

Verfassungsrecht

Art. 44 I GG: Minderheitsrechte im Rahmen der Beweiserhebung eines Untersuchungsausschusses

BVerfG, Urteil vom 8.4.2002 – 2 BvE 2/01.

1. Die nach Art. 44 I 1 GG einsetzungsberechtigte Minderheit bestimmt über die Beweiserhebung im Rahmen des Untersuchungsauftrags und innerhalb des Mehrheitsprinzips mit. Der Umfang des Mitgestaltungsanspruchs reicht nicht weiter als derjenige der Mehrheit, ist diesem aber grundsätzlich vom Gewicht her gleich zu erachten.
2. Das Recht der qualifizierten Minderheit auf angemessene Berücksichtigung ihrer Beweisanträge besteht auch in einer Mehrheitsenquôte.
3. Den Beweisanträgen der potentiell einsetzungsberechtigten Minderheit ist grundsätzlich Folge zu leisten, soweit das Antragsrecht nicht sachwidrig oder missbräuchlich ausgeübt wird.
4. Die Ablehnung eines Beweisantrags bedarf der Begründung. Das von der Minderheit angerufene Gericht hat sich auf die Prüfung zu beschränken, ob die Begründung der Mehrheit nachvollziehbar und der Wertungsrahmen insbesondere bei der Auslegung des Untersuchungsauftrags in vertretbarer Weise ausgefüllt worden ist.
5. Können nach Auffassung der Mehrheit nicht mehr alle Beweisanträge bearbeitet werden, hat sie durch geeignete Verfahrensregeln sicherzustellen, dass die Minderheit angemessen berücksichtigt wird und zu Gehör kommt.

Sachverhalt: *Die Ausschussminderheit im sog Spendenuntersuchungsausschuss der 14. Legislaturperiode des Bundestages wendet sich als Ast mit einer Organklage dagegen, dass bereits beschlossene Beweiserhebungen nicht durchgeführt und weitere von ihr gestellte Beweisanträge abgelehnt worden sind.*

Am 15.11.2001 entschied der Ausschuss auf Antrag der Mehrheit und gegen die Stimmen der Minderheit, die Zeugenbefragung bis Ende Dezember 2001 zu beenden und im Mai 2002 den Abschlussbericht anzufertigen. Bis zu diesem Zeitpunkt waren eine Vielzahl von Zeugen noch nicht gehört worden, obwohl deren Vernehmung vom Untersuchungsausschuss beschlossen worden war. Diese Zeugen sollten insb zu Ziffer IV des Untersuchungsauftrags vernommen werden, also vornehmlich dazu, inwieweit Parteien ihre Verpflichtung zur öffentlichen Rechenschaftslegung über die Herkunft ihrer Mittel und über ihr Vermögen verletzt haben. Zu der Vernehmung dieser Zeugen hatte die Ast mehrere Terminierungsanträge gestellt, die jedoch abgelehnt oder im Hinblick auf den Beschluss des Untersuchungsausschusses vom 15.11.2001 für erledigt erklärt worden sind.

Des weiteren hatte die Ast im Laufe der Ausschusssitzungen diverse Beweisanträge gestellt, die sich auf den Verdacht eines Verstoßes gegen das PartG durch die Verletzung der Pflicht zur Rechenschaftslegung bezogen hatten. Aus Sicht der Ausschussmehrheit haben die Anträge dagegen außerhalb des Untersuchungsauftrages gelegen.

Die Ast beantragt, die Zeugenvernehmung fortzusetzen. Sie führt dazu aus, dass aus Art 44 GG iVm § 12 II IPA-Regeln ein Beweiserzwingungsrecht der Ausschussminderheit folge. Wenn ein Viertel der Ausschussmitglieder die Beweiserhebung beantrage und der Beweisantrag nicht offensichtlich außerhalb des Untersuchungsauftrags liege, müssten die Beweise erhoben werden.

Problemaufriss

Art 44 I 1 bestimmt lediglich, dass auf Antrag einer Minderheit mit den Stimmen eines Viertels der gesetzlichen Mitgliederzahl des Bundestages ein Untersuchungsausschuss (Minderheitsenquôte) einberufen werden kann, Art 44 I 1 enthält jedoch keine Aussage darüber, inwieweit die

Mitgestaltungsrechte der Ausschussminderheit ausgestaltet sind. So sind auch aufgrund des wenig konkreten Wortlauts schon mehrere verfassungsrechtlicher Organstreitigkeiten über die Rechte der Minderheit im Untersuchungsausschuss vor den Verfassungsgerichten ausgetragen worden¹.

Hier geht es vorwiegend um die Frage, inwieweit die Rechte der qualifizierten Minderheit eines Untersuchungsausschusses reichen, wenn der Untersuchungsausschuss auf Antrag der Mehrheitsfraktion im Bundestag eingesetzt worden ist (Mehrheitsenquôte) und die Minderheit zunächst gegen die Einsetzung des Untersuchungsausschusses gestimmt hat.

Lösung des BVerfG

Das BVerfG legt dem Verfahren die von den Mitgliedern der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft im Entwurf eines Gesetzes über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen formulierten sog IPA-Regeln² zugrunde. Zwar ist am 19.6.2001 erstmals ein Gesetz über das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse (PUAG) verabschiedet worden³, dieses findet jedoch nur auf Untersuchungsausschüsse Anwendung, die nach dem 1.6.2001 eingesetzt worden sind.

Das BVerfG stellt zunächst dar, dass die nach Art 44 I 1 GG als einsetzungsberechtigt qualifizierte Ausschussminderheit im Ausschuss Rechte auf Beweiserhebung besitzt. Auch die potentielle Einsetzungsminderheit soll grds einen Anspruch auf Berücksichtigung ihrer Beweisanträge durch die Ausschussmehrheit haben. Nur in den Fällen, in denen das Antragsrecht der Minderheit sachwidrig oder mißbräuchlich ausgeübt wird, kann unter nachvollziehbarer Begründung der Beweisantrag der Minderheit abgelehnt werden. Das BVerfG betont hierbei, dass dem Gericht selbst nur eine beschränkte Kontrolle auf die Vertretbarkeit der Ablehnung zusteht.

¹ Vgl insb BVerfGE 49, 70; 67, 100; 96, 223; HessStGH DVBl 1999, 711 sowie Schröder ZParl 17 (1986), 367

² BTDrucks V/4209

³ BGBl I S 1142

Das Mitbestimmungsrecht der Minderheit leitet das *BVerfG* direkt aus Art 44 GG her und stützt sich hierbei auf verschiedene Auslegungsmethoden. Bei teleologischer Auslegung ergebe sich, dass sich das Untersuchungsrecht, „unter den Bedingungen des parlamentarischen Regierungssystems hat sich das Untersuchungsrecht maßgeblich zu einem Recht der Opposition auf eine Sachverhaltsklärung unabhängig von der sie tragenden Parlamentsmehrheit entwickelt (hat)“.

Aus diesem Grund besteht nach Art 44 I 1 GG daher nicht nur die Pflicht des Bundestages, auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder einen Untersuchungsausschuss einzuberufen, vielmehr resultiert schon aus dieser Vorschrift eine Mitbestimmungsrecht der Einsetzungsminderheit.

Auch bei historischer Auslegung gelangt man nach Auffassung des *BVerfG* zu diesem Ergebnis. So sah zwar Art 34 I WRV gegenüber Art 44 I 1 GG noch ausdrücklich ein Bewisantragsrecht der Ausschussminderheit vor, dies rechtfertigt jedoch keineswegs den Schluss, der historische Gesetzgeber habe inhaltlich von der Rechtslage der Weimarer Reichsverfassung abweichen wollen: Schließlich enthielt auch Art 57 des Herrenchiemseer Konventsentwurfs das ausdrückliche Bewisantragsrecht der Minderheit nicht mehr, wobei die Protokolle hierzu keinerlei Begründungen geben. Der Organisationsausschuss begründete allerdings die Heraufsetzung des Quorums für das Erreichen der qualifizierten Einsetzungsminderheit auf ein Viertel der Abgeordneten damit, dass in der Weimarer Zeit ein Missbrauch des Untersuchungsausschusswesens durch radikale Parteien erfolgt war⁴. Die Quorumsänderung sollte jedoch nur die Frage betreffen, „ob nicht eine größere Minderheit gefordert werden sollte⁵“. Nichtsdestotrotz hielt der Organisationsausschuss es für notwendig, die Minderheit im Untersuchungsverfahren zu schützen. Hieran anschließend führt das *BVerfG* weiter aus,

⁴ Organisationsausschuss 6. Sitzung vom 24.9.1948, StenProt S 58

⁵ Organisationsausschuss 2. Sitzung vom 16.9.1948, StenProt S 84

dass auch im Rahmen einer Mehrheitsenquôte das Mitbestimmungsrecht der qualifizierten Minderheit besteht.

„Um in den Genuss der Verfahrensrechte aus Art 44 I 1 GG zu gelangen, muss die einsetzungsberechtigte Minderheit sich nicht mit einem eigenen Untersuchungsantrag konstituieren ... (Anderenfalls entstünde eine) politisch nicht gewollte Konkurrenz von Untersuchungsausschüssen zu einander überschneidenden oder identischen Sachverhalten (sowie eine) Fragmentierung der parlamentarischen Arbeit (und die) Gefahr einer wechselseitigen Behinderung bei der Erfüllung der Untersuchungsaufträge“.

Auch wenn die potentiell einsetzungsberechtigte Minderheit zunächst ausdrücklich gegen die Einsetzung des Untersuchungsausschusses gestimmt hat, sind ihr die Verfahrensrechte aus Art 44 I 1 GG keinesfalls verwehrt. Das *BVerfG* begründet seine Auffassung mit der grundsätzlichen Gefahr, dass die Bundestagsmehrheit ihr Untersuchungsrecht gegen die Opposition einsetzen kann. Für eine ausgewogene Aufklärung der Sachverhalte ist es demnach notwendig, dass auch nach gescheiterten Bemühungen zur Verhinderung der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses eine Mitgestaltung seitens der Minderheit möglich ist.

Schließlich will das *BVerfG* verhindern, dass auch zukünftig die Mitgestaltungsrechte der Minderheit unterlaufen werden. Auch wenn die Zeit knapp wird, dürfen die Anträge der Minderheit somit nicht dilatorisch behandelt werden, bis schließlich die Beweisaufnahme beendet ist. Für die anstehenden Anträge muß der Ausschuss vielmehr selbst geeignete und faire Verfahrensregeln anwenden.

Ergänzende Hinweise

Das *BVerfG* hat sich in seiner Entscheidung zu Recht für den Minderheitenschutz eingesetzt. Dieser soll auch gerade durch das neu erlassene Gesetz zur Regelung des Rechts der

Untersuchungsausschüsse⁶ gefestigt werden und ist bspw in den §§ 2, 3, 17 und 19 PUAG normiert worden. Fraglich ist dabei, welche Bedeutung dieser Normierung der Minderheitenrechte in der Praxis zukommt. Art 44 I GG steht nicht unter Gesetzesvorbehalt, dem Untersuchungsausschussgesetz kann daher bei Streitigkeiten im Untersuchungsverfahren oder bei der Rechtsstellung der betroffenen Parteien nur die Funktion eines verfassungsinterpretatorischen und deklatorischen Gesetzgebungsaktes zukommen⁷. Doch selbst diese Funktion ist ausreichend, um die Minderheitenrechte im Untersuchungsverfahren weiterhin zu festigen. Das *BVerfG* hat in dieser Entscheidung wieder deutlich gemacht, dass schon Art 44 GG die Minderheitenrechte konstituiert. So gewährleistet das Untersuchungsrecht der Minderheit eine effektive Kontrolle der Exekutive und darf, um diese Kontrolle nicht zu gefährden, nicht angetastet werden⁸. Im PUAG werden die Minderheitenrechte iRd Beweiserhebungsverfahrens erstmals spezifiziert. Nach § 17 II PUAG sind bei der Beweisaufnahme, die grds auf Beweisbeschlüssen des Untersuchungsausschusses beruht, die Rechte der qualifizierten Minderheit zu beachten. Sofern ein Viertel der Mitglieder des Untersuchungsausschusses Beweise beantragt, konstituiert § 17 II PUAG die Pflicht zur Beweiserhebung, sofern diese nicht unzulässig ist oder auch mit den dafür vorgesehenen Zwangsmitteln nicht erreicht werden kann. Weiterhin trifft § 17 III PUAG eine Regelung für die Reihenfolge der Zeugenvernehmung: Kann hinsichtlich der Reihenfolge kein Einvernehmen erzielt werden, soll auf die Regelung der GO-BT, die eine abwechselnde Reihenfolge der Redner vorschreibt, zurückgegriffen werden. Wird die Erhebung bestimmter Beweise durch den Untersuchungsausschuss abgelehnt, erhält die qualifizierte Minderheit durch § 17 IV PUAG nun das

⁶ Siehe Fn 3

⁷ *Seidel* BayVBl 2002, 97, 98

⁸ Vgl *BVerfGE* 49, 70, 85f; *Leibholz/Rinck/Hesselberger* GG, 20. Lfg, Art 44 Rn 51; *Masing* Der Staat, 1988, S 273; *Studenroth* Die parlamentarische Untersuchung privater Bereiche, 1992, S 134

Recht, eine Entscheidung des Ermittlungsrichters beim *BGH* herbeizuführen. Dieses Recht wird die Minderheit in vergleichbaren Fällen in naher Zukunft wohl in Anspruch nehmen, denn das *BVerfG* hat mit diesem Urteil nicht darüber entschieden, ob die zu Unrecht abgelehnten Beweiserhebungen nachgeholt werden müssen.

Lernteil

Die potentiell einsetzungsberechtigte Minderheit hat grds schon aus Art 44 I GG das Recht auf angemessene Berücksichtigung ihrer Beweisanträge. Das gilt auch dann, wenn sie zunächst versucht hat, die Einsetzung des Untersuchungsausschusses zu verhindern.

Das Wichtigste

Auch in einer Mehrheitsenquôte findet das Recht der qualifizierten Minderheit auf Mitwirkung bei der Beweiserhebung entsprechende Berücksichtigung.

Dr. Caspar David Hermanns, Berlin und Sandra Doreen Hülsmann, Osnabrück