

**Prof. Dr. Martin Morlok**

Poßbergweg 51  
40629 Düsseldorf  
Tel. 0211 – 28 68 68 (priv.)  
Tel. 02331 – 987 – 2877 (dienstl.)  
Fax 02331 – 987 – 324  
e-mail: Martin.Morlok@fernuni-hagen.de

**Landtag  
Nordrhein-Westfalen  
13. Wahlperiode**

**Neudruck  
Zuschrift 13/609**

**A05**

**Kurzbegutachtung zum Fragenkatalog der Anhörung HA/Landtag NRW  
am 10. Mai 2001**

Zu 1)

Angesichts des Urteils des Verfassungsgerichtshofes vom 17. Oktober 2000, Az. VerfGH 16/98 empfiehlt sich eine Gesetzesänderung. Der VerfGH hat zu Recht die Definitionsherrschaft der Antragsteller über das Thema eines Untersuchungsausschusses bestätigt. Diese Klarestellung der Rechtslage ist zwar auch interpretatorisch zu bewerkstelligen. Nichtsdestoweniger ist eine gesetzliche Verdeutlichung anzuraten.

Zu 2)

1. Es käme in Betracht, den Ausschuss prinzipiell mit einer Einsetzermehrheit zu besetzen. Dafür spricht, dass so eine Behinderung der Untersuchung unterbunden werden kann. Allerdings ist sie nur schwer mit dem Mehrheitsprinzip in Einklang zu bringen, weshalb sich dieses Prinzip weniger beschränkende Maßnahmen empfehlen. Die Repräsentation im Parlamentsausschuss sollte gewahrt bleiben.
2. Anzuraten ist allerdings daher ein eigenständiges Beweisrecht der Antragsteller im Ausschuss, wie dies bereits in Art. 41 I 2 Verfassung NRW vorgesehen ist. Eine solche Regelung stellt daher auch keine wesentliche Stärkung der Minderheitenrechte dar, sondern ist nur die konsequente Ausformung und Anwendung der verfassungsrechtlichen Vorgaben. Ein eigenständiges Beweisrecht der Antragsteller Mehrheit bedeutet, dass Beweiserhebungen und Fragestellungen nurmehr durch Anrufung eines Gerichts von der Mehrheit verhindert werden können verhindern. Die Beweislast für die Verfassungsmäßigkeit wird derzeit zu Unrecht den Antragsteller, soweit sie in der Minderheit sind, auferlegt. Eine Beweislastumkehr, die die Mehrheit der Verpflichtung

unterwirft, vor Gericht ihre Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit geltend zu machen, ist daher vorzuziehen. Die Erstinterpretation der Verfassungsmäßigkeit bzw. Zugehörigkeit zum Untersuchungsgegenstand eines Beweisbeschlusses liegt dann nicht mehr bei Mehrheit, sondern bei Minderheit. Das Beweiserhebungsrecht wird so auch im Hinblick auf die zeitliche Effektivitätskomponente gestärkt. Daraus folgt etwa auch, dass der Ausschuss gerichtlich gegen die Regierung vorgehen muss, wenn die Minderheit der Ansicht ist, dass die Regierung zu Unrecht Unterlagen mit der Begründung Kernbereich der Exekutive verweigert

3. Um auch das Fragerecht der Antragsteller zu stärken, empfiehlt es sich, die Verfahrensleitung, also den Vorsitzendenposten einem Mitglied der antragstellenden Gruppierung einzuräumen. Dessen Entscheidung sollte allerdings dann auch nur von einer gerichtlichen Entscheidung überwunden werden können. Würde dies umgesetzt, ergeben sich auch nicht eventuelle Folgeprobleme, wie bei § 19 II 4, III.

Zu 3)

1. Sämtlicher entstehenden Rechtsstreitigkeiten (mit Ausnahme von Verurteilungen wg. eidlicher bzw. uneidlicher Falschaussage) sollten einem Gericht zugewiesen werden. Es empfiehlt sich hier das zuständige OVG. Als Beispiele seien hier genannt die Entscheidungen über Beschlagnahmen und Zwangsmittel. Dagegen kann dann nurmehr nur VerfGH angerufen werden.

Zu 4)

1. Ich empfehle die Umsetzung der Punkte 2. Und 3. Zu 1), sowie des Vorschlages zu Punkt 3.
2. § 13 II sollte im hier genannten Sinne geändert werden werden.
3. § 27 I sollte dahingehend geändert werden, dass zuständiges Gericht das OVG Münster ist.

Zu 5)

1. Zu § 3 III empfiehlt sich die Annahme des Gesetzentwurfs der CDU-Fraktion.
2. Wie bereits erwähnt, erscheint es sinnvoll, den Ausschussvorsitzenden mit Stimmrecht

auszustatten und der Antragsgruppierung zuzuordnen. Die vom Gesetz gefundene Regelung erscheint unpraktisch und wird den Anforderungen eines politischen Gremiums des Parlaments nicht gerecht. Der Untersuchungsausschuss ist kein gerichtliches Organ, sondern eben Unterorgan des Parlaments, das auch politisch zu besetzen ist.

3. § 4a I 1 kann nur als Programmsatz angesehen werden. Der Ausschussvorsitzende ist nicht Richter und ist daher nur seinen Pflichten als Abgeordneter unterworfen. Er kann daher auch nur sehr bedingt unparteiisch sein. Daher empfiehlt sich die Regelung unter 2.
4. § 9 I 2: Öffentlichkeit im Untersuchungsausschuss ist dieselbe Öffentlichkeit wie die im Parlament. Daher scheint es geboten, Ton- und Filmaufnahmen zuzulassen, wie dies in den USA längst üblich ist.
5. § 11 II begrenzt die Ordnungsmacht des Vorsitzenden erheblich, da Ordnungsmaßnahmen nur mit Beschluss des UA verhängt werden können. Dies erscheint problematisch und sollte dahingehend geändert werden, dass der Vorsitzende entscheidet, seine Entscheidung aber mit 2/3-Mehrheit vom UA abgeändert werden kann.
6. Die Formulierungen des § 24 sind insoweit missverständlich, als sie dahingehend interpretierbar sind, dass ein Fünftel der Gesamtbeantragendenzahl ausreichen könnte, um eine Aussetzung bzw. Auflösung zu unterbinden.

Zu 6)

1. Es erscheint äußerst bedenklich, die Position des Vorsitzenden mit einem Richter zu besetzen. Dagegen sprechen zunächst schon Gewaltenteilungsgesichtspunkte. Der Untersuchungsausschuss ist nunmal originäre Legislativsache. Er beurteilt auf politischer, nicht auf rechtlicher Grundlage. Er zieht politische, nicht rechtliche Maßstäbe zur Beurteilung eines Sachverhalts heran. Es widerspricht daher schon der Praktikabilitätslogik, den Vorsitz mit einem Richter zu besetzen.
2. Gegen die Besetzung des Vorsitzendenposten mit einem Richter spricht auch, dass der Eindruck entsteht, das Parlament bzw. seine Mandatsträger fürchteten, die Verantwortung für die eigenen Untersuchungen bzw. die Ablehnung zu tragen. Das Parlament sollte gerade in diesem Bereich aber selbstbewusst auftreten.
3. Gegen die Besetzung mit einem Richter spricht auch, dass dieser in ein sehr viel starreres Prozessrecht eingebunden ist, als dies das Untersuchungsverfahren kennt. Insofern ist in

Zweifel zu ziehen, dass sich der Richter von dieser Rolle freimachen kann.

4. Der entsprechende Richter dürfte wenig Freude an der zusätzlichen Arbeitsbelastung haben.

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass die Besetzung des Vorsitzes mit einem Richter abzulehnen ist.

Zu 7)

Dies ist prinzipiell möglich und wäre als Stärkung des Minderheitenrechts durchaus zu begrüßen. Will man das Fragerecht nicht völlig unbegrenzt lassen bzw. nur gerichtlich begrenzt machen, zugleich aber die Minderheit stärken, empfiehlt es sich, den Vorsitzenden aus der Einsetzungsminderheit (bzw. -mehrheit) zu bestimmen, wie dies bereits oben vorgetragen wurde.

Zu 8)

1. Zunächst ist festzuhalten, dass ein Untersuchungsausschuss sanktionslose Sachverhaltsaufklärung betreibt, und dass daher an sich kein Raum für einen besonderen Betroffenenstatus besteht.
2. Aus Praktikabilitätsgründen ist jedoch ein Unterschied zwischen Betroffenen und Zeugen zu machen: die Ersetzung der Auslagen für die Rechtsverfolgung. Ansonsten verbietet sich jede Differenzierung, da dem Betroffenen keine Verurteilung droht. Prinzipiell sollte die Betroffenenstellung juristischer Personen komplett ausgeschlossen sein.
3.
  - a. Das Spannungsverhältnis ist etwa dann auflösbar, wenn dem Zeugen Immunität vor etwaiger Strafverfolgung eingeräumt wird, also eine Kronzeugenregelung geschaffen wird. Um diese effektiv zu machen, müsste hierfür allerdings eine dem amerikanischen Recht nachgebildete fruit-of-the-poisoned-tree-Doktrin für diese Aussagen gelten. Beide Möglichkeiten unterliegen rechtsstaatlichen Bedenken, da das Interesse des Staates an einer geordneten Strafrechtspflege beeinträchtigt wird. Auch ist sie unter Gleichheitsgesichtspunkten bedenklich, wenn etwa andere Zeugen, die gemeinsam mit dem Kronzeugen die Aussage verweigert hätten, nicht in diesen Genuss kommen, aber durch die Aussage belastet werden. Problematisch erscheint auch, dass die Immunität

garantierende Mehrheit etwa politische Freunde durch deren Aussage von Strafverfolgung freistellen könnte. Eine solche Regelung auf Landesebene zu treffen erscheint insoweit problematisch, als sie etwa Strafverfolgungsfreiheit auch auf dem Gebiet anderer Bundesländer garantieren müsste, was kaum möglich erscheint. Sie etwa analog auch auf das Begnadigungsrecht des jeweiligen Ministerpräsidenten zu stützen (wie dies etwa in den USA als vor die Verfolgung gezogene Begnadigung möglich ist) betrifft aber eben auch nur den eigenen Bundesstaat und kann für in anderen Bundesstaaten begangene, aber für das Untersuchungsverfahren wesentliche Straftaten, nicht einschlägig sein.

- b. Eine weitere Möglichkeit stellt der „Beichrichter“ dar (Köbel/Morlok, ZRP 2000, 217 ff.) . Durch ihn wird das Zeugnisverweigerungsrecht des Zeugen in keinster Weise beschnitten. Dem zum Schweigen gezwungenen Richter gegenüber hat der Zeuge sämtliche Fragen des Ausschusses zu beantworten und der Richter hat zu entscheiden, ob die Verweigerung der Aussage tatsächlich durch das Zeugnisverweigerungsrecht gedeckt ist. Eine solche landesrechtliche Regelung erscheint möglich, da der Richter zum Schweigen auch außerhalb des Bundeslandes gezwungen werden kann, da dann schlicht keine Aussagegenehmigung erteilt werden darf. Es handelt sich dabei auch um keine strafrechtliche Regelung, sondern um eine solche des Rechts der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse und mithin um dem Land obliegendes Parlamentsrecht des Landes. Bundesrechtlich besteht nur die Verpflichtung, den Grundsatz „nemo tenetur“ zu Anwendung kommen zu lassen. Die Beichrichterregelung wird diesem Grundsatz jedoch gerecht und ist insofern eine zulässige Ausgestaltung.

Zu 9)

Es erscheint verfassungsrechtlich bedenklich, wenn der Untersuchungsausschuss die Zwangsmittel selbst anordnet. Für die Zwangshaft gilt dies schon wegen Art. 2 II GG. Möglich ist sie bestenfalls für die Verhängung des Zwangsgeldes. Allerdings muss die gerichtliche Anfechtbarkeit derselben gegeben bleiben. Daher ist die jetzige Regelung aus Praktikabilitätsgründen wohl vorzuziehen.

Zu 10)

Die Zuziehung von Rechtsbeiständen erscheint statthaft. Letztlich handelt es sich aber beim Untersuchungsverfahren nicht um ein kontradiktorisches Verfahren, weshalb ein Fragerecht systemwidrig ist. Natürlich ist neben be- auch entlastendes Material vom Untersuchungsausschuss zu verarbeiten. Diesem Anspruch wird das Verfahren vor dem Untersuchungsausschuss jedoch bereits jetzt gerecht, da im Ausschuss mehrere politische Richtungen vertreten sind und die Fragen insoweit aufgrund der Dualität des parlamentarischen Systems auch entlastende Fragen zur Geltung bringt.

Zu 11)

Da es sich beim Untersuchungsverfahren nicht um ein gerichtliches Verfahren handelt, sondern um ein Verfahren, das eine politische Bewertung nach sich zieht, ist eine vorherige Beweiswürdigung durch einzelne Ausschussmitglieder nicht zu beanstanden. Wegen der bereits bestehenden Regelungen in § 10 II, III besteht keinerlei Änderungsbedarf.

Zu 12)

Gegen die Einbeziehung eines Ermittlungsbeauftragten ist im Ergebnis aus rechtlicher Sicht nichts einzuwenden. Sie erscheint auch jetzt bereits z.T. zulässig, etwa über die Verpflichtung von Behörden zur Amtshilfe. Insofern können bereits jetzt Außenstehende in die Ermittlungen eingeschaltet werden. Auch ist jetzt bereits gemäß § 8 die Bildung von Unterausschüssen möglich (ein-Mann-Unterausschüsse sind nicht ausdrücklich ausgeschlossen). Auch müssen die Verhältnisse im Ausschuss nicht repräsentiert werden im Unterausschuss. Allerdings sind die Einsetzungskautelen gesetzlich exakt festzuschreiben, da der UA auf eigenständige Ermittlungen dann z.T. verzichtet. In den Vereinigten Staaten ist es bereits seit langem Praxis, einzelne Mitglieder von Untersuchungsausschüssen zum Unterausschuss zu bestimmen.

Allerdings ist zu beachten, dass ein Untersuchungsbeauftragter nicht so unmittelbar mit der Materie zu tun hat wie der Untersuchungsausschuss und dessen Willensbildung auch nicht identisch abbilden kann.

Eine gesetzliche Veränderung ist nicht zwingend geboten, da, wie aufgezeigt,

interpretatorisch bereits die Möglichkeit der Einsetzung besteht, sollte aber aus Klarstellungsgründen dennoch vorgenommen werden.

Zu 13)

Die Aussagedelikte des StGB gelten nach h.M. auch für die Untersuchungsausschüsse der Länder, da sie im allgemeinen als zur Abnahme von Eiden berechnete Stellen angesehen werden. Insofern ist hier kein Änderungsbedarf gegeben. Im Schrifttum gibt es nur einen Ansatz, die Falschaussage im Ausschuss künftig von Strafe freizustellen. Dem ist nicht zu folgen, da die Sachverhaltsaufklärung vor und im Forum der Nation den gleichen – wenn nicht höheren – Stellenwert hat als die im Strafgericht.

Zu 14)

Unter den oben genannten Grundsätzen des Mehrheitsprinzips und der Repräsentation sollte der UA entsprechend der Sitzverteilung im Parlament besetzt sein. Als Größen bieten sich 9 bzw. 15 Sitze (einschließlich Vorsitz) an. Allerdings erscheint eine rechtliche Fixierung der Anzahl unpraktisch, da manche Ausschüsse höhere Arbeitsbelastungen mit sich bringen als andere. Auch mag der Einsetzungszeitpunkt eine Rolle spielen. So sollte der Ausschuss gegen Ende der Legislatur breiter besetzt werden, um einen schnelleren Abschluss zu gewährleisten.

Zu 15)

Diese Frage ist nach wie vor umstritten. Sinn und Zweck des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung ist letztlich nur die Sicherung der Arbeitsfähigkeit der Regierung. Daher sollten die Grenzen des Kernbereichs gesetzlich eng gefasst werden. Es können daher nur aktuelle Vorgänge aus nicht abgeschlossenen Sachverhalten erfasst sein. Auch sollte die Regierung versichern müssen, dass ihre Arbeitsfähigkeit durch eine Herausgabe tatsächlich gefährdet ist.

Zu 16)

Nach der hier vorgeschlagenen Regelung würde dem der Antragsgruppierung angehörenden Vorsitzenden die Entscheidung bzgl. von Fragerechten unterliegen, gegen

diese können dann Mehrheit und Minderheit gleichermaßen gerichtlich vorgehen.  
Letztlich würde seine Entscheidungsmöglichkeit somit gestärkt (vgl. oben).

Düsseldorf, den 10. Mai 2001

Martin Morlok