

Gegenstand von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen

Gegenstand von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen

Untersuchungsverfahren haben in der parlamentarischen Demokratie eine wichtige Aufgabe zu erfüllen: Sie dienen der Informations- und Kontrollbefugnis des Parlaments. Mit der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses (UA) erhalten die Parlamente die Möglichkeit selbstständig die Sachverhalte zu prüfen, die sie in Erfüllung ihres Verfassungsauftrags als Vertretung des Volkes für aufklärungsbedürftig halten. Doch kann jede Frage zum Gegenstand eines UA gemacht werden?

Lediglich aus **Art. 44 GG** lassen sich hierzu keine genauen Angaben oder Beschränkungen entnehmen. Bei der Prüfung der materiellen Verfassungsmäßigkeit eines Einsetzungsbeschlusses kommt es jedoch darauf an, ob sich der Untersuchungsgegenstand innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen des Untersuchungsrechts bewegt. Zwar enthält Art. 44 GG selbst in seinem **Wortlaut** keine Beschränkung der Befugnis des Bundestages, Untersuchungsausschüsse nur zu bestimmten Themen einzusetzen. Wie jede Verfassungsbestimmung ist jedoch auch diese Norm im **Gesamtzusammenhang des Grundgesetzes** zu sehen, Art. 44 ist also **verfassungsimmanent beschränkt**. Das parlamentarische Untersuchungsrecht darf daher von den Untersuchungsausschüssen nur innerhalb der Grenzen ausgeübt werden, die sich aus dem **Kompetenzbereich des Bundes** (aus Art. 30, 70 GG), aus der **Gewaltenteilung** (Art. 20 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 GG), und aus dem **Grundrechtsschutz** (Art. 1–19 GG) ergeben. Einzelheiten und weitere Vorgaben bzw. Beschränkungen waren jedoch unklar bzw. umstritten, so dass es häufig zu Rechtsunsicherheit kam. Dies galt insbesondere für die Frage, welchen Inhalt der zu untersuchende Gegenstand konkret haben müsse, insbesondere ob ein **öffentliches Interesse** tangiert sein müsste.

Der 14. Deutsche Bundestag beschäftigte sich daher im April 2001 mit einem Gesetz zur Konkretisierung der Rechte der parlamentarischen UA (BT-Drs. 14/5790). Bis zu diesem Zeitpunkt wurden den Verfahren die sog. **IPA-Regeln** (BT-Drs. V/4209) zugrunde gelegt. Das am 19.06. 2011 erlassene **Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (PUAG)** trat am 26.06. 2001 in Kraft (Waldhoff/Gärditz: Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages: PUAG, 2015; Glaubon/Brockner: *Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern. Ein Handbuch*, 2016). Das PUAG enthält **konkretisierende und ergänzende Regelungen zu Art. 44 GG** über Kompetenzen, Zusammensetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen.

Der **Gegenstand** der Untersuchung ist in **§ 3 PUAG** geregelt, ergänzend ist aber auch **§ 1 PUAG** heranzuziehen. In der Begründung zum Gesetzesentwurf wurde erläutert, § 1 Abs. 3 PUAG lege die verfassungsrechtlichen Grenzen des UA fest. Da ein Untersuchungsausschuss nicht mehr Rechte haben darf als das Parlament selbst (sogenannte **Korollartheorie**) darf der Untersuchungsauftrag nicht die Kompetenzen des Bundestages überschreiten. So ist der Gegenstand den Einschränkungen des **föderalen Prinzips** unterworfen (der Bundestag darf nicht eine Landesregierung überprüfen) und es gilt das **Rechtsstaatsprinzip** (die zu klärende Frage muss hinreichend bestimmt sein). Das **Gewaltenteilungsprinzip** gibt vor, dass grds. nur bereits abgeschlossene exekutive Vorgänge einer Untersuchung zugänglich sind, in laufende Entscheidungsprozesse darf nicht eingegriffen werden. Eine Einzelüberprüfung von Entscheidungen der **Judikative** ist ebenfalls **unzulässig**. Die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ist somit zur Klärung von Tatsachen im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens, zur Kontrolle von Regierung und Verwaltung sowie zur Wahrung des Ansehens des Bundestages selbst zulässig. Hierfür kann es auch ausreichen, dass lediglich Empfehlungen politischer Art angestrebt werden.

Zudem wird gefordert, der Untersuchungsgegenstand müsse sich auf einen Sachverhalt beziehen, dessen **Aufklärung dem öffentlichen Interesse** dienen (**ausführlich Wiefelspütz: Untersuchungsausschuss und öffentliches Interesse, NVwZ 2002, S. 10-14**).

Ein UA dürfe nicht allein private, grundrechtliche geschützte Sachverhalte eruiieren. Dem **politischen**

Ermessen bei einer Ausweitung der Befugnisse müssten **kontrollierbare rechtliche Vorgaben** entgegengesetzt werden. (vgl. hierzu - allerdings noch vor den Regelungen des PUAG - ausführlich Badura, „Das Recht der Minderheit auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses“, FS Helmrich „Für Recht und Staat“, 1994, S. 191-206). In Beratungen über einen Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von UAen in der 11. Legislaturperiode im Jahre 1988 (BT-Drs. 11/1896) sollte dessen § 1 bestimmen tauglicher Gegenstand sei „Aufklärung eines Sachverhalts, dessen Untersuchung im öffentlichen Interesse liegt“. Dies folgte auf die Entscheidung des BVerfG in der sog. „Flick Spenden Affäre“ aus den 1970er Jahren, die von einem UA 1984-86 untersucht wurde. Die Weigerung des Wirtschaftsministeriums, dem Ausschuss bestimmte Unterlagen zur Verfügung zu stellen, führte zu einem Urteil, in dem die Rechte der Untersuchungsausschüsse gestärkt wurden. Das BVerfG führte hierbei aus, es könnten grundsätzlich auch Vorgänge im öffentlichen Leben und Vorkommnisse im gesellschaftlichen Bereich in die Untersuchung einbezogen werden, wenn ein die parlamentarische Beratung und gegebenenfalls Beschlussfassung rechtfertigendes **öffentliches Interesse** bestehe. (BVerfGE 67, 100 (140), „Flick“). Nach Auffassung des BVerfG („Neue Heimat“, **BVerfGE** 77, 1 [39, 43ff.]) kann der Bundestag auch einen Untersuchungsausschuss zur Aufklärung von Missständen bei privaten Unternehmen einsetzen. Voraussetzung ist, dass die Unternehmen aufgrund „gemeinwirtschaftlicher“ Zielsetzung in erheblichem Umfang aus staatlichen Mitteln gefördert oder steuerlich begünstigt werden und besonderen rechtlichen Bindungen unterliegen, hier wird ein **öffentliches Interesse von einigem Gewicht** gefordert.

Nach dieser vorherrschenden Auffassung (s. etwa Sachstandsbericht des Wiss. Dienstes des Bundestages zu parl. Untersuchungsausschüssen, WD 3-3000 – 212/16 vom 15.09. 2016) ist also ein **öffentliches Interesse** notwendig. Anderenfalls müsse der Antrag zur Einsetzung eines UA vom Parlament **zurückgewiesen** werden (so Badura). Andererseits (so etwa von Degenhart, Staatsorganisationsrecht, Rn. 483; Schneider: Spielregeln für den investigativen Parlamentarismus - Das neue Untersuchungsausschuss-Gesetz des Bundestages, NJW 2001, S. 2604-2608) wird vertreten, eine solche Vorgabe fände sich weder in Art. 44 GG noch in der konkretisierenden Norm des PUAG. Zudem sei zu Bedenken, dass der Beschluss zur Einsetzung ja bereits von mindestens $\frac{1}{4}$ des Bundestags befürwortet werde – hierdurch sei ein öffentliches Interesse mindestens indiziert.

Der **Änderung des Untersuchungsgegenstandes** setzt § 3 PUAG Grenzen. Zu § 3 PUAG führt die Gesetzesbegründung aus, die Bindung des UA an seinen Untersuchungsauftrag folge schon aus der Strenge der Einsetzungsvoraussetzungen. (hierzu ausführlich Schliesky, „Art. 44 GG – Zulässigkeit der Änderung des Untersuchungsgegenstandes gegen den Willen der Einsetzungsmehrheit“, Archiv des öff. Rechts 126/2, 2001, S. 244-270). **Die Mehrheit darf den Untersuchungsausschuss grundsätzlich nicht gegen den Willen der Antragsteller mit der Beantwortung von Zusatzfragen beauftragen darf, § 2 Abs. 2 PUAG ist entsprechend anwendbar.** Die Ausdehnung des Untersuchungsgegenstandes führt unweigerlich zu einem erhöhten Aufwand; so könnte leicht die Untersuchung blockiert, zumindest aber erheblich verzögert werden. Da die Arbeit des Untersuchungsausschusses mit der jeweiligen Legislaturperiode endet, kann eine solche **Verzögerung** die Wirksamkeit der parlamentarischen Kontrolle entscheidend in Frage stellen. (vgl. (BVerfGE 49, 70 [86]). Zulässig sind jedoch **Zusatzfragen der Mehrheit**, wenn sie den **Untersuchungsgegenstand im Kern unverändert** lassen und nur dazu dienen, eine verzerrte Darstellung zu vermeiden und ein umfassenderes, wirklichkeitsgetreueres Bild des angeblichen Missstandes zu vermitteln (vgl. (BVerfGE 49, 70 [80ff]). Hält der Bundestag den Einsetzungsantrag der Minderheit aber von Beginn an für teilweise **verfassungswidrig**, so ist der Untersuchungsausschuss gem. § 2 Abs. 3 S. 1 PUAG mit der Maßgabe einzusetzen, dass dessen Untersuchungen auf diejenigen Teile des Untersuchungsgegenstandes zu **beschränken** sind, die der Bundestag für nicht verfassungswidrig hält. Jedoch muss es sich aus dem Grundgesetz selbst ergeben, ob ein solcher Einsetzungsbeschluss mit der Verfassung im Einklang wäre.

<https://www.juracademy.de>

Stand: 16.07.2020