

Parlamentari < e Untersuchung+a+scü^e: Ein wenig Hornberger Scießen?

Von Falko Gramse

Das Ansehen des parlamentarischen Kontrollorgans „Untersuchungsausschuß“ ist wesentlich schlechter als der oft herausragende Wert seiner schwierigen Arbeit.

1. Am Mittwoch, den 15. Juni 2005, entschied das Bundesverfassungsgericht, daß der „Visa-Untersuchungsausschuß“ seine Beweisaufnahme wie von der Minderheit seiner Mitglieder gewünscht trotz der voraussichtlichen Neuwahl des Bundestages im Herbst diesen Jahres, vermutlich an dem von allen Bundestagsparteien erhofften 18. September 2005, fortzusetzen habe. Das Gericht folgte damit dem Eilantrag der Bundstagsfraktionen der CDU/CSU und der FDP, die das Bundesverfassungsgericht deswegen um eine Entscheidung ersucht hatten, weil die Mehrheit der Ausschußmitglieder aus den Bundestagsfraktionen der SPD und der „Grünen“ eine Beendigung der Beweisaufnahme gegen den Widerspruch der Ausschußminderheit beschlossen hatten. Dadurch wollte die Mehrheit der „rot-grünen Ausschußmitglieder“ völlig sachfremd überlegt deswegen eine weitere Beweisaufnahme und damit Zeugenvernehmung des Noch-Bundesinnenministers Schily verhindern, da sie zu Recht eine für den Noch-Bundesaußenminister Fischer und damit für die hauptsächlich von ihm zu verantwortende, grünideologisch begründete „Visapraxis“ negative Aussagen befürchteten, die sich dann auch vor allem für die „Grünen“ nachteilig im Bundestagswahlkampf auswirken könnten, insbesondere dann, wenn eine Beweiswertung von Schilys Aussage Widersprüche zu Fischers Aussage ergibt, so daß möglicherweise sogar Fischer erneut in den Zeugenstand treten müßte. Es ist ja schon lange kein Geheimnis mehr, daß Schily bisher zu den schärfsten Kritikern des „Fischer-Volmer-Erlasses“ gehört und daß es wegen der liberalisierten Praxis bei der Visavergabe für Ost- und Südosteuropäer, besonders für Russen und Ukrainer nach der Entscheidungspraxis „im Zweifel für die Reisefreiheit“ zu einer heftigen Kontroverse zwischen Mitarbeitern des Auswärtigen Amtes und des Bundesinnenministeriums einschließlich der nachgeordneten Behörden Bundeskriminalamt und Bundesgrenzschutz wegen der Vernachlässigung von Sicherheitsüberlegungen und Sicherheitsbedenken kam.

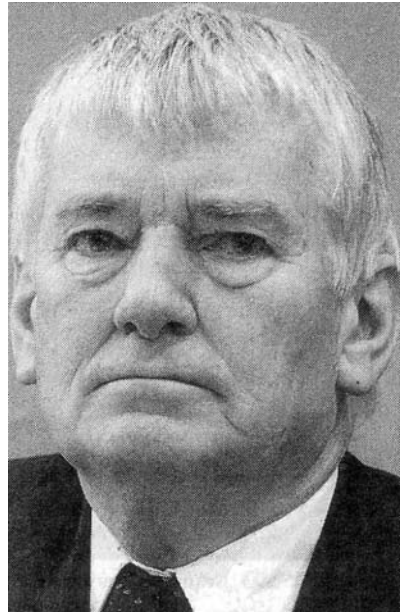
Gegenüber dem Bundesverfassungsgericht hatte die „Ausschußmehrheit“ ihr parteipolitisches Motiv für die Beendigung der Beweisaufnahme selbstverständlich nicht, sondern lediglich das Argument vorgetragen, die Zeugenbefragung sollte nicht mehr fortgesetzt werden, damit der Ausschuß noch vor der zu erwartenden Auflösung des Bundestages einen Sachstandsbericht fertigen und dem Bundestagsplenum vorlegen könne.

Diese Vorgehensweise und Entscheidung der Mehrheit der Ausschußmitglieder erklärte das Bundesverfassungsgericht zur Genugtuung der CDU/CSU- und FDP-Ausschußmitglieder für unzulässig, vor allem mit der Begründung, daß ein vorzeitiges Ende der Legislaturperiode des Bundestages erst dann angenommen werden könne, wenn der Bundespräsident Horst Köhler als das dafür zuständige Verfassungsorgan den Bundestag gemäß Artikel 68 Absatz 1 Satz 1 GG auflöst und bis dahin müsse ein Untersuchungsausschuß weiterarbeiten.

Na wir werden aufmerksam verfolgen, wie es jetzt weitergeht, zumal noch nicht einmal feststeht, daß es überhaupt zu einer vorzeitigen Auflösung des Bundestages kommt, aber dazu später mehr.

2. Obwohl in den Medien häufig erwähnt und für die Parlamentsarbeit von erheblicher Bedeutung, sind Position und Funktion, also die parlamentarische Bedeutung und die Arbeitsweise von Parlamentsausschüssen, besonders der Untersuchungsausschüssen und des für sie geltenden Verfahrensrecht weitgehend unbekannt.

Ausschüsse dienen der Vorbereitung der Plenarverhandlungen und Plenarentscheidungen des Bundestages, insbesondere der Vorberatung der zu beschliessenden Gesetze bzw. Erstellung mehrheitsfähiger Beschlußvorlagen durch – in der Regel – sachkundige Abgeordnete.



Otto Schily

Weitere Funktion der Ausschüsse ist die Wahrnehmung von Kontrollaufgaben gegenüber der Regierung. Man denke nur an das Einwirken des Verkehrsausschusses auf den Bundesminister für Verkehr im Zusammenhang mit „Toll Collect“ und der LKW-Maut auf den Bundesautobahnen.

Ausschüsse sind grundsätzlich nur mit Abgeordneten besetzt und deshalb abzugrenzen von gemischt besetzten Gremien, wie beispielsweise dem Vermittlungsausschuß nach Artikel 77 Absatz 2 GG, der eine gemeinsame Einrichtung von Bundestag und Bundesrat im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens ist und somit für eine gemeinsame Beratung von Gesetzen zwischen Bundestag und Bundesrat vorgesehen ist und der bei den sogenannten „Zustimmungsgesetzen“ besonders häufig tätig werden muß, wenn im Bundestag und im Bundesrat – wie derzeit – unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse herrschen.

Nach den Artikeln 45 und 45a und 45c GG bestehen folgende, auch in den Medien des öfteren erwähnte Ausschüsse: Ausschuß für Angelegenheiten der Europäischen Union, Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten, Ausschuß für Verteidigung und der für Bürger besonders wichtige Petitionsausschuß als parlamentarischer Beschwerdeausschuß. Denn nach Artikel 17 GG, einem Grundrecht, haben alle deutschen und ausländischen Bürger, die in der Bundesrepublik wohnen, das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich, also nicht anonym, mit Bitten oder Beschwerden an die „Volksvertretungen“ (Bundestag, Länderparlamente, Kreis- und Gemeindeparlamente) zu wenden.

In der Verfassung nicht ausdrücklich erwähnt, aber dennoch Pflichtausschuß kraft gesetzlicher Regelung, ist der Wahlprüfungsausschuß (vgl. § 3 Wahlprüfungsgesetz), der gemäß Artikel 41 Absatz 1 Satz 1 GG in Verbindung mit dem Wahlprüfungsgesetz über die Rechtmäßigkeit und damit über die Gültigkeit von Wahlen zum Bundestag zu entscheiden hat, was bei der kommenden Bundestagswahl Bedeutung bekommen kann, wenn eine ordnungsgemäße Zulassung der neuen Linkspartei (PDS und WASG) zur Wahl bestritten werden sollte.

Weitere Parlamentsausschüsse sind üblich und praktisch unentbehrlich, z. B. Innenausschuß, Rechtsausschuß, Haushaltsausschuß, auswärtiger Ausschuß, zu denen korrespondierend die Fraktionen ihre Ausschüsse haben.

Von den Bundestagsausschüssen und dem Vermittlungsausschuß zu unterscheiden sind die sogenannten beratenden Hilfsorgane oder Bera-

tungsgremien, wie zum Beispiel der Nationale Ethikrat oder besonders wichtig für die Bundesregierung und deren Finanz- und Wirtschaftspolitik der vom Bundespräsidenten berufene Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, bestehend aus 5 Wirtschaftswissenschaftlern („fünf Weisen“), der die bekannten Jahres- und bei Bedarf Sondergutachten erstellt.

3. Von Artikel 44 GG vorausgesetzt wird das Recht des Parlaments, sich die für seine Entscheidungen erforderlich gehaltene Informationen zu beschaffen und Mißstände zu untersuchen (Enqueterecht). Der Ausübung dieses Rechts dienen die Untersuchungsausschüsse. Da die Mehrheitsfraktionen ihre Informationen über die von ihr getragene Regierung erhalten durch Anwesenheit des Regierungschefs und/oder der Minister in den Fraktionssitzungen und auf diese Einfluß nehmen können, handelt es sich bei dem Recht zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen vornehmlich um ein Mittel der Opposition, von dem sie bereits in der ersten Legislaturperiode des Bundestages 9mal Gebrauch gemacht hat. Mithin stellt das parlamentarische Untersuchungsrecht gemäß Artikel 44 und 45a Absatz 2 GG (Ausschuß für Verteidigung hat auch die Rechte eines Untersuchungsausschusses) wohl die schärfste, wenn auch nicht immer wirkungsvollste, klassische politische Waffe des Parlaments, besonders der Oppositionsfraktionen dar, Regierung und Verwaltung punktuell zu kontrollieren, Mißbräuche aufzudecken und gegebenenfalls zu rügen und damit die parlamentarische Verantwortlichkeit wahrzunehmen. Im Rahmen seines Enqueterechts, also des parlamentarischen Rechts auf „Untersuchung“ (= Enquete), hat der Bundestag nach Artikel 44 Absatz 1 Satz 1 GG das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht (Minderheitenrechtsschutz!), einen Untersuchungsausschuß als Hilfsorgan des Bundestages einzusetzen. Die Bedeutung von Artikel 44 Absatz 1 Satz 1 GG liegt somit hauptsächlich darin, daß er der in Opposition befindlichen Parlamentsminderheit die Befugnis gibt, die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zu erzwingen. Dieses Recht des Parlaments folgt aus seiner im 19. Jahrhundert erstrittenen verfassungsrechtlichen Autonomie und seinem Selbstorganisationsrecht. Der Einsetzungsantrag und dann gleichfalls der Einsetzungsbeschluß müssen das Untersuchungsthema hinreichend genau bezeichnen.



Ludger Volmer

Das Minderheitenrecht umfaßt ebenfalls das Recht zur alleinigen Festlegung des Untersuchungsgegenstandes auch gegen Wunsch und Willen der Parlamentsmehrheit. Änderungen oder Erweiterungen durch einen Beschluß der Parlamentsmehrheit über den Minderheitenantrag hinaus sind mithin grundsätzlich verboten, weil anderenfalls das Minderheitenrecht des Artikels 44 Absatz 1 Satz 1 GG vereitelt oder zumindest beeinträchtigt werden könnte. Zulässig sind allenfalls eine redaktionell klarere Fassung und die Einbeziehung von Zusatzfragen, wenn sie zwecks Gewinnung eines wirklichkeitstreuere Bildes

des des beantragten Untersuchungs- und Prüfungsthemas nötig sind, um ein umfassenderes und klareres Bild des angeblichen aufklärungsbedürftigen Mißstandes zu vermitteln. Auch dann müssen sie jedoch denselben Untersuchungsgegenstand betreffen und diesen im Kern unverändert lassen. Für den „Visa-Untersuchungsausschuß“ hieße das, die Parlamentsmehrheit könnte nicht die Visaerteilungspraxis zur Zeit der CDU/CSU-FDP-Regierungen zum weiteren, selbständigen Untersuchungsgegenstand machen. Nur für die Beantwortung der Frage, inwieweit der „Fischer-Volmer-Erlass“ von den Erlassen der Vorgängerregierungen mit einer Erleichterung der Visaerteilungspraxis abweicht, könnte dazu Aufklärung nötig werden.

4. Die Ausschufßeinsetzung mit vollständigem Untersuchungsauftrag muß sogleich nach Antragstellung erfolgen, das heißt, in der ersten Plenarsitzung nach Antragstellung und Eingang dieses Antrages beim Bundesagspräsidenten.

Welchem Zweck solche Untersuchungsausschüsse letztendlich dienen sollen, ist dem Grundgesetz ausdrücklich nicht zu entnehmen. Indessen,



Josbka Fischer

bei dem Enqueterecht handelt es sich um ein dem Parlament eingeräumtes verschärftes Frage- und Kontrollrecht, um sich selbst unabhängig von anderen Staatsorganen die zur Wahrung seiner Funktion notwendigen Informationen zu beschaffen. Der Klarheit halber und zum besseren Verständnis: Nach dem Gegenstand der Untersuchung unterscheidet man herkömmlich drei Enquetearten, und zwar

- a. die Gesetzgebungenquete, die der Vorbereitung einer gemäß Artikel 76 Absatz 1 GG aus der Mitte des Bundestages einzubringende Gesetzesvorlage dient,
- b. die Enquete zur Wahrung des Ansehens des Parlaments und
- c. die uns hier interessierende Kontrollenquete, die durch Untersuchungsausschüsse Regierung und Verwaltung kontrollieren sowie Mißstände und Skandale aufklären soll, letzteres insbesondere auch zur Wahrung des Ansehens des Parlaments, zum Beispiel durch Untersuchung des Verhaltens einzelner Abgeordneter. Ebenso Bedeutung haben die bereits erwähnte, der fachmännischen Vorbereitung gesetzgeberischer Arbeit dienenden Untersuchungsausschüsse. Vor allem diesem Zweck dienen jedoch eher und besser die seit der Sechsten Wahlperiode des Bundestages (1969) existierenden Enquetekommissionen nach den §§ 56 und 74 der Geschäftsordnung des Bundestages, in denen zu den einzelnen Gesetzesentwürfen vor allem Sachverständige gehört werden. Der Untersuchungsausschuß ist eine parlamentarische, keine gerichtliche Einrichtung. Es geht um politische Zweckmäßigkeitserwägungen und nicht um gerichtliche Kontrolle, wenn auch vielfach politische Entscheidungen auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu über-

prüfen sind. Dementsprechend stellt der abschließende Ermittlungsbericht (Schlußbericht) des Untersuchungsausschusses an das Plenum einen gerichtsfreien Hoheitsakt dar, der wie auch alle sonstigen Beschlüsse und Zwischenberichte des Ausschusses der richterlichen Erörterung entzogen ist, das heißt, wegen des Inhalts gerichtlich auch dann nicht angefochten werden können, wenn er den Verdacht strafbarer Handlungen enthält. Jedoch sind alle Gerichte nach Artikel 44 Absatz 4 Satz 2 GG in der Würdigung und Beurteilung des der Untersuchung zugrunde liegenden Sachverhalts frei und daher nicht an den Inhalt der Ausschlußberichte gebunden. Hat ein Untersuchungsausschuß beispielsweise festgestellt, daß sich ein Bundesminister in einer bestimmten Angelegenheit korrekt verhalten und somit nicht gesetzeswidrig gehandelt hat, so hindert dies ein Gericht nicht, den gleichen Sachverhalt als schadensersatzpflichtige Amtspflichtverletzung des Bundesministeriums nach § 839 BGB, Artikel 34 GG zu werten. Sollte der „Visa-Untersuchungsausschuß zum Ergebnis kommen, daß der „Fischer-Volmer-Erlass“ trotz einer laxen Visa-Vergabe mit der Folge einer Einschleusung von Tausenden von illegalen Zuwanderern durch Erschleichung von Visa mit Hilfe falscher Unterlagen und Angaben nicht zu beanstanden sei, könnten Gerichte das anders beurteilen und feststellen, daß der umstrittene deutsche Visa-Erlass aus dem Jahre 2000 gegen EU-Recht verstoßen hat, wie dies auch der EU-Justizkommissar Franco Frattini festgestellt hat.

5. Zum Einsetzungsantrag bzw. -beschluß ist, wie festgestellt, das Beweisthema zu nennen. Ausschüsse nach Artikel 44 GG können, da die Verfassung zu Recht eine inhaltliche Eingrenzung ihrer möglichen Untersuchungsthemen nicht enthält, mit Untersuchungen jeglicher Art und Güte beauftragt werden. Allerdings sind dabei drei Zulässigkeitsanforderungen zu beachten, die sich aus der Aufgabe eines Untersuchungsausschusses, Mißbräuche aufzudecken, ergibt, so erstens eine klare Abgrenzung des Beweisthemas, das heißt, der Gegenstand der Untersuchung muß im Plenarbeschluß hinreichend bestimmt bezeichnet sein. Dieses rechtsstaatliche Erfordernis ergibt sich letztlich aus den noch zu erörternden Eingriffsbefugnissen des Ausschusses gegenüber Dritten und dem berechtigten Anspruch der Zeugen, sich auf ihre Aussage, gegebenenfalls mit Hilfe des einschlägigen Akteninhalts (Besprechungsvermerke, Sitzungsprotokolle und/oder Telefongesprächsvermerke) vorbereiten zu können.

Ferner muß die Aufklärung im öffentlichen Interesse liegen, wofür die Ermittlungstätigkeit des „Visa-Untersuchungsausschusses“ ein gutes Beispiel darstellt. Denn die Öffentlichkeit hat ein berechtigtes Interesse daran, zu erfahren, welche Regierungsentscheidungen zu der „Erleichterung“ der Visaerteilung geführt haben, ob dabei Sicherheitsaspekte zumindest fahrlässig vernachlässigt wurden und wer im Bundesaußenministerium dafür verantwortlich ist?

Außerdem dürfen nur Tatsachen oder entsprechende tatsächliche Zusammenhänge durch Beweiserhebung ermittelt, festgestellt, und politisch gewertet werden wie beispielsweise die Verantwortlichkeit für die großzügige Visavergabe und ihre Negativfolgen, durch eine ungenügende Prüfung der Vergabevoraussetzungen. „Fischer ist schuld!“ Stimmt das?

Schließlich wird die Zuständigkeit des Untersuchungsausschusses durch das Gewaltenteilungsprinzip und die bundesstaatliche Ordnung begrenzt, so daß der Ausschuß als Organ des Parlaments nur Aufgaben wahrnehmen darf, die auch das Parlament wahrnehmen könnte. Mithin muß der Ausschuß des Bundestages den Zuständigkeitsbereich des Bundestages und genauso wie jeder Untersuchungsausschuß eines Landesparlaments den Gewaltenteilungsgrundsatz beachten. Das angebliche Fehlverhalten eines Landesministers, eventuell durch zweckwidrige Verwendung von Steuergeldern, darf daher nur der Ausschuß des Landesparlaments aufzuklären versuchen. Allerdings darf ein Bundestagsausschuß seine Ermittlungen und Beweiserhebungen ausnahmsweise auch auf Angelegenheiten der Landesverwaltung erstrecken, soweit sie als Beweismaterial für das bundesrelevante Untersuchungsergebnis ohne Bewertung landesbehördlichen Handelns bedeutsam sind.

Hinzu kommt, aus der Kompetenz zur parlamentarischen Erörterung aller Fragen von politischem Interesse allein folgt nicht die Kompetenz zur Untersuchung aller Fragen. Die Untersuchung muß auf einen verfassungsrechtlich zulässigen Parlamentsbeschluß hinzielen, beispielsweise in Beantwortung der Fragen, ob und gegebenenfalls inwieweit die Visaerteilungsvoraussetzungen auf Veranlassung oder zumindest mit Kenntnis und Billigung des Noch-Bundesaußenministers Fischer liberalisiert und wann Fischer die Negativfolgen einer „Visaerschleichung“ bzw. eines „Visamißbrauchs“ bekannt wurden sowie ob und wann dagegen unverzüglich, schnell und wirkungsvoll durch eine Änderung der Visavergabepaxis eingeschritten wurde.

Mithin ist die Ausschußuntersuchungstätigkeit wie bei dem auf Antrag aller Abgeordneter der CDU und CSU eingesetzten Untersuchungsaus-

schuß zum „Visamißbrauch“ in der Regel nur eine Ergebniskontrolle ex post und darf nicht Selbstzweck sein.

So darf ein Untersuchungsausschuß niemals in den verfassungsrechtlichen Initiativbereich der Regierung eingreifen, so daß kein Untersuchungsausschuß wegen politischer, der parlamentarischen Billigung nicht bedürftiger Regierungsvorhaben eingesetzt werden darf, es sei denn, es müssen durch Regierungsentscheidungen verursachte Mißstände aufgeklärt werden wie durch den „Visa-Ausschuß“.

6. Das Verfahren zur Ermittlungstätigkeit und Wahrheitsfindung der Untersuchungsausschüsse ist in Artikel 44, der vor allem grundsätzliche Öffentlichkeit der Verhandlungen (aber keine Fernsehübertragungen) vorschreibt, und ferner in notwendiger Ergänzung des Artikel 44 GG in der Geschäftsordnung des Bundestages und im Untersuchungsausschußgesetz geregelt. Die Fernsehübertragungen der Vernehmungen der Zeugen Volmer, Fischer und Schily sind eine Ausnahme und waren vom „Visa-Untersuchungsausschuß“ ausdrücklich genehmigt.

Das dringend erforderliche Ausführungsgesetz zu Artikel 44 GG hinsichtlich der Zusammensetzung und der Rechte des Untersuchungsausschusses und zu Verfahrensfragen wurde über mehrere Legislaturperioden hinweg erörtert, aber immer wieder vertagt. So gab es anders als in den meisten Bundesländern auf Bundesebene lange Zeit keine näheren Regelungen. Es lag lediglich ein Gesetzentwurf der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft (IPA) vom 14. Mai 1969 vor, der jedoch nie das Gesetzgebungsverfahren durchlaufen hat (sog. IPA-Regeln) und dessen Anwendbarkeit jeweils im Einzelfall ausdrücklich beschlossen werden mußte. Seit dem 26. Juni 2001 haben wir endlich ein „Untersuchungsausschußgesetz“, das zusammen mit der Geschäftsordnung des Bundestages die tragenden Verfahrensregeln für Einsetzung und Verfahren enthält.

Beispielsweise wird nach beiden Regelwerken bestimmt, daß sich die personelle Besetzung der Ausschüsse nach der Stärke der Fraktionen im Bundestag zu richten hat. Dabei werden die Ausschußmitglieder nicht vom Plenum des Bundestages gewählt, sondern von den Fraktionen im Verhältnis ihrer Stärke benannt. Da es sich bei dem Untersuchungsausschuß nicht um ein selbständiges Organ, sondern nur um ein Hilfsorgan des Bundestages handelt, ist ein besonderer Wahlakt nicht erforderlich. Seine erforderliche demokratische Legitimation leitet der Ausschuß unmittelbar von der Legitimation der Abgeordneten ab, die im Ausschuß sitzen. Die parlamentarische Minderheit, also Opposition, hat

aus Artikel 44 Absatz 1 Satz 1 GG mithin keinen Anspruch darauf, daß der Untersuchungsausschuß nur mit Mitgliedern der Oppositionsfraktion(en) besetzt wird. Allerdings wäre Letzteres wünschenswert. Denn die Tatsache, daß die Minderheit zwar einen Ausschuß ertrotzen kann, sich in dem Ausschuß dann aber gleichfalls in der Minderheit befindet und entsprechend majorisiert werden kann und häufig wird, wie die Mehrheitsentscheidung im „Visa-Ausschuß“ zur Beweisbeendigung beweist, mindert die Bedeutung des Ausschusses erheblich. Zwar muß der „Ausschußabschlußbericht“ auch die eventuell abweichende Meinung der Minderheit zu dem Ermittlungsergebnis enthalten, doch hat das angesichts der Mehrheitsverhältnisse in der Regel nur formelle Bedeutung. Es wäre im Hinblick auf die Bedeutung eines Untersuchungsausschusses und deren Anhebung zu erwägen, die Ausschußmitglieder nicht mehr wie bisher für jeden Ausschuß gesondert, sondern (auf Vorrat) zu Beginn der Legislaturperiode für deren Dauer zu wählen, wie zum Beispiel beim Vermittlungsausschuß, was der gewünschten Unparteilichkeit der Ausschüsse zustatten käme.

7. Für das weitere Verfahren und die verfahrensrechtlichen Befugnisse des Untersuchungsausschusses verweist Artikel 44 Absatz 2 Satz 1 GG auf eine sinngemäße Anwendung der Vorschriften über den Strafprozeß, das heißt, es gelten grundsätzlich die Strafprozeßordnung, besonders die Vorschriften zur Beweisaufnahme im Strafprozeß durch Zeugenvernehmung und Akteneinsicht, und ferner das Gerichtsverfassungsgesetz. Deren sinngemäße Anwendung ergibt sich daraus, daß es im parlamentarischen Untersuchungsverfahren keinen Beschuldigten im Sinne des Strafverfahrens gibt, und bedeutet, daß Art und Umfang der Anwendung des Strafverfahrensrechts dem Sinn parlamentarischer Kontrolle durch einen Untersuchungsausschuß entsprechen sollen, die nicht primär in der Aufklärung eventuell begangener Straftaten besteht.

Allerdings gelten über Artikel 44 Absatz 2 Satz 1 GG auch die strafprozessualen Beweiserhebungs- und Beweisverwertungsverbote, so daß ein Zeuge trotz seiner grundsätzlichen Aussageverpflichtung berechtigt ist, die Auskunft auf solche Fragen zu verweigern, deren Beantwortung ihm selbst oder einem nahen Angehörigen die Gefahr zuziehen würde, wegen einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit verfolgt zu werden, was besondere Bedeutung in den vergangenen Untersuchungsausschüssen zur Aufklärung von Bestechungsvorwürfen oder gesetzeswidrigen Parteienfinanzierungen durch unzulässige und/oder nicht korrekt im Rechenschaftsbericht deklarierte Spenden hatte.

Nach wie vor unklar ist, inwieweit Inhaber öffentlicher Ämter, also Richter, Beamte und andere Personen des öffentlichen Dienstes bzw. Amtsträger einer Aussagegenehmigung gemäß § 54 StPO bedürfen, wenn sie vor dem Untersuchungsausschuß als Zeugen über Umstände aussagen sollen, auf die sich ihre Pflicht zur Amtsverschwiegenheit bezieht, und ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen diese versagt werden kann. Da es aber Aufgabe nach Artikel 44 GG ist, zum Untersuchungsgegenstand für das Gesamtparlament die erforderlichen Ermittlungen umfassend durchzuführen und deswegen die erforderlichen Beweise vollständig zu erheben, sollte die Notwendigkeit einer Aussagegenehmigung restriktiv beurteilt werden, damit der Untersuchungsausschuß seiner Aufgabe vollumfänglich gerecht werden kann. Im Zweifel ist die Aussagegenehmigung zu erteilen. Bei brisanten Aussagen, die an sich mit gutem Grund der Amtsverschwiegenheitspflicht unterliegen, oder bei Vorlage und Auswertung von Akten mit geheim zu haltendem Inhalt sollte die Ausschlußmehrheit von der Möglichkeit Gebrauch machen, nach Artikel 44 Absatz 1 Satz 2 GG die Öffentlichkeit auszuschließen.

8. Welche konkreten Beweiserhebungsbeschlüsse im einzelnen gefaßt werden, das bestimmt die Ausschlußmehrheit, das heißt, über die zu erhebenden Beweise, Zeugenvernehmungen, Aktenanforderungen, wird allein durch Mehrheitsbeschluß entschieden und demgegenüber hat die Minderheit anders als nach Artikel 34 Absatz 1 Weimarer Reichsverfassung kein Recht, bestimmte Beweiserhebungen zu erzwingen. Indessen darf die Ausschlußmehrheit zweifelsfrei „erforderliche“ Beweiserhebungen nicht abschneiden, vgl. Artikel 44 Absatz 1 Satz 1 letzter Halbsatz GG, was bereits häufig zu politisch bedingtem Streit über Beweisanträge der Ausschlußmitglieder der Oppositionsparteien geführt hat, besonders dann, wenn es um die Untersuchung von Regierungshandeln oder im Rahmen der Selbstkontrolle des Bundestages um die Aufklärung von Skandalen und Affären geht und sich dabei Mehrheit und Opposition wie jetzt im „Visa-Untersuchungsausschuß“ mit jeweils verschiedenen Interessenlagen, oft sehr kontrovers gegenüberstehen. Sinnvoller wäre es, hierzu eine Regelung in den Artikel 44 GG oder zumindest in die Geschäftsordnung des Bundestages oder in das UAG aufzunehmen, die dem § 244 Absatz 3 StPO entspricht, wonach einem Beweisantrag eines Verfahrensbeteiligten, entsprechend wäre es jedes Ausschlußmitglied, grundsätzlich nachzukommen ist, es sei denn, die Beweiserhebung ist überflüssig, nämlich bei Offenkundigkeit der

Tatsache, bei Bedeutungslosigkeit für das Untersuchungsthema und bei der Feststellung, daß die zu beweisende Tatsache schon bewiesen ist oder als wahr unterstellt werden kann. Die Feststellung der letzten beiden Beweisablehnungsgründe sollte jedoch nur mit einer $\frac{3}{4}$ Mehrheit der Ausschußmitglieder erfolgen können. Gerade weil der parlamentarische Untersuchungsausschuß kein Organ der Rechtsprechung mit Neutralitätsverpflichtung ist, sondern bereits von seiner Zusammensetzung her beurteilt als Instrument der politischen Auseinandersetzung zwischen Regierungspartei(en) und Opposition verstanden wird, sollte durch den Reformvorschlag zum Beweisantragsrecht und einer begrenzten Ablehnung eines Beweisantrages sichergestellt werden, daß tatsächliche und vermeintliche Mißstände dennoch mehr oder weniger genau aufgeklärt werden, die Ausschußmehrheit dies nicht verhindern kann und dadurch die Möglichkeit besteht, daraus Folgerungen zu ziehen. Um das parlamentarische Kontrollorgan in diesem Sinn leistungsfähiger und in seiner Aufklärungsarbeit erfolgreicher zu gestalten, muß der vorgeschlagene Ausbau der Minderheitenrechte im Vordergrund aller weiteren, noch darzulegenden Reformvorschläge stehen, ebenso wie der grundsätzliche Vorrang der Aufklärungspflicht gegenüber der Geheimhaltungspflicht der Exekutive, die im Einzelfall dann nachvollziehbar zu begründen und über deren Berechtigung dann ebenfalls mit $\frac{3}{4}$ Mehrheit zu entscheiden wäre.

Der Untersuchungsausschuß kann alle Vorschriften der StPO über die Beweiserhebung (vgl. §§ 48–93, 94 Absatz 1 und 2, 97 ff., 161a, 244 StPO) und die §§ 169 ff. Gerichtsverfassungsgesetz und damit auch alle Beweismittel der StPO (Zeugen, Sachverständige, Urkunden, andere als Beweismittel dienende, verlesbare Schriftstücke und Gegenstände, die in Augenschein genommen werden können) zumindest insoweit „sinngemäß“ anwenden, wie es zur erfolgreichen Durchführung seines Ermittlungsauftrages und damit zur Aufklärung des Untersuchungsgegenstandes erforderlich ist. Dies beinhaltet zum Beispiel das für die Regierung häufig unangenehme Recht, die Vorlage von Regierungs- bzw. Behördenakten zu verlangen, ein Recht, das nur durch ganz besondere Umstände (von der parlamentarischen Verantwortung notwendigerweise vorausgesetzter bzw. akzeptierter Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung mit einem grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließlich der internen Willensbildung der Regierung, vor allem in Kabinettsitzung oder in gesonderten Besprechungen zwischen dem Kanzler und einem Minister oder der Minister untereinander) und Grundrechte Dritter, besonders durch

Artikel 1 Absatz 1 GG, Unantastbarkeit der Menschenwürde, eingeschränkt ist. Gleiches gilt für die Aussagen von Amtspersonen und Regierungsmitgliedern. Die Kollision des Untersuchungsrechts des Parlaments mit essentiellen öffentlich-rechtlichen Geheimhaltungsvorschriften und daraus folgenden Geheimhaltungspflichten der Exekutive, beispielsweise dem Steuergeheimnis, und mit Geheimhaltungsbedürfnissen und Grundrechten der betroffenen Bürger muß unter Abwägung der Umstände des Einzelfalles, gegebenenfalls durch $\frac{3}{4}$ Mehrheitsentscheidung der Ausschußmitglieder gelöst werden. Eine akute Gefährdung des Staatswohles ist allerdings zu vermeiden. Dennoch kann sich die Bundesregierung in der Regel nicht dem Aktenherausgabeverlangen des Untersuchungsausschusses mit der Behauptung einer Staatswohlgefährdung entziehen, weil dem Bundestag ebenso das die Geheimhaltung rechtfertigende Wohl des Bundes anvertraut ist. Gegebenfalls muß für die Zeit der Verlesung vom „Geheimakten“ die Öffentlichkeit gemäß Artikel 4 Absatz 1 Satz 2 GG ausgeschlossen werden. Werden Urkunden, verlesbare Schriftstücke oder Akten trotz Herausgabepflicht nicht herausgegeben, kann der Untersuchungsausschuß nicht in eigener Zuständigkeit die Durchsuchung und Beschlagnahme anordnen. Für solche Zwangs- und Eingriffsmaßnahmen gilt uneingeschränkt der Vorbehalt des Gerichts, das heißt, der Ausschußvorsitzende muß unter Vorlage des Beweisbeschlusses den Erlaß eines Durchsuchungs- und Beschlagnahmebeschlusses bei dem Ermittlungsrichter für Strafsachen des Bundesgerichtshofes beantragen, der dann darüber unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes entscheidet. Ohne vorrangige Gerichtsentscheidung kann allerdings der Untersuchungsausschuß über seinen Vorsitzenden Zeugen und Sachverständige vorladen und ihr Erscheinen sowie ihre Aussage bzw. die Erstattung des Sachverständigengutachtens mittels Ordnungsgeld als Sanktion für eine grundlose Weigerung erzwingen, es sei denn, die Beweispersonen haben ein Zeugnis- oder Auskunftsverweigerungsrecht. Den Freiheitsentzug der bei aussageunwilligen Zeugen (Beugehaft) kann gemäß Artikel 104 Absatz 2 Satz 1 GG wiederum nur der genannte Richter anordnen. Zeugen können, soweit nach der Strafprozeßordnung zulässig und erforderlich, besonders zur Herbeiführung einer wahrheitsgemäßen Aussage, vereidigt werden. Die Ankündigung einer möglichen Vereidigung und die Belehrung über die Strafbarkeit eines Meineides (= vorsätzlicher Falschausage, Mindeststrafe 1 Jahr Freiheitsstrafe, in minder schweren Fällen nicht unter 6 Monaten) oder eines fahrlässigen Falscheides führt häufig dazu, daß sich Zeugen an Ereignisse und/oder Handlungsweisen

erinnern können, zu denen sie zuvor erklärt haben, sie würden sich nicht erinnern, wie zum Beispiel allzu häufig der Zeuge Fischer vor dem Visa-Untersuchungsausschuß. Auch bei ihm wäre die Ankündigung einer Verteidigung für die Aufklärungsarbeit des Ausschusses sicher äußerst hilfreich gewesen.

Nach Durchführung der Beweisaufnahme hat der Untersuchungsausschuß dem Plenum einen Bericht zu erstatten, der den gesamten Gang der Beweisaufnahme und eine Bewertung des Ergebnisses enthält, weil er unterstützend und vorbereitend für den Bundestag als dessen Hilfsorgan tätig wird.

Bei der häufig vorkommenden unterschiedlichen Bewertung des Beweisaufnahmeergebnisses kann die Ausschlußminderheit einen teilweisen oder vollständigen Minderheitenbericht anfügen. Am Schluß einzelner Beweisaufnahmetermine kommt es häufig, besonders bei politisch brisanten Untersuchungsthemen, eventuell zu angeblichen Sachverhalten, die auf Mißstände im Bereich der Exekutive hinweisen könnten (sog. Mißstandsenquête), zu Erklärungen einzelner Ausschlußmitglieder, vor allem seitens der Obmänner der einzelnen Parteien gegenüber den vor dem Sitzungsraum wartenden Journalisten, die eine (vorläufige) Bewertung der gerade durchgeführten Beweisaufnahme, insbesondere der Aussage(n) des/der gerade vernommenen Zeugen enthalten. Zuletzt war dies nach den einzelnen Zeugenvernehmungen des „Visa-Untersuchungsausschusses“ mit unverständlicherweise sehr unterschiedlichen Bewertungen ein und derselben Zeugenaussagen durch Ausschlußmitglieder der Regierungs- und der Oppositionsparteien zu erleben. Zu Recht werden daher immer wieder Bedenken gegen diese gängige Praxis einer „Vorabbewertungen“ der einzelnen „Beweisaufnahmen“ erhoben, da dies ein ungenaues bis falsches Bild von der Arbeit des Untersuchungsausschusses vermitteln und eventuell den späteren Abschlußbericht beeinflussen könnte.

9. Zu Konstituierung eines Untersuchungsausschusses ist noch nachzutragen:

Die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses bedarf immer eines Plenarbeschlusses des Bundestages, der bei der o. a. Minderheitenenquête nach Artikel 44 Absatz 1 Satz 1 GG zu erfolgen hat, außer es handelt sich um einen verfassungswidrigen Antrag, da das Untersuchungsrecht nur im Rahmen der Informations- und Kontrollkompetenzen des Parlaments ausgeübt werden darf und sich somit nicht auf Angelegenheiten erstreckt,

- a. an deren parlamentarischer Behandlung kein Interesse von hinreichender Bedeutung besteht, wie beispielsweise am rein privaten Handeln Abgeordneter oder Regierungsmitglieder,
- b. die nicht zu den Bundesaufgaben gehören oder in die ausschließliche Zuständigkeit anderer Verfassungsorgane fallen, wie zum Beispiel die Überprüfung der heiß diskutierten Verfassungsmäßigkeit des vom Bundestag und Bundesrat beschlossenen Ratifizierungsgesetzes zu dem Vertrag über eine Verfassung für Europa auf Antrag bzw. Verfassungsbeschwerde des Bundestagsabgeordneten Peter Gauweiler durch das Bundesverfassungsgericht,
- c. die sich noch im Stadium der laufenden Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen befinden mit Ausnahme der der Vorbereitung gesetzgeberischer Arbeiten dienender Untersuchungen in den bereits erwähnten Enquetekommissionen.

Bei der Vorschrift des Artikel 44 Absatz 1 Satz 1 GG handelt es sich um ein typisches Minderheitenrecht, besonders zu Gunsten der Opposition und ihrer Kontrollaufgabe hinsichtlich der Regierungstätigkeit, so daß die Ausschußeinsetzung gegen den Willen der Parlamentsmehrheit durchgesetzt werden kann. Soweit Zweifel hinsichtlich der Zulässigkeit bzw. Verfassungsmäßigkeit des Antrages bestehen, ist nur eine Prüfung seiner Rechtmäßigkeit, besonders Verfassungsmäßigkeit, und nicht seiner Zweckmäßigkeit möglich, was auch dem Schutz der Abgeordnetenminderheit dient, da anderenfalls die Regierungsmehrheit im Parlament ihr und/oder der Regierung unangenehme Ausschußeinsetzungen mit Leichtigkeit verhindern könnte.