

Der zwingende Minderheitsantrag zur Einsetzung eines Parlamentarischen Untersuchungsausschusses: eine deutsche Erfindung, die nur in Deutschland funktionsfähig ist?

Zsolt Szabó

1. Zur Entwicklung des parlamentarischen Untersuchungsrechts in Deutschland

Im parlamentarischen Regierungssystem, in dem die Regierung und die Parlamentsmehrheit miteinander eng verbunden sind, ist es notwendig, dass die parlamentarische Minderheit mit ausreichenden Kontrollrechten ausgestattet wird. Der Dualismus zwischen Regierung und Parlament wird abgelöst durch einen Dualismus von Regierung und Parlamentsmehrheit auf der einen und der Parlamentsminderheit (Opposition) auf der anderen Seite.¹ Die Opposition kann, auch wenn sie nicht an der Regierung teilnimmt, die öffentliche Diskussion über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse erzwingen. Daher ist die Ausstattung der Opposition mit Kontrollinstrumenten ein zentrales Element parlamentarischer Demokratie.

Ein solches Instrument ist die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, um einen politischen Skandal und die damit verbundene politische Verantwortung zu klären.² Der Untersuchungsausschuss soll einen Sachverhalt, dessen Aufklärung in öffentlichem Interesse liegt, untersuchen und darüber dem Parlamentsplenum Bericht erstatten.³ Die Definition von *Jürgen Plöhm* lautet: „Unter einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss wird ein ausschließlich aus Abgeordneten zusammengesetztes Gremium des Parlaments verstanden, das zur Erhebung von Tatsachen mit dem jeweils größtmöglichen Umfang an Rechten zur selbstständigen Sachverhaltsaufklärung ausgestattet ist.“⁴ Obwohl es ein Mittel der parlamentarischen Kontrolle ist, beschränkt sich das Untersuchungsrecht oft nicht auf die Überprüfung des Handelns von Regierung und Verwaltung, sondern umfasst – vorbehaltlich besonderer Grenzen – jeden Gegenstand, an dessen Aufklärung ein öffentliches Interesse besteht.⁵

In der Literatur wird deshalb das Untersuchungsrecht als „schärfstes Schwert“ der Opposition bezeichnet.⁶ Es wird als eines der wichtigsten und ältesten Befugnisse des Parla-

1 Vgl. *Winfried Steffani*, Strukturtypen präsidentieller und parlamentarischer Regierungssysteme, in: *ders.*, *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*, Opladen 1979, S. 37 – 60.

2 Vgl. *Carsten Germis*, *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und politischer Skandal*. Dargestellt am Beispiel des Deutschen Bundestages, Frankfurt am Main 1988, S. 36.

3 Vgl. *Klaus-Dieter Friedrich Frankenthal*, *Der parlamentarische Untersuchungsausschuss* (Dissertation), Mannheim 1990, S. 187.

4 *Jürgen Plöhm*, *Untersuchungsausschüsse der Landesparlamente als Instrumente der Politik*, Opladen 1991, S. 52.

5 Vgl. *Meinhard Schröder*, *Die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse nach deutschem und europäischem Recht*, in: *Heinz Schäffer* (Hrsg.), *Untersuchungsausschüsse: ein parlamentarisches Kontrollinstrument im Spannungsfeld von politischer Praxis und rechtlicher Neugestaltung*, Wien 1995, S. S. 11 – 26, S. 13.

6 Vgl. *Dieter Engels*, *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse: Grundlagen und Praxis im Deutschen Bundestag*, Heidelberg 1989, S. 9.

ments verstanden, sich unabhängig von Justiz und Verwaltung Informationen zu beschaffen und die Regierung zu kontrollieren.⁷ Auch *Winfried Steffani* weist darauf hin, dass die entscheidende Aufgabe eines Untersuchungsausschusses in der *selbstständigen* Tatsachenermittlung liegt.⁸ Das Herbeirufungs- und Fragerecht ermöglicht lediglich Kontrollverfahren, mit denen das Parlament auf die Informationsvermittlung durch die Regierung angewiesen ist. Durch Untersuchungsverfahren verlässt sich das Parlament hingegen nicht auf freiwillig von der Exekutive gelieferte Informationen, sondern nimmt sein Recht auf Selbstinformation wahr.⁹

Obwohl das parlamentarische Untersuchungsrecht schon zuvor in mehreren Ländern existierte¹⁰, wurde es als Minderheitsrecht nach dem Ersten Weltkrieg zum ersten Mal in Deutschland geregelt. *Max Weber* schlug in seinem grundlegenden Werk „Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland“ vor, Untersuchungsausschüsse einzusetzen, die in öffentlichen Sitzungen arbeiten und weitreichende Beweisbefugnisse haben sollten, wie zum Beispiel die Zeugenvernehmung unter Eid. Wenn die Minderheit ihre Informationsrechte unabhängig von der Regierungsmehrheit ausübt, wird sie durch das „Gegengewicht der Publizität“ gleichrangig mit der Mehrheit, so *Weber*. Ohne diese Kontrollmöglichkeit (eigene Sachermittlungskompetenzen) – gegenüber dem Dienstgeheimnis der Exekutive – sei das Parlament „verfassungsmäßig zur dilettantischen Dummheit“ und zur „Unkenntnis“ verurteilt.¹¹

Er schlug konkret vor, der qualifizierten Minderheit des Reichstags das Recht einzuräumen, auf Antrag die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses erzwingen zu können, denn das Untersuchungsrecht sei im parlamentarischen Regierungssystem nur als Minderheitsrecht, das heißt als Oppositionsrecht, lebensfähig: „Insbesondere muss das Recht unbedingt als Minoritätsrecht (sagen wir etwa: auf Verlangen von 100 Abgeordneten) und natürlich mit dem Recht der Minderheit auf Vertretung, Fragestellung, Nebenbericht geschaffen werden. Schon um gegen jede künftig einmal mögliche Mehrheitswirtschaft und ihre bekannten Gefahren jenes Gegengewicht der Publizität zu bieten, welches in anderen Staaten fehlt und in England bisher nur durch die gegenseitige Parteicourtoisie gegeben war.“¹²

Unter Absenkung des Minderheitsquorums von dem im ursprünglichen Vorschlag gewünschten Viertel auf ein Fünftel der Abgeordneten folgte die Weimarer Nationalversammlung *Webers* Vorschlägen in bemerkenswert hohem Maße.¹³ Mit diesem „original-deutschen“ Beitrag entstand ein in der Welt einzigartig umfassendes und durchsetzbares

7 Vgl. *Achim Schmidt-Hartmann*, Schutz der Minderheit im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, Frankfurt am Main 1994, S. 143.

8 Vgl. *Winfried Steffani*, Die Untersuchungsausschüsse des Preußischen Landtags zur Zeit der Weimarer Republik: ein Beitrag zur Entwicklung, Funktion und politischen Bedeutung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, Düsseldorf 1960, S. 23.

9 Vgl. *Martin Morlok*, Mehr Effektivität für Untersuchungsausschüsse, in: Recht und Politik, 36. Jg. (2000), H. 4, S. 208 – 214.

10 Eine detaillierte rechtsvergleichende Untersuchung liegt vor bei *Zsolt Szabó*, Parlamenti vizsgálóbizottságok [Parlamentarische Untersuchungsausschüsse], Budapest 2011.

11 *Max Weber*, Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland, München / Leipzig 1918, S. 57.

12 Ebenda, S. 66.

13 Vgl. *Jürgen Plöhn*, a.a.O. (Fn. 4), S. 53.

Untersuchungsrecht. Art. 34 der Weimarer Reichsverfassung (WRV), der den Minderheitsanspruch bei der parlamentarischen Untersuchung erstmals beinhaltet, lautete: „Der Reichstag hat das Recht und auf Antrag von einem Fünftel seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen.“

Bis dahin konnte die parlamentarische Minderheit eine Untersuchung nur beantragen; die Entscheidung darüber wurde von der Mehrheit getroffen, die Einsetzung eines Ausschusses war nicht zwingend. Um eine Abgrenzung zu sonstigen Minderheitsinitiativen zu schaffen über deren Einsetzung die Mehrheit frei entscheiden kann („fakultativer Minderheitsantrag“), wird im Folgenden der Terminus „zwingender Minderheitsantrag“ verwendet.

Es gab jedoch Schwächen: Das Minderheitsrecht war *lex imperfecta*, ein Recht, das mangels verfassungsrechtlicher Kontrolle in der Praxis nicht erzwingbar war. Die Weimarer Reichsverfassung kannte Organstreitverfahren in der heutigen Form nicht. Der Minderheit stand ein Gerichtsschutz nicht zu.¹⁴ Eine andere Frage ist, ob die Minderheit nur die Einsetzung erzwingen oder auch den Untersuchungsprozess beeinflussen kann. Der zwingende Minderheitsantrag kann seine Rolle nämlich nur erfüllen, wenn die Minderheit auch im Laufe der Untersuchung mit den erforderlichen Kompetenzen ausgestattet ist. Die ganze Initiative läuft leer, wenn die Antragsteller nur über beweiserebliche Tatsachen entscheiden können, über die zu erhebenden Beweise hingegen nicht.¹⁵ Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts besteht das Recht auf Berücksichtigung der Beweisangebote der Minderheit sogar auch in einer Mehrheitsquote.¹⁶ Die Minderheitsrechte sind im Laufe des ganzen Verfahrens zu berücksichtigen, damit das Recht der Minderheit auf Einsetzung nicht zur inhaltslosen Hülle wird.¹⁷ Vermutlich trugen auch diese Mängel dazu bei, dass in den 1930er Jahren, der Zeit der Krise des Parlamentarismus, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse zum Obstruktionsinstrument der Opposition wurden. In den beiden letzten Jahren der Weimarer Republik wurden sie zur wichtigen Waffe der NSDAP bei der Diskreditierung ihrer politischen Gegner mittels willkürlich verfasster Untersuchungsberichte.¹⁸

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Regelung der WRV als Grundsatz übernommen. Trotz der schlechten Erfahrungen aus der Zeit des Nationalsozialismus setzte sich auch im Parlamentarischen Rat die Ausgestaltung des Untersuchungsrechts als Minderheitsrecht wieder durch¹⁹, nur die erforderliche Quote wurde im Grundgesetz von einem Fünftel auf ein Viertel erhöht.

In der Geschichte der Bundesrepublik machten die Volksvertretungen des Bundes und der Länder recht häufig Gebrauch von der Möglichkeit, Untersuchungsausschüsse einzusetzen.

14 Vgl. *Josef Kahn*, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse (Dissertation), Gießen 1931, S. 12.

15 Vgl. *Klaus-Dieter Friedrich Frankenthal*, a.a.O. (Fn. 3), S. 80.

16 Vgl. *Johann M. Plöd*, Die Stellung des Zeugen in einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages, Berlin 2003, S. 84.

17 Vgl. *Achim Seidel*, Die Opposition im parlamentarischen Untersuchungsverfahren nach Art. 44 GG: materieller und verfassungsprozessualer Minderheitenschutz, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 133. Jg. (2002), H. 4, S. 97 – 107, S. 98.

18 Vgl. *Johannes Rainer Gascard*, Das parlamentarische Untersuchungsrecht in rechtsvergleichender Sicht (Dissertation), Kiel 1966, S. 73.

19 Vgl. *Ute Mager*, Das neue Untersuchungsausschussgesetz des Bundes – Parlamentarische Organisation von Kontrolle durch Publizität, in: Der Staat, 41. Jg. (2002), H. 4, S. 597 – 615, S. 599.

zen. In den ersten beiden Wahlperioden des Bundestages (1949 bis 1957) geschah dies zwölf Mal. Es war die aktivste Zeit in der Geschichte seiner Untersuchungstätigkeit; danach wurden höchstens eine bis zwei Untersuchungen pro Wahlperiode durchgeführt. In der 10. und 11. Wahlperiode erreichte das parlamentarische Untersuchungsrecht eine neue Dimension, indem Dritte, vor allem Firmen, ins Verfahren einbezogen wurden (Flick-Spenden-Affäre, Neue Heimat, U-Boot-Affäre). Diese Problematik wurde in der Literatur sehr intensiv behandelt. Offensichtlich ist, dass auch derartige Untersuchungen im öffentlichen Interesse liegen müssen²⁰ – nach *Buchholz* markiert nämlich das öffentliche Interesse die immanente, sachliche Grenze des parlamentarischen Untersuchungsrechts.²¹ Da diese Gremien nicht die Aufgabe haben, die Gesellschaft mit Zwangsmitteln zu kontrollieren²², sind Untersuchungen im nichtstaatlichen Bereich deshalb nur zulässig, soweit sie zur Aufklärung des den staatlichen Bereich berührenden Sachverhaltes nach dem jeweiligen Stand des Verfahrens notwendig sind.²³ Aufgrund dieser Entwicklungen (die jedoch nicht Gegenstand dieser Analyse sind) hat der 57. Deutsche Juristentag sich im Jahre 1988 eingehend mit der Frage befasst, ob es sich empfiehlt, die Rechte und Pflichten parlamentarischer Untersuchungsausschüsse neu zu ordnen.²⁴

Das deutsche Modell des zwingenden Minderheitsantrags haben andere europäische Länder übernommen. Außer in Deutschland existiert es heute in Albanien, Kosovo, Liechtenstein, Litauen, Portugal, Slowenien und Ungarn. Es ist bemerkenswert, dass die Übernahme in allen diesen Ländern Teil eines Demokratisierungsprozesses nach einem autoritären System war. Allerdings waren dort die parlamentarischen Untersuchungen bisher nicht sehr erfolgreich; sie funktionierten eher nur als eine politische Bühne ohne wirksame Tatsachenermittlung. Die Ausschüsse wurden entweder – trotz Minderheitsantrag – nicht eingesetzt oder konnten ihre Aufgaben – wegen mangelnder rechtlicher Kompetenzen – nicht erfüllen.

In diesem Beitrag wird die Lage in allen Ländern, die den zwingenden Minderheitsantrag kennen (im Fall Ungarn sogar mit einer näheren Analyse), dargestellt. Dabei wird auch berücksichtigt, dass die Minderheitsrechte in der Praxis nicht nur von der Opposition in Anspruch genommen werden. Die Konzipierung des Untersuchungsrechts als Minderheitsrecht schließt nicht aus, dass sich die Parlamentsmehrheit dieses Instrumente zunutze macht.²⁵ Es ist zwar juristisch möglich, kann aber aus Sicht der Politikwissenschaft eher als Missbrauch betrachtet werden.

20 Vgl. *Eckart Busch*, *Parlamentarische Kontrolle. Ausgestaltung und Wirkung*, Heidelberg 1991, S. 114.

21 Vgl. *Bernd Klaus Buchholz*, *Der betroffene im parlamentarischen Untersuchungsausschuss: eine verfahrensrechtliche und grundrechtsdogmatische Untersuchung, insbesondere zur strafrechtlichen Behandlung von Falschaussagen*, Berlin 1990, S. 25.

22 Vgl. *Marc Köhler*, *Umfang und Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrechts gegenüber Privaten im nichtöffentlichen Bereich*, Berlin 1996, S. 35.

23 Siehe auch bei *Stefan Studenroth*, *Die parlamentarische Untersuchung privater Bereiche*, Baden-Baden 1992; *Johannes Masing*, *Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte*, Tübingen 1998.

24 Vgl. *Johann M. Plöd*, a.a.O. (Fn. 16), S. 26.

25 Vgl. *Hans Meyer*, *Die Stellung der Parlamente in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes*, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, Berlin / New York 1989, S. 117 – 163, S. 149.

2. Oppositionsrechte im parlamentarischen Untersuchungsverfahren

Abgesehen von der Einsetzungsphase können Minderheitsrechte im Laufe der Untersuchungen in mehreren Varianten greifen. Zum Beispiel in Österreich – wo der zwingende Minderheitsantrag nicht anerkannt ist – kann die Minderheit eine Plenardebatte über den Untersuchungsbeschluss und später auch über den Untersuchungsbericht verlangen. In Portugal und Deutschland kann die Ausschussminderheit die Erhebung von Beweisen fordern. Doch finden sich in vielen Ländern überhaupt keine Regeln zum Schutz der Minderheit bei parlamentarischen Untersuchungen.

Die wichtigste Frage der Oppositionsrechte ist tatsächlich, ob die Opposition fähig ist, ihre Untersuchungsvorhaben gegen den Mehrheitswillen durchzusetzen. Im Einzelnen: (1) Kann die Opposition selbstständig die Untersuchung in Gang setzen, das heißt die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses erzwingen? Wenn ja, ist (2) zu fragen, was sie damit erreichen kann, das heißt, kann sie die Beweiserhebung oder Berichterstattung beeinflussen? Bei beiden Fragen ist die Kollision zwischen dem Prinzip der Mehrheitsentscheidung und dem des Minderheitsschutzes zu spüren.

Das Einsetzungsrecht liegt in den meisten Ländern bei der parlamentarischen Mehrheit; die Minderheit verfügt höchstens über ein Beantragungsrecht (Belgien, Österreich, Europäisches Parlament). Wenn das Parlamentsrecht eines Landes zum Einsetzungsbeschluss nichts vorschreibt, orientiert sich das Untersuchungsrecht an der allgemeinen Regelung, nämlich der Entscheidung mit einfacher Mehrheit. Ein Minderheitsrecht bei der Einsetzung nach deutschem Muster gibt es nur in dem genannten engen Kreis von Ländern²⁶: Die erforderliche Quote beträgt in Portugal (und bis 2014 auch in Ungarn) ein Fünftel, in Deutschland, Liechtenstein, Litauen und Albanien ein Viertel, in Slowenien und Kosovo ein Drittel.

Das Minderheitsrecht spielt aber nicht nur bei der Einsetzung eine Rolle, sondern während des ganzen Verfahrens. Das Einsetzungsrecht ist nichts wert, wenn während der Untersuchung nicht zusätzlich ein geeigneter Minderheitsschutz in Form eines Beweiserhebungsrechts dazu kommt. Die Frage hier ist, ob die Initiatoren (die im Allgemeinen auch im Ausschuss in der Minderheit sind) das Recht haben, Zeugen zu laden, um Vorlage von Regierungsakten zu bitten und Zwangsmaßnahmen zu erlassen. Im Folgenden wird klar, dass sich die Kontrollfunktion des Ausschusses nur verwirklichen lässt, wenn die Opposition neben dem Einsetzungsrecht auch im Laufe der Untersuchungsarbeit über solche Rechte verfügt und sie auch gegen den Willen der Mehrheit zur Geltung bringen kann.

3. Die Regelung des zwingenden Minderheitsantrags

Der zwingende Minderheitsantrag wird in Deutschland auf Verfassungsebene geregelt. Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG räumt einer Minderheit gegenüber dem ansonsten nach dem Mehrheitsprinzip funktionierenden Parlament einen eigenen Anspruch auf Einsetzung des beantragten Untersuchungsausschusses ein. Der Bundestag muss auf Verlangen eines Viertels

²⁶ In keinem Land existiert eine Regelung, die eine Fraktion mit einem Einsetzungsrecht ausstattet. Als Fraktionsrecht wird nur die Initiative dafür geregelt. Entscheidend ist also, wie gespalten die Opposition ist und wie viele Fraktionen über die vorgeschriebene Quote verfügen.

seiner Mitglieder einen Untersuchungsausschuss einsetzen, aber im Falle einer einfachen Initiative ist dies das Recht der jeweiligen Mehrheit. Diese Bestimmung wurde auch in dem im Jahre 2001 angenommenen Untersuchungsausschussgesetz wiederholt.²⁷ *Bachmeier* meint zutreffend, dass es dem Grundgesetz als höchstrangiger Norm zur Regelung des Untersuchungsrechts vor allem darum geht, dem Parlament und der parlamentarischen Opposition gegenüber der Regierung ein wirkungsvolles Kontrollinstrument an die Hand zu geben.²⁸

Viele Landesverfassungen kennen ebenfalls den zwingenden Minderheitsantrag. Zum Beispiel gewährleistet die Bayerische Verfassung das Untersuchungsrecht unter Qualifizierung eines Fünftels der Abgeordneten als Minderheit mit Einsetzungsanspruch.²⁹ Auch das erste Landesgesetz zum Untersuchungsrecht wurde auch in Bayern erlassen und ist seit 1970 in Kraft. Die Ein-Fünftel-Regelung greift auch intern als Quote der qualifizierten Minderheit, Beweis zu erheben. Es ist beispielhaft, dass die Bayerische Verfassung nicht nur bei der Einsetzung, sondern auch im Laufe des Verfahrens die Minderheitsrechte garantiert. Diesen Weg beschriftet auch das Parlamentarische Untersuchungsausschussgesetz des Bundes (PUAG): Wird ein Beweis von einem Viertel der Mitglieder initiiert, muss er erhoben werden.

Auch Portugal kennt den zwingenden Minderheitsantrag. Die entsprechende Vorschrift war schon im portugiesischen Untersuchungsausschussgesetz von 1993 vorhanden und hat seit der Verfassungsänderung von 1997 Verfassungsrang. In Slowenien wurde der zwingende Minderheitsantrag auf Verfassungsebene (und gleichzeitig Gesetzes- und Geschäftsordnungsebene) 1993, in Litauen im Zuge der Hausrechtsreform 1998 und in Ungarn auch auf Geschäftsordnungsebene im Jahre 1994 eingeführt – in Litauen und Ungarn allerdings ohne Verfassungs- oder Gesetzesebene. Eine Besonderheit ist, dass in Slowenien auch das Oberhaus eine Untersuchung beantragen kann – in der Praxis kommt dies aber nicht häufig vor.

In Ungarn erfolgte diese Reform nach dem Regierungswechsel unmittelbar im Anschluss an die Parlamentswahl 1994. Die Parteien waren aufnahmebereit und besonders sensibel für die Probleme der jeweils anderen Seite. Die frühere Opposition, mittlerweile mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit ausgestattet, verstärkte wegen ihrer eigenen schlechten Erfahrungen die Rechte der parlamentarischen Minderheit. Laut der Begründung der neuen Geschäftsordnung wollten sie wirksame Oppositionsrechte schaffen.

In Albanien hat man den zwingenden Minderheitsantrag mit der ersten demokratischen Verfassung des Landes 1998 eingeführt, deren Wortlaut an das deutsche Grundgesetz erinnert.³⁰ Die Verfassung des Kosovo von 2008 hat das Minderheitsrecht zur Untersuchung ebenso implementiert.³¹

27 Vgl. Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (PUAG) vom 29. Juni 2001, § 1 (1).

28 Vgl. *Hermann Bachmeier*, Plädoyer für ein besseres Untersuchungsausschussrecht, in: *Recht und Politik*, 36. Jg. (2000), H. 4, S. 197 – 201, S. 201.

29 Vgl. *Jürgen Pöhn*, a.a.O. (Fn. 4), S. 67.

30 Vgl. Albanische Verfassung, § 77 (2): Die Versammlung hat das Recht, und auf Verlangen eines Viertels aller ihrer Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse zur Prüfung einer besonderen Angelegenheit einzusetzen.

31 Vgl. Verfassung der Republik Kosovo, § 77 (2).

In der Praxis dieser Länder konnte aber der zwingende Minderheitsantrag seine Rolle nicht richtig erfüllen. In Portugal konnte das Minderheitsrecht früher aus Verfahrensgründen nicht zur Geltung kommen, die beantragten Untersuchungsausschüsse wurden nicht eingesetzt. Deshalb wurde 2007 die Regelung so verändert, dass die Absicht der Minderheit verwirklicht werden kann, ohne dass dafür Beschlüsse der parlamentarischen Mehrheit benötigt werden, zum Beispiel bei der Beweiserhebung. Das Ergebnis dieser Reform wurde allerdings kaum getestet, denn seitdem fanden nur zwei Untersuchungen aufgrund des zwingenden Minderheitsantrages statt. Da die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse auch im Untersuchungsausschuss gelten, werden auch die Feststellungen im Untersuchungsbericht von der parlamentarischen Mehrheit bestimmt. Die portugiesische Verfassung begrenzt das Untersuchungsrecht zudem zahlenmäßig: Jeder Abgeordnete kann pro Sitzungsperiode höchstens einen Untersuchungsausschuss beantragen (die Sitzungsperiode hat die Dauer eines Jahres und beginnt am 15. September).³²

Auch in Albanien konnte sich das Untersuchungsrecht als Minderheitsrecht nicht durchsetzen. Der EU-Fortschrittsbericht 2010 stellte fest, dass Untersuchungsausschüsse oft nur als Foren für parteipolitische Auseinandersetzungen dienten, anstatt als Instrumente zur parlamentarischen Kontrolle. Sie haben nur selten zu Ergebnissen geführt und somit nur begrenzte Auswirkungen auf die Regierungspolitik gehabt. Es gibt nur wenig Konsens unter den Parteien im Parlament über die Funktionsweise und Standards Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse.³³ Vier Jahre später schilderte der Fortschrittsbericht eine ähnliche Lage: Die regierende Mehrheit hat lange Zeit das verfassungsmäßige Recht der Opposition, Untersuchungsausschüsse einzusetzen, behindert, und damit gegen die Verfassung, Verfassungsgerichtsentscheidungen und Gesetze verstoßen. Die Judikatur des Verfassungsgerichts über die Rechte und Schranken der parlamentarischen Kontrolle durch Untersuchungsausschüsse muss, so der EU-Bericht, vollständig vom Parlament umgesetzt werden.³⁴

Auch in Slowenien ist es mehreren solcher Untersuchungsausschüsse nicht gelungen, ihre Arbeit mit einem Bericht zu beenden; und in Ungarn wurden Untersuchungen erfolgreich von der Mehrheit unter Berufung auf die Prozessregeln verhindert. Auch wenn Untersuchungsausschüsse eingesetzt wurden, konnten sie mangels Zwangsmaßnahmen keine Beweise erheben und keine Schlussberichte wegen der für sie vorgeschriebenen paritätischen Zusammensetzung (gleiche Mitgliederzahl von Opposition und Regierung) verabschieden. So konnte das Institut des Untersuchungsausschusses in Ungarn zu keinem erfolgreichen Teil des Verfassungsinstrumentariums werden, mit der Folge, dass der zwingende Minderheitsantrag nach 20 Jahren abgeschafft wurde. Das neue Gesetz über die Nationalversammlung³⁵, das gemeinsam mit der neuen Geschäftsordnung von 2014 (die die alte von 1994 ersetzt hat) den „Codex Iuris Parlamentaris“ bildet, hat nämlich die Regelung so verändert, dass zwar noch ein Fünftel der Abgeordneten die Einsetzung eines

32 Vgl. Portugiesische Verfassung, § 178 (4).

33 Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.), Commission Opinion on Albania's Application for Membership of the European Union, COM(2010) 680, Brüssel, 9. November 2010.

34 Vgl. dies., Commission Staff Working Document, Albania 2014 Progress Report, COM(2014) 700, Brüssel, 8. Oktober 2014.

35 Gesetz No. XXXVI vom 20. April 2012 (UPG).

Untersuchungsausschusses beantragen, aber nicht erzwingen kann. Die Entscheidung fällt seit 2014 wieder gemäß den allgemeinen Regeln, also mit einfacher Mehrheit der anwesenden Parlamentsmitglieder („fakultativer Minderheitsantrag“ – die Mehrheit hat eigenes Ermessen in der Frage, ob sie die Untersuchung anordnet oder nicht).³⁶

In der ersten Phase der Neukodifizierung des Parlamentsrechts 2012 wurde außerdem das vorher breite Themenspektrum einer Untersuchung („beliebige Frage“³⁷) drastisch eingeschränkt. Seither müssen sechs konjunktive Voraussetzungen³⁸ (sowohl positiv als auch negativ) erfüllt werden, um einen Untersuchungsausschuss einzusetzen – auch im Falle eines zwingenden Minderheitsantrags.

(1) *Untersuchung nur im Aufgabenbereich des Parlaments*: Diese aus dem Rechtsstaats- und Gewaltenteilungsprinzip folgende nemo-plus-iuris Voraussetzung erscheint akzeptabel.

(2) *Untersuchung nur in Fragen des öffentlichen Interesses*: Diese Klausel ist in den Regelungen zahlreicher Länder zu finden, ohne dass exakt bestimmt würde, was unter „öffentlichem Interesse“ zu verstehen ist.³⁹ Meistens bestimmt die Rechtsprechung, wo die Grenzlinie zwischen der Untersuchung privater Sachverhalte, die für das Parlament verboten ist, und dem öffentlichen Interesse verläuft. Dass die Tätigkeit der Untersuchungsausschüsse an das Vorliegen eines Gemeininteresses geknüpft wird, ist solange nicht zu kritisieren, wie damit nicht ausgeschlossen wird, dass auch solche zur Privatsphäre gehörenden Gegenstände untersucht werden, die mit öffentlichen Interessen zusammenhängen (öffentliche Finanzen, Vergabep Praxis usw.).

(3) *Untersuchung nur in Sachen, die mit einer Interpellation oder Anfragen nicht geklärt werden können*: Der ungarische Gesetzgeber will damit eine Hierarchie vorgeben, bei der die Kontrolle im Plenum zum erstrangigen Instrument wird und die Untersuchung eher als Ausnahmefall anzusehen ist. Dem ist entgegenzuhalten, dass es objektiv kaum festzustellen ist, welche Untersuchungsfragen per Interpellation nicht geklärt werden können. Aus rein verfassungsrechtlicher Sicht gibt es solche Fragen nicht. Wenn die Antwort des Befragten vom Fragenden oder vom Parlament angenommen ist, ist die Sache juristisch erledigt. Hier ist der Gesetzgeber in einen Bereich vorgedrungen, der mit rechtlichen Mitteln nicht erfasst werden kann. Die Auswahl, mit welchem Instrumentarium parlamentarische Kontrolle geübt wird, sollte der Opposition überlassen werden.

(4) *Keine Untersuchung im Bereich der individuellen Rechtsverantwortlichkeit und in Fällen, die zum Wirkungskreis des Verfassungsgerichtes, des Nationalen Rechnungshofes und der Selbstverwaltungskörperschaften gehören*: Auch diese aus dem Gewaltenteilungsprinzip folgende Einschränkung erscheint akzeptabel.

(5) *Keine Untersuchung in Fällen, die sich noch in der Vorbereitungsphase der exekutiven Entscheidung befinden*: Diese Regel ist typisch im kontinentalen Europa, während das anglo-amerikanische parlamentarische Untersuchungssystem solche Beschränkungen nicht kennt; dort können auch laufende Regierungsgeschäfte untersucht werden.⁴⁰

36 Vgl. Ebenda, § 147 (1).

37 Text der Verfassung von 1989, die bis zum 1. Januar 2012 in Kraft war.

38 Vgl. UPG § 24.

39 Vgl. *Marília Crespo / Anthony Comfort* (Hrsg.), *European Parliament – Directorate General for Research, Working Papers, Parliamentary Committees of Inquiry in the Member States. Description and Comparative Assessment*, Luxemburg 1996, S. 54.

40 Vgl. *K. P. Poole*, *The Powers of Select Committees of the House of Commons to Send For Persons*, *Papers and Records*, in: *Parliamentary Affairs*, 32. Jg. (1979), H. 1, S. 268 – 278, S. 270.

(6) *Keine Untersuchungen in Fällen, die Gegenstand eines laufenden Strafverfahrens oder bürgerlichen Rechtsstreits sind:* Diese *sub judice* Schranke ist ebenfalls in mehreren Ländern bekannt, kann aber vom Prinzip der Gewaltenteilung nicht abgeleitet werden. Der Untersuchungsausschuss forscht nämlich nach politischer, nicht nach rechtlicher Verantwortung. Daraus folgt, dass die Gerichte in der Feststellung von Tatsachen, die auch den Grund der Untersuchung bilden, frei bleiben.

Die Mehrheit dieser Voraussetzungen ist also aus verfassungsrechtlicher Sicht akzeptabel und auch im deutschen Verfassungsrecht bekannt (zum Beispiel öffentliches Interesse, Gewaltenteilung). Es gibt aber einige, die zu einer willkürlichen Beschränkung der Minderheitsrechte führen können. So ist es zum Beispiel kaum möglich, objektiv zu entscheiden, welche Fragen mit Interpellationen nicht geklärt werden können. Da es Aufgabe des von der jeweiligen Mehrheit besetzten Ausschusses für Verfassungsfragen ist, in Konfliktfällen festzustellen, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, sind die Anträge der Opposition in nicht eindeutigen Fällen selten erfolgreich.

Vielleicht haben diese Änderungen in Ungarn auch dazu beigetragen, dass bis Juni 2015 kein Untersuchungsausschuss eingesetzt wurde. Stattdessen werden ad hoc-Unterausschüsse ins Leben gerufen, die mit Aufgaben von Untersuchungsausschüssen beauftragt werden.

Interessant ist im Übrigen die nicht ganz eindeutige Regelung in Griechenland, wo eine verfassungsrechtliche Diskussion darüber ausgelöst wurde, ob das Untersuchungsrecht ein Minderheits- oder ein Mehrheitsrecht ist. Laut Verfassungstext soll der Untersuchungsausschuss auf Antrag von einem Fünftel der Abgeordneten durch zwei Fünftel aller Abgeordneten eingesetzt werden.⁴¹ Fraglich ist aber, ob die allgemeine Regel, die für parlamentarische Entscheidungen eine einfache Mehrheit vorschreibt, gilt. Eine mögliche Interpretation lautet, dass es genüge, wenn (unabhängig von den Mehrheitsverhältnissen) zwei Fünftel des Parlaments für den Antrag stimmen. Eine andere Interpretation hingegen hält diese Quote nur dann für ausreichend, wenn damit gleichzeitig die Mehrheit der anwesenden Mitglieder erreicht ist. Ausdrücklich stellt die Verfassung nur fest, dass in auswärtigen Angelegenheiten und in Fragen der nationalen Verteidigung zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen die absolute Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl erforderlich ist. Bis 1987 hat das Plenum in Griechenland Untersuchungsausschüsse mit einfacher Mehrheit eingesetzt. Dies wurde auch in Art. 144 der 1987 veränderten Geschäftsordnung bestätigt: Der parlamentarische Entscheid über die Einsetzung muss mit der Mehrheit der Anwesenden ergehen, die mindestens zwei Fünftel der Abgeordneten betragen muss.⁴²

Trotz doppelter Minderheitsregelung (Ein-Fünftel-Beantragung Zwei-Fünftel-Unterstützung) gilt also in Griechenland das einfache Mehrheitsprinzip. Für einen erfolgreichen Minderheitsantrag sind eine relative Mehrheitsentscheidung des Plenums und darüber

41 Vgl. Griechische Verfassung, § 68 (2).

42 1987 wurde im griechischen Parlament ein Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses mit 156 Stimmen gegen 125 abgelehnt. Die Unterstützung von zwei Fünftel war gegeben, aber die Mehrheit nicht. Da es in Griechenland kein ständiges Verfassungsgericht gibt, bat die betroffene Oppositionspartei eine Kommission von neun renommierten Juristen um eine Stellungnahme. Die Mehrheit der Kommission legte das Untersuchungsrecht trotz geltender Praxis als Minderheitsrecht aus. Vgl. *Gerassimos Theodosis*, Die griechische Verfassung von 1975/1986 und die Einsetzung von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 38, Tübingen 1989, S. 361 – 378, S. 372.

hinaus noch die Unterstützung der absoluten qualifizierten Minderheit von zwei Fünfteln notwendig.

4. *Erfahrungen aus der Untersuchungspraxis*

Ein Blick auf die Praxis in jenen Ländern, die das Instrument des zwingenden Minderheitsantrags kennen (Deutschland, Slowenien, Litauen, Portugal, Ungarn), zeigt folgendes Bild⁴³:

4.1. Deutschland

Es ist festzustellen, dass es zwischen der Häufigkeit der Untersuchungen und der Breite der Untersuchungskompetenz keinen engen Zusammenhang gibt. In Deutschland kommt es nur zu einer oder zwei Untersuchungen pro Wahlperiode. Die relativ starken Untersuchungs- und Oppositionsrechte haben zu keiner Zunahme der Verfahren geführt.

Wie schon erwähnt hat der Bundestag seit 1957 höchstens ein bis zwei Untersuchungen pro Wahlperiode durchgeführt (vgl. Tabelle 1). Das Interesse, solche Enquêtes einzusetzen, flachte deutlich ab. In der 10. und 11. Wahlperiode erreichte das parlamentarische Untersuchungsgeschehen eine neue Dimension, indem Dritte, vor allem Firmen, einbezogen wurden. In den 1980er Jahren nahm die Zahl der Untersuchungsausschüsse wieder zu. Diese „Auferstehung“ lässt sich dadurch erklären, dass nicht das Aufklärungsinteresse, sondern die (partei-)politische Auseinandersetzung im Vordergrund steht. Das Untersuchungsrecht wird immer wieder zu einem Kampfmittel der Opposition. Auch die Regierungsmehrheit setzt neuerdings Untersuchungsausschüsse gegen den politischen Gegner ein. So waren der Flick-, Neue Heimat- und Parteispenden-Ausschuss Mehrheitsenquêtes. Mit den großen Untersuchungsverfahren Ende der 1990er Jahre, wie dem Parteispenden- und Visa-Ausschuss, erreichte die Entwicklung des Untersuchungsrechts wieder einen neuen Höhepunkt.

In Deutschland wurden seit 1948 ebenso viele Untersuchungsausschüsse eingesetzt wie in Ungarn zwischen 1990 und 2010, aber im ungarischen Parlament kam es nur in acht Fällen zu beendeten Verfahren mit vom Plenum angenommenen Abschlussberichten. Im Deutschen Bundestag hingegen ist es nur viermal vorgekommen, dass die Verfahren unterbrochen wurden und kein Ausschussbericht vorgelegt wurde.

Die Zahlen aus Deutschland zeigen auch weder einen Zusammenhang zwischen der Mehrheitsquote der regierungstragenden Fraktionen und der Untersuchungsaktivität noch zwischen der politischen Richtung der Regierenden und der Zahl der Verfahren, wobei während bürgerlicher Regierungskoalitionen die Opposition mehr Untersuchungsverfahren initiiert hat als bei linksorientierten Regierungen.

⁴³ Die folgenden Daten stammen von den Internetseiten der jeweiligen Parlamente oder aus E-Mail-Korrespondenzen mit dem jeweiligen Parlamentsdienst; dafür danke ich allen Antwortenden herzlich. Über die Untersuchungspraxis in Albanien und Kosovo war eine solche Datensammlung nicht möglich. Deshalb habe ich mich im Folgenden auf die EU-Mitgliedstaaten konzentriert und Liechtenstein aus der Studie ausgeblendet.

Tabelle 1: Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages							
Wahlperiode		Regierungsmehrheit	Politische Richtung	Zahl der Untersuchungsausschüsse			Verteidigungsausschuss als Untersuchungsausschuss
				zwingender Minderheitsantrag	Mehrheitsentscheid	Insgesamt	
1	1949 bis 1953	51%	R	7	2	9	0
2	1953 bis 1957	67%	R	3	0	3	4
3	1957 bis 1961	55%	R	0	0	0	0
4	1961 bis 1965	59%	R	2	0	2	1
5	1965 bis 1969	57%	R + R/L	1	1	2	1
6	1969 bis 1972	50%	L	1	0	1	0
7	1972 bis 1976	52%	L	2	0	2	0
8	1976 bis 1980	51%	L	1	0	1	2
9	1980 bis 1983	52%	L/R + R	1	0	1	1
10	1983 bis 1987	53%	R	4	0	4	1
11	1987 bis 1990	52%	R	2	0	2	1
12	1990 bis 1994	60%	R	3	0	3	0
13	1994 bis 1998	51%	R	1	1	2	1
14	1998 bis 2002	52%	L	0	1	1	0
15	2002 bis 2005	51%	L	2	0	2	0
16	2005 bis 2009	73%	R/L	2	0	2	1
17	2009 bis 2013	53%	R	1	1	1	2
Insgesamt 1949 bis 2013				33	6	39	15
Anmerkung: R = bürgerliche Regierungskoalition, L = linksorientierte Regierung. Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis von <i>Peter Schindler</i> , Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Gesamtausgabe in drei Bänden, Baden-Baden 1999, insbesondere Bd. 2, Kapitel 9.10, S. 2184 – 2249; <i>Michael F. Feldkamp</i> , Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2010, Baden-Baden 2011, insbesondere Kapitel 8.9, S. 1033 – 1068.							

4.2. Slowenien

In Slowenien sind in der ersten Wahlperiode (1992 bis 1996) sechs Untersuchungsausschüsse eingesetzt worden, davon vier auf zwingenden Minderheitsantrag und zwei mit einfachem Mehrheitsentscheid. Aber nur die beiden von der Regierungskoalition unterstützten Ausschüsse konnten die Untersuchung mit angenommenen Berichten beenden (vgl. Tabelle 2). Diese Erfahrung trug auch dazu bei, dass in den nachfolgenden Wahlperioden wenige Untersuchungen durchgeführt wurden. Zwischen 2004 und 2008 wurde nur der Bericht der Mehrheitsenquete vom Plenum angenommen. Von 2008 bis 2011 kam es zu sieben Untersuchungen, die alle auf Minderheitsantrag entstanden, von denen aber nur zwei erfolgreich beendet wurden. Zwischen 2011 und 2014 wurden drei Minderheitsenqueten durchgeführt, von denen aber keine zu Ende geführt wurde.

Aus der slowenischen Praxiserfahrung folgt, dass zwar mehr Minderheits- als Mehrheitsuntersuchungen gestartet wurden, die meisten erfolgreichen, mit angenommenen Berichten abgeschlossenen Untersuchungen aber ursprünglich von der Mehrheit ausgingen. Es wurden von sechs Mehrheitsuntersuchungen fünf, dagegen von 19 Minderheitsuntersu-

chungen nur sechs beendet. Minderheitsanträge haben sich häufig gegen den Willen der Mehrheit nicht durchgesetzt.

Tabelle 2: Untersuchungsausschüsse des Unterhauses des slowenischen Parlaments (in Klammern die Zahl der beendeten Verfahren)

Wahlperiode		Regierungsmehrheit	Politische Richtung	Mehrheitsentscheid	Zwingende Minderheitsanträge	Vom Oberhaus initiiert	Insgesamt
1	1992 bis 1996	57%	L/R	2 (2)	4 (0)	–	6 (2)
2	1996 bis 2000	54%	L/R	2 (1)	2 (2)	1 (1)	5 (4)
3	2000 bis 2004	60%	L/R	–	2 (2)	–	2 (2)
4	2004 bis 2008	54%	R	2 (2)	1 (0)	1 (1)	4 (3)
5	2008 bis 2011	56%	L	0	7 (2)	–	7 (2)
6	2011 bis 2014	57%	L	0	3 (0)	–	3 (0)
Insgesamt 1992 bis 2014				6 (5)	19 (6)	2 (2)	27 (13)

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Daten auf der Homepage des slowenischen Parlaments (<http://www.dz-rs.si>).

4.3. Portugal

In Portugal fielen von den bisher eingesetzten 73 Untersuchungsausschüssen 42 in die Zeit, als zwingende Minderheitsanträge schon zulässig waren (vgl. Tabelle 3). Diese Wende in den 1990er Jahren führte aber nur am Anfang zu einer Steigerung der Untersuchungen, dann flachte deren Zahl – wie in Deutschland – deutlich ab. Elf der 42 Untersuchungen

Tabelle 3: Untersuchungsausschüsse des portugiesischen Parlaments

Wahlperiode		Regierungsmehrheit	Politische Richtung	Eingesetzte Untersuchungsausschüsse		Abgeschlossene Untersuchungen	
				Mehrheit	Minderheit	Mehrheit	Minderheit
1	1979 bis 1980	32%	R/L	3		2	
2	1980 bis 1983	54%	R	4		1	
3	1983 bis 1985	70%	R	9		5	
4	1985 bis 1987	35%	R	6		1	
5	1987 bis 1991	59%	R	9		6	
6	1991 bis 1995	59%	R	10	1	8	1
7	1995 bis 1999	49%	L	7	2	4	2
8	1999 bis 2002	50%	L	2	3	1	2
9	2002 bis 2005	52%	R	2	2	1	2
10	2005 bis 2009	53%	L	3	1	3	1
11	2009 bis 2011	42%	L	3	0	2	0
12	2011 bis 2014	57%	R	4	2	2	1
Insgesamt 1979 bis 2014				31	11	21	9
				73		45	

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Daten auf der Homepage des portugiesischen Parlaments (<http://www.parlamento.pt>).

gehen auf zwingende Minderheitsanträge zurück. Trotz des 2007 eingeführten minderheitsfreundlichen Verfahrens fanden immer mehr Mehrheits- als Minderheitsuntersuchungen statt. Die Mehrheit kann auch in Portugal einfacher Untersuchungsausschüsse einsetzen: Über die Zusammensetzung und den Vorsitz wird nämlich nach der allgemeinen (Mehrheits-)Regel entschieden, was bei Minderheitsanträgen schwerer fällt.

Allerdings werden die Minderheitsrechte innerhalb des Ausschusses weitgehend anerkannt und respektiert, und auch wenn es manchmal nicht zu einer Plenardebatte und zur Annahme des Berichts kommt, sind die Diskussionen im Ausschuss tiefgehend, umfassend und werden von der Öffentlichkeit verfolgt. Auch deshalb, anders als in den anderen Ländern, hatten Minderheitsenqueten in Portugal häufiger Erfolg. Dass die Untersuchungen in der 4. und 11. Wahlperiode scheiterten, war auf die schwache Position der Minderheitsregierung zurückzuführen. 2011 kam es sogar zur Auflösung des Parlaments, so dass die Untersuchungen nicht abgeschlossen werden konnten.

4.4. Litauen

Von den bisher 48 Untersuchungsausschüssen in Litauen wurden 18 mit einem zwingenden Minderheitsantrag und 30 mit einfachem Mehrheitsbeschluss eingesetzt. Die Mehrheit hat nicht nur häufiger vom Untersuchungsrecht Gebrauch gemacht, sondern auch die Erfolgsquote der Mehrheitsenqueten war höher: 80 gegenüber 66 Prozent. Das Untersuchungsrecht kann also kaum als ein Kontrollinstrument der Opposition angesehen werden. In Litauen dürfen auch die (von der Regierungsmehrheit gesteuerten) ständigen Ausschüsse Untersuchungen durchführen (ein Recht, das den ungarischen ständigen Ausschüssen 2014 auch eingeräumt wurde). Diese Aktivität ist allerdings nicht bedeutend: Bisher kam es nur zu vier solchen Verfahren.

Bemerkenswert ist die Wahlperiode 2000 bis 2004: Nach Ablösung der Minderheitsregierung 2001 stieg die Zahl der Minderheitsenqueten drastisch an. Die bürgerlichen Parteien waren aktiver in der Untersuchungstätigkeit – sowohl in der Regierung als auch in der Opposition (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Untersuchungsausschüsse des litauischen Parlaments

Wahlperiode	Regierungsmehrheit	Politische Richtung	Untersuchungen ständiger Ausschüsse	Antrag		Untersuchung erfolgreich		
				Minderheit	Mehrheit	Minderheit	Mehrheit	
1	1992 bis 1996	52%	L	0	1	5	0	5
2	1996 bis 2000	67%	R	0	2	5	1	2
3	2000 bis 2004	43%	R	0	1	2	1	1
		53%	L	0	8	5	6	5
4	2004 bis 2008	59%	L	2	4	9	4	8
5	2008 bis 2012	51%	R	2	2	2	0	2
6	2012 bis 2014	59%	L	0	0	2	0	1
Insgesamt 1992 bis 2012				4	18	30	12	24
					48		36	

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Daten auf der Homepage des portugiesischen Parlaments (<http://www.lrs.lt>).

4.5. Ungarn

In der ersten demokratischen Wahlperiode (1990 bis 1994) wurden in Ungarn insgesamt 24 Einsetzungsanträge eingereicht, wovon vier vom Antragsteller zurückgezogen wurden, und 13 in der Ausschussphase liegenblieben und gar nicht auf die Tagesordnung des Plenums kamen. Weitere sechs Anträge sind zwar auf die so genannte Themenliste, nicht aber auf die aktuelle Tagesordnung des Plenums gesetzt worden. Letztlich befasste sich das Parlament nur mit einem einzigen Untersuchungsantrag und gab dazu auch seine Zustimmung.⁴⁴ Zwischen 1994 und 1998 waren von 27 Anträgen sieben erfolgreich; tatsächlich wurden aber nur sechs Untersuchungsausschüsse eingesetzt, weil das Parlament lediglich für diese die Mitglieder wählte. Drei beendeten ihre Arbeit mit einem Bericht. Es zeigte sich, dass ein Minderheitsrecht zur Einsetzung nichts wert ist, wenn die Wahl der Ausschussmitglieder der regierungstragenden Mehrheit obliegt (vgl. Tabelle 5).

Zwischen 1998 und 2002 waren von 24 Anträgen sechs erfolgreich, aber nur in vier Fällen konnten die Untersuchungen tatsächlich anfangen. In den anderen zwei Minderheitsenqueten verweigerte die Mehrheit erneut die Wahl der Mitglieder. Auch wenn in dieser Wahlperiode doppelt so viele Oppositionsanträge eingereicht wurden, waren alle vier funktionierenden Untersuchungsausschüsse auf Antrag der Regierungsmehrheit eingesetzt worden und hatten einen Vorsitzenden aus ihren Reihen. Drei dieser vier Ausschüsse legten einen Bericht vor, aber nur zwei kamen auf die Tagesordnung. Davon wurde einer im Plenum angenommen, der andere abgelehnt.

Von 2002 bis 2006 wurden 29 Initiativen eingereicht. 15 Ausschüsse wurden tatsächlich eingesetzt, aber nur in 13 Fällen wurden Mitglieder gewählt. Abschlussberichte konnten nur zwei Ausschüsse dem Plenum unterbreiten, von denen einer angenommen wurde – jedoch nur deshalb, weil die Regierungs- und Oppositionsabgeordneten ihre Einschätzungen im Bericht getrennt formuliert hatten; so konnten alle Seiten einen für sie geeigneten Inhalt im Abschlussbericht finden.

Zwischen 2006 und 2010 führten von fünfzehn Anträgen nur sechs der Minderheit und zwei der Mehrheit zur Einsetzung eines Ausschusses. Es kam aber nur in einem einzigen Fall zur Wahl der Mitglieder, so dass die Untersuchung nur in einem Ausschuss begonnen wurde. Dieser beendete seine Arbeit ungewöhnlicherweise mit einem gemeinsamen Bericht von Regierungs- und Oppositionsseite, der später auch vom Plenum angenommen wurde.

In der Wahlperiode von 2010 bis 2014 wurden sechs Anträge auf Einsetzung angenommen, einer auf Minderheits-, fünf auf Mehrheitsantrag. Alle Ausschüsse hatten das Handeln früherer Regierungen zum Gegenstand; die derzeitige Regierung gab dabei alle erforderliche Hilfe zur Beweiserhebung. So wurden alle Untersuchungen mit angenommenem Bericht geschlossen.

Die Bilanz der Untersuchungen von sechs Wahlperioden in zwei Jahrzehnten lautet also: Von insgesamt 136 Einsetzungsanträgen endete nur ein knappes Zehntel mit einem Bericht, der vom Plenum angenommen wurde. Bedeutende politische Folgen hatten sie aber

⁴⁴ Der ursprüngliche Untersuchungsgegenstand wurde stark verändert: Statt eine generelle Untersuchung der Privatisierung der Medien durchzuführen, befasste sich der Ausschuss nur mit der Privatisierung von sieben Lokalzeitungen des Axel Springer Verlags.

nicht. Primäres Ziel der Untersuchungsausschüsse war nicht mehr die parlamentarische Kontrolle, sondern die Herstellung von Öffentlichkeit zu parteipolitischen Zwecken – und trotzdem konnten sie keine Aufmerksamkeit des Publikums gewinnen. Eine sachliche, gründliche Untersuchung gab es kaum, die Untersuchungsberichte waren eher politische Dokumente, wichtige Neuigkeiten oder Tatsachen wurden nicht aufgedeckt.

Die ungarischen Erfahrungen zeigen, dass unabhängig von der politischen Orientierung der Regierung bei Zweidrittel-Mehrheit mehr Untersuchungen beendet wurden als bei absoluter Mehrheit – allerdings nur dann, wenn die Regierungsseite daran ein Interesse hatte. Auffällig ist, dass unter bürgerlichen Regierungen (1998 bis 2002, 2010 bis 2014) nur die von der regierenden Mehrheit beantragten Untersuchungen durchgeführt wurden. Hingegen ist nicht erkennbar, dass die parteipolitische Richtung der Mehrheit einen Einfluss darauf hatte, ob die vorgeschlagenen Ausschussmitglieder gewählt wurden: Von 1998 bis 2014 hat die Parlamentsmehrheit die Mitglieder für die von der Opposition beantragten Untersuchungsausschüsse nicht gewählt, so dass die Untersuchung gar nicht erst beginnen konnte.

Tabelle 5: Untersuchungsausschüsse des ungarischen Parlaments

Wahlperiode		Regierungsmehrheit	Politische Richtung	Eingereichte Anträge		Angenommene Anträge		Gewählte Mitglieder		Eingereichte Berichte		Angenommene Berichte	
				Reg.	Opp.	Reg.	Opp.	Reg.	Opp.	Reg.	Opp.	Reg.	Opp.
1	1990 bis 1994	60%	R	11	13	0	1	0	1	0	1	0	0
2	1994 bis 1998	72%	L	2	25	1	6	1	5	0	3	0	3
3	1998 bis 2002	55%	R	8	16	4	2	4	0	3	0	1	0
4	2002 bis 2006	51%	L	9	20	6	9	4	9	0	2	0	1
5	2006 bis 2010	54%	L	3	12	2	6	0	1	0	1	0	1
6	2010 bis 2014	68%	R	6	11	5	1	5	1	4	1	5	1
Insgesamt 1990 bis 2014				39	97	18	25	14	17	7	8	6	6
				136		43		31		15		12	

Anmerkung: Reg. = Regierungsmehrheit, Opp. = Opposition.
 Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Daten auf der Homepage des ungarischen Parlaments (<http://www.parlament.hu>).

4.6. Ländervergleich: rascher Anstieg nach Einführung des zwingenden Minderheitsrechts, danach Verminderung und Stabilisierung auf geringem Niveau

Tabelle 6 zeigt die Zahl der in den fünf Ländern aufgestellten Minderheits- und Mehrheitsausschüsse. Abgesehen von Litauen und Portugal (wo es das Minderheitsrecht bis 2007 nicht gab), wurden ansonsten mehr Untersuchungsausschüsse auf Minderheits- als auf Mehrheitsanträge eingesetzt.

Tabelle 6: Eingesetzte Mehrheits- und Minderheitsenqueten

	Deutschland 1949 bis 2013		Portugal 1991 bis 2014		Slowenien 1992 bis 2014		Ungarn 1994 bis 2014		Litauen 1998 bis 2014	
Mehrheit	5	13%	31	74%	6	24%	14	47%	30	63%
Minderheit	33	87%	11	26%	19	76%	16	53%	18	37%
Insgesamt	39	100%	42	100%	25	100%	30	100%	48	100%

Quelle: Eigene Berechnung.

Wie schon festgestellt, bedeutet die Einsetzung eines Ausschusses noch lange nicht die Garantie dafür, dass die Untersuchung tatsächlich nach Absicht der Antragsteller abläuft. Eine weitere wichtige Frage ist, ob die Ausschüsse, die erfolgreiche Arbeit geleistet haben, Minderheits- oder Mehrheitsenqueten waren.

Unter „erfolgreich“ soll dabei lediglich verstanden werden, dass der Abschlussbericht vom Plenum angenommen wurde (in Ungarn, Portugal, Litauen und Slowenien) beziehungsweise in Deutschland, wo keine Abstimmung im Plenum stattfindet, ein Bericht vorgelegt wurde.⁴⁵ Insofern sind die Daten nur teilweise vergleichbar (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7: Erfolgreich abgeschlossene Mehrheits- und Minderheitsenqueten

	Deutschland 1949 bis 2013		Portugal 1991 bis 2014		Slowenien 1992 bis 2014		Ungarn 1994 bis 2014		Litauen 1992 bis 2014	
Mehrheit	5	14%	21	70%	5	45%	6	50%	24	66%
Minderheit	30	86%	9	30%	6	55%	6	50%	12	33%
Insgesamt (alle Untersuchungen)	35 (39)	100%	30 (42)	100%	11 (27)	100%	12 (30)	100%	36 (48)	100%

Quelle: Eigene Berechnung.

In Ungarn entsprang die Hälfte aller mit einem angenommenen Bericht abgeschlossenen Untersuchungen einer Mehrheitsinitiative, obwohl die Opposition dreimal so viele Untersuchungen beantragt hatte wie die Regierungsmehrheit. Ähnlich ist die Tendenz in Slowenien. In Portugal und Litauen sind überwiegend Mehrheitsenqueten erfolgreich. Deutschland hingegen, als einziges Land mit mehr abgeschlossenen Minderheits- als Mehrheitsenqueten, führt eindeutig bei der Erfolgsquote der Minderheitsenqueten, – auch wenn nur vier Untersuchungsausschüsse keine Berichte gefertigt haben (diese waren übrigens alle Minderheitsenqueten). Dieses Ergebnis überrascht nicht, da es in Deutschland selten zu einer Mehrheitsenquete kommt.

Die nicht abgeschlossenen Verfahren waren also eher von der Minderheit beantragte Untersuchungen. Dies lässt sich damit erklären, dass die Minderheitsrechte nur bei der Einsetzung und Berichterstattung gelten. Während der Untersuchungsarbeit und Beweiserhebung sind alle bedeutenden Entscheidungen – zum Beispiel das Beweiserhebungsrecht und die Annahme des Berichtes – in der Hand der Mehrheit. Die Untersuchungsvorhaben

45 Der „Erfolg“ ließe sich auch auf andere Weisen messen; dazu bedürfte es der Operationalisierung von noch zu bestimmenden Erfolgskriterien, die zum Beispiel im Erreichen der Öffentlichkeit oder der konkreten Kontrollwirkung (inhaltlich beziehungsweise personell) gesucht werden können.

der Minderheit können sich nur dann durchsetzen, wenn Minderheitsrechte auch nach der Einsetzung gesichert sind. In Deutschland wurden diesbezügliche Bestimmungen in der Geschäftsordnung 2001, in Portugal 2007 aufgenommen. In beiden Ländern ging es bei den Änderungen darum, dass die Mehrheit die Beweisanträge der Minderheit nicht verhindern kann.

Bei allen Ländern, die das zwingende Minderheitsrecht kennen, ist die Tendenz zu erkennen, dass deren Zahl nach der Einführung rasch steigt, sich dann vermindert und sich letztlich auf einer kleineren Zahl stabilisiert. Dieser Verlauf ist am besten in Deutschland zu sehen: In der ersten Wahlperiode wurden sieben Untersuchungsausschüsse eingesetzt – so viele, wie seitdem nicht mehr. Die Zahl hat sich in Ungarn und auch in den anderen Ländern seit der Einführung mit der Zeit ebenfalls verringert.

5. Voraussetzungen einer effektiven Untersuchung – Verfahrensfragen in minderheitsfreundlicher Sicht

Wie die internationalen Erfahrungen zeigen, kann der zwingende Minderheitsantrag nur dann ordnungsgemäß funktionieren, wenn sich dem Einsetzungsrecht geeignete parlamentarische Verfahrensregeln anschließen, die die Minderheitsrechte auch im Laufe der Untersuchung zur Geltung bringen können. Welche Regeln dafür unerlässlich sind, zeigt sich anhand konkreter Beispiele einiger Verfahrensfragen.

(1) Es ist empfehlenswert, die Verfahrensregeln für die Erledigung eines Mehrheits- und Minderheitsantrags voneinander zu trennen und unterschiedlich zu gestalten. Die Durchsetzung des zwingenden Minderheitsantrags muss mit besonderen Vorkehrungen gesichert sein. In Slowenien wird der zwingende Minderheitsantrag als eine *Aufforderung* genannt. Der auf die Entscheidung der Mehrheit bezogene Antrag wird hingegen als eine *Bitte* in den Untersuchungsverfahrenregeln⁴⁶ bezeichnet. Es gelten sinngemäß abweichende Regeln für die zwei Verfahren.

(2) Für den Schutz der Minderheitsrechte ist es wichtig, dass der zwingende Minderheitsantrag durch eine Mehrheitsabstimmung nicht verändert werden kann. Sonst würde das Recht, dass die antragstellende Minderheit über den genauen Gegenstand der Untersuchung selbst entscheiden kann, entleert. Es ist also erforderlich, dass zum Gegenstand der Untersuchung weder bei der Beschlussfassung noch später im Laufe der Untersuchung ein Änderungsantrag eingereicht werden kann. So kann das ursprüngliche Untersuchungsziel gesichert werden.

Allerdings sollte dem Plenum oder dem Parlamentspräsidenten eine Möglichkeit gegeben werden, rechtswidrige Untersuchungsanträge (zum Beispiel bei Obstruktion oder Grundrechtsverletzungen) zurückzuweisen. Die Veränderung des Antrags ist in Deutschland nur mit der Zustimmung der Antragsteller möglich.⁴⁷ Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts⁴⁸, die unter dem PUAG fortgilt, ist es aber auch gegen den Willen der antragstellenden Minderheit zugelassen, ergänzende Fragen hinzuzufügen, die dazu

46 Vgl. Verfahrensregeln Slowenische Parlamentarische Untersuchungen (VSPU) (Poslovnik o parlamentarni presikavi) vom 9. November 1993, § 3.

47 Vgl. PUAG, § 2 (2).

48 Vgl. BVerfGE 49, S. 70 (S. 88).

nötig sind, ein reales Bild über den Gegenstand der Untersuchung zu bekommen – vorausgesetzt, dass sie sich auf den gleichen Gegenstand beziehen, dessen Wesen nicht verändern, und nicht zu einer grundlosen Verspätung führen.⁴⁹ Im Falle einer von der Mehrheit initiierten Untersuchung kann der Antrag nur durch diese selbst geändert werden; der Minderheit sollen hier keine Sonderrechte entstehen. Die Veränderung des zwingenden Minderheitsantrags durch die Mehrheit hat zu einer Diskussion im Fall des so genannten Lügenuntersuchungsausschusses im Jahre 2002 geführt.⁵⁰

In Slowenien wird zwischen *Bitten* und *Aufforderungen* unterschieden. Erstere bedürfen einer einfachen Mehrheit; zur Einreichung besteht kein Quorum. Aufforderungen benötigen hingegen die Unterstützung von mindestens einem Drittel der Abgeordneten; das Plenum muss dem Antrag stattgeben. Den Inhalt einer Bitte kann das Plenum sowohl erweitern als auch beschränken. Die Ergänzung einer Aufforderung ist dagegen nur dann möglich, wenn sie mit dem ursprünglich vorgeschlagenen Untersuchungsgegenstand im Zusammenhang steht und die Antragsteller damit einverstanden sind. Sonst wird die Aufforderung vom Plenum in unveränderter Form beschlossen.⁵¹ Der Gesetzgeber eröffnet den slowenischen Untersuchungsausschüssen eine interessante Interpretationsmöglichkeit: Wenn sie bezüglich des genauen Gegenstands der Untersuchung unsicher sind, können sie durch eine von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder getragene Entscheidung, das Plenum für eine Klärung oder Präzisierung anrufen. Der Beschluss des Plenums hierzu ist angenommen, wenn ein Drittel der Abgeordneten kein Veto einlegt.

In Ungarn konnte zwischen 1994 und 1997 überhaupt kein Änderungs- zum Einsetzungsantrag eingereicht werden. Seit 1997 sind nur solche Änderungsanträge verboten, die entweder den Namen des Ausschusses oder den Gegenstand der Untersuchung betreffen.

(3) Ähnlich wie beim Veränderungsverbot ist es für den Minderheitsschutz wichtig, dass die Parlamentsmehrheit nicht die von der Minderheit initiierte Untersuchungsarbeit vor dem Fristtermin verhindern kann. Obwohl das Plenum theoretisch (als „Herr der Untersuchung“) den Ausschuss auch vor der Berichterstattung auflösen könnte, muss im Falle einer Minderheitenenquete gesichert sein, dass dies nicht willkürlich geschehen kann. In Deutschland benötigt man eine Mehrheit von drei Viertel der Abgeordneten, um eine Minderheitenenquete aufzulösen. Die Zusammensetzung dieser Stimmen ist irrelevant, es ist nicht zu prüfen, wie die damaligen Antragsteller abgestimmt haben. Wenn die parlamentarische Mehrheit den Untersuchungsausschuss mit kleinerer Quote einstellt, kann dagegen das Verfassungsgericht angerufen werden.

Die Beendigung der Untersuchung ist in Slowenien ebenfalls nur mit Einverständnis der Antragsteller möglich. Eine beendete Untersuchung kann jederzeit durch Plenarbeschluss auf Antrag des Untersuchungsausschusses oder eines Drittels der Abgeordneten fortgesetzt werden. Ein Aufschieben der Untersuchung durch das Plenum ist auch möglich, allerdings nur auf Antrag des Ausschusses oder der Antragsteller. Wenn ein Drittel der Abgeordneten

49 Vgl. Dieter Wiefelspütz, Das Untersuchungsausschussgesetz des Bundes, in: ZParl, 33. Jg. (2002), H. 3, S. 551 – 572.

50 Ronald Pofalla hält die Ergänzung des Antrags für rechtswidrig, weil bei der Abstimmung im Plenum die Abgeordneten nicht mit einer Dreiviertel-Mehrheit abgestimmt haben, das heißt die Antragsteller der Ergänzung nicht zugestimmt haben. Siehe Ronald Pofalla, Das Bepackungsverbot gemäß § 2 Abs. 2 PUAG am Beispiel des „Lügenuntersuchungsausschusses“, in: DÖV, 57. Jg. (2004), H. 8, S. 335 – 339.

51 Vgl. VSPU, § 4.

einen Neubeginn der Untersuchung wünscht, muss auch geprüft werden, was die ursprünglichen Antragsteller darüber denken. Sollte deren Mehrheit dagegen sein, muss die Wiederaufnahme der Untersuchung abgelehnt werden.⁵²

(4) Es stellt sich ferner die Frage, ob es zulässig ist, für die Untersuchung desselben Gegenstandes mehrere Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Es kann nämlich vorkommen, dass das Plenum durch Mehrheitsentscheid zwei auf dasselbe Thema gerichtete Anträge (einen Minderheits- und einen Mehrheitsantrag) annimmt. Eine mögliche Lösung ist, dass nach der Einreichung des Minderheitsantrags keine Anträge mehr zu demselben Thema unterbreitet werden können und nur über den ersten Antrag abgestimmt werden kann. Denkbar wäre auch, dass der Minderheitsantrag Vorrang hat, auch wenn er nicht als erster eingereicht worden ist.

(5) Eine erfolgreiche parlamentarische Untersuchung erfordert, dass nach der Stellung des Antrags zügig ein funktionsfähiger Untersuchungsausschuss zustande kommt. Insofern ist es nicht egal, zu welchem Zeitpunkt der Einsetzungsantrag auf die Tagesordnung des Plenums kommt. Wichtig ist, dass die parlamentarische Mehrheit mit Verfahrensmitteln den Anfang der für sie unbequemen Untersuchungen nicht zu verhindern vermag. Es kann die Absicht der Antragsteller und die Tatsachenermittlung entscheidend behindern, wenn das Plenum die Einsetzung verzögert.

Im Falle eines zwingenden Minderheitsantrages muss der Deutsche Bundestag „unverzüglich“ entscheiden.⁵³ Es gibt zwar keine festen Fristen, aber die Regel bedeutet in der Praxis, dass der Antrag auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung aufgenommen und dort darüber verhandelt wird.⁵⁴ Eine Überweisung an Fachausschüsse findet nicht statt. In Slowenien setzt der Parlamentspräsident den Antrag ebenfalls auf die Tagesordnung der nachfolgenden Sitzung, wenn die Initiatoren ihn im Falle einer Bitte 30 Tage vorher, im Falle einer Aufforderung acht Tage vorher (in begründeten Fällen noch am selben Tag) einreichen.⁵⁵ Auch in Litauen wird für eine rasche Entscheidung gesorgt: Über den zwingenden Minderheitsantrag soll in der auf die Einreichung des Antrages folgenden Sitzung entschieden werden.

In Ungarn gibt es hingegen keine feste Frist zur Beschlussfassung. Laut parlamentarischer Praxis muss ein Einsetzungsantrag sowohl der Mehrheit als auch der Minderheit – wie alle sonstigen Anträge – dem Ausschuss für Verfassungsfragen zur Vorbereitung der Plenardebatte vorgelegt werden, der zur Vorbereitung der Plenardebatte eine Beschlussfassung zu erstellen hat. Den Verfassungsausschuss bindet aber keine Frist. Aber selbst wenn er seine Arbeit beendet hat und auch das Plenum – seine Pflicht erfüllend – über den Antrag entschieden hat, ist noch kein Untersuchungsausschuss funktionsfähig eingesetzt, denn es gibt noch keine Mitglieder. Diese müssen nämlich durch einen anderen Plenarentscheid gewählt werden. Aber wenn die Parlamentsmehrheit die Mitglieder nicht wählt, wird der Beginn der Untersuchung verschoben, wobei der Minderheit kein Rechtsbehelf zur Verfügung steht. Eine mögliche Lösung wäre ein automatischer Vorgang, der garantieren würde, dass der rechtmäßige Minderheitsantrag eine Reihe von Verfahrensschritten startet, die un-

52 Vgl. ebenda, § 21.

53 Vgl. PUAG, § 2.

54 Vgl. *Julia Platter*, Das parlamentarische Untersuchungsverfahren vor dem Verfassungsgericht, Berlin 2004, S. 50.

55 Vgl. VSPU, § 3.

unterbrochen bis zum Anfang der Untersuchung führen. Eine ähnliche Regel findet sich in der portugiesischen Verfassung.

(6) Welcher Rechtsakt schafft eigentlich den Untersuchungsausschuss: der eingebrachte Einsetzungsantrag oder der Einsetzungsbeschluss des Plenums? Theoretisch müssen die Abgeordneten beim Minderheitsantrag für die Einsetzung stimmen, sonst handeln sie verfassungswidrig. Diese Entscheidung konfliktiert aber mit dem Prinzip des freien Mandats, da die Abgeordneten über den Antrag nicht frei entscheiden können. In Ungarn stellte der Geschäftsordnungsausschuss des Parlaments fest, dass die Abgeordneten über Minderheitsanträge nur mit „ja“ abstimmen dürfen.⁵⁶

Als Lösung bieten sich mehrere Verfahrensvarianten an: Einerseits kann das Plenum überhaupt von der Wahl absehen, und die formelle Entscheidung wird vom Parlamentspräsidenten getroffen. Andererseits könnte das Plenum auf einen formellen Einsetzungsakt überhaupt verzichten. In diesem Fall kann der Ausschuss – wenn alle rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind – automatisch eingesetzt werden.

Gegen die zweite Lösung steht das Argument, dass für eine legitime Einsetzung des Ausschusses eine förmliche Entscheidung notwendig ist⁵⁷, auf Grund derer das Gesamtparlament die verfassungsrechtliche Verantwortung trägt und die auch die Fragen der zeitlichen und faktischen Gültigkeit der Einsetzung klärt. Das deutsche Grundgesetz regelt die Art der Einsetzung nicht, aber das PUAG (ähnlich zum Ungarischen Hausrecht) schreibt eine parlamentarische Entscheidung vor.⁵⁸ Für die Veränderung des Untersuchungsmandats ist ebenfalls eine Entscheidung des Plenums erforderlich. Ein Beschluss ist also trotz des Minderheitsrechts nötig. Zudem gilt, dass die Mehrheit nur zulässigen Anträgen stattgeben muss und ihr daher eine bei der Beschlussfassung ausübende Pflicht zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit zukommt.

(7) Wichtig ist ferner, welches Organ für eine rechtliche Kontrolle des zwingenden Minderheitsantrags zuständig ist und ob es überhaupt möglich ist, einen „Rechtmäßigkeitsfilter“ in das System einzubauen. Wenn es die Aufgabe des Plenums ist, werden minderheitsfreundliche Regeln gebraucht, die einerseits die Minderheitsrechte, andererseits die Rechtmäßigkeit und Wirksamkeit der Untersuchung garantieren. Es erscheint gerechtfertigt, dass sich die Mehrheit in diesem Fall nur auf Verfassungs- oder Gesetzswidrigkeit berufen und ihre eventuell vorhandenen politischen Sorgen nicht zur Geltung bringen kann. Die Kontrolle durch das Verfassungsgericht kommt ebenfalls in Frage. Das PUAG sieht vor, dass die Mehrheit den vollständigen Minderheitsantrag aus rechtlichen Gründen nicht ablehnen darf; höchstens kann sie ihn auf seine rechtmäßigen Teile beschränken.⁵⁹ Dagegen kann sich die Minderheit beim Verfassungsgericht wehren.⁶⁰ Die Mehrheit kann den Minderheitsantrag ohnehin ausschließlich aus rechtlichen Gründen angreifen; sie darf keine Ziel- und Notwendigkeitskontrolle ausüben.

56 Vgl. Stellungnahme des Geschäftsordnungsausschusses vom 1. Juni 1995.

57 Vgl. *Paul Glaußen / Lars Brocker*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, Köln 2004, S. 90.

58 Vgl. PUAG, § 1 (2).

59 Vgl. ebenda, § 2 (3).

60 Eine Analyse zu dieser Problematik liegt vor bei *Jörg Mohr*, Dogmatik und prozessuale Geltendmachung des verfassungsrechtlichen Minderheitsrechts bei parlamentarischen Untersuchungen des Bundestages, in: ZParl, 35. Jg. (2004), H. 3, S. 468 – 486.

In den anderen Ländern ist ein ähnlicher Rechtsschutz durch ein Verfassungsgericht nicht bekannt. Der Minderheitsantrag kann in Portugal vom Parlamentspräsidenten im Falle eines Mangels abgelehnt werden. Gegen diese Ablehnung kann ein Rechtsbehelf eingelegt werden, über den das Plenum mit einfacher Mehrheit entscheidet.⁶¹ Auch in Ungarn gibt es keinen weiteren Rechtsbehelf gegen die Entscheidung des Verfassungsausschusses oder des Plenums.

6. Fazit: kein effektiver zwingender Minderheitsantrag, außer in Deutschland

Im parlamentarischen Untersuchungsrecht erscheint es als geeignetes Verhältnis zwischen den Kompetenzen der Parlamentsmehrheit und der Opposition, das Einsetzungs- und Beweiserhebungsrecht (inklusive der Bestimmung des Untersuchungsgegenstandes, der zu beweisenden Tatsachen und des Inhalts des Berichts) der Opposition als qualifizierter Minderheit einzuräumen. Auch wenn es akzeptabel wäre, dass der Untersuchungsbericht durch Mehrheitsentscheid der Mitglieder des Ausschusses zustande kommt, sollte der Bericht die abweichenden Meinungen der Ausschussminderheit beinhalten. Es ist ein Recht und eine Pflicht der Mehrheit, die Konsequenzen aus der Untersuchung zu ziehen, das heißt darüber zu entscheiden, ob und welche Maßnahmen auf Grund des Untersuchungsergebnisses erforderlich sind. Die politische Verantwortung muss nämlich nach dem demokratischen Prinzip die Mehrheit tragen.

Die deutschen Regeln entsprechen diesem idealen Arbeitsverteilungsmodell. Das Institut des zwingenden Minderheitsantrages lässt sich aber außerhalb seiner Heimat nicht erfolgreich umsetzen, wenn der Minderheit außer dem Einsetzungsrecht keine Verfahrens- und Beweiserhebungsrechte zustehen. In Ungarn lässt sich das im regionalen Vergleich relativ starke Einsetzungsrecht nicht durchsetzen, denn die parlamentarische Mehrheit verfügt über genügend Verfahrensmittel, die Untersuchungen der Minderheit zu blockieren.

Es ist für die Minderheit ein hohles Recht, wenn sie Untersuchungsausschüsse zwar relativ einfach einzusetzen kann, diese aber vollkommen handlungsunfähig sind. Für dieses Problem hat der Gesetzgeber in Ungarn eine fragwürdige Lösung gefunden: Statt die Verfahrensrechte zu verwirklichen, schaffte er 2014 die Möglichkeit des zwingenden Minderheitsantrags völlig ab. Weiterhin kann ein Fünftel der Abgeordneten die Einsetzung zwar beantragen, nicht aber erzwingen. Das Verschwinden der Untersuchungsausschüsse wird von der öffentlichen Meinung wahrscheinlich nicht beweint werden, denn der Untersuchungsausschuss war in Ungarn nie ein richtig funktionierendes, erfolgreiches Institut des Parlamentsrechts.

Es ist fraglich, ob der zwingende Minderheitsantrag in einer Politischen Kultur, in der die Minderheitsrechte nicht vollkommen gesichert werden, funktionsfähig und wirksam ausgestaltet werden kann. Bisher lassen sich jedenfalls erfolgreiche Lösungen außerhalb Deutschlands, wo (unter den untersuchten Ländern) die längste Untersuchungstradition herrscht, nicht finden.

61 Vgl. Portugiesisches Untersuchungsausschussgesetz (UAGP) (Regime Juridico dos Inqueritos Parlamentares) vom 1. März 1993, § 3.