

Gesetzentwurf

des Abgeordneten Manfred Such und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Bundestages

A. Problem

Das Recht des Bundestages zur Einrichtung von Untersuchungsausschüssen ist in Artikel 44 des Grundgesetzes geregelt. Bis heute gibt es jedoch kein Ausführungsgesetz, so daß viele Fragen im Zusammenhang mit der Arbeit der Untersuchungsausschüsse bis heute ungeklärt geblieben sind. Der Bundestag behilft sich mit dem Entwurf eines Gesetzes über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Bundestages gemäß Drucksache V/4209. Trotz mehrerer Anläufe ist jeder Versuch gescheitert, eine der wichtigsten Aufgaben des Parlaments, die wirkungsvolle Kontrolle der Exekutive, angemessen zu regeln.

Die bisherigen Erfahrungen mit Untersuchungsausschüssen zeigen die erheblichen Schwächen des geltenden Rechts und deren negative Folgen für den demokratischen Auftrag des Parlaments. Die gegenwärtige Handhabung des Untersuchungsausschußrechts wird dem demokratischen Anspruch der Bürgerinnen und Bürger an eine wirksame parlamentarische Arbeit nicht gerecht. Der Ertrag der Ausschubarbeit ist oft dürftig. Die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse bleiben auch im Untersuchungsausschuß unangetastet. Da sich Untersuchungsausschüsse überwiegend mit Vorgängen innerhalb der Exekutive auseinandersetzen, ist die mit der Regierung verbundene Mehrheit des Parlaments meist geneigt, sich dem Gegenstand der Untersuchung mit größter Vorsicht zu nähern. Als besonders hinderlich für die Erfüllung des Untersuchungsauftrags hat es sich dabei oft erwiesen, daß die Mehrheit des Ausschusses nicht allein maßgeblich den Bericht des Untersuchungsausschusses beschließt, sondern auch das gesamte Beweiserhebungsverfahren in ihrem Sinne gestalten kann.

Klärungsbedürftig sind auch andere Fragen wie die Ausgestaltung von Aussageverweigerungsrechten und das Verhältnis von Untersuchungsausschüssen zur Exekutive.

B. Lösung

Es wird ein Gesetzentwurf vorgelegt, der die Rechte des Untersuchungsausschusses und der an dem Verfahren Beteiligten in der gebotenen Gesetzesförmigkeit regelt. Mit diesem Gesetz werden die bislang angewendeten sog. „IPA-Regeln“ abgelöst.

Der Gesetzentwurf stärkt die Rechte des Parlaments, indem sein Untersuchungsrecht ausgebaut wird. Er wahrt zugleich die Rechte der Bürgerinnen und Bürger, die als Zeuginnen und Zeugen geladen werden. Wesentliche Schwächen der geltenden Praxis wie die überbordende Geheimhaltungspraxis der Exekutive werden mit dieser gesetzlichen Neuregelung erheblich beschränkt.

Der Entwurf trifft konkrete Regelungen für das Beweiserhebungsverfahren. Diese Bestimmungen sollen verhindern, daß unter Berufung auf Auskunftsverweigerungsrechte der Untersuchungsauftrag in bisherigem Umfang weiter gefährdet werden kann. Es wird die Möglichkeit weitgehender Verwertungsverbote für Aussagen vor dem Untersuchungsausschuß geschaffen.

An den Mehrheitsverhältnissen im Parlament und seinen Ausschüssen kann das Gesetz zur Neuregelung der Rechte von Untersuchungsausschüssen keine Veränderung vornehmen. Das gilt auch für die Nähe von parlamentarischer Mehrheit und Bundesregierung. Das Gesetz kann aber Strukturen schaffen, die eine Lähmung des Untersuchungsausschusses künftig verhindern.

Es wird vorgeschlagen, einen neutralen Vorsitzenden zu bestimmen, der einen starken Einfluß auf den Gang und die Durchführung des Verfahrens haben soll. Auf diese Weise wird vermieden, daß die Mehrheit der die Regierung tragenden Fraktionen den Gang der Untersuchung nach politischen Opportunitätsgesichtspunkten organisieren kann. Andererseits trägt diese Regelung dem Umstand Rechnung, daß die Opposition keine Mehrheit im Ausschuß haben kann, was dem parlamentarisch-demokratischen Prinzip fremd wäre und ebenfalls zu einer Vermischung politischer Interessen mit dem Untersuchungsauftrag führen könnte.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Die Reform des Untersuchungsausschußrechts wird aller Voraussicht nach keine Auswirkungen auf die Verfahrenskosten haben.

Entwurf eines Gesetzes über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Bundestages

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Aufgabe und Zulässigkeit

(1) Der Bundestag kann einen Untersuchungsausschuß einsetzen, um bestimmte Sachverhalte zu untersuchen und dem Bundestag darüber Bericht zu erstatten.

(2) Die Untersuchung ist zulässig im Rahmen der verfassungsmäßigen Zuständigkeit des Bundes.

§ 2

Einsetzung und Gegenstand

(1) Der Bundestag hat das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder gemäß Artikel 44 Abs. 1 des Grundgesetzes die Pflicht, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen. Über den Antrag muß der Bundestag unverzüglich entscheiden.

(2) Der Gegenstand des Untersuchungsauftrags muß im Einsetzungsantrag hinreichend umschrieben sein. Der durch Minderheitenantrag bestimmte Untersuchungsgegenstand kann nur durch Beschluß des Bundestages und im Einvernehmen mit den Antragstellern konkretisiert und erweitert werden.

(3) Der Untersuchungsausschuß ist an den ihm vom Bundestag erteilten Auftrag gebunden. Kommt er bei seiner Arbeit zu der Überzeugung, daß eine Erweiterung des Untersuchungsgegenstandes wegen des Sachzusammenhangs angebracht ist, so kann er einen entsprechenden Antrag an den Bundestag richten. Absatz 2 Satz 2 findet entsprechende Anwendung.

§ 3

Vorsitz

(1) Der Untersuchungsausschuß wählt mit Zweidrittelmehrheit den/die Vorsitzende/n und den/die Stellvertreter/in. Sie werden vom Präsidenten des Bundestages berufen. Beide Personen sollen die Befähigung zum Richteramt nach dem Deutschen Richtergesetz besitzen. Sie dürfen weder dem Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung noch den entsprechenden Organen eines Landes angehören. Mit ihrer Ernennung scheiden sie aus solchen Organen aus.

(2) Kommt eine Entscheidung des Untersuchungsausschusses gemäß Absatz 1 nicht zustande, so wird jede Sitzung des Untersuchungsausschusses von jeweils einem oder einer anderen Abgeordneten aus den verschiedenen Fraktionen in der Reihenfolge

ihrer Stärke geleitet; Absatz 3 findet in diesem Fall keine Anwendung. Ist der Ausschuß gemäß § 7 nicht beschlußfähig, so beruft er/sie als im Sinne dieses Absatzes amtierende/r Vorsitzende/r die nächste Sitzung ein, die erneut unter seiner oder ihrer Leitung stattfindet.

(3) Der/die Vorsitzende hat kein Stimmrecht.

(4) Der/die Vorsitzende beruft den Untersuchungsausschuß unter Angabe der Tagesordnung ein. Er/sie ist zur Einberufung einer Sitzung binnen zwei Wochen verpflichtet, wenn dies von wenigsten zwei Mitgliedern verlangt wird. Zur Einberufung einer Sitzung außerhalb des Zeitplanes im Sinne der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages oder außerhalb des ständigen Sitzungsortes des Bundestages ist der Vorsitzende nur berechtigt, wenn die Genehmigung des Präsidenten erteilt worden ist.

§ 4

Ausschußmitglieder

(1) Der Untersuchungsausschuß besteht aus dem oder der Vorsitzenden und dessen/deren Stellvertreter/in sowie den ordentlichen Mitgliedern und deren Stellvertreterinnen und Stellvertretern.

(2) Stimmberechtigt sind im Untersuchungsausschuß nur die ordentlichen Mitglieder. Diese müssen Abgeordnete des Deutschen Bundestages sein.

(3) Die ordentlichen Mitglieder des Ausschusses haben ständige Stellvertreterinnen oder Stellvertreter, und zwar mindestens einen je Fraktion, höchstens jedoch einen für jedes ordentliche Mitglied. Die Stellvertreterinnen und Stellvertreter können an allen Sitzungen teilnehmen. Bei Verhinderung eines ordentlichen Mitglieds nehmen sie dessen Aufgaben wahr. Bei Ausscheiden eines ordentlichen Mitglieds tritt ein Stellvertreter oder eine Stellvertreterin an dessen Stelle; in diesem Fall kann eine neue Stellvertretung bestimmt werden.

(4) Für die Stellvertretung des oder der Ausschußvorsitzenden gilt Absatz 3 Satz 2 bis 4 entsprechend.

§ 5

Ausscheiden von Ausschußmitgliedern

(1) Ein Mitglied des Bundestages, das an den zu untersuchenden Vorgängen beteiligt ist oder war, darf dem Untersuchungsausschuß nicht angehören. Wird dies erst nach Einsetzen des Ausschusses bekannt, hat es auszuscheiden. Das gleiche gilt, wenn ein Ausschußmitglied vor dem Untersuchungsausschuß als Zeuge vernommen wird und seine Aussage für die Untersuchung von einiger Bedeutung ist.

(2) Hält das Mitglied die Voraussetzung des Absatzes 1 für nicht gegeben, entscheidet der Untersuchungsausschuß darüber mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder. Bei dieser Entscheidung wird das betreffende Ausschußmitglied gemäß § 4 Abs. 3 vertreten.

(3) Die Vorschriften der Strafprozeßordnung über die Ablehnung und Ausschließung von Richtern finden ausschließlich auf den oder die Vorsitzende/n und die Stellvertretung Anwendung. Das Ablehnungsrecht steht nur den ordentlichen Ausschußmitgliedern zu. Das Ablehnungsgesuch ist beim Präsidenten des Bundestages anzubringen. Wird die Ablehnung nicht als unzulässig verworfen, entscheidet dieser über das Ablehnungsgesuch.

§ 6

Zusammensetzung des Ausschusses

(1) Dem Untersuchungsausschuß gehören wenigstens sieben ordentlichen Mitglieder und die Stellvertreterinnen und Stellvertreter an.

(2) Der Bundestag bestimmt bei der Einsetzung die Zahl der Mitglieder. Jede Fraktion oder Gruppe hat den Anspruch auf ein Grundmandat.

(3) Die Verteilung der Sitze erfolgt im Verhältnis der Stärke der Fraktionen nach dem vom Bundestag für die Berechnung der Stellenanteile der Fraktionen angewandten Berechnungsverfahren.

(4) Die Mitglieder und Stellvertreter werden von den Fraktionen benannt.

§ 7

Beschlußfassung

(1) Der Untersuchungsausschuß ist beschlußfähig, wenn der/die Vorsitzende und die Mehrheit der ordentlichen oder stellvertretenden Mitglieder anwesend sind. Die Beschlußfähigkeit wird nur auf Antrag festgestellt und bleibt bis zu diesem Zeitpunkt bestehen.

(2) Ist der Untersuchungsausschuß nicht beschlußfähig, so unterbricht der/die Vorsitzende sofort die Sitzung auf bestimmte Zeit. Ist der Untersuchungsausschuß nach Ablauf dieser Zeit noch nicht beschlußfähig geworden, so hat der/die Vorsitzende eine neue Sitzung unverzüglich anzuberaumen. In dieser Sitzung ist der Untersuchungsausschuß beschlußfähig, auch wenn nicht die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist; hierauf ist in der Einladung hinzuweisen.

(3) Bei Beschlußunfähigkeit darf der Untersuchungsausschuß keine Untersuchungshandlungen durchführen.

(4) Nach Feststellung der Beschlußunfähigkeit hat der/die Vorsitzende die Sitzung zu unterbrechen und noch am gleichen Tag neu einzuberufen. Ist der Ausschuß dann noch nicht beschlußfähig, hat der/die Vorsitzende unverzüglich eine neue Sitzung binnen vier Tagen anzuberaumen. Erscheinen zu dieser Sit-

zung weniger als die Hälfte der ordentlichen Mitglieder, liegt Beschlußfähigkeit vor; Absatz 1 findet keine Anwendung. Auf diese Regelung ist in der schriftlichen Einladung hinzuweisen.

(5) Soweit in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt ist, beschließt der Untersuchungsausschuß mit Stimmenmehrheit der anwesenden ordentlichen Mitglieder. Bei Stimmengleichheit ist ein Antrag abgelehnt.

§ 8

Öffentlichkeit der Sitzungen

(1) Die Beweisaufnahme erfolgt in öffentlicher Verhandlung. Über die Zulässigkeit von Ton- und Filmaufnahmen sowie Ton- und Bildübertragungen entscheidet der/die Vorsitzende im Einvernehmen mit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder.

(2) Der/die Vorsitzende kann die Öffentlichkeit oder einzelne Personen ausschließen, wenn überragende Interessen der Allgemeinheit oder überwiegende Interessen eines einzelnen dies gebieten oder wenn es zur Erlangung einer wahrheitsgemäßen Aussage erforderlich erscheint. Aus denselben Gründen können auch einzelne Personen ausgeschlossen werden. Der/die Vorsitzende kann einzelne Sitzungen, Vorgänge, Dokumente und Beweiserhebungen für geheim oder vertraulich erklären. Entscheidungen nach Satz 1 und 2 können vom Untersuchungsausschuß nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder in nichtöffentlicher Sitzung aufgehoben werden.

(3) Beratungen und Beschlußfassung sind grundsätzlich nicht öffentlich. Über die Zulassung der Öffentlichkeit entscheidet der Untersuchungsausschuß.

(4) Der Untersuchungsausschuß hat den erforderlichen Geheimschutz für die ihm zugänglichen Dokumente, Vorgänge und Aussagen zu gewährleisten, insbesondere für die Unterlagen, die nach den Geheimschutzordnungen der Exekutive der Geheimhaltungspflicht unterliegen.

§ 9

Öffentlichkeitsarbeit

Über Art und Umfang der öffentlichen Mitteilungen aus nichtöffentlichen Sitzungen entscheidet der Ausschuß.

§ 10

Sitzungspolizei und Ordnungsgewalt

Die Aufrechterhaltung der Ordnung in der Sitzung obliegt dem/der Vorsitzenden. Die §§ 176 bis 179 des Gerichtsverfassungsgesetzes finden entsprechende Anwendung.

§ 11

Protokoll

(1) Über die Sitzungen des Untersuchungsausschusses wird ein Protokoll angefertigt, das von dem/der Vorsitzenden zu unterschreiben ist. Über die

Art der Protokollführung entscheidet der Untersuchungsausschuß im Einvernehmen mit den Antragstellern.

(2) Über die Beweisaufnahme des Untersuchungsausschusses wird ein Wortprotokoll angefertigt.

(3) Bezüglich der Einsicht und der Weitergabe der Protokolle gilt die Archivordnung des Bundestages, soweit der Untersuchungsausschuß keine andere Regelung beschließt.

§ 12

Beweiserhebung

(1) Jedes Mitglied des Untersuchungsausschusses hat das Recht, Beweisanträge zu stellen. Der Antrag muß der Erfüllung des Untersuchungsauftrags dienen. Er kann sich auf alle Tatsachen und Beweismittel erstrecken, die für die Entscheidung von Bedeutung sind.

(2) Der/die Vorsitzende entscheidet unverzüglich durch Beschluß, spätestens jedoch in der nächsten Sitzung. Er/sie hat die Beweisanträge nach pflichtgemäßem Ermessen abzulehnen, wenn diese zur Erfüllung des Untersuchungsauftrags nicht erforderlich oder unzulässig sind.

- (3) Ein Beweisantrag ist unzulässig, wenn
- eine Beweiserhebung offenkundig überflüssig ist,
 - eine Tatsache, die bewiesen werden soll, für die Entscheidung ohne Bedeutung oder schon bewiesen ist,
 - das Beweismittel völlig ungeeignet oder es unerreichbar ist.

§ 13

Zutrittsrecht, Aussagegenehmigung, Aktenvorlage

(1) Dem Untersuchungsausschuß ist Zugang zu allen Vorgängen und Dokumenten einzuräumen, die er zur Erfüllung seines Untersuchungsauftrags benötigt.

(2) Die Bundesregierung und alle Behörden des Bundes sowie alle Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts in Bundesaufsicht sind verpflichtet, dem Untersuchungsausschuß jederzeit Zutritt zu den von ihnen verwalteten öffentlichen Einrichtungen zu gestatten, die verlangten Aussagegenehmigungen zu erteilen und die angeforderten Unterlagen und Dateien sofort vorzulegen. Auf Verlangen des Untersuchungsausschusses sind die Gerichte zur Vorlage ihrer Akten verpflichtet; ihren Dienstkräften ist die vom Ausschuß verlangten Aussagegenehmigungen zu erteilen.

(3) Die Zuständigkeit für die Gewährung des Zutritts und der Aktenvorlage sowie der Erteilung von Aussagegenehmigungen obliegt der jeweiligen obersten Dienstbehörde oder der obersten Aufsichtsbehörde.

§ 14

Ersuchen von Rechts- und Amtshilfe

Beim Ersuchen um Rechts- und Amtshilfe zur Vernehmung von Zeuginnen und Zeugen oder Sachver-

ständigen sind die an diese Personen zu richtenden Fragen zu erläutern. Soweit erforderlich, wird dem Ersuchen eine schriftliche Fassung des Untersuchungsauftrages und eine Übersicht über den bisherigen Verlauf der Untersuchung beigelegt.

§ 15

Zeugen, Sachverständige

(1) Auskunftspersonen haben einer ordnungsgemäßen Ladung des Untersuchungsausschusses Folge zu leisten. Die Vorschriften der Strafprozeßordnung über deren Stellung im Sechsten und Siebten Abschnitt des Strafgesetzbuchs, insbesondere über die Folgen des Ausbleibens sowie die Zeugnis- und Aussageverweigerungsrechte, finden entsprechende Anwendung.

(2) Auskunftspersonen sind vor ihrer Vernehmung darauf hinzuweisen, daß der Untersuchungsausschuß nach Maßgabe der Regelung der Strafprozeßordnung zu ihrer Vereidigung berechtigt ist. Sie sind vom Vorsitzenden über die Bedeutung des Eides und die strafrechtlichen Folgen einer eidlichen oder uneidlichen Falschaussage oder einer unvollständigen Aussage zu belehren. Über die Vereidigung entscheidet der Vorsitzende nach Maßgabe der Vorschriften der Strafprozeßordnung.

(3) Mitglieder des Bundestages, des Bundesrates, eines Landtages, Mitglieder der Bundesregierung oder einer Landesregierung haben einer ordnungsgemäßen Ladung des Untersuchungsausschusses Folge zu leisten. Die Vorschriften über die Vernehmung von Mitgliedern oberster Staatsorgane in § 50 der Strafprozeßordnung finden keine Anwendung.

(4) Zeuginnen und Zeugen können sich zur Wahrnehmung ihrer Rechte eines rechtlichen Beistandes bedienen.

(5) § 136a der Strafprozeßordnung ist entsprechend anzuwenden.

§ 16

Ordnungs- und Zwangsmittel

(1) Gegen eine ordnungsgemäß geladene Auskunftsperson, die ohne ausreichende Entschuldigung nicht erscheint oder ohne gesetzlichen Grund die Aussage, die Begutachtung oder die Eidesleistung verweigert, kann der Ausschuß Zwangsmittel verhängen.

(2) In den Fällen des Absatzes 1 kann der/die Vorsitzende dem Zeugen oder der Zeugin die durch die Weigerung entstandenen Kosten auferlegen und gegen ihn ein Ordnungsgeld bis zu 10 000 Deutsche Mark festsetzen; ansonsten finden die Artikel 6 bis 9 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch entsprechende Anwendung. Der Vorsitzende kann Vorführung, Beschlagnahme und Durchsuchung anordnen. Bei Gefahr im Verzuge ist ein Ersuchen an die zuständige Staatsanwaltschaft zu richten.

(3) Maßnahmen nach Absatz 1 unterbleiben, wenn die Auskunftsperson ihr Ausbleiben rechtzeitig genügend entschuldigt. Wird das Ausbleiben nachträglich genügend entschuldigt, so sind die nach Absatz 2 getroffenen Anordnungen aufzuheben, wenn die Auskunftsperson glaubhaft macht, daß sie an der Verspätung kein Verschulden trifft.

§ 17

Vernehmung der Zeugen

(1) Die Vernehmung der als Zeugen oder Sachverständigen geladenen Auskunftspersonen beginnt damit, daß er/sie vom dem/der Vorsitzenden zur Person gemäß § 68 der Strafprozeßordnung vernommen wird.

(2) Bei der Vernehmung zur Sache ist die Beweisperson von dem/der Vorsitzenden zu veranlassen, gemäß § 69 der Strafprozeßordnung das, was ihr vom Gegenstand der Vernehmung bekannt ist, im Zusammenhang anzugeben. Sie ist vor der Vernehmung über den Gegenstand der Untersuchung aufzuklären.

(3) Zur Aufklärung und Vervollständigung der Aussage sowie zur Erforschung des Grundes, auf dem das Wissen des Zeugen, gegebenenfalls des Sachverständigen, beruht, können der/die Vorsitzende und der Ausschuß weitere Fragen stellen; § 238 der Strafprozeßordnung gilt entsprechend. Jedes Mitglied des Ausschusses ist gleichermaßen berechtigt, eine oder mehrere sachlich zusammenhängende Fragen zu stellen. Die Reihenfolge bei der Abfolge der Fragen richtet sich nach der Stärke der Fraktionen und wechselt bei jeder Beweisperson.

(4) Der/die Vorsitzende kann Fragen zurückweisen, die nicht im Zusammenhang mit dem Beweisthema stehen. Die Entscheidung des Vorsitzenden kann nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder des Ausschusses aufgehoben werden.

(5) Das Recht, als Zeuge oder Zeugin die Auskunft auf solche Fragen zu verweigern, deren Beantwortung die Gefahr einer Strafverfolgung im Sinne des § 52 Abs. 1 der Strafprozeßordnung auf sich ziehen könnte, findet im Untersuchungsverfahren Anwendung, ebenso die Vorschriften der §§ 53 und 53a der Strafprozeßordnung über das Zeugnisverweigerungsrecht aus beruflichen Gründen.

(6) Offenbart der Zeuge oder die Zeugin gegenüber dem Untersuchungsausschuß ein persönliches Wissen über Tatsachen, deren Kenntnis geeignet ist die Durchführung des Untersuchungsauftrags zu befördern, kann auf Initiative des Untersuchungsausschusses die zuständige Staatsanwaltschaft von der Verhängung eines Bußgeldes absehen, wenn die Bedeutung dessen, was der Zeuge offenbart, dies im Verhältnis zu seinem ordnungswidrigen Verhalten rechtfertigt.

(7) Für disziplinarrechtliche Maßnahmen aufgrund von bevorstehenden oder erfolgten Zeugenaussagen vor dem Untersuchungsausschuß findet die Regelung von Absatz 6 entsprechende Anwendung.

§ 18

Herausgabepflicht

(1) Wer einen Gegenstand, der als Beweismittel für die Untersuchung von Bedeutung sein kann, in seinem Gewahrsam hat, ist verpflichtet, ihn auf Verlangen des Untersuchungsausschusses vorzulegen und auszuliefern. Im Falle der Weigerung können gegen ihn die in § 70 der Strafprozeßordnung bestimmten Ordnungs- und Beweismittel nach Maßgabe von § 16 Abs. 2 dieses Gesetzes festgesetzt werden. Das gilt nicht bei Personen, die zur Verweigerung des Zeugnisses berechtigt sind.

(2) Werden Gegenstände nach Absatz 1 nicht freiwillig vorgelegt, ordnet das zuständige Gericht die Herausgabe an den Untersuchungsausschuß an; § 97 der Strafprozeßordnung gilt entsprechend.

§ 19

Umgang mit Protokollen und Schriftstücken

(1) Die vom Untersuchungsausschuß angeforderten Protokolle über Untersuchungshandlungen von Gerichten, Verwaltungsbehörden und anderen Untersuchungsausschüssen sind ebenso wie die als Beweisstücke dienenden Schriftstücke und andere schriftliche oder elektronisch gespeicherte Texte im Untersuchungsausschuß zu verlesen.

(2) Auf die Verlesung kann dann verzichtet werden, wenn die Unterlagen gemäß Absatz 1 den ordentlichen Mitgliedern des Untersuchungsausschusses rechtzeitig zugegangen sind, es sei denn, die Verlesung wird von einem ordentlichen Mitglied des Untersuchungsausschusses verlangt.

(3) Der Untersuchungsausschuß kann verlangen, daß ihm die als Beweisstücke dienenden Unterlagen im Sinne des Absatzes 1 im Original übergeben werden.

§ 20

Abschlußbericht

(1) Der Untersuchungsausschuß ist verpflichtet, dem Bundestag schriftlich Bericht über den Verlauf des Untersuchungsverfahrens, die ermittelten Tatsachen und die sich daraus ergebenden Schlußfolgerungen vorzulegen. Die Berichte müssen Stellungnahmen, Gutachten und Beweisanträge dokumentieren und die Ansichten der Minderheiten enthalten. Bei der Erstellung des Berichts ist der Ausschuß gehalten, Einvernehmen herzustellen. Streitige Punkte sind als solche darzustellen. Jedes Mitglied des Untersuchungsausschusses hat das Recht, dem Bundestag einen eigenen schriftlichen Bericht vorzulegen.

(2) Der Untersuchungsausschuß hat auf Antrag von wenigstens einem Viertel der Mitglieder des Bundestages einen Zwischenbericht über den Stand des Verfahrens vorzulegen. Die Erstellung des Zwischenberichts soll den Abschluß der Untersuchung, insbesondere über das Ende der Wahlperiode hinaus, nicht verzögern.

§ 21

Kosten und Auslagen

(1) Der Bund trägt die Kosten des Untersuchungsverfahrens.

(2) Für die Erstattung der Auslagen von Beweispersonen findet das Gesetz über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen entsprechende Anwendung. Die Entschädigung wird durch den Bundestag festgesetzt. Beantragt der Zeuge oder Sachverständige oder der Bundestag die richterliche Entscheidung über die zu gewährende Entschädigung, wird diese durch gerichtlichen Beschluß gemäß § 16 des Gesetzes über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen festgesetzt. Zuständig ist das

Amtsgericht, in dessen Bezirk der Bundestag seinen Sitz hat.

§ 22

Gerichtliche Zuständigkeit

Das im Sinne dieses Gesetzes zuständige Gericht ist das Bundesverfassungsgericht.

§ 23

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Bonn, den 25. Juni 1998

Manfred Such

Josef Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

Begründung

Allgemeines

Das Recht des Parlaments, Untersuchungsausschüsse einzusetzen, ist ein Kernstück demokratischer Kontrolle der Exekutive durch die gewählte Volksvertretung. Es entstammt alter englischer Parlaments-tradition, das durch die Paulskirchen-Verfassung des Jahres 1848 erstmals in Deutschland eingeführt wurde.

Nach Artikel 44 Abs. 1 des Grundgesetzes hat der Deutsche Bundestag das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen. Dieses Enqueterrecht erlaubt es dem Parlament, selbständig mit hoheitlichen Mitteln und unabhängig von anderen Staatsorganen die Sachverhalte zu prüfen, die es als demokratisch gewählte Volksvertretung für aufklärungsbedürftig hält. Untersuchungsausschüsse dienen der Wahrheitsfindung, aber auch der politischen Auseinandersetzung.

Dieser verfassungsrechtlichen Verpflichtung konnten die bisherigen Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages nicht in ausreichendem Maße gerecht werden. Trotz zahlreicher Anläufe in den vergangenen Legislaturperioden gibt es noch immer keine gesetzliche Verfahrensregelung. Untersuchungsausschüsse erfüllen noch immer ihre Aufgabe auf der Grundlage von Artikel 44 des Grundgesetzes mit seinem Verweis auf die Vorschriften zur Strafprozeßordnung, ergänzt durch die Geschäftsordnung des Bundestages und dem Gesetzentwurf auf Drucksache V/4009. Diese sog. „IPA-Regeln“ gehen auf Vorarbeiten der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft zurück. Aufgrund ihres provisorischen Charakters muß jeder Ausschuß die Anwendung dieser Regeln erneut beschließen.

Als Mittel der parlamentarischen Kontrolle arbeitet der Untersuchungsausschuß im politischen Kräftefeld von Parlament und Regierung. Diese vom Bundesverfassungsgericht als „politisches Spannungsverhältnis“ (BVerfGE 49, 70, 85) bezeichnete Auseinandersetzung ist eine notwendige Bedingung für die Demokratie. Diese Spannung ist auch ein Erfordernis für das Funktionieren des parlamentarischen Enqueterrechts. Von ausschlaggebender Bedeutung ist daher die Sicherung der Minderheitenrechte. Anders als bei Auseinandersetzungen zwischen Monarchie und Parlament wird heute die Regierung von der Mehrheit des Parlaments getragen. Die Minderheit in der Volksvertretung muß innerhalb der von der Demokratie selbst gesteckten Grenzen als Opposition in der Lage sein, bestimmte, dem Parlament insgesamt zustehende Rechte wahrzunehmen. Dies darf nicht zu einer Umkehr der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse führen. Es muß aber zugleich die Läh-

mung der wirksamen Kontrolle exekutiven Handelns vermieden werden.

Bei der Ausgestaltung des Untersuchungsausschußrechts kann auch nicht außer Acht gelassen werden, daß die parlamentarische Opposition kein homogener Block ist. Das für die Einsetzung des Untersuchungsausschusses notwendige Viertel der Mitglieder des Bundestages gemäß Artikel 44 Abs. 1 des Grundgesetzes wird daher als Quorum bei der Änderung des Untersuchungsauftrags selbst berücksichtigt. Der Entwurf greift an dieser Stelle die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 49, 70, 86 ff.) auf. Im eigentlichen Untersuchungsverfahren werden Minderheitenrechte aber mit dem Fraktionsstatus verbunden.

Der Entwurf hält beim Beweiserhebungsrecht an der singgemäßen Anwendung der Regeln des Strafprozeßrechts fest. Er legt aber die konkrete Anwendung der Beweiserhebungsregeln in die Hand eines „neutralen“ Vorsitzenden, der selbst nicht Mitglied des Ausschusses ist. Bei der Verabschiedung des Abschlußberichts ist er beispielsweise nicht abstimmungsberechtigt. Als Leiter der Sitzungen obliegt ihm in erster Linie die korrekte Durchführung der Beweiserhebung. Er soll die Befähigung zum Richteramt haben. Nach § 3 wird er mit Zweidrittelmehrheit vom Untersuchungsausschuß gewählt und dann vom Präsidenten des Bundestages berufen. Die Einrichtung eines von den Fraktionen unabhängigen Leiters der Verhandlungen beendet die Vermischung politischer und prozessualer Entscheidungen. So wird vermieden, daß die Mehrheitsverhältnisse dazu führen, daß nicht nur der Abschlußbericht, sondern auch das Verfahren selbst den jeweiligen Mehrheitsinteressen unterworfen werden. Andererseits verhindert diese Regelung, daß die Opposition das Verfahren gegen die Mehrheit gestalten kann.

Der Entwurf trifft in dem § 15 konkrete Regelungen über das Beweiserhebungsverfahren. Um zu verhindern, daß die Berufung auf Auskunftsverweigerungsrechte den Untersuchungsauftrag in dem bisherigen Umfang gefährdet, wird die Möglichkeit weitgehender Verwertungsverbote für Aussagen vor dem Untersuchungsausschuß geschaffen. In bestimmten Fällen soll die Aussage beispielsweise nicht dazu führen dürfen, daß der Zeuge sich selbst oder seine Angehörigen in Gefahr bringt, wegen einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit belangt zu werden.

Für Streitigkeiten im Zusammenhang mit dem Untersuchungsausschußverfahren ist nach § 21 grundsätzlich das Bundesverfassungsgericht zuständig. Das betrifft auch die in § 16 vorgesehenen Entscheidungen über die Festsetzung von Ordnungsmitteln sowie die Anordnung der Vorführung, der Beschlagnahme und der Durchsuchung.

Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1 (Aufgabe und Zulässigkeit)

In Artikel 44 Abs. 1 Satz 1 GG wird das Recht des Bundestages begründet, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Absatz 1 dieses Gesetzentwurfs beschreibt darüber hinaus den Zweck des Untersuchungsverfahrens. Die Formulierung lehnt sich an Vorbilder aus früheren Gesetzentwürfen an.

Verzichtet wird aber auf den unbestimmten Rechtsbegriff „des öffentlichen Interesses“ als Voraussetzung für die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses. Die wissenschaftliche und die politische Diskussion über die Ausgestaltung des Untersuchungsausschußverfahrens sind sich einig darin, daß eine trennscharfe Abgrenzung zwischen öffentlichen und privaten Angelegenheiten nicht möglich sein kann (Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 20. September 1990, Drucksache 11/8085). Die Überlegungen, die den Ausschuß seinerzeit veranlaßt haben, nach langer kontroverser Diskussion die Aufnahme des Merkmals „öffentliches Interesse“ zu empfehlen, vermögen nicht zu überzeugen. Soweit sie die verfassungsrechtlichen Grenzen parlamentarischer Zuständigkeit beschreiben, ist die Begrenzung des Untersuchungsauftrags selbstverständlich, so daß dieser keiner zusätzlichen einschränkenden Formulierung bedarf. Das gilt insbesondere für die Grenzen der Gewaltenteilung.

Andererseits läuft das Parlament Gefahr, bei einer zu restriktiven Beschreibung seines Untersuchungsrechts einer besonders restriktiven Interpretation dieses Rechts Vorschub zu leisten. Die in der Literatur vielfach kritisierte Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 19. April 1994 zeigt diese Gefahr auf. Die angestrebte bundesrechtliche Regelung muß der Funktion und der Bedeutung des Parlaments gerecht werden. Der Bundestag muß das Recht haben, für alle Gegenstände, die er beraten und diskutieren kann, das Instrument der parlamentarischen Untersuchung und Sachaufklärung in Anspruch zu nehmen.

Zu § 2 (Einsetzung und Gegenstand)

Absatz 1 dieser Vorschrift behandelt sowohl die sog. Mehrheits-Enqueten als auch die sog. Minderheiten-Enqueten.

Bei der Mehrheits-Enquete handelt es sich um die Fälle eines Antrags auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, bei denen die Zahl der Antragsteller geringer ist als ein Viertel der Mitglieder des Bundestages. Ein entsprechender Antrag ist zulässig, wenn er von wenigstens 5 v.H. der Mitglieder des Bundestages unterstützt wird (§ 76 Abs. 1 GO-BT i. V. m. § 75 Abs. 1 Buchstabe d GO-BT). Über diesen Antrag, der von einer Fraktion gestellt werden muß, faßt der Bundestag Beschluß. Findet der Antrag eine Mehrheit (vgl. Artikel 42 Abs. 2 Satz 1 GG), ist der beantragte Untersuchungsausschuß eingesetzt.

Die zweite Alternative des Absatzes 1 behandelt demgegenüber die sog. Minderheiten-Enqueten. In Anlehnung an Artikel 44 Abs. 1 Satz 1 GG werden zwei Regelungen getroffen. Zunächst wird festgelegt, daß ein Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, der mindestens von einem Viertel der Mitglieder des Bundestages gestellt wird, vom Bundestag grundsätzlich zustimmend beschieden werden muß. Das Antragsrecht einer bestimmten Minderheit von Abgeordneten wird mit einer bestimmten Rechtsfolge ausgestattet. Anders als in früheren Vorschlägen zur Änderung des Untersuchungsausschußverfahrens (Drucksache 11/8085) wird den Antragstellern die Entscheidung über die Einsetzung eingeräumt. Der Mehrheit des Parlaments bleibt kein Spielraum, den Antrag abzulehnen. Die hier vorgesehene Regelung stärkt die parlamentarischen Minderheitenrechte und damit zugleich die Rechte des gesamten Verfassungsorgans Bundestag.

Nach Absatz 2 muß das Untersuchungsverfahren über die in § 1 genannten Zulässigkeitsvoraussetzungen hinaus weitere Bedingungen erfüllen. Aus dem grundgesetzlichen Rechtsstaatsprinzip ergibt sich im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot die Notwendigkeit, daß der Untersuchungsausschuß einen hinreichend bestimmten Auftrag erhalten muß. Dieser Auftrag bindet den Ausschuß und seine Mitglieder. Er beschreibt aber auch die Pflichten von Zeugen und Sachverständigen.

Zu § 3 (Vorsitz)

Die Diskussion über eine Reform des Rechts der Untersuchungsausschüsse hat bislang noch keine befriedigende Antwort auf die Frage gefunden, wie eine wirksamere Arbeit des Ausschusses möglich sein kann, ohne das parlamentarische Mehrheitsprinzip zu verletzen. Es sind aber naturgemäß diese Mehrheitsverhältnisse selbst, die eine wirksamere Untersuchungsarbeit behindern, weil die jeweilige Regierung von der parlamentarischen Mehrheit getragen wird. Vorschläge, die das Problem allein über eine Stärkung der Minderheitenrechte i. S. einer Sonderstellung der Antragsteller lösen wollen, können nicht voll überzeugen. Sie werden der im Verhältniswahlrecht üblichen differenzierten Parteienlandschaft nicht gerecht, die sich üblicherweise auch auf der Ebene der Fraktionen und Gruppen im Parlament widerspiegelt. Andererseits müssen rechtliche Vorkehrungen getroffen werden, damit bestimmte Beschlüsse im Verfahren nicht unkontrolliert in privatrechtlich geschützte Bereiche eingreifen. Die vielen ungeklärten Rechtsfragen bei der Behandlung von Zeugen haben in der Fachliteratur immer wieder Kritik hervorgerufen.

Absatz 1 regelt die gegenüber dem geltenden Recht stärkere Trennung der Verfahrensschritte von der Erstellung des Abschlußberichts. Während der Abschlußbericht an den Bundestag selbstverständlich die Mehrheitsverhältnisse zu berücksichtigen hat, gilt dies nicht automatisch auch für die Durchführung des Verfahrens. Der Vorsitzende darf nicht dem Bundestag angehören. Als neutrale Persönlichkeit soll er

gemeinsam mit dem Stellvertreter mit Zweidrittelmehrheit vom Ausschuß gewählt werden und vom Präsidenten des Bundestages berufen werden.

Die Berufung eines nicht aus der Mitte des Bundestages kommenden „neutralen“ Vorsitzenden ist mit dem Grundgesetz vereinbar und verstößt nicht gegen die Rechte der Abgeordneten. Die Mehrheitsverhältnisse im Ausschuß bleiben auch hinsichtlich der Abfassung der Zwischen- und Abschlußberichte unangetastet. Hier hat der Vorsitzende kein Stimmrecht. Insofern bleibt dessen Stellung hinter der von Mitgliedern der Enquete-Kommissionen zurück, die sogar als Nichtparlamentarier Minderheitenvoten abgeben können. Aufgabe des Vorsitzenden ist es nicht, die politischen Mehrheitsverhältnisse zu verändern, sondern den gesetzlichen Untersuchungsauftrag des Bundestages durch seine neutrale Verhandlungsführung zum Erfolg zu verhelfen.

Absatz 2 trifft Vorsorge für den Fall, daß keine Einigung über den Vorsitzenden erzielt werden kann und sich so der Beginn der Arbeit des Untersuchungsausschusses verzögert. In diesem Fall sollen die Fraktionen in der Reihenfolge ihrer Größe einen Abgeordneten aus ihren Reihen bestimmen, der jeweils eine Sitzung leitet. Um zu verhindern, daß eine Fraktion dadurch übergangen wird, daß die Sitzung wegen fehlender Beschlußfähigkeit nicht stattfinden kann, leitet der betreffende Abgeordnete dann die nächste Sitzung.

Zu § 4 (Ausschußmitglieder)

Diese Regelung des Untersuchungsausschußgesetzes regelt, daß neben dem Vorsitzenden nur Abgeordnete als Mitglieder dem Untersuchungsausschuß angehören. Stimmberechtigt sind nur die Abgeordneten. Nicht übernommen werden Vorschläge, das parlamentarische Untersuchungsrecht insgesamt auf Dritte zu übertragen oder Untersuchungsausschüsse gemischt aus Abgeordneten und aus Fachleuten außerhalb des Parlaments zu besetzen.

Außer dem Vorsitzenden soll die Mitgliedschaft im Untersuchungsausschuß nicht an weitere Qualifikationen über die Abgeordneteneigenschaft hinaus ausgedehnt werden. Die Befähigung zum Richteramt soll nur der Vorsitzende haben (§ 3 Abs. 1), bei den parlamentarischen Mitgliedern des Ausschusses ist das nicht erforderlich.

Zu § 5 (Ausscheiden von Ausschußmitgliedern)

Die Bestimmung stellt sicher, daß im Falle der Befangenheit von Ausschußmitgliedern deren Ablösung gesetzlich geregelt ist. Für den Vorsitzenden gelten die Vorschriften der Strafprozeßordnung über die Ablehnung und Ausschließung in den einschlägigen Bestimmungen des Dritten Abschnitts der Strafprozeßordnung entsprechend.

Über die Ablehnung des Vorsitzenden wegen Besorgnis der Befangenheit entscheidet auf Gesuch eines oder mehrerer ordentlicher Mitglieder des Untersuchungsausschusses der Präsident des Bundestages.

Zu § 6 (Zusammensetzung des Ausschusses)

Dem Untersuchungsausschuß gehören wenigstens sieben ordentlichen Mitglieder und die Stellvertreterinnen und Stellvertreter an. Der Bundestag kann auch eine höhere Zahl beschließen. Dieser bestimmt bei der Einsetzung die Zahl der Mitglieder. Jede Fraktion oder Gruppe hat den Anspruch auf ein Grundmandat. Es wird auf diese Weise sichergestellt, daß keine parlamentarische Kraft vom Untersuchungsrecht ausgrenzt wird.

Die Verteilung der Sitze erfolgt im Verhältnis der Stärke der Fraktionen nach dem vom Bundestag für die Berechnung der Stellenanteile der Fraktionen angewandten Berechnungsverfahren. Die Mitglieder und Stellvertreter werden von den Fraktionen benannt.

Zu § 7 (Beschluffassung)

Absatz 1 entspricht der Regelung für das Plenum des Deutschen Bundestages über seine Beschlußfähigkeit.

Absatz 2 regelt die Folgen der Beschlußunfähigkeit für die Fortsetzung der Verhandlungen parallel zu dem, was die Geschäftsordnung dem Bundestag selbst vorschreibt. Es wird an dieser Stelle der Vorschlag des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (Drucksache 11/8085) übernommen.

Absatz 3 bestimmt, daß während der Zeit der Beschlußunfähigkeit keine Untersuchungshandlungen vorgenommen werden dürfen. Diese Vorschrift dient gegenüber allen Verfahrensbeteiligten, auch den Zeugen und Sachverständigen, daß nur ein beschlußfähiger Untersuchungsausschuß berechtigt ist, die Befugnisse aus diesem Gesetz wahrzunehmen.

Zu § 8 (Öffentlichkeit der Sitzungen)

Absatz 1 legt fest, daß die Beweisaufnahme in der Regel in öffentlicher Verhandlung erfolgt. Das ist ein Gebot der Transparenz parlamentarischer Arbeit. Von diesem Grundsatz soll nur in Ausnahmefällen abgewichen werden. Über die Zulässigkeit von Ton- und Filmaufnahmen sowie Ton- und Bildübertragungen entscheidet der Vorsitzende im Einvernehmen mit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder.

Absatz 2 bestimmt, daß der Vorsitzende unter bestimmten Voraussetzungen das Recht hat, die Öffentlichkeit oder einzelne Personen auszuschließen, wenn überragende Interessen der Allgemeinheit oder überwiegende Interessen eines einzelnen dies gebieten. Der Ausschluß der Öffentlichkeit kann auch geboten sein, wenn es zur Erlangung einer wahrheitsgemäßen Aussage erforderlich erscheint. Hier kann der Erfüllung des Untersuchungsauftrags nach Abwägung aller Umstände der Vorrang gegenüber der Öffentlichkeit eingeräumt werden. Aus den genannten Gründen können auch einzelne Personen ausgeschlossen werden. Der Vorsitzende kann einzelne Sitzungen, Vorgänge, Dokumente und Beweiserhebungen für geheim oder vertraulich erklären, wenn Entscheidungen nach Satz 1 und 2 vom Unter-

suchungsausschuß nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder in nichtöffentlicher Sitzung aufgehoben werden.

In Absatz 3 wird zwingend vorgeschrieben, daß die Beratungen und Beschlußfassungen des Untersuchungsausschusses grundsätzlich nicht öffentlich sind. Über die Zulassung der Öffentlichkeit entscheidet der Untersuchungsausschuß.

Absatz 4 regelt den besonders sensiblen Bereich der Interessenabwägung zwischen bestimmten Geheimchutzinteressen, insbesondere der Exekutive auf der einen und der demokratisch legitimierten Arbeit des Untersuchungsausschusses auf der anderen Seite. Das verfassungsmäßige Gewaltenteilungsgebot in der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts macht es unabdingbar, bestimmte gesetzliche Vorkehrungen zu treffen. So müssen Beweismittel, Beweiserhebungen und Beratungen, die dem Ausschuß in nichtöffentlicher Sitzung oder auf andere Weise vertraulich zugehen, vor nicht autorisierter öffentlicher Bekanntmachung geschützt werden. Hier muß der Ausschuß die Möglichkeit bekommen, die auf der Grundlage dieses Gesetzes zu ändernde Geheimchutzordnung des Bundestages entsprechend anzuwenden.

Der Untersuchungsausschuß hat den erforderlichen Geheimchutz für die ihm zugänglichen Dokumente, Vorgänge und Aussagen zu gewährleisten, insbesondere für die Unterlagen, die nach den Geheimchutzordnungen der Exekutive der Geheimhaltungspflicht unterliegen.

Zu § 9 (Öffentlichkeitsarbeit)

Die Öffentlichkeit hat einen Anspruch darauf, umfassend über die Arbeit und die Ergebnisse des Untersuchungsausschusses unterrichtet zu werden. Dieser Grundsatz wird im Gesetz festgeschrieben. Die Einzelheiten werden im Ausschuß entschieden.

Zu § 10 (Sitzungspolizei und Ordnungsgewalt)

Während der Beweisaufnahme hat der Vorsitzende des Untersuchungsausschusses die gleichen Rechte wie ein Vorsitzender Richter oder ein Gericht für die Aufrechterhaltung der Ordnung. Mit dem ausdrücklichen Verweis auf die §§ 176 bis 179 des Gerichtsverfassungsgesetzes bekommt der Vorsitzende Rechte zur Aufrechterhaltung der Ordnung, die über die Befugnisse der Ausschußvorsitzenden der Ständigen Ausschüsse des Bundestages gemäß § 59 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Bundestages hinausgehen. Diese Stellung ist angesichts der Besonderheit des Untersuchungsausschußverfahrens und der mit ihm verbundenen Einbeziehung Dritter, wie Zeugen und Sachverständigen, erforderlich.

Zu § 11 (Protokoll)

In Absatz 1 wird verfügt, daß über alle Sitzungen des Untersuchungsausschusses ein Protokoll geführt werden muß.

In Absatz 2 wird festgelegt, daß bei Beweiserhebungen ein wörtliches Protokoll anzufertigen ist. Es besteht für den Ausschuß die Möglichkeit, auch auf Tonträger zurückzugreifen.

Zu § 12 (Beweiserhebung)

Die Vorschrift konkretisiert das strafprozessuale Beweiserhebungsverfahren und paßt es ohne Einschränkung bürgerrechtlicher Schutznormen den Bedürfnissen parlamentarischer Untersuchungsausschüsse an.

In Absatz 1 wird geregelt, wie Beweisbeschlüsse und Beschlüsse zu deren Durchsetzung zustande kommen. Das Antragsrecht für Beweisbeschlüsse, das auch Anträge zu deren Durchsetzung gemäß § 16 einschließt, steht jedem Mitglied des Ausschusses zu. Auf ein qualifiziertes Antragsrecht im Sinne der verschiedenen Vorentwürfe zur Regelung des Untersuchungsausschußrechts wird ausdrücklich verzichtet. Die Festlegung eines bestimmten Quorums, etwa ein Viertel der Mitglieder des Ausschusses bzw. der Betreiber des Untersuchungsverfahrens, für eine Durchsetzung von Beweisbeschlüssen, vermag nicht zu überzeugen. Das Recht der Minderheit, gemäß Artikel 44 Abs. 1 einen Untersuchungsausschuß einzusetzen, ist nicht gleichzusetzen mit deren Anspruch, bestimmte Schritte im Beweiserhebungsverfahren durchzusetzen. Bei einem solchen Vorgehen wird verkannt, daß so die Rechte einzelner Abgeordneter unzulässig eingeschränkt werden, weil diese nicht die Möglichkeit haben, Beweiserhebungen verbindlich zu verlangen. Auf diese Weise wird ohne hinreichende sachliche oder rechtliche Begründung aufgrund einer eher willkürlichen Festlegung das Recht kleiner Fraktionen oder Gruppen gegenüber den Möglichkeiten großer Fraktionen unzulässig verkürzt. Bedenken gegen ein Minderheitenquorum ergeben sich aber auch in dem unzureichenden Schutz Dritter, die beispielsweise als Zeugen geladen werden. Gerade die Behandlung dieses Personenkreises hat immer wieder zu Beanstandungen durch Rechtsprechung und Wissenschaft geführt.

In Absatz 2 wird dem Vorsitzenden die Aufgabe zugewiesen, nach Recht und Gesetz über die Zulässigkeit der Beweisanträge zu entscheiden. Er ist verpflichtet, den Antrag dann abzulehnen, wenn das Beweismittel unerreichbar oder die Beweiserhebung unzulässig ist. Das kann dann der Fall sein, wenn die Beweiserhebung durch den Untersuchungsauftrag nicht gedeckt ist oder gegen verfassungsrechtliche oder gesetzliche Vorschriften verstößt. Kein Beweis-antragsrecht haben hingegen Zeugen. Das gilt auch für den Fall, daß sie ein berechtigtes Interesse an der Beweiserhebung haben. Eine derartige Ausweitung des Antragsrechts würde dem Charakter eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses widersprechen.

Zu § 13 (Zutrittsrecht, Aussagegenehmigung, Aktenvorlage)

Die Vorschrift regelt die Vorgehensweise in dem Fall, wenn der Untersuchungsausschuß von der Bundesregierung oder ihr nachgeordnete Behörden schrift-

liche oder mündliche Informationen erhalten möchte, die auf Auskünfte aus den Akten oder über das Wissen der Mitarbeiter der entsprechenden Dienststelle abzielen. Die Vorschrift hat zu berücksichtigen, daß die verfassungsmäßige Kontrollbefugnis des Parlaments im Rahmen seines Enqueterrechts an bestimmte Grenzen des Kernbereichs exekutiver Zuständigkeiten stößt.

Absatz 1 stellt als Regelfall das Recht des Untersuchungsausschusses heraus, in alle Unterlagen Einblick zu nehmen, die für die Erfüllung seines parlamentarischen Arbeitsauftrags erforderlich sind.

In Absatz 2 wird die vom Bundesverfassungsgericht bestätigte Pflicht der Bundesregierung, der Behörden des Bundes sowie der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts festgeschrieben, einem Untersuchungsausschuß auf dessen Ersuchen die entsprechenden Einrichtungen und deren Tätigkeit in Augenschein zu nehmen. Eine Weigerung kann nur ausnahmsweise und in den engen Grenzen des Schutzes des Kernbereichs ihrer exekutiven Zuständigkeiten zulässig sein. Bei einer solchen Verletzung des Gewaltenteilungsgrundsatzes wäre das Verlangen des Untersuchungsausschusses rechtswidrig.

Zu § 14 (Ersuchen von Rechts- und Amtshilfe)

Die Vorschrift regelt die Einzelheiten bei der Amtshilfe für den Untersuchungsausschuß. Bei dem entsprechenden Ersuchen um Rechts- und Amtshilfe im Hinblick auf die beabsichtigte Vernehmung von Zeugen oder Sachverständigen sind die Fragen an die betreffenden Personen zu erläutern. Soweit erforderlich, wird dem Ersuchen eine schriftliche Fassung des Untersuchungsauftrages und eine Übersicht über den bisherigen Verlauf der Untersuchung beigefügt.

Zu § 15 (Zeugen und Sachverständige)

Zeugen haben nach Absatz 1 die Pflicht, auf eine Ladung des Untersuchungsausschusses hin zu erscheinen. Diese Verpflichtung wird durch die Zeugnis- und Aussageverweigerungsrechte beschränkt, die grundgesetzlich geboten sind und jedem Zeugen auch im Strafverfahren zustehen. Zeugen sind verpflichtet, ihr Wissen über Tatsachen, die den Untersuchungsgegenstand betreffen, wahrheitsgemäß und vollständig darzulegen.

Absatz 2 läßt die Vereidigung des Zeugen im Untersuchungsausschußverfahren zu. Die Vorschriften des Neunten Abschnitts des Strafgesetzbuchs über falsche uneidliche Aussagen und Meineid finden in diesen Fällen automatisch Anwendung, weil der Untersuchungsausschuß durch die dieses Gesetz als eine zur eidlichen Vernehmung von Zeugen oder Sachverständigen zuständige Stelle im Sinne der §§ 153ff. des Strafgesetzbuches anzusehen ist. Einer eigenen Strafvorschrift in diesem Gesetz bedarf es von daher nicht.

Zu § 16 (Ordnungs- und Zwangsmittel)

Die Vorschrift ist § 51 Abs. 1 und Abs. 2 der Strafprozeßordnung nachgebildet. Gegen eine ordnungsgemäß geladene Auskunftsperson, die ohne ausreichende Entschuldigung nicht erscheint oder ohne gesetzlichen Grund die Aussage, die Begutachtung oder die Eidesleistung verweigert, kann der Ausschuß Zwangsmittel verhängen. Diese Sanktion ist zur Erfüllung des Untersuchungsauftrags erforderlich. Der Ausschuß muß aus Effektivitätsgründen in der Person seines Vorsitzenden diese Maßnahmen selbst verhängen können.

Absatz 2 legt fest, daß der Vorsitzende dem Zeugen die durch die Weigerung entstandenen Kosten auferlegen und gegen ihn ein Ordnungsgeld bis zu 10 000 DM festsetzen kann. Ansonsten finden die Artikel 6 bis 9 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch entsprechende Anwendung. Der Vorsitzende kann auch Vorführung, Beschlagnahme und Durchsuchung anordnen. Bei Gefahr im Verzuge ist ein Ersuchen an die zuständige Staatsanwaltschaft zu richten.

Die Vorschrift des Absatzes 3 trifft Vorsorge für den Fall, daß der Zeuge sein Ausbleiben rechtzeitig genügend entschuldigt. Wird das Ausbleiben nachträglich genügend entschuldigt, so sind die nach Absatz 2 getroffenen Anordnungen aufzuheben, wenn der Zeuge glaubhaft macht, daß ihn an der Verspätung kein Verschulden trifft.

Zu § 17 (Vernehmung- und Fragerecht)

Die Ausgestaltung des Vernehmungsverfahrens von Zeugen im parlamentarischen Untersuchungsverfahren ist den §§ 57, 58 Abs. 2, § 69 Abs. 1 und 2 sowie § 240 Abs. 1 der Strafprozeßordnung angelehnt.

Für die Zeugenvernehmung im Untersuchungsverfahren gelten grundsätzlich die gleichen Regeln wie im Strafprozeß. Der Vorsitzende hat zunächst die Zeugen zu belehren und zur Wahrheit zu ermahnen. Er belehrt sie über die strafrechtlichen Folgen einer unrichtigen oder unvollständigen Aussage. Aufgrund der Besonderheiten des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens ist, ergänzend zu § 57 der Strafprozeßordnung, die Verpflichtung des Vorsitzenden erforderlich, auch den Gegenstand der Vernehmung zu beschreiben. Der Zeuge soll sich noch einmal über die Grenzen und den Umfang des von ihm erwarteten Auskunftsbereiches klar werden. Diese Regelung entspricht den Beschlüssen des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 20. September 1990 (Drucksache 11/8085).

Nach Absatz 3 können zur Aufklärung und Vervollständigung der Aussage sowie zur Erforschung des Grundes, auf dem das Wissen des Zeugen, ggf. des Sachverständigen, beruht, der Vorsitzende und der Ausschuß weitere Fragen stellen; § 238 der Strafprozeßordnung, der die Verhandlungsleitung regelt, gilt entsprechend. Jedes Mitglied des Ausschusses ist gleichermaßen berechtigt, eine oder mehrere sachlich zusammenhängende Fragen zu stellen. Die Reihenfolge bei der Abfolge der Fragen richtet sich nach der Stärke der Fraktionen und wechselt bei jeder Be-

weisperson. Dieses Verfahren soll sicherstellen, daß alle Abgeordneten die Gelegenheit haben, Fragen mit der Chance auf Beantwortung zu stellen. Nur so wird das Recht des einzelnen Parlamentariers angemessen gewährleistet.

Absatz 4 bestimmt, daß der Vorsitzende Fragen nur dann zurückweisen kann, wenn sie nicht im Zusammenhang mit dem Beweisthema stehen oder im Sinne des § 12 unzulässig sind. Die Entscheidung des Vorsitzenden kann nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder des Ausschusses aufgehoben werden.

In Absatz 5 wird das Recht des Zeugen festgeschrieben, die Auskunft auf solche Fragen zu verweigern, deren Beantwortung die Gefahr einer Strafverfolgung auf sich ziehen könnte. Das gleiche gilt für die analoge Anwendung des strafprozessualen Zeugnisverweigerungsrechts aus beruflichen Gründen.

Die Regelung des Absatzes 6 soll Zeugen motivieren, ihre Aussage machen zu können, ohne disziplinarische oder ordnungsrechtliche Sanktionen befürchten zu müssen. Offenbart der Zeuge gegenüber dem Untersuchungsausschuß sein Wissen über Tatsachen, deren Kenntnis geeignet ist, die Durchführung des Untersuchungsauftrags zu befördern, kann auf Initiative des Untersuchungsausschusses die zuständige Staatsanwaltschaft von der Verhängung eines Bußgeldes absehen, wenn die Bedeutung dessen, was der Zeuge offenbart, dies im Verhältnis zu seinem ordnungswidrigen Verhalten rechtfertigt.

Die Gefahr disziplinarischer Sanktion hat in der Vergangenheit vielfach zu einem erheblichen Gewissenskonflikt bei den Zeugen geführt, da die Rechtsprechung anders als bei Verstößen gegen strafrechtliche Bestimmungen oder Vorschriften gegen ordnungswidriges Verhalten bei Gefahr disziplinarischer Maßnahmen keinen Grund für ein Zeugnisverweigerungsrecht sah. Um dieses wenig nachvollziehbare besondere persönliche Risiko für die oftmals als Zeugen besonders wichtigen Angehörigen öffentlicher Stellen abzubauen, sollen diese nicht länger aufgrund von bevorstehenden oder erfolgten Zeugnisaussagen vor dem Untersuchungsausschuß belangt werden können.

Zu § 18 (Herausgabepflicht)

Diese Regelung ist den Vorschriften des Achten Abschnittes der Strafprozeßordnung nachgebildet. Die dort festgeschriebene Pflicht zur Herausgabe von Gegenständen nach dieser Vorschrift bezieht sich auf Gewahrsamsinhaber von beweiserheblichen Gegenständen. Kommt der Verpflichtete seiner Herausgabepflicht nicht nach, so können Zwangsmittel gegen ihn verhängt werden. Diese Regelung entspricht den Beschlußempfehlungen des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (Drucksache 11/8085) vom 20. September 1990.

Der Ausschuß kann diese Maßnahmen aber nicht selbst vornehmen. Die Anordnung von Haft, Beschlagnahmen und Durchsuchungen kann der Untersuchungsausschuß nicht selbst vornehmen. Er muß diese Maßnahmen beim Ermittlungsrichter des

Bundesgerichtshofes beantragen. Bei Vorliegen der entsprechenden rechtlichen Voraussetzungen trifft der Ermittlungsrichter die notwendigen Anordnungen.

Zu § 19 (Umgang mit Protokollen und Schriftstücken)

Auch im Untersuchungsverfahren gilt der Mündlichkeitsgrundsatz. Die vom Untersuchungsausschuß angeforderten Protokolle über Untersuchungshandlungen von Gerichten, Verwaltungsbehörden und anderen Untersuchungsausschüssen sind ebenso wie die als Beweisstücke dienenden Schriftstücke und andere schriftliche oder elektronisch gespeicherte Texte im Untersuchungsausschuß zu verlesen. Auf die Verlesung des Protokolls kann dann verzichtet werden, wenn die Unterlagen gemäß Absatz 1 den ordentlichen Mitgliedern des Untersuchungsausschusses rechtzeitig zugegangen sind, es sei denn, die Verlesung wird von einem ordentlichen Mitglied des Untersuchungsausschusses verlangt. Der Untersuchungsausschuß kann im Sinne einer besseren Beweiswürdigung verlangen, daß ihm die als Beweisstücke dienenden Unterlagen im Sinne des Absatzes 1 im Original übergeben werden.

Zu § 20 (Abschlußbericht)

Absatz 1 legt fest, daß der Untersuchungsausschuß die Pflicht hat, dem Plenum des Bundestages nach Abschluß seiner Untersuchungen einen schriftlichen Bericht vorzulegen. Dieser Bericht unterrichtet den Bundestag schriftlich über den Verlauf des Untersuchungsverfahrens, die ermittelten Tatsachen und die sich daraus ergebenden Schlußfolgerungen. Die Berichte müssen Stellungnahmen, Gutachten und Beweisanträge dokumentieren und die Ansichten der Minderheiten enthalten. Bei der Erstellung des Berichts ist der Ausschuß gehalten, Einvernehmen herzustellen. Streitige Punkte sind als solche darzustellen. Jedes Mitglied des Untersuchungsausschusses hat das Recht, dem Bundestag einen eigenen schriftlichen Bericht vorzulegen.

Nach Absatz 2 hat der Untersuchungsausschuß auf Antrag von wenigstens einem Viertel der Mitglieder des Bundestages einen Zwischenbericht über den Stand des Verfahrens vorzulegen. Die Erstellung des Zwischenberichts soll den Abschluß der Untersuchung, insbesondere über das Ende der Wahlperiode hinaus, nicht verzögern.

Zu § 21 (Kosten und Auslagen)

Die Kosten für Untersuchungsausschüsse des Bundestages sind aus dem Bundeshaushalt zu bestreiten. Zu den anfallenden Kosten gehören auch die Leistungen an Zeugen und Sachverständige nach dem Gesetz über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen. Die Entschädigung wird durch den Bundestag festgesetzt. Beantragt der Zeuge oder Sachverständige oder der Bundestag die richterliche Entscheidung über die zu gewährende Entschädigung, wird diese durch gerichtlichen Beschluß gemäß § 16 des Gesetzes über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen festgesetzt. Zuständig

ist abweichend von der Regel des § 22 das Amtsgericht, in dessen Bezirk der Bundestag seinen Sitz hat.

Zu § 22 (Gerichtliche Zuständigkeit)

Diese Vorschrift beseitigt die Zersplitterung des Rechtsweges in Untersuchungsausschußverfahren. Es handelt sich bei allen Streitigkeiten im Verfahren stets um Verfassungsfragen oder um verfassungsrechtliche Problemstellungen. Hier kann nur eine Alleinzuständigkeit des Bundesverfassungsgerichtes in Betracht kommen. Vorschläge, allein den Bundesgerichtshof für zuständig zu erklären oder den Streit der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu übertragen, vermögen nicht zu überzeugen. Die Zersplitterung des Rechtsweges bliebe dann bestehen. In beiden Fällen

bliebe in jedem Fall bei einem Streit des Untersuchungsausschusses mit einem Obersten Verfassungsorgan das Bundesverfassungsgericht zuständig, da Rechte von Verfassungsorganen betroffen sind. Das gilt insbesondere für die Regelung der Grenzen des Auskunftsrechts der Regierung gegenüber dem Ausschuß. Auf der anderen Seite wären Privatpersonen, die als Zeugen unmittelbar dem Untersuchungsausschuß als Teil des obersten Verfassungsorgans Bundestag gegenüberstehen, zur Wahrung ihrer Rechte zunächst auf andere Gerichte angewiesen. Nur im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde könnten sie das Bundesverfassungsgericht anrufen. Sinnvoller und für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbarer ist es, von vornherein dem Bundesverfassungsgericht die gerichtliche Zuständigkeit zu übertragen.

