

Für Recht und Staat

FESTSCHRIFT FÜR HERBERT HELMRICH
ZUM 60. GEBURTSTAG

HERAUSGEGEBEN
VON

KLAUS LETZGUS
HERMANN HILL
HANS HUGO KLEIN
DETLEF KLEINERT
GEORG-BERNDT OSCHATZ
HANS DE WITH



C. H. BECK'SCHE VERLAGSBUCHHANDLUNG
MÜNCHEN 1994

84 184620



Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Für Recht und Staat : Festschrift für Herbert Helmrich zum 60. Geburtstag / hrsg. von Klaus Letzgas . . . - München : Beck, 1994

ISBN 3 406 38031 X

NE: Klaus Letzgas [Hrsg.]; Helmrich, Herbert: Festschrift

ISBN 3 406 38031 X

Satz und Druck: Appl, Wemding
Gedruckt auf säurefreiem, aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff
hergestellten Papier

94 P 406

INHALTSVERZEICHNIS

HELMUT KOHL

Dr.phil., Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland

Zum Geleit XI

Aufbau des Rechtsstaates in den neuen Bundesländern

HANS-JOACHIM JENTSCH

Dr. jur., Justizminister des Landes Thüringen, Erfurt

Der Aufbau des Rechtsstaates in Thüringen 3

ALBRECHT KRIEGER

Dr. jur. h. c., Ministerialdirektor a. D., Bonn, Vertrauensbevollmächtigter
beim Vorstand der Treuhandanstalt Berlin

Als Vertrauensbevollmächtigter beim Vorstand der Treuhandanstalt 1990–1993 – Der freiheitliche Rechtsstaat in der Begegnung mit der politischen Vergangenheit im Osten Deutschlands . . . 15

ADALBERT LEIDINGER

Dr. jur. h. c., Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Landkreistages
Nordrhein-Westfalen a. D., Düsseldorf

Verwaltungs- und Finanzierungsprobleme in den neuen Bundesländern 37

PETER LERCHE

Dr. jur., Professor an der Universität München

Fortgeltung von DDR-Recht und Gesetzesvorbehalt 57

KLAUS LETZGUS

Dr. jur., Staatssekretär beim Minister für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin

Die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Richtern, Staatsanwälten und Untersuchungsorganen der ehemaligen DDR wegen Rechtsbeugung 73

RICHARD MOTSCH

Dr. jur., Ministerialrat im Bundesministerium der Finanzen, Bonn,
apl. Professor an der Universität Gießen

Betrachtungen zum Stasi-Unterlagen-Gesetz 95

ERNST NIEDERLEITHINGER

Dr. jur., Ministerialdirektor im Bundesministerium der Justiz, Bonn,
Honorarprofessor an der Ruhr-Universität Bochum

Restitution nach NS-Verfolgung und DDR-Enteignung –
Parallelen und Widersprüche 09

PETER RIESS

Dr. jur., Ministerialdirektor im Bundesministerium der Justiz, Bonn,
Honorarprofessor an der Universität Göttingen

Über das Gesetz zur Wiederherstellung der Rechtseinheit
vom 12. September 1950 27

WOLFGANG SCHÄUBLE

Dr. jur., MdB, Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion des Deutschen
Bundestages, Bundesminister a. D., Bonn

Aufbau des Rechtsstaates in den neuen Bundesländern 43

HANS SCHNEIDER

Dr. jur., Professor an der Universität Heidelberg

Die Einführung des Bundesrechts in die neuen Bundesländer . . . 55

RUDOLF SEITERS

MdB, Bundesminister a. D., Bonn

Verwaltungsaufbau in den neuen Bundesländern 63

HANS TIETMEYER

Dr. rer. pol., Präsident der Deutschen Bundesbank, Frankfurt a. M.

Die deutsche Vereinigung und die D-Mark 77

Verfassungsrecht

PETER BADURA

Dr. jur., Professor an der Universität München

Das Recht der Minderheit auf Einsetzung eines parlamentarischen
Untersuchungsausschusses 91

HINNING FRANK

Dr. jur., Rechtsanwalt, Niederkassel, freier Journalist

Der Wahlausschuß für die Verfassungsrichterwahlen 207

STEFFEN HEITMANN

Staatsminister der Justiz des Freistaates Sachsen, Dresden

Die mißbrauchte Einheit – Bemerkungen zur Verfassungs-
diskussion im wiedervereinten Deutschland 217

JOSEF ISENSEE

Dr. jur., Professor an der Universität Bonn

Zwangssolidarität unter Ländern, Parteien, Fraktionen vor
dem Bundesverfassungsgericht – Zur Einschränkung der
Beitrittsberechtigung im föderalen Streit und im Organ-
streit 229

KLAUS KINKEL

Dr. jur., Bundesminister des Auswärtigen, Bonn

Universalität der Menschenrechte 245

HANS HUGO KLEIN

Dr. jur., Richter des Bundesverfassungsgerichts, Karlsruhe,
Professor an der Universität GöttingenDie mehrspurige Demokratie – Prolegomena zu einer neuen
Verfassungspolitik 255

CARL OTTO LENZ

Dr. jur., Generalanwalt am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften,
Luxemburg, Honorarprofessor an der Universität Saarbrücken

Maastricht und das Grundgesetz 269

JUTTA LIMBACH

Dr. jur., Senatorin für Justiz des Landes Berlin, Professorin an der Freien
Universität Berlin

Soziale Staatsziele 279

CHRISTIAN STARCK

Dr. jur., Professor an der Universität Göttingen

Der neue Artikel 146 GG und die Gemeinsame Verfassungskom-
mission 289

WOLFGANG FRHR. VON STETTEN

Dr. jur., MdB, Professor an der Fachhochschule Heilbronn

Ein neues Föderalismusverständnis in der Bundesrepublik durch
die Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission? 303

Recht der Europäischen Union

HERMANN-JOSEF BUNTE

Dr. jur., Professor an der Bundeswehrhochschule Hamburg

Zur verstärkten Anwendung des EG-Kartellrechts durch
die nationalen Kartellbehörden 315

PETER HOMMELHOFF

Dr. jur., Professor an der Universität Heidelberg

„Europarechtliche Bezüge“ im Zivilrecht – Überlegungen
zur Gestaltung des akademischen Unterrichts 329

JÜRGEN KÜHN

Ministerialdirektor a. D., Bonn

Die Eingliederung der neuen Länder in die Europäischen Gemein-
schaften 345

FRIEDRICH MERZ

Rechtsanwalt, Köln, MdEP

Europäische Subventionskontrolle in den neuen Bundesländern . . . 355

GERT A. NACKEN

Dr. jur., Rechtsanwalt, Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Groß-
betriebe des Einzelhandels e. V., Köln

Werbung in Europa 367

THEO ÖHLINGER

Dr. jur., Professor an der Universität Wien

Ein Bundesstaat auf dem Weg in die Europäische Gemeinschaft –
Verfassungsfragen eines künftigen Beitritts Österreichs zur EG . . . 379

PETER M. SCHMIDHUBER

Mitglied der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel

Stand der Europäischen Integration – eine Zwischenbilanz 395

RUPERT SCHOLZ

Dr. jur., Professor an der Universität München, MdB, Bundesminister a. D.

- Das Subsidiaritätsprinzip im europäischen Gemeinschaftsrecht –
Ein tragfähiger Maßstab zur Kompetenzabgrenzung? 411

HELMUT STEINBERGER

Dr. jur., Professor an der Universität Heidelberg, Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D.

- Das Grundgesetz auf dem Weg zur Europäischen Einheit 427

WINFRIED TILMANN

Dr. jur., Rechtsanwalt, Düsseldorf, Professor an der Universität Heidelberg

- Kodifikation des Privatrechts in der Gemeinschaft 437

LUDOLF VON WARTENBERG

Dr. rer. pol., Hauptgeschäftsführer und Mitglied des Präsidiums
des Bundesverband der Deutschen Industrie e. V., Köln

- Bedeutung und Grenzen eines europäischen Umwelthaftungs-
rechts 451

KARL VON WOGAU

Dr. jur., Rechtsanwalt, Freiburg i. Br., MdEP

- Das neue Gesetzgebungsverfahren der Mitentscheidung nach dem
Vertrag über die Europäische Union 459

Lehre und Praxis der Gesetzgebung

EBERHARD BADEN

Dr. jur. Rechtsanwalt, Bonn – Bad Godesberg

- Übergangsrecht ohne Anschauung? – Ein Beitrag zur Dogmatik
der effektiven Gesetzesänderung 469

CARL BÖHRET

Dr. rer. pol., Professor an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften
Speyer

- Wenn wir nur wüßten, wie Gesetze wirken ...! Anmerkungen zur
ex-ante-Prüfung von Rechtsvorschriften 487

FRIEDRICH KARL FROMME

Dr. jur., Verantwortlicher Redakteur für Innenpolitik Frankfurter
Allgemeine Zeitung, Frankfurt a. M.

- Die bedingte Freiheit des Gesetzgebers 501

HERMANN HILL

Dr. jur., Professor an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften
Speyer, Landesminister a. D.

Politikverdrossenheit – auch durch schlechte Gesetzgebung? . . . 513

ULRICH KARPEN

Dr. jur., Professor an der Universität Hamburg, Mitglied der Hamburgischen
Bürgerschaft

Herbert Helmricks Leistung für die Verbesserung der Gesetz-
gebung 525

GERALD KRETSCHMER

Dr. jur., Ministerialrat beim Deutschen Bundestag, Bonn

Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestages und völkerrecht-
liche Verträge 537

BERND BARON VON MAYDELL

Dr. jur., Professor an der Universität München, Direktor des
Max-Planck-Institutes für ausländisches und internationales Sozialrecht,
München

Sozialpolitische Gesetzgebung – Zwischen Anpassungszwängen
und dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit 549

JÜRGEN MEYER

Dr. jur., Rechtsanwalt, Ulm, Professor an der Universität Freiburg, MdB

Der Rechtsausschuß als Verfassungsausschuß, untersucht am
Beispiel der Vermögensstrafe 565

Gesellschafts-, Bilanz- und Insolvenzrecht

GEORG DÖLLERER †

Dr. jur., Dr. h. c., Vorsitzender Richter am Bundesfinanzhof a. D., München

Saldierung von Forderungen und Verbindlichkeiten im Bilanz-
recht 585

DIETER FEDDERSEN

Dr. jur., Rechtsanwalt und Notar, Frankfurt a. M., Honorarprofessor an
der Universität Heidelberg

Die Rolle der Banken bei der Unternehmenssanierung 597

KARL-HEINZ FORSTER

X Dr. rer. pol., Dr. h. c., Wirtschaftsprüfer und Steuerberater, Vorstandsmitglied Treuarbeit AG, Frankfurt a. M., Honorarprofessor an der Universität Frankfurt a. M.

Zur „Erwartungslücke“ bei der Abschlußprüfung 613

RAINER FUNKE

MdB, Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesministerium der Justiz, Bonn

Der Insolvenzplan des Entwurfs der Insolvenzordnung
im Lichte der Erfahrungen mit dem amerikanischen Reorganisations- und Schuldenregulierungsrecht 627

JÜRGEN HAHN

Rechtsanwalt, Referent in der Rechtsabteilung des Deutschen Industrie- und Handelstages, Bonn

Zukunftsperspektiven im Gesellschaftsrecht – Am Unternehmensinteresse orientierte Rechtsvereinfachung als Aufgabe
des Gesetzgebers 643

DETLEF KLEINERT

Rechtsanwalt und Notar, Hannover, MdB

Das GmbH-Recht in der Rechtsprechung des BGH – Ein Beispiel für notwendige richterliche Rechtsfortbildung? 667

SABINE LEUTHEUSSER-SCHNARRENBERGER

Bundesministerin der Justiz, MdB, Bonn

Die Partnerschaftsgesellschaft – nationale und EG-rechtliche Bestrebungen zu einem Sondergesellschaftsrecht für die freien Berufe 677

MARCUS LUTTER

Dr. jur., Professor an der Universität Bonn

Der Streit um die Gültigkeit des Jahresabschlusses einer Aktiengesellschaft 685

ADOLF MOXTER

Dr. rer. pol., Dr. h. c., Professor an der Universität Frankfurt a. M.

Die Helmrich-Konzeption des Bilanzrichtlinien-Gesetzes – Bedeutung und Bedrohung 709

HANS-JOACHIM PRIESTER

Dr. jur., Notar, Hamburg, Honorarprofessor an der Universität Hamburg

Eigenkapitalersetzende Finanzierung durch Quasigesellschafter 721

KLAUS STERN

Dr. jur., Dr. h. c., Professor an der Universität Köln

Insolvenzrechtsreform und verfassungsrechtlicher Schutz der
Mobiliarsicherungsgläubiger 737

HANS WOLFSTEINER

Dr. jur., Notar, München

Für welche Differenz haften die Gründer? 755

Entbürokratisierung und Deregulierung

JÜRGEN BASEDOW

Dr. jur., Professor an der Universität Augsburg

Von der Deregulierung zur Privatisierung – Zu den wettbewerbs-
politischen Folgeproblemen der Marktöffnung im europäisch:n
Luftverkehr 769

THOMAS ELLWEIN

Dr. jur., Professor an der Universität Konstanz

Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Bemerkungen zu
alten und neuen Schwierigkeiten 783

HANS WERNER HINZ

Dr. jur., Rechtsanwalt, Leiter der Rechtsabteilung des Deutschen Industrie-
und Handelstages, BonnDie Reform des Handelsregisterrechts – Ein Versuch der Deregulierung
und Entstaatlichung 795

WERNHARD MÖSCHEL

Dr. jur., Professor an der Universität Tübingen

Erstarrung durch Bürokratisierung und Reglementierung – Wege
zu einer Öffnung 807

GEORG-BERNDT OSCHATZ

Direktor des Bundesrates, Landesminister a. D., Bonn

Vom Mythos der Entbürokratisierung – notwendiges Kurieren an
Symptomen? 821

HEINZ SCHÄFFER

Dr. jur., Professor an der Universität Salzburg

- Rechtsbereinigung in Österreich – Entwicklung, Stand und
Zukunftsperspektiven 831

FRANZ SCHOSER

Dr. rer. pol., Hauptgeschäftsführer des Deutschen Industrie- und Handels-
tages, Bonn

- Adressatengerechte Gesetzgebung für den Mittelstand –
Bürokratisierung und Bürokratisierungsvermeidung am Beispiel
des Bilanzrechts 845

SUSANNE TIEMANN

Dr. jur., Präsidentin des Bundes der Steuerzahler e. V., Wiesbaden

- Anforderungen an die öffentliche Verwaltung – Was erwartet der
Bürger und Steuerzahler von der Staatsbürokratie? 863

HORST WAFFENSCHMIDT

Dr. jur., MdB, Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium des
Innern, Bonn

- Die Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungs-
vereinfachung des Bundes 869

HANS-JOACHIM WILKE

Rechtsanwalt, Verbandsdirektor des Gesamtverbandes der Deutschen
Versicherungswirtschaft e. V., Bonn

- Deregulierung und Verbraucherschutz im EG-Versicherungsbin-
nenmarkt 883

Rechtspolitik und aktuelle Rechtsfragen

ECKART ECKERMANN

Direktor des HUK-Verbandes e. V., Bonn

- „Verkehrsofopferhilfe e. V.“ 903

HORST EYLMANN

Rechtsanwalt, Stde, MdB, Vorsitzender des Rechtsausschusses des Deut-
schen Bundestages, Bonn

- Gesetzgebung nach richterlicher Direktive – Anmerkungen zum Urteil
des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Mai 1993 zu § 218 StGB . . . 921

HANS-ULLRICH GALLWAS

Dr. jur., Professor an der Universität München

§ 13 Spielverordnung auf dem Prüfstand der Rechtsstaatlichkeit	933
--	-----

WILFRIED HAUSMANN

Präsident des Oberlandesgerichts Rostock

„die bis 31. Dezember 1991 nicht“ (§ 69 Abs. 3 S. 1 Landwirtschafts- anpassungsgesetz)	943
---	-----

GÜNTER HIRSCH

Dr. jur., Präsident des Oberlandesgerichts Dresden

Fortschritte der Medizin – Herausforderung an das Recht	953
---	-----

URS KINDHÄUSER

Dr. jur., Professor an der Universität Rostock

Rechtstheoretische Grundfragen des Umweltstrafrechts	967
--	-----

CHRISTIAN LÜDTKE-HANDJERY

Dr. jur., Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht Rostock

Aktuelle Probleme des Landwirtschaftsrechts	985
---	-----

FRITZ RITTNER

Dr. jur., Professor an der Universität Freiburg

Umweltschutz zwischen Staat, Markt und Moral	993
--	-----

HORST SENDLER

Dr. jur., Präsident des Bundesverwaltungsgerichts a. D., Berlin, Honorar-
professor an der Freien Universität Berlin

Leistungen und Defizite der Rechtsprechung im Umwelt- recht	925
--	-----

OTTO THEISEN

Dr. jur. h. c., Staatsminister a. D., Trier

Bitburger Gespräche – Gespräche zur Rechtspolitik	943
---	-----

SIEGFRIED WIESNER

Dr. jur., Präsident des Landessozialgerichts Mecklenburg-Vorpommern,
Neubrandenburg

Haben die sozialrechtlichen Neuregelungen des Rechtspflege –
entlastungsgesetzes die an sie zu stellenden Anforderungen
an die Reform eines Verfahrensgesetzes erfüllt? 1051

HANS DE WITH

Dr. jur., Rechtsanwalt, Bamberg, MdB

Die Entwicklung des Reisevertragsrechts im BGB 1067

Biologie, Soziologie und Recht

MARGARET GRUTER

Dr. jur., Gruter Institute for Law and Behavioral Research, Portola Valley, CA

Das Bedürfnis nach Sicherheit und die Bereitschaft zum Risiko: Ei-
ne evolutions-biologische Perspektive 1083

BERNHARD HASSENSTEIN

Dr. rer. nat., Dr. h. c., Professor an der Universität Freiburg

Die Tragweite verhaltens-anthropologischer Aussagen für rechts-
widriges Verhalten, abgehandelt am Beispiel: Brandanschläge
auf Ausländer-Unterkünfte 1093

HUBERT HENDRICH

Dr. rer. nat., Dr. phil., Professor an der Universität Bielefeld

Tier – Mensch – Maschine – Übereinstimmungen und Verschieden-
artigkeiten in der Regulierung ihres Verhaltens 1107

HAGEN HOF

Dr. jur., Volkswagenstiftung, Hannover

Schwellenphänomene in Verhalten und Recht 1125

MANFRED REHBINDER

Dr. jur., Professor an der Universität Zürich, Honorarprofessor an der
Universität Freiburg i.Br.

Ist Theodor Geigers Demokratietherapie realistisch? 1139

DIETER STREMPER

Dr. jur., Ministerialrat im Bundesministerium der Justiz, Bonn, Honorarprofessor an der Universität Marburg

Rechtssoziologie heute – Aufgabe und Funktion der Soziologie als Nachbarwissenschaft der Jurisprudenz 11511

Schriftenverzeichnis 11611

PETER BADURA

Das Recht der Minderheit auf Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses

I. Das Untersuchungsrecht der Volksvertretung

1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Nach dem Muster der Weimarer Reichsverfassung (Art. 34 WRV) hat das Grundgesetz den Bundestag mit dem Enquêtérecht ausgestattet und ihm dadurch die Möglichkeit gegeben, mit Hilfe eines Untersuchungsausschusses hoheitliche Mittel zur Aufklärung von Sachverhalten einzusetzen, deren Untersuchung im öffentlichen Interesse liegt und deren Behandlung in den Aufgabenkreis des Parlaments fällt (Art. 44 GG). Der Bundestag hat das Recht und, auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder, die Pflicht, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen, der in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise erhebt. In entsprechender Weise haben die Volksvertretungen der Länder ein durch die Landesverfassung begründetes Untersuchungsrecht; die meisten Länder haben dieses Recht gesetzlich näher geregelt.¹ Einige dieser Verfassungsnormen sprechen sich über den Untersuchungsgegenstand und über die Voraussetzungen der Einsetzung des Untersuchungsausschusses aus. Die Verfassungen Mecklenburg-Vorpommerns (Art. 31 Abs. 1 Satz 1) und Schleswig-Holsteins (Art. 18 Abs. 1 Satz 1) bezeichnen die „Aufklärung von Tatbeständen im öffentlichen Interesse“ als Inhalt des Untersuchungsrechts. Andere Verfassungen fordern nur, daß der Gegenstand der Untersuchung in dem Beschluß festzulegen ist, mit dem der Ausschuß eingesetzt wird (Art. 72 Abs. 1 Satz 2 Verf. Brandenburg, Art. 54 Abs. 1 Satz 2 Verf. Sachsen);

¹ So z. B. Bayern durch das Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Bayerischen Landtags vom 23. März 1970 (BayRS 1100 - 4-I), geändert durch Gesetz vom 23. Juli 1985 (GVBl. S. 246). – Zu Art. 44 GG siehe die Initiativentwürfe BT-Drucks. 11/1896 und 11/2025 sowie Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, BT-Drucks. 11/8085, und den erneuten Initiativentwurf für ein Untersuchungsausschußgesetz, BT-Drucks. 12/418.

weitergehend verlangt Art. 35 Abs. 1 Satz 2 Verf. Baden-Württemberg, daß der Gegenstand der Untersuchung in dem Beschluß „genau“ festzulegen ist. Im Hinblick darauf, daß eine Minderheit der Parlamentsmitglieder die Ausübung des Untersuchungsrechts des Parlaments erzwingen kann, wird in mehreren Verfassungen – zum Teil im Zusammenhang mit dem Beweiserhebungsrecht des Ausschusses – ausdrücklich bestimmt, daß der in einem Minderheitsantrag bezeichnete Untersuchungsgegenstand oder Untersuchungsantrag gegen den Willen der Antragsteller nicht verändert oder nicht eingeschränkt werden darf.²

Gleichartige Regelungen finden sich bei Ländern, deren Verfassungen zu diesen Punkten schweigen, in den Gesetzen, die das parlamentarische Untersuchungsrecht näher ordnen. Das bayerische UAG sagt über die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, daß der Ausschuß von Fall zu Fall für einen bestimmten Untersuchungsauftrag eingesetzt wird und daß die beantragte Untersuchung geeignet sein muß, dem Landtag Grundlagen für eine Beschlußfassung im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Zuständigkeit zu vermitteln (Art. 1 Abs. 2 und 3 UAG). Aufgabe eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses ist nach Art. 2 Abs. 1 UAG die Untersuchung von Tatbeständen, deren Aufklärung im öffentlichen Interesse liegt, zur Berichterstattung an die Vollversammlung. Der Gegenstand der Untersuchung muß bei Erteilung des Untersuchungsauftrags hinreichend umschrieben sein (Art. 2 Abs. 2 UAG). Der in einem Minderheitsantrag bezeichnete Untersuchungsgegenstand kann durch Zusatzanträge nur dann erweitert und ergänzt werden, wenn der „Kern des ursprünglichen Untersuchungsgegenstandes“ gewahrt bleibt und dadurch keine wesentliche Verzögerung des Untersuchungsverfahrens eintritt (Art. 2 Abs. 3 UAG).

Der dem Bundestag vorliegende, auf die Beratungen der elften Legislaturperiode zurückgehende Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages bestimmt die „Aufklärung eines Sachverhalts, dessen Untersuchung im öffentlichen Interesse liegt“, als Aufgabe, für die „im Rahmen der verfassungsmäßigen Zuständigkeit des Bundestages“ ein Untersuchungsverfahren zulässig ist (§ 1). Der Gegenstand der Untersuchung muß in dem Beschluß über die Einsetzung des Untersuchungsausschusses bestimmt sein; der im Einsetzungsantrag bezeichnete Untersuchungsgegenstand kann

² Art. 72 Abs. 1 Satz 3 Verf. Brbg.; Art. 31 Abs. 3 Satz 2 Verf. MV; Art. 54 Abs. 1 Satz 3 Verf. Sa; Art. 18 Abs. 3 Satz 2 Verf. SchlH. – Mit gleicher Zielrichtung heißt es in Art. 54 Abs. 2 Satz 2 Verf. Sa, daß in Fragen des Umfangs des Untersuchungsauftrags die Vertreter der Antragsteller nicht überstimmt werden dürfen.

durch Beschluß des Bundestages nur dann ergänzt werden, wenn der „Kern des beantragten Untersuchungsgegenstandes erhalten“ bleibt (§ 3 Abs. 1 und 2). Für den Fall eines Minderheitsantrags heißt es: Hält der Bundestag den Einsetzungsantrag für teilweise verfassungswidrig, so ist der Untersuchungsausschuß mit der Maßgabe einzusetzen, daß er seine Untersuchungen auf die von der Mehrheit des Bundestages für nicht verfassungswidrig gehaltenen Teile des Untersuchungsgegenstandes zu beschränken hat (§ 2 Abs. 2 Satz 2).³

2. Minderheitsrecht und Mehrheitsentscheidung

Das Recht der parlamentarischen Volksvertretungen in Bund und Ländern, Sachverhalte öffentlichen Interesses durch Einsetzung eines mit hoheitlichen Ermittlungsbefugnissen ausgestatteten Untersuchungsausschusses aufzuklären, weist über die Verschiedenartigkeit der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Regelungen hinweg eine in der Grundlinie einheitliche Ausgestaltung auf.⁴ Das gilt auch für das spannungsvoll in das Enquêterecht eingefügte Recht einer qualifizierten Minderheit, die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses mit einem von den Antragstellern bezeichneten Untersuchungsgegenstand verlangen zu können. Auch im Fall des Minderheitsantrags geht es um die Ausübung des Untersuchungsrechts des Parlaments, das dieses durch sein Hilfsorgan, den Untersuchungsausschuß, ausübt. Das als verfassungsmäßiges Recht der Minderheit zu beachtende Einsetzungsverlangen ändert nichts daran, daß die Einsetzung des Untersuchungsausschusses auf einem Beschluß beruht, der mit Mehrheit zu fassen ist, daß die Mehrheit zu prüfen hat, ob die Einsetzung des Ausschusses zulässig ist, und daß die Einsetzung des Ausschusses abzulehnen ist, wenn sie gegen die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen der parlamentarischen Untersuchungsverfahren verstößt.⁵

³ Klarstellend ist hinzugefügt, daß das Recht der Antragsteller, wegen der teilweisen Ablehnung des Einsetzungsantrags das Bundesverfassungsgericht anzurufen, unberührt bleibt (§ 2 Abs. 2 Satz 3). Diese Klausel bezieht sich auf die Möglichkeit des Organstreits (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG).

⁴ *H.-H. Lammers*, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, HDSrR, 2. Bd., 1932, S. 454; *K. J. Partsch*, Empfiehlt es sich, Funktion, Struktur und Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse grundlegend zu ändern? Gutachten, 45. DJT, 1964, I; *M. Schröder*, Untersuchungsausschüsse, in: *H.-P. Schneider/W. Zeh*, Hrsg., Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 46, S. 1245.

⁵ StGH *Lammers/Simons*, Bd. I, S. 313/319 und S. 370/377; BVerfGE 67, 100/125 f.; 77, 1/42; BayVerfGH VGHE 30, 48/60, 62. – *F. Poetzsch-Heffter*, Handkommentar der Reichsverfassung, 3. Aufl. 1928, Vorbem. zu Art. 34 und 35; *H.-H. Lammers* (Fn. 4) S. 461 ff.; *G. Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs,

Hier öffnet sich allerdings ein Feld verfassungsrechtlicher Zweifel und Meinungsverschiedenheiten.

Vereinfachend, aber anschaulich hebt der Ausschußbericht zu den Gesetzentwürfen der elften Legislaturperiode hervor – dabei auf die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ der sechsten und siebenten Legislaturperiode bezugnehmend –, daß Untersuchungsausschüsse einerseits der politischen Auseinandersetzung und andererseits der Wahrheitsfindung dienen sollen.⁶ Die Enquete-Kommission Verfassungsreform hatte in ihrem Schlußbericht dargelegt, daß „Mißstands-Enquêtes“ das Bild der Untersuchungsausschüsse prägen und daß der Untersuchungsausschuß, wiewohl im Grundsatz ein Werkzeug der Kontrolle des Parlaments gegenüber der Regierung insbesondere auch zu einem Instrument der politischen Auseinandersetzung zwischen Parlamentsmehrheit und Opposition geworden ist. Die Kommission neigt – in Übereinstimmung mit den Beschlüssen einer Kommission der Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente vom 12./13. März und 27. Juni 1972 – dazu, angesichts des gewandelten Parlamentsverständnisses in der Parteiendemokratie das Schwergewicht der Funktion des Untersuchungsausschusses auf den Aspekt der politischen Auseinandersetzung zu legen, wenngleich dadurch die notwendige Sachaufklärung bei der Untersuchung von Mißständen nicht leiden soll. Die Opposition, der bei der Kontrolle der Exekutive ein zunehmendes Gewicht zufalle, müsse auch durch institutionelle Hilfen in den Stand gesetzt werden, aus ihrer Minderheitsposition die Kontrollaufgaben wahrzunehmen, zu deren Ausübung das Gesamtparlament politisch, wenn auch nicht weniger geeignet, so doch infolge der politischen Zusammengehörigkeit von Regierung und Regierungsmehrheit praktisch weniger geeignet sein dürfte.⁷

Die gängige Feststellung, daß die institutionelle Ordnung von Verantwortung und Kontrolle, auf die das parlamentarische Regierungssystem ausgerichtet ist, durch das politische Kraftfeld der parteiendemokratischen Konfrontation von Mehrheitsregierung und Opposition verschoben

14. Aufl. 1933, Art. 34 Anm. 3; *K. J. Partsch* (Fn. 4) S. 35; *W. Hempfer*, Zur Änderungsbefugnis der Parlamentsmehrheit bei Minderheitsanträgen auf Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, *ZParl.* 10 (1979) S. 295/303; *M. Schröder* (Fn. 4) Rn. 21.

⁶ Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (Fn. 1) S. 13.

⁷ Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drucks. 7/5924, S. 50. – Siehe auch *P. Badura*, Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie, Festschrift für Karl Michaelis, 1972, S. 9; *W. Mößle*, Regierungsfunktionen des Parlaments, 1986.

ben wird, erlaubt für sich allein noch keine staatsrechtlichen Schlußfolgerungen. In Hinsicht des parlamentarischen Untersuchungsrechts wird allerdings durch das Recht der Minderheit, eine bestimmte Untersuchung zu verlangen, gerade diesem politischen Gegeneinander von Parlamentsmehrheit und Opposition Rechnung getragen. Es ist demnach nur folgerichtig, die rechtliche Gestalt der Minderheitenenquête unter Berücksichtigung dieses Gegeneinanders auszumessen. Dies bedeutet, daß die Position der Minderheit gegenüber der Mehrheit – insbes. auch im Untersuchungsverfahren nach Einsetzung des Untersuchungsausschusses – gesichert werden muß; dieser Punkt ist ein zentrales Thema der Reformbestrebungen. Dies bedeutet aber auch, daß die Gefahr eines Mißbrauchs des Enquêterechts und einer unangemessenen Beeinträchtigung Privater und der persönlichen und wirtschaftlichen Rechte Dritter in Rechnung gestellt werden muß.⁸ Die damit aufgeworfene Fragestellung hat eine grundsätzliche Dimension. Denn in der parlamentarischen Demokratie ist die gewählte Volksvertretung das auf alle wesentlichen politischen Belange und Sachverhalte zugreifende Repräsentationsorgan, das – ungeachtet des Gewaltenteilungsprinzips – auch außerhalb der Gesetzgebung und des Budgetrechts maßgeblich an der Staatsleitung und Sozialgestaltung beteiligt ist oder zumindest die Mitwirkung beansprucht. Das hat naturgemäß eine gegenständliche Entgrenzung des parlamentarischen Enquêterechts zur Folge, die hauptsächlich in Mißstands- und Skandaluntersuchungen über den engeren Bereich der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive hinaus zu Tage tritt. Das Untersuchungsrecht beschränkt sich nicht auf die Vorbereitung einzelner Beschluß- und Handlungszuständigkeiten des Parlaments, sondern folgt der potentiell umfassend angelegten Position des Parlaments als politischem Repräsentationsorgan des Volkes, das sich politische Kontroll-, Informations-, Entscheidungs- und Leitungsaufgaben für alle Angelegenheiten öffentlichen Interesses zuschreibt.⁹

⁸ *P. Badura*, Anmerkung zu dem Beschluß des BVerfG vom 5. Juni 1984 (Boehringer, Hamburg), DÖV 1984, 760; *U. Di Fabio*, Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, 1988, S. 19 ff.; *J. Masing*, Parlamentarische Untersuchungen gegenüber Privaten?, Staat 27, (1988) S. 273; *St. Studenroth*, Die parlamentarische Untersuchung privater Bereiche, 1992.

⁹ *E.-W. Böckenförde*, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und kommunale Selbstverwaltung, AÖR 103 (1978), 1/6 ff.; *H. Steinberger*, Rechtsgutachten erstattet dem 2. Untersuchungsausschuß der 11. Wahlperiode des Dt. Bundestages, BT-Drucks. 11/7800, S. 1181/1191 ff.

3. Das die Untersuchung rechtfertigende öffentliche Interesse

Das parlamentarische Untersuchungsrecht, sei es auf Grund einer Initiative der Mehrheit ausgeübt, sei es auf Verlangen einer Minderheit in Gang gesetzt, unterliegt verfassungsrechtlichen Voraussetzungen und Grenzen. Es besteht nur im Rahmen der verfassungsmäßigen Zuständigkeit des Parlaments. Es muß sich auf einen bestimmten Untersuchungsgegenstand beziehen. Das angestrebte Untersuchungsverfahren muß der Aufklärung eines Sachverhalts dienen, dessen Untersuchung im öffentlichen Interesse liegt. Es bleibt in den Grenzen der verfassungsrechtlichen Grundsätze, so des Gewaltenteilungsprinzips und des Bundesstaatsprinzips, und der Grundrechte. Anträge, die diesen Erfordernissen nicht entsprechen, müssen vom Parlament zurückgewiesen werden.¹⁰

Hält man sich vor Augen, daß das Enquêterecht die Befugnis des Parlaments ist, mit hoheitlichen Mitteln selbständig die Sachverhalte zu prüfen, die es in Erfüllung seines Verfassungsauftrags als Vertretung des Volkes für aufklärungsbedürftig hält¹¹ und bedenkt man, daß allein der von einer Minderheit gestellte Antrag auf Untersuchung bestimmter Mißstände ein gewisses öffentliches Interesse indiziert,¹² wird man die limitierende Kraft des eine Untersuchung rechtfertigenden „öffentlichen Interesses“ nicht überschätzen. Dennoch wäre es voreilig, die Bindungswirkung dieses Erfordernisses zu vernachlässigen. Es ist eine verfassungsrechtliche Prämisse, daß die Untersuchung nur zur Aufklärung von Mißständen bei einem öffentlichen Untersuchungsinteresse von einigem Gewicht zulässig ist.¹³ Das Untersuchungsrecht bezieht sich demgemäß nicht auf die Privatsphäre einzelner.¹⁴ Beispielsweise sind Steuerdaten regelmäßig nicht von öffentlichem Interesse in dem Sinn, wie es ein Untersuchungsauftrag des Bundestages an einen Untersuchungsausschuß voraussetzt.¹⁵ Es ist überhaupt fraglich, ob unmittelbare Untersuchungen des privaten Bereichs ohne greifbaren Bezug zu einem möglicherweise fehlsamen und deshalb kontrollbedürftigen Handeln öffentlicher Stellen durch das parlamentarische Untersuchungsrecht gedeckt sind und nicht vielmehr nur auf Grund Gesetzes hoheitlicher Inspektion zugänglich

¹⁰ BayVerfGH VGHE 30, 48/61 f.

¹¹ BVerfGE 77, 1/42.

¹² BayVerfGH VGHE 30, 48/64.

¹³ BVerfGE 77, 1/39, 43 ff.; *H. Steinberger* (Fn. 9) S. 1195 f.

¹⁴ *R. Scholz*, Parlamentarischer Untersuchungsausschuß und Steuergeheimnis, AöR 105 (1980), 564/605 f.; *K. Stern*, Staatsrecht, Bd. II, 1980, S. 63.

¹⁵ BVerfGE 67/100/140.

sein können.¹⁶ Das mit der verfassungsrechtlich zugelassenen Kontrolle der Exekutive im Zusammenhang stehende Verhalten einzelner Amtsträger oder von Unternehmen kann dem Untersuchungsrecht naturgemäß nicht entzogen werden. Das mit dem die Untersuchung rechtfertigenden öffentlichen Interesse gebotene Maß der Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit und Zumutbarkeit erlangt allerdings in dem Grad ein steigendes Gewicht, als das parlamentarische Aufklärungsinteresse sich auf die Privatsphäre eines Amtsträgers richtet.

Zu Recht ist betont worden, daß die Begrenzung des Untersuchungsrechts auf Angelegenheiten von öffentlichem Interesse angesichts der gegenständlichen Ausweitung dieser parlamentarischen Befugnis, die aus der veränderten Position der Volksvertretung hervorgegangen ist, eine besondere Bedeutung erlangt hat und ernst genommen werden muß. Das politische Ermessen des Parlaments wird dadurch rechtlich und nachprüfbar gebunden. Diese verfassungsrechtliche Grenze dient dem rechtlich notwendigen Schutz gegen Ausforschungen ohne berechtigten Anlaß, besonders wenn es sich um die Einbeziehung von Vorgängen und Verhältnissen handelt, die die Privatsphäre oder die Sphäre der eigenen persönlichen oder wirtschaftlichen Betätigung betreffen. Selbst wenn und soweit ungeachtet dieser Grenze aus besonderem Grund ein öffentliches Interesse an Aufklärung angenommen werden kann – etwa bei greifbaren Anhaltspunkten für eine unangemessene Verquickung von Amtspflichten und privaten Interessen –, muß mit dem entgegenstehenden persönlichen oder Privatinteresse abgewogen werden und setzt sich das Aufklärungsinteresse nur durch, wenn es einem überwiegenden öffentlichen Interesse entspringt.¹⁷ Das Untersuchungsrecht, in der Hauptlinie ein Werkzeug parlamentarischer Kontrolle im Rahmen politischer Auseinandersetzung und Entscheidung und gerade deswegen durch politische Opportunität bestimmt, darf gegenüber dem außerstaatlichen und privaten Bereich nicht in ein allgemeines, mit hoheitlichem Zwang ausgestattetes Informationsmittel des Parlaments umschlagen.¹⁸

Die Begrenzung des Untersuchungsrechts durch ein hinreichend gewichtiges öffentliches Interesse wirkt sich nicht allein zum Schutz privater Belange und des Persönlichkeitsschutzes aus. Sie liegt auch dem Gebot zugrunde, daß der Untersuchungsgegenstand durch das Parlament im Einsetzungsbeschluß bestimmt und genau zu fassen ist und daß die von

¹⁶ HessStGH ESUGH 22, 136; *J. Masing* (Fn. 8) S. 283 ff.; *St. Studenroth* (Fn. 8) S. 113 ff.

¹⁷ *E.-W. Böckenförde* (Fn. 9) S. 14 ff., 34.

¹⁸ *Siehe J. Masing* (Fn. 8) S. 281, 287 ff.

dem Untersuchungsauftrag erfaßten Sachverhalte geeignet sind, der Beurteilung und Entscheidung des Parlaments als Grundlage zu dienen. Das öffentliche Interesse wird zu verneinen sein „für die Untersuchung lange zurückliegender Tatbestände, für deren Aufklärung kein aktuelles Interesse mehr besteht, oder etwa für Sachverhalte, die keine irgendwie geartete Tätigkeit des Landtags im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Zuständigkeiten auslösen könnte“.¹⁹

II. Regierung in der Parteiendemokratie

Wegen der Möglichkeiten, die das parlamentarische Untersuchungsrecht in Richtung einer Kontrolle der Regierung eröffnet, zumal durch das Minderheitsrecht, die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verlangen und den Untersuchungsgegenstand bestimmen zu können, ist das Enquêterecht heute „schwerpunktmäßig ... ein Instrument der Opposition“.²⁰ Es kann vorausgesetzt werden, daß die Opposition an der parlamentarischen Kontrolle von Regierung und Verwaltung, insbesondere an der Aufklärung von in den Verantwortungsbereich der Regierung fallenden Vorgängen, die auf Mißstände hinweisen,²¹ ein vorrangiges Interesse hat. Zuständigkeit und Verantwortung für die Kontrolle der Regierung und damit für die Ausübung des parlamentarischen Untersuchungsrechts treffen aber die Volksvertretung als Vertretung des ganzen Volkes. „Zur ‚Logik‘ des parlamentarischen Regierungssystems gehört die Chance des Mehrheits- und Regierungswechsels, nicht aber die Ersetzung des Mehrheits- durch das Minderheits-Prinzip. Parlamentarische Minderheitsrechte können immer nur zusätzliche Sicherungen im Rahmen des auf dem Mehrheits-Prinzip und der Wechselchance basierenden parlamentarischen Regierungssystems darstellen“.²²

Die Möglichkeiten des Untersuchungsrechts führen die Parlamentarier, zuerst die Opposition, mit einer gewissen Zwangsläufigkeit auf den Weg, den Wirkungskreis der Regierung intensiv und tiefdringend der Untersu-

¹⁹ BayVerfGH VGHE 30, 48/64.

²⁰ *H. H. von Arnim*, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, S. 322. Siehe auch *R. Pietzner*, Untersuchungsausschüsse, parlamentarische, EvStL, 3. Aufl. 1987, Bd. II, Sp. 3673/3674; *St. Studenroth* (Fn. 8) S. 133 ff.

²¹ BVerfGE 77, 1/43, 46.

²² *H. Ehmke*, Empfiehlt es sich, Struktur und Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse grundlegend zu reformieren?, Referat auf dem 45. DJT, 1964, in: *ders.*, Beiträge zur Verfassungstheorie und Verfassungspolitik, 1981, S. 424/461, 464.

chung zu unterwerfen und dem „Gegengewicht der Publizität“ (*Max Weber*)²³ auszusetzen. Hier die verfassungsrechtlich vorgezeichnete Grenze zu finden, ist eine Hauptfrage des Entquêterechts und im weiteren des parlamentarischen Regierungssystems. „Auch das Recht der Minderheit auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses nach Art. 25 Abs. 1 BV ist verfassungsgebundene Macht und darf nicht zum Mittel der Obstruktion werden oder zu einer Ausweitung der Machtbefugnisse des Landtags führen, die mit der rechtsstaatlichen Balance der Staatsgewalten nicht vereinbar wäre.“²⁴ Der Grundsatz der Gewaltenteilung und der verfassungsunmittelbare Amtsauftrag der Regierung zur Staatsleitung und zur politischen Initiative und Entscheidung begrenzen das Untersuchungsrecht des Parlaments und bilden überhaupt ein Zentralstück der Verfassungsinstitutionen. Die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk setzt notwendigerweise einen „Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung“ voraus, der einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt.²⁵ Die Befugnis des Parlaments, zu kontrollieren und zu untersuchen, ist kein Recht der Mitbeteiligung; sie ist im Grundsatz auf die Ex-post-Prüfung abgeschlossener Sachverhalte beschränkt. Der für einige Bereiche, z. B. des parlamentarischen Budgetrechts und der Verteidigung, zugelassene Weg einer „Kontrolle durch Zusammenwirken“²⁶ darf nicht als ein allgemeines Prinzip verstanden werden. Die Verpflichtung der Regierung zur Zusammenarbeit mit dem Parlament²⁷ und die verfassungsrechtliche Pflicht der Regierung, die Ausübung des Kontrollrechts des Parlaments in geeigneter Weise zu unterstützen,²⁸ können nicht bedeuten, den Kerngedanken des parlamentarischen Regierungssystems zu verdrängen, daß Verantwortung und Kontrolle klar zu trennen sind. Die Kontrolle muß wirksam sein, sie bleibt aber nur Kontrolle – und verwandelt sich nicht in eine diffuse Mitverantwortung –, wenn sie auf eine selbständige Handlungs- und Entscheidungsvollmacht der Regierung trifft. Die Exekutive ist eine „verfassungsunmittelbare Institution und Funktion“,²⁹ auch in der die in-

²³ BVerfGE 67, 100/131.

²⁴ BayVerfGH VGHE 30, 48/62.

²⁵ BVerfGE 67, 100/139; BayVerfGH DVBl. 1986, 233 mit Anm. *M. Schröder*, ZParl. 17 (1986), 370; Hess. StGH ESVGH 17, 1; *E.-W. Böckenförde* (Fn. 9) S. 16 ff.

²⁶ Dazu *U. Scheuner*, Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung, in: Festschrift für Gebhard Müller, 1970, S. 379.

²⁷ BVerfGE 67, 100/129.

²⁸ BVerfGE 67, 100/134.

²⁹ BVerfGE 49, 89/125.

stitutionellen und funktionellen Grenzen der Organzuständigkeiten durch den fundamentalen Antagonismus von Mehrheit und Opposition überschattenden Parteiendemokratie.

III. Die Minderheit bestimmt den Untersuchungsgegenstand

1. Festlegung des Untersuchungsauftrags und sachliche Bestimmtheit des Unterordnungsgegenstandes

Das einer qualifizierten Minderheit durch die Verfassung eingeräumte Recht, die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zu verlangen, schließt die Befugnis ein, in den Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrechts den Gegenstand der Untersuchung zu bestimmen.³⁰ Dieses Minderheitsrecht verwehrt es dem Parlament, z. B. der den Willen des Parlaments bildenden Mehrheit, den Untersuchungsgegenstand zu ändern, zu erweitern oder zu verkürzen und dadurch dem Untersuchungsauftrag eine andere Richtung zu geben, ihn „abzubiegen“ oder „umzuformen“.³¹ Änderungen des im Minderheitsantrag bezeichneten Untersuchungsantrags sind nur zulässig, wenn Zielrichtung und „Kern“ des Gegenstands der Untersuchung gewahrt bleiben und die Untersuchung nicht wesentlich verzögert wird.³² Ein Minderheitsantrag, der sich nicht in den verfassungsrechtlichen Grenzen des Enquêterechts hält, darf abgelehnt werden.

Der Zweck der Verfassungsnorm wird nur erreicht, wenn die Minderheit die Ausübung des ihr gewährten Untersuchungsrechts in der Sache und im Zeitpunkt der Untersuchung in der Hand behält.³³ Denn durch die Pflicht zur Einsetzung sind die Untersuchungsausschüsse zugleich auch „in den Dienst“ des Schutzes der Minderheit gegen die Mehrheit innerhalb des Parlaments gestellt.³⁴ „Wenn das Minderheitsrecht – und mit ihm das parlamentarische Kontrollrecht – nicht über Gebühr geschwächt werden soll, darf die Minderheit in dieser Frage (sc. der Ausdehnung des Untersuchungsgegenstandes und damit des zeitlichen Ablaufs der Unter-

³⁰ BVerfGE 49, 70/78 f.; BayVerfGH VGHE 35, 82/88 f.; G. Anschütz (Fn. 5) Art. 34 Anm. 2; H.-H. Lammers (Fn. 4) S. 465; K. J. Partsch (Fn. 4) S. 198; M. Schröder, Untersuchungsausschüsse (Fn. 4) Rn. 21.

³¹ BVerfGE 49, 70/79 f., 86; K. Stern (Fn. 14) S. 105; R. Pietzner (Fn. 20) Sp. 3677; W. Zeh, Parlamentarisches Verfahren, HStR, Bd. II, 1987, § 43 Rn. 81.

³² W. Hempfer (Fn. 5) S. 298. – Die oben zitierte Vorschrift des Art. 2 Abs. 3 des bayer. UAG stellt dies für den Fall der „Zusatzanträge“ klar.

³³ StGH, Lammers/Simons, Bd. I, S. 313/375.

³⁴ G. Anschütz (Fn. 5) Art. 34 Anm. 1.

suchung) nicht auf das Wohlwollen der Mehrheit angewiesen sein. Das könnte sie daran hindern, rückhaltslos die Umstände aufzuklären, deren Aufdeckung der jeweiligen Mehrheit unangenehm ist. Der parlamentarischen Opposition würde so ein Instrument genommen, das ihr nicht nur in ihrem eigenen Interesse, sondern in erster Linie im Interesse des demokratischen Staates – nämlich zur öffentlichen Kontrolle der von der Mehrheit gestützten Regierung und ihrer Exekutivorgane – in die Hand gegeben ist.³⁵

Trotz dieser Stärke des Minderheitsrechts darf nicht aus dem Auge verloren werden, daß das durch die Minderheit in Gang gesetzte Untersuchungsrecht ein Recht des Parlaments ist und daß dieses Recht im Hinblick auf seine gegenständliche Weitläufigkeit und seine Auswirkungen auf die Rechte Dritter rechtstaatlich begrenzt ist. Eine wesentliche Garantie für die rechtliche Geformtheit des Enquêterechts und gegen einen Mißbrauch im politischen Kampf ist das verfassungsrechtliche Gebot der Bestimmtheit des Untersuchungsgegenstandes.³⁶ In dem Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses müssen die zu untersuchenden Tatsachen in erkennbarer Weise und möglichst präzise bestimmt sein.³⁷ Bei dem dem Untersuchungsrecht immanenten Bestimmtheitsgebot geht es nicht um eine äußerliche Frage der Fassung des Einsetzungsbeschlusses oder der richtigen Formulierung des Untersuchungsauftrags. Es geht vielmehr um die sachliche Bestimmung des Aufgabenbereichs des Untersuchungsausschusses, bei der der Zusammenhang mit den Beweiserhebungs- und Zwangsbefugnissen und mit den zulässigerweise aufzuklärenden Sachverhalten nicht außer acht gelassen werden darf.³⁸ Ein die Untersuchung rechtfertigendes öffentliches Interesse an der Aufklärung von Mißständen oder Skandalen darf sich nur auf Sachverhalte oder Gruppen von Tatsachen beziehen, bei denen greifbare Anhaltspunkte dafür bestehen, daß sie durch nähere Ermittlung Licht in die in Zweifel gezogenen Verhaltensweisen der Betroffenen bringen und daß sie mit der beanstandeten Amtsausübung in einem faßbaren Zusammenhang stehen. Das amtliche Verhalten oder die persönliche Lebensführung eines Amtsträgers insgesamt, losgelöst von bestimmten, die Amtsführung betreffen-

³⁵ BVerfGE 49, 70/87.

³⁶ *K. J. Partsch* (Fn. 4) S. 35f.; *K. Stern* (Fn. 14) S. 63, 104; *H. Steinberger* (Fn. 9) S. 1198ff.; *Depenheuer/Winands*, *Der Parlamentarische Untersuchungsauftrag*; inhaltliche Bestimmtheit und thematische Reichweite, ZRP 1988, 258.

³⁷ StGH, *Lammers/Simons*, Bd. I, S. 313/317; BayVerfGH VGHE 30, 48/60f.; *H.-H. Lammers* (Fn. 4) S. 465.

³⁸ *E.-W. Böckenförde* (Fn. 9) S. 13.

den Vorgängen, ist kein zulässiger Untersuchungsgegenstand. Deshalb kann es auch nicht in Betracht kommen, die theoretische Möglichkeit eines Mißstandes oder Fehler in der Amtsführung genügen zu lassen, um in eine allgemeine Ausforschung des Verhaltens eines Betroffenen einzutreten, weil ein Fehlverhalten nicht von vornherein ausgeschlossen sei. Auf der anderen Seite muß sich die Untersuchung nicht auf bereits bekannte Tatsachen oder Vorgänge beschränken; denn das zulässige Ziel der Aufklärung eines Mißstandes oder Skandals schließt in der Regel die Aufdeckung bisher nicht zu Tage getretener Umstände ein.

2. „Zusatzfragen“ und Verbot des „Gegenangriffs“

Das Recht der Minderheit, den Untersuchungsgegenstand zu bestimmen, kann dadurch beeinträchtigt werden, daß in den Einsetzungsbeschluß „Zusatzfragen“ aufgenommen werden. Diese Änderung des Begehrens der Minderheit ist nur zulässig, wenn der Kern des von der Minderheit angestrebten Untersuchungsauftrags unberührt bleibt und das Untersuchungsverfahren nicht wesentlich verzögert wird.³⁹ Es ist unzulässig, daß die Mehrheit einem auf Antrag der Minderheit einzusetzenden Untersuchungsausschuß die Untersuchung von Tatbeständen überträgt, die über den ursprünglichen Gegenstand des Minderheitsantrags hinausgehen.⁴⁰ Zusatzfragen sind danach nicht schlechthin ausgeschlossen. Sie sind gegen den Willen der antragstellenden Minderheit nur in engen Grenzen zulässig. Sie müssen den Kern des Untersuchungsgegenstandes unverändert lassen und nötig sein, um eine verzerrte Darstellung zu vermeiden und ein vollständiges Bild des von der Minderheit präbendierten Mißstandes zu vermitteln. Derartige Erweiterungen der Untersuchungsthemen dürfen verhindern, daß auf Grund einer einseitigen Themenauswahl durch die Minderheit der Mißstand nur von einer Seite beleuchtet würde; dies dient der Vermittlung eines sachgerecht umrissenen Untersuchungsfeldes. Die Ergänzungsbedürftigkeit im Sinne eines umfassenden und wirklichkeitsgetreueren Untersuchungsfeldes muß allerdings offen zu Tage liegen.⁴¹ Der Minderheitsantrag entbindet das Parlament nicht

³⁹ Nds. StGH DVBl. 1986, 237; H.-H. Lammers (Fn. 4) S. 465.

⁴⁰ StGH, Lammers/Simons, Bd. I, S. 370; BVerfGE 49, 70; OVG Lüneburg OVG 7, 489.

⁴¹ BVerfGE 49, 70/88 mit krit. Anm. W. Hempfer, ZParl. 10 (1979), 285/299, zust. M. Schröder, Untersuchungsausschüsse (Fn. 4) Rn. 22; A. Schleich, Das parlamentarische Untersuchungsrecht des Bundestages, 1985, S. 83; R. Pietzner (Fn. 20) Sp. 3677.

von seiner Pflicht, die Aufgabe des Untersuchungsausschusses sachgerecht zu umschreiben. Da die Minderheit den Untersuchungsgegenstand bestimmt, darf der Einsetzungsbeschluß die Untersuchung nur auf Tatsachen erstrecken, die mit diesem Gegenstand wirklich in nahem Zusammenhang stehen; sie müssen zur Aufklärung dieses Sachverhalts erforderlich sein, um den Zweck der Untersuchung zu erreichen. „Mit solchen Anordnungen fördert die Landtagsmehrheit nur die Ermittlung der objektiven Wahrheit, die das Ziel der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse bildet. Darin kann also niemals eine Beeinträchtigung der Rechte der Minderheit – höchstens ihrer subjektiven Wünsche – liegen“.⁴²

Das mit einem Minderheitsantrag verfolgte Begehren, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen, stellt sich in der Regel auch als ein Schritt dar, mit dem die politische Auseinandersetzung zwischen Opposition und Regierungsmehrheit vorangetrieben wird. Die Möglichkeiten des Enquêterechts zur Aufklärung von Sachverhalten werden mit dem Ziel in Anspruch genommen, die Mehrheit und die von ihr getragene Regierung anzugreifen. Der Mehrheit muß deshalb das Recht zugestanden werden, sich in der Weise zu verteidigen, daß die für den Untersuchungsgegenstand relevanten Tatsachen insgesamt, und nicht nur in einer einseitig umschriebenen Auswahl, in die Untersuchung Eingang finden können. Zusatzfragen, die in dieser Hinsicht durch den Einsetzungsbeschluß in den Untersuchungsauftrag einbezogen werden, sind zulässig. Der Mehrheit ist es nur verwehrt, über die Abwehr des Angriffs hinaus zu einem „Gegenangriff“ überzugehen und durch Erweiterung des Untersuchungsgegenstandes die Richtung der von der Minderheit verlangten Untersuchung umzubiegen.⁴³

3. Prüfung der Zulässigkeit von Untersuchungsthemen

Das Parlament darf den von der Minderheit bestimmten Untersuchungsgegenstand nicht erweitern, es darf ihn aber auch nicht durch eine Einschränkung umformen und damit sachlich ändern. Von diesem unzulässigen Vorgehen ist der Fall zu unterscheiden, daß das Parlament mit seiner Mehrheit den Antrag der Minderheit deshalb ablehnt oder einschränkt, weil es die angestrebte Untersuchung im ganzen oder zum Teil für unzulässig hält. Das parlamentarische Untersuchungsrecht ist von ver-

⁴² StGH, *Lammers/Simons*, Bd. I, S. 370/376.

⁴³ StGH, *Lammers/Simons*, Bd. I, S. 370/377f.; OVG Lüneburg OVG 7, 489/503; *Maunz/Dürig*, Grundgesetz, Art. 44 (1960) Rn. 36.

fassungsrechtlichen Voraussetzungen abhängig, und es ist verfassungsrechtlich begrenzt. Die Mehrheit ist berechtigt – und verpflichtet –, eine verfassungswidrige Ausübung des parlamentarischen Untersuchungsrechts nicht zuzulassen.

Ist eine von der Minderheit beantragte Untersuchung in einzelnen Punkten verfassungswidrig, kann es sich nur um die Frage handeln, ob das Parlament in diesem Fall stets gezwungen ist, den Antrag insgesamt abzulehnen, um der Minderheit nicht einen Untersuchungsgegenstand aufzudrängen, den sie in dieser Beschränkung nicht gewollt hätte, oder ob dem Minderheitsantrag unter Ausscheidung der verfassungswidrigen Punkte nur zum Teil stattgegeben werden darf. Überwiegend wird das zweite für richtig gehalten, sofern dadurch weder eine Verfälschung des Untersuchungsziels noch eine Verkehrung des Untersuchungsgegenstandes in das Gegenteil eintritt. Das Untersuchungsthema darf bei einer Teilstattgabe nicht derart begrenzt oder verändert werden, daß das Recht der Minderheit wesentlich beeinträchtigt und damit letztlich gegenstandslos würde. Das Untersuchungsziel darf dadurch nicht als solches geändert oder gar in das Gegenteil verkehrt werden.⁴⁴

IV. Grenzen des Untersuchungsrechts

Das parlamentarische Untersuchungsrecht ist seinem Inhalt nach rechtlich begrenzt und darf als Instrument der politischen Kontrolle nur auf einen bestimmt bezeichneten Untersuchungsgegenstand und auf Sachverhalte gerichtet werden, an deren Aufklärung im Rahmen des verfassungsmäßigen Wirkungskreises der Volksvertretung ein hinreichend gewichtiges öffentliches Interesse besteht. Neben diesen immanenten Schranken des Enquêterechts hat das Parlament die sich aus dem inneren Zusammenhang der Verfassung ergebenden Grenzen seiner Befugnisse zu beachten, die aus dem Gewaltenteilungsprinzip, aus der selbständigen Stellung der Exekutive im parlamentarischen Regierungssystem, aus dem Bundesstaatsprinzip und aus den rechtsstaatlichen Bindungen der öffentlichen Gewalt, insbes. den Grundrechten, abzuleiten sind.⁴⁵ Diese verfassungsrechtlichen Bindungen des Untersuchungsrechts sind bei dem Beschluß zu beachten, mit dem das Parlament den Untersuchungsausschuß einsetzt, und gelten weiter für die Wahrnehmung der besonderen

⁴⁴ BayVerfGH VGHE 30, 48/63, 67.

⁴⁵ BayVerfGH DVBl. 1986, 233; P. Badura, DÖV 1984, 760.

Ermittlungsbefugnisse, mit denen der Untersuchungsausschuß ausgestattet ist.

Das Recht des Untersuchungsausschusses, die erforderlichen Beweise zu erheben, ist durch die verfassungsrechtlich angeordnete sinngemäße Anwendung der Vorschriften über den Strafprozeß näher bestimmt und schon dadurch rechtsstaatlich gebunden. Der Untersuchungsausschuß hat darüber hinaus in Ausübung der ihm übertragenen öffentlichen Gewalt die Grundrechte zu beachten. Die verfassungsrechtliche Statuierung des Enquêtarechts und die verfassungsrechtlich zugewiesenen Befugnisse des Untersuchungsausschusses rechtfertigen zwar Eingriffe in die Grundrechte Betroffener, schieben aber diesen Schutz – und damit vor allem die Gebote der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit – nicht etwa von vornherein beiseite.⁴⁶ Das Recht der Minderheit auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses und auf Bestimmung des Untersuchungsgegenstandes schließt ein Recht auf Klärung der Untersuchungsthemen und Erhebung der erforderlichen Beweise ein.⁴⁷ Die Beschlußfassung über die Beweiserhebung ist desungeachtet Sache des Untersuchungsausschusses, der auch insoweit in eigener Verantwortung entscheidet und die Rechtsgebundenheit seiner Befugnisse zu respektieren hat.⁴⁸

Die rechtsstaatliche Gebundenheit des parlamentarischen Untersuchungsrechts durch die Grundrechte bringt sich dann, wenn die Untersuchung allein oder auch private Bereiche oder die persönlichkeitsrechtliche Sphäre eines Amtsträgers zum Gegenstand hat, bereits gegenüber dem Einsetzungsbeschluß des Parlaments zur Geltung.⁴⁹ Soweit ein angestrebter Untersuchungsgegenstand unzulässig ist, weil er nur die Privatsphäre betrifft und deshalb nicht durch ein öffentliches Interesse an der Aufklärung der gemeinten Sachverhalte gerechtfertigt ist, wäre die dennoch beschlossene Einsetzung des Untersuchungsausschusses ein Eingriff in die Grundrechte des Betroffenen, zumindest ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG). Nichts anderes kann gelten, wenn der Einsetzungsbeschluß zwar einen Untersuchungsgegenstand zulässi-

⁴⁶ BVerfGE 67, 100/142 ff.; 77, 1/39, 44, 46 f.; BVerwG NJW 1988, 1924/1926; Nds. StGH DVBl. 1986, 238; R. Scholz, Parlamentarischer Untersuchungsausschuß und Steuergeheimnis, AöR 105 (1980), 564/604 ff.; K. Stern, Die Kompetenz der Untersuchungsausschüsse nach Artikel 44 des Grundgesetzes im Verhältnis zur Exekutive unter besonderer Berücksichtigung des Steuergeheimnisses, AöR 109 (1984), 199/282 ff.; H. Steinberger (Fn. 9) S. 1196, 1208 ff.

⁴⁷ BayVerfGH VGHE 35, 82.

⁴⁸ Nds. StGH DVBl. 1986, 238.

⁴⁹ J. Masing (Fn. 8) S. 279; M. Schröder (Fn. 4) Rn. 24; St. Studenroth (Fn. 8) S. 30, 80 ff.

ger politischer Kontrolle bestimmt, dabei aber Untersuchungsthemen bezeichnet, die nur durch Beweiserhebungen in der privaten oder persönlichen Sphäre von Amtsträgern, Unternehmen oder Privatpersonen aufgeklärt werden können.⁵⁰ Ein derartiger Einsetzungsbeschluß kann nur verfassungsmäßig sein, wenn der durch ihn bewirkte Eingriff in Grundrechte durch die Schranken der Grundrechte gedeckt ist und insbes. dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht. Das Bundesverfassungsgericht hat im Zusammenhang mit der Ausmessung der parlamentarischen Untersuchungskompetenz des Bundestages im Fall einer Mißstands-Enquête, allerdings letztlich im Hinblick auf die Beschlagnahme von Unterlagen Privater auf Grund eines Beschlusses des Untersuchungsausschusses, die Bindung an die Grundrechte behandelt: „Eingriffe in Grundrechte sind ..., abgesehen von den im Grundgesetz ausdrücklich vorgesehenen Schranken (vgl. insbesondere Art. 44 Abs. 2 Satz 2 GG), nur im Rahmen des Verfassungsgrundsatzes der Verhältnismäßigkeit und Zumutbarkeit (vgl. z. B. BVerfGE 32, 54/72) zulässig, wobei der Intensität des Grundrechtseingriffs gegen das Gewicht des Untersuchungszwecks und des Beweisthemas abgewogen werden muß (vgl. BVerfGE 67, 100/143f.).“⁵¹

⁵⁰ *St. Studenroth* (Fn. 8) S. 150f.

⁵¹ BVerfGE 77, 1/44. – Abw. nimmt der Hess. StGH an, daß die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses eine parlamentarische Maßnahme darstelle, die in der Regel Rechte des Bürgers nicht verletzen könne (ESVGH 22, 137). Damit ist nicht verneint, daß die Rechtslage bei konkreter Rechtsbetroffenheit einzelner anders zu sehen ist.