

Verteidigungsausschuss
als 1. Untersuchungsausschuss
gem. Art. 45 a Abs. 2 GG

Eing.: 08. Feb. 2010

Sekretariat: PB-142



Deutscher Bundestag

Herrn
Rainer Arnold, MdB

im Hause

Verteidigungsausschuss
als 1. Untersuchungsausschuss
gem. Art. 45a Abs. 2 GG

Beratungsunterlage 17-.....137

Berlin, 4. Februar 2010
Geschäftszeichen: PD 2- 5023-44
Bezug: E-Mail vom 28. Januar 2010
Anlagen: - 1 -

Fachbereich Parlamentsrecht, PD 2

bearbeitet von:
Regierungsdirektor Dr. Borowy
Platz der Republik 1
11011 Berlin
Telefon: +49 30 227-35149
Telefon: +49 30 227- 32048
Fax: +49 30 227- 36046
vorzimmer.pd2@bundestag.de
oliver.borowy@bundestag.de

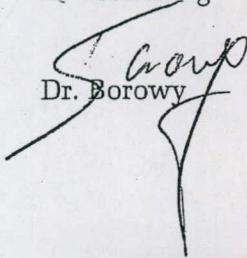
Dienstgebäude:
Dorotheenstr. 100/101
10117 Berlin

**Die Reihenfolge der Vernehmung von Zeugen und
Sachverständigen gemäß § 17 Abs. 3 PUAG**

Sehr geehrter Herr Abgeordneter,

anliegend übersende ich einen Vermerk des Fachbereichs
Parlamentsrecht zu Fragen der Reihenfolge der Vernehmung von
Zeugen und Sachverständigen in Untersuchungsausschüssen des
17. Deutschen Bundestages.

Mit freundlichen Grüßen
In-Vertretung


Dr. Borowy



Berlin, 4. Februar 2010
Geschäftszeichen: PD 2- 5023-44

Fachbereich Parlamentsrecht, PD 2

Regierungsdirektor Dr. Borowy
Platz der Republik 1
11011 Berlin
Telefon: +49 30 227- 35149
Telefon: +49 30 227-32048
Fax: +49 30 227- 36046
vorzimmer.pd2@bundestag.de
oliver.borowy@bundestag.de

Die Reihenfolge der Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen gemäß § 17 Abs. 3 PUAG

Frage:

Wie ist die Regelung in § 17 Abs. 3 Satz 2 PUAG zu verstehen, wonach hinsichtlich der Reihenfolge von Zeugen und Sachverständigen im Untersuchungsausschuss bei Scheitern einer einvernehmlichen Lösung auf die Vorschriften der Geschäftsordnung des Bundestages zur Reihenfolge der Reden verwiesen wird, und welche konkreten Folgen würden sich daraus für die praktische Handhabung von § 17 Abs. 3 Satz 2 PUAG in Untersuchungsausschüssen der laufenden 17. Wahlperiode ergeben?

Ergebnis:

§ 17 Abs. 3 Satz 2 PUAG stellt einen Verweis auf die in § 28 Abs. 1 Satz 2 GO-BT genannten Kriterien zur Rednerreihenfolge dar, so dass im Ergebnis das zu Beginn der 17. Wahlperiode zwischen den Fraktionen vereinbarte Schema zur Rednerabfolge zur Anwendung gelangt, sofern in einem Untersuchungsausschuss keine Einigung über die Reihenfolge der Vernehmung erzielt wird. Hinsichtlich der Zahl der zu benennenden Zeugen und Sachverständigen findet im Rahmen des § 17 Abs. 3 PUAG keine Quotelung oder Kontingentierung nach Fraktionsstärke statt.

1.

a.) Nach § 17 Abs. 3 Satz 1 PUAG soll die Reihenfolge der Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen im Untersuchungsausschuss möglichst einvernehmlich festgelegt werden. Für den Fall, dass keine Einigung über die Reihenfolge

der Terminierung der Vernehmungen gelingt, sieht § 17 Abs. 3 Satz 2 PUAG vor, dass bei Widerspruch eines Viertels der Mitglieder des Untersuchungsausschusses die Vorschriften der Geschäftsordnung des Bundestages zur Reihenfolge der Reden entsprechend gelten (sog. „Reißverschlussverfahren“).

b.) Nach der Gesetzesbegründung dient die Vorschrift dem Schutz der Minderheit. Nach dem Hinweis darauf, dass es in bisherigen Untersuchungsausschüssen *„des Öfteren Anlass zu Auseinandersetzungen innerhalb des Ausschusses gegeben habe, insbesondere dann, wenn die Minderheit zur Kenntnis nehmen musste, dass die aus ihrer Sicht interessanten Zeugen am Ende der Vernehmung stehen sollten,“* heißt es weiter: *„Die Regelung des Absatzes 3 soll einer solchen möglichen Strategie der Ausschussmehrheit unter Verweis auf die Regelung der GO-BT zur (abwechselnden) Reihenfolge der Redner einen Riegel vorschieben.“* (BT-Drs. 14/5790, S. 17).

c.) § 17 Abs. 3 Satz 2 PUAG verweist für die Festlegung der Reihenfolge der Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen auf § 28 Abs. 1 Satz 2 GO-BT. Danach soll sich der Präsident bei der Bestimmung der Reihenfolge der Redner von der Sorge für eine sachgemäße Erledigung und zweckmäßige Gestaltung der Beratung, der Rücksicht auf die verschiedenen Parteirichtungen, von Rede und Gegenrede und von der Stärke der Fraktionen leiten lassen. In der parlamentarischen Praxis kommt zudem dem „Rundenprinzip“, das sich aus dem Stärkeverhältnis der Fraktionen ableitet, eine herausragende Bedeutung zu. Danach stellt keine Fraktion einen zweiten Redner, bevor nicht alle Fraktionen einmal das Wort erhalten haben.

d.) Unter Berücksichtigung dieser geschäftsordnungsrechtlichen Vorgaben und der parlamentarischen Praxis haben sich die Fraktionen zu Beginn der 17. Wahlperiode auf ein detailliertes Schema für den Ablauf von Debatten im Plenum geeinigt, aus dem für nahezu alle Debattenformen die Rednerreihenfolge abstrakt ersichtlich ist (Anlage 1). Das Schema stellt also eine Konkretisierung der in § 28 Abs. 1 Satz 2 GO-BT enthaltenen Grundsätze zur Rednerreihenfolge unter Berücksichtigung der Gegebenheiten des 17. Deutschen Bundestages dar. Es enthält jeweils Modelle zur Rednerreihenfolge für:

- die erste Beratung von Vorlagen der Koalitionsfraktionen sowie sämtliche zweite/dritte Beratungen und vereinbarte Debatten
- die erste Beratung von Vorlagen der Oppositionsfraktionen
- Regierungserklärungen mit anschließender Aussprache sowie für
- Aktuelle Stunden (differenziert nach Antragsteller).

2.

a.) Stellt § 17 Abs. 3 Satz 2 PUAG einen Verweis auf § 28 Abs. 1 Satz 2 GO-BT und das vereinbarte Schema zur Rednerabfolge eine Konkretisierung der dort enthaltenen Grundsätze dar, so stellt sich die Frage, welche im Schema aufgeführte Debattenform für Untersuchungsausschüsse anzuwenden ist.

Hier bietet es sich an, danach zu differenzieren, ob eine Minderheits- oder Mehrheitsenquete vorliegt, wenn man Untersuchungsausschüsse nicht generell als ein Instrument der Opposition betrachten möchte.

b.) Bei einer Minderheitsenquete käme die Rednerreihenfolge zum Tragen, wie sie bei der Einbringung von Oppositionsvorlagen praktiziert wird (Ziffer II. b) des Schemas). Die Reihenfolge der Vernehmung von Sachverständigen und Zeugen sähe demnach wie folgt aus:

SPD
CDU/CSU
Linke
FDP
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

CDU/CSU
SPD
FDP
LINKE
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

...

c.) Bei Mehrheitsenqueten oder Untersuchungsausschüssen, die einvernehmlich eingesetzt werden, käme hingegen die Rednerreihenfolge zum Tragen, wie sie bei der Einbringung von Vorlagen der Mehrheitskoalitionen bzw. bei vereinbarten

Debatten üblich ist (Ziffer II a) des Schemas). Die Reihenfolge der Vernehmung von Sachverständigen und Zeugen sähe demnach wie folgt aus:

CDU/CSU
SPD
FDP
LINKE
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

CDU/CSU
SPD
FDP
LINKE
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

...

3.

a.) Gegen diese Gesetzesinterpretation könnte die Formulierung in der Gesetzesbegründung sprechen, wonach § 17 Absatz 3 Satz 2 PUAG „auf die Regelung der GO-BT zur **(abwechselnden) Reihenfolge der Redner**“ verweist (BT-Drs. 14/5790, S. 17; Hervorhebung durch den Verfasser).

Es ließe sich dahingehend argumentieren, dass durch diesen in Klammern enthaltenen Hinweis auf eine abwechselnde Rednerreihenfolge **ausschließlich** das Prinzip von Rede und Gegenrede Anwendung finden soll, auf die übrigen in § 28 Abs. 1 Satz 2 GO-BT enthaltenen Kriterien (Stärkeverhältnis der Fraktionen und das daraus abgeleitete Rundenprinzip) aber nicht verwiesen werde (in diese Richtung: *Klein in: Maunz/Dürig, Art. 44, Rz. 204*). Interpretiert man danach die abwechselnde Rednerreihenfolge als einen Wechsel zwischen Mehrheits- und Minderheitsmeinungen, so ergäbe sich folgende Reihenfolge für die Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen:

CDU/CSU
SPD
FDP
LINKE
CDU/CSU
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
FDP

SPD
CDU/CSU
LINKE
FDP
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

...

b.) Gegen eine solche Interpretation des Verweises in § 17 Abs. 3 Satz 2 PUAG sprechen mehrere Gründe:

aa.) Zunächst erscheint es nicht zwingend, den Hinweis auf die abwechselnde Reihenfolge der Redner ausschließlich als Verweis auf das Rede-Gegenrede-Prinzip im Sinne eines Wechsels zwischen Mehrheits- und Minderheitsmeinung zu verstehen. Vielmehr kann hiermit lediglich ein Abwechseln der im Ausschuss vertretenen Fraktionen gemeint sein.

bb.) Überdies entstehen praktische Probleme, wenn man nicht sämtliche Kriterien des § 28 Abs. 1 Satz 2 GO-BT bei der Bestimmung der Reihenfolge von Zeugen und Sachverständigen im Untersuchungsausschuss berücksichtigt. So bliebe etwa die Frage, wer den ersten Zeugen stellen darf, offen (eine Oppositions- oder Mehrheitsfraktion, und wenn ja, welche?), wenn das Stärkeverhältnis der Fraktionen keine Rolle spielt.

cc.) Da hier auf eine Erläuterung im Bericht des Geschäftsordnungsausschusses zurückgegriffen wurde, müssen aber auch weitere Materialien berücksichtigt werden. So wird an anderer Stelle der Gesetzesmaterialien deutlich, dass der Verweisungsvorschrift in § 17 Abs. 3 Satz 2 PUAG nicht ein derart enges Verständnis zugrunde lag. So heißt es in dem Gesetzentwurf der Fraktion der FDP (Drs. 14/ 2363, S.14), der damals mit dem Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zusammengeführt wurde und deshalb bei der Auslegung mit herangezogen werden kann:

„Falls aber ein Viertel der Mitglieder des Untersuchungsausschusses der vorgesehenen Reihenfolge der Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen widerspricht, also beispielsweise einem Vorschlag des Vorsitzenden, bestimmt Absatz 5 dieser Vorschrift (gemeint ist der spätere Absatz 3, Anmerkung des Verfassers), dass entsprechend der Verteilung der Wortmeldungen im Plenum des Deutschen

Bundestages verfahren wird. Dort gilt § 28 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, die hier in ihren wesentlichen Teilen anzuwenden ist. Es muss folglich auch bei der Festlegung der Reihenfolge der Vernehmung der Zeugen und Sachverständigen auf die Interessen der Mehrheiten und Minderheiten im Untersuchungsausschuss sowie auch auf die Stärke der im Untersuchungsausschuss vertretenen Fraktionen und darauf Rücksicht genommen werden, wer den Beweisantrag gestellt hat.“

In diesem Zusammenhang ist bedeutsam, dass auch im Entstehungszeitpunkt des PUAG Plenardebatten als „Runden“ aufgestellt wurden, in denen jeweils alle Fraktionen bzw. Gruppen berücksichtigt wurden.

dd.) Auch in der Literatur wurde das „Reißverschlussverfahren“ in diesem Sinne interpretiert. So ist nach Auffassung von *Wiefelspütz* (Das Untersuchungsausschussgesetz, S. 226 f.) hierbei in entsprechender Anwendung des § 28 Abs. 1 GO-BT bei der Reihenfolge der Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen die Stärke der Fraktionen zu beachten.

Auch *H.-P. Schneider* (57. Deutscher Juristen Tag 1988, S. M 54, 79) kommt – vor Schaffung des PUAG – zu dem Ergebnis, dass bei Widerspruch der Minderheit, „die Beweisanträge, nach Sachkomplexen geordnet, in der Weise behandelt und durchgeführt werden müssen, dass alle Fraktionen – ihrer Stärke entsprechend – mit jedem ihrer für vorrangig erklärten Anträge nacheinander zum Zuge kommen („Reißverschluss-Verfahren“).“

ee.) Eine Notwendigkeit, nur zwischen Mehrheit und Minderheit abzuwechseln, lässt sich auch nicht mit einem Rückgriff auf § 17 Abs. 2 PUAG herleiten. Danach müssen die von einem Viertel der Ausschussmitglieder beantragten Beweise erhoben werden. Bezogen auf den momentan einzigen Untersuchungsausschuss der 17. Wahlperiode erfüllt dieses Quorum derzeit allein die Ausschussfraktion der CDU/CSU; die anderen Fraktionen bedürfen weiterer Unterstützung. Würde man bei der Festlegung der Reihenfolge nur diejenigen beantragten Zeugen einbeziehen, die vernommen werden müssen, liefe dies auf eine im Gesetz nicht angelegte Verknüpfung des § 17 Abs. 2 mit Abs. 3 PUAG hinaus. Bereits

bei Schaffung des PUAG war dem Gesetzgeber bewusst, dass es kleinere Fraktionen gab und geben würde, die das Viertel-Quorum allein nicht erreichen. Dessen ungeachtet wurde mit dem Verweis in § 17 Abs. 3 Satz 2 PUAG auf die Rednerreihenfolge im Plenum abgestellt, die von Quoren unabhängig ist.

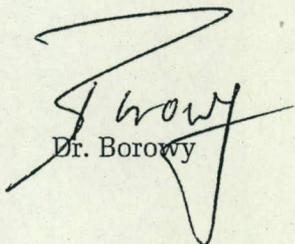
Nach alledem sprechen die besseren Gründe für eine weite Auslegung des § 17 Abs. 3 Satz 2 PUAG mit der Folge, dass im Ergebnis das vereinbarte Schema zur Rednerabfolge in den Untersuchungsausschüssen der 17. Wahlperiode Anwendung findet, sofern eine anderweitige Einigung im Ausschuss nicht zustande kommt.

4.

a.) Die Konsequenz hiervon ist, dass im Rahmen einer Runde das Verhältnis der von der Mehrheit- bzw. Minderheit zu benennenden Zeugen und Sachverständigen in Untersuchungsausschüssen des 17. Deutschen Bundestages 2:3 zugunsten der Minderheit beträgt. Denn bei der Bestimmung der Reihenfolge der Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen im Rahmen des § 17 Abs. 3 PUAG erfolgt **hinsichtlich der Zahl der zu benennenden Zeugen und Sachverständigen keine Quotelung oder Kontingentierung nach Fraktionsstärke**. Vielmehr werden die beschlossenen Beweisanträge durch die in der eben beschriebenen Reihenfolge vorzunehmende Vernehmung der Auskunftspersonen abgearbeitet.

b.) Eine Berücksichtigung der Fraktionsstärken erfolgt erst wieder bei der Vernehmung des einzelnen Zeugen. Denn § 24 Abs. 5 Satz 3 PUAG verweist für den Fall einer Auseinandersetzung im Untersuchungsausschuss über den Ablauf einer Vernehmung auf die Vorschriften der GO-BT (§§ 28, 35 GO-BT) und die Praxis des Bundestages zur Reihenfolge von Reden und zur Ausgestaltung von Aussprachen. Einen Anhaltspunkt für eine den Größenverhältnissen Rechnung tragende Verteilung der zur Verfügung stehenden Zeit auf die einzelnen Fraktionen bietet dabei insoweit die „Berliner Stunde“ als Vereinbarung im Sinne des § 35 GO-BT. Das bedeutet, dass im Zweifel die für Fragen an die Auskunftsperson zur Verfügung stehende Zeit nach dem Modell der „Berliner Stunde“ aufzuteilen ist.

c.) Nichts anderes folgt aus § 70 Abs. 2 Satz 2 GO-BT. Dieser sieht zwar vor, dass in den Fällen, in denen ein Ausschuss im Vorfeld einer öffentlichen Anhörung eine Begrenzung der Anzahl der anzuhörenden Personen beschließt, von der Minderheit nur der in ihrem Stärkeverhältnis im Ausschuss entsprechende Anteil an der Gesamtzahl der anzuhörenden Auskunftspersonen benannt werden kann. Eine analoge Anwendung dieser Vorschrift im Untersuchungsausschuss scheidet indes aus. Abgesehen davon, dass das PUAG eine solche Regelung nicht kennt, würde eine solche „Deckelung“ der Anzahl von Zeugen und Sachverständigen den Verfahrensgegebenheiten eines Untersuchungsausschusses und dem vor allem in § 17 Abs. 2 Satz 1 PUAG zum Ausdruck kommenden Minderheitenrecht zuwiderlaufen, da zu Beginn eines Untersuchungsverfahrens der Verlauf der Beweisaufnahme und aus ihr möglicherweise resultierende weitere Beweiserhebungen nicht vorhersehbar sind.


Dr. Borowy

Rednerabfolge 17. WP																							
I. Regierungserklärungen	II. Debatten	III. Aktuelle Stunden (4-3-2-1-1 /+1 /+BReg /+ BR)																					
<p>a) BK / BMin (CDU/CSU)</p> <p>SPD FDP LINKE CDU/CSU GRÜNE FDP SPD CDU/CSU LINKE GRÜNE</p> <p>b) BMin (FDP)</p> <p>SPD CDU/CSU LINKE FDP GRÜNE CDU/CSU SPD FDP LINKE GRÜNE</p>	<p>a) 1. Lesung von Vorlagen der Koalition / der BReg / des BR, Große Anfragen sowie alle 2. Lesungen und vereinbarte Debatten:</p> <p><u>Koalition*</u> SPD Koalition LINKE GRÜNE Koalition SPD Koalition LINKE GRÜNE ... usw.</p> <p>b) Einbringung durch Opposition:</p> <table border="0"> <tr> <td>SPD</td> <td>GRÜNE</td> </tr> <tr> <td>CDU/CSU</td> <td>CDU/CSU</td> </tr> <tr> <td>LINKE</td> <td>SPD</td> </tr> <tr> <td>FDP</td> <td>FDP</td> </tr> <tr> <td>GRÜNE</td> <td>LINKE</td> </tr> <tr> <td>CDU/CSU</td> <td>CDU/CSU</td> </tr> <tr> <td>SPD</td> <td>SPD</td> </tr> <tr> <td>FDP</td> <td>FDP</td> </tr> <tr> <td>LINKE</td> <td>LINKE</td> </tr> <tr> <td>GRÜNE</td> <td>GRÜNE</td> </tr> </table> <p><u>LINKE</u> CDU/CSU SPD FDP GRÜNE CDU/CSU SPD FDP LINKE GRÜNE</p> <p><i>Große Anfragen: beim ersten Aufruf beginnt Fragesteller, ansonsten Koalition*</i></p> <p><i>Es beginnt derjenige Koalitionspartner, der das dem federführenden Ausschuss entsprechende Ressort führt Liste s. Anlage</i></p>	SPD	GRÜNE	CDU/CSU	CDU/CSU	LINKE	SPD	FDP	FDP	GRÜNE	LINKE	CDU/CSU	CDU/CSU	SPD	SPD	FDP	FDP	LINKE	LINKE	GRÜNE	GRÜNE	<p>a) SPD CDU/CSU LINKE FDP GRÜNE CDU/CSU SPD FDP SPD CDU/CSU SPD CDU/CSU</p> <p>b) LINKE CDU/CSU SPD FDP GRÜNE CDU/CSU SPD LINKE CDU/CSU SPD CDU/CSU</p> <p>c) GRÜNE CDU/CSU SPD FDP LINKE CDU/CSU SPD FDP GRÜNE CDU/CSU SPD CDU/CSU</p>	<p>d) CDU/CSU SPD FDP LINKE GRÜNE CDU/CSU SPD FDP SPD CDU/CSU CDU/CSU CDU/CSU</p> <p>e) FDP SPD CDU/CSU LINKE GRÜNE CDU/CSU SPD FDP SPD CDU/CSU FDP CDU/CSU</p> <p>f) <u>Koalition*</u> SPD Koalition LINKE GRÜNE Koalition SPD Koalition SPD Koalition Koalition Koalition</p>
SPD	GRÜNE																						
CDU/CSU	CDU/CSU																						
LINKE	SPD																						
FDP	FDP																						
GRÜNE	LINKE																						
CDU/CSU	CDU/CSU																						
SPD	SPD																						
FDP	FDP																						
LINKE	LINKE																						
GRÜNE	GRÜNE																						