Deutscher Bundestag
12. Wahlperiode

Drucksache 12/1436

30. 10. 91

Sachgebiet 1101

Gesetzentwurf

der Fraktion der SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Rechts der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse (Untersuchungsausschußgesetz)

A. Problem

Die Rechtsgrundlage für die Tätigkeit von Untersuchungsausschüssen des Deutschen Bundestages stellt Artikel 44 GG dar. Ein Ausführungsgesetz zu dieser Verfassungsvorschrift ist bisher nicht verabschiedet worden. Dem Verfahren der Untersuchungsausschüsse wurden zuletzt ergänzend zu Artikel 44 GG mit seinem Verweis auf die Strafprozeßordnung regelmäßig die sogenannten IPA-Regeln (Entwurf eines Gesetzes über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Deutschen Bundestages gemäß Drucksache V/4209) zugrunde gelegt. In der Praxis treten bei dieser Ausgangslage vielfach Rechtsunsicherheiten auf.

B. Lösung

Verabschiedung eines Gesetzes zur Regelung des Rechts der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse.

C. Alternativen

Beibehaltung der gegenwärtigen Praxis.

D. Kosten

Keine

Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Rechts der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse (Untersuchungsausschußgesetz)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Aufgabe und Zulässigkeit

(1) Ein Untersuchungsausschuß des Bundestages hat die Aufgabe, Sachverhalte zu untersuchen und dem Parlament darüber Bericht zu erstatten.

(2) Ein Untersuchungsverfahren ist zulässig im Rahmen der verfassungsmäßigen Zuständigkeit des Bundes.

§ 2

Einsetzung

(1) Ein Untersuchungsausschuß wird auf Antrag für einen Untersuchungsauftrag durch Beschluß des Bundestages eingesetzt.

(2) Der Bundestag hat auf Antrag von einem Viertel seiner Mitglieder einen Untersuchungsausschuß einzusetzen.

(3) Über den Antrag nach Absatz 2 muß der Bundestag auf Verlangen der Antragsteller innerhalb von zwei Wochen nach der Einreichung entscheiden.

(4) Im übrigen gelten für die Form und Behandlung des Antrags die Vorschriften der §§ 76, 77 Abs. 1 und § 78 Abs. 5 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

§ 3

Gegenstand

Der in einem Minderheitenantrag bezeichnete Untersuchungsgegenstand kann gegen den Willen der Antragsteller nicht geändert und ergänzt werden.

§ 4

Zusammensetzung

(1) Der Untersuchungsausschuß besteht in der Regel aus sieben und höchstens aus elf Mitgliedern des Bundestages und der gleichen Anzahl von Stellvertretern.

(2) Die Zahl der Mitglieder wird von den Antragstellern festgelegt. Dabei ist das Stärkeverhältnis der Fraktionen im Parlament zu berücksichtigen und sicherzustellen, daß jede Fraktion durch ein Mitglied vertreten ist. Die Zusammensetzung des Untersuchungsausschusses muß die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag widerspiegeln.

(3) Die Erhöhung der in Absatz 1 bestimmten Mitgliederzahl ist nur zulässig, soweit sie zur Beteiligung aller Fraktionen notwendig ist.

(4) Die Mitglieder und Stellvertreter werden vom Bundestag nach den Vorschlägen der Fraktionen benannt.

§ 5

Stellvertretende Mitglieder

Die stellvertretenden Mitglieder können an allen Sitzungen teilnehmen. Bei Abwesenheit eines ordentlichen Mitglieds nimmt ein Stellvertreter der Fraktion, der das abwesende Mitglied angehört, dessen Aufgaben wahr.

§ 6

Vorsitz

(1) Der Untersuchungsausschuß wählt den/die Vorsitzende(n) und den/die stellvertretende(n) Vorsitzende(n) aus seiner Mitte.

(2) Bei der Einsetzung jedes neuen Untersuchungsausschusses ist der Vorsitz unter den Fraktionen zu wechseln. Die Fraktionen sind im Verhältnis ihrer Stärke in entsprechender Anwendung des § 12 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages zu berücksichtigen.

(3) Der/die Vorsitzende und seine/ihre Stellvertreter(in) müssen verschiedenen Fraktionen angehören, unter denen sich eine Regierungsfraktion und eine Oppositionsfraktion befindet.

§ 7

Einberufung, Beschlußfähigkeit und Beschlußfassung

(1) Der/die Vorsitzende beruft den Untersuchungsausschuß unter Angabe der Tagesordnung im Einvernehmen mit den Antragstellern ein. Er/sie ist zur Einberufung einer Sitzung binnen zwei Wochen verpflichtet, wenn dies von mindestens einem Viertel der ordentlichen Untersuchungsausschußmitglieder oder von den Antragstellern verlangt wird.

(2) Der Untersuchungsausschuß ist beschlußfähig, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist.

Die Beschlußfähigkeit bleibt bestehen, bis die Beschlußunfähigkeit auf Antrag festgestellt wird.

(3) Ist der Untersuchungsausschuß nicht beschlußfähig, unterbricht der/die Vorsitzende sofort die Sitzung für eine bestimmte Zeit desselben Tages. Ist nach dieser Zeit die Beschlußfähigkeit noch nicht eingetreten, vertagt er/sie die Sitzung für höchstens vier Tage. In der nächstfolgenden Sitzung zur gleichen Tagesordnung ist der Untersuchungsausschuß beschlußfähig, auch wenn nicht die Mehrheit der Mitglieder anwesend ist. Darauf ist in der Einladung hinzuweisen.

(4) Soweit in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt ist, beschließt der Untersuchungsausschuß mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Bei Stimmengleichheit ist der Antrag abgelehnt.

§ 8

Unterausschuß

(1) Der Untersuchungsausschuß kann durch einstimmigen Beschluß eine vorbereitende Untersuchung durch einen Unterausschuß beschließen (vorbereitender Unterausschuß).

§ 9

Öffentlichkeit der Sitzungen

(1) Die Beweiserhebung erfolgt in öffentlicher Sitzung. Ton- und Filmaufnahmen sowie Ton- und Bildübertragungen sind nicht zulässig. Der Untersuchungsausschuß kann auf Antrag der Antragsteller oder mit den Stimmen eines Viertels seiner Mitglieder Ausnahmen von Satz 2 zulassen.

(2) Die Öffentlichkeit kann ausgeschlossen werden, 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. Sitzungen, insbesondere Beweiserhebungen, sowie Vorgänge und Dokumente, können für geheim oder für vertraulich erklärt werden. In den in diesem Absatz genannten Fällen entscheidet der Untersuchungsausschuß mit der Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder, jedoch nicht gegen den Willen der Antragsteller.

(3) Beratungen und Beschlußfassung sind nicht öffentlich.

(4) Für Aussagen, Vorgänge und ihm zugängliche Dokumente hat der Untersuchungsausschuß den notwendigen Geheimschutz zu gewährleisten. Die Entscheidung über die Geheimhaltungseinstufung richtet sich nach der Geheimschutzordnung des Bundestages bzw. nach den entsprechenden Regelungen für die Exekutive. Dies gilt auch für private Unterlagen, die im Wege der freiwilligen Herausgabe oder Beschlagnahme an den Ausschuß gelangen.

§ 10

Mitteilungen über Sitzungen und Unterlagen

Über Art und Umfang von Mitteilungen an die Öffentlichkeit aus nichtöffentlichen Sitzungen entscheidet der Untersuchungsausschuß. Der/die Vorsitzende und sein/ihre Stellvertreter(in) teilen sie gemeinsam mit.

§ 11

Ordnungsgewalt

Die Aufrechterhaltung der Ordnung richtet sich nach §§ 176 bis 179 des Gerichtsverfassungsgesetzes.

§ 12

Protokollierung

(1) Über die Sitzungen des Untersuchungsausschusses ist ein Protokoll aufzunehmen und von dem/der Vorsitzenden zu unterschreiben.

(2) Beweiserhebungen sind wörtlich zu protokollieren. Über die Art der Protokollierung der Beratungen entscheidet der Untersuchungsausschuß im Einvernehmen mit den Antragstellern.

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

§ 13

Beweiserhebung

(1) Jedes Mitglied des Untersuchungsausschusses hat das Recht, Beweisanträge zu stellen. Wird ein Beweisantrag von weniger als einem Viertel seiner Mitglieder gestellt, entscheidet der Untersuchungsausschuß unverzüglich durch Beschluß, spätestens aber in der nächsten Sitzung.

(2) Beweise sind zu erheben, wenn dies von den Mitgliedern des Untersuchungsausschusses, die zu den Antragstellern gehören, oder von einem Viertel seiner Mitglieder beantragt wird.

(3) Auf Verlangen der antragstellenden Minderheit (§ 3) sind die von ihr beantragten Beweise mit Vorrang zu erheben.

§ 14

Zutrittsrecht, Aussagegenehmigung, Aktenvorlage

(1) Die Bundesregierung und alle Behörden des Bundes sowie die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Bundes unterstehen, sind verpflichtet, dem Untersuchungsausschuß jederzeit Zutritt zu den von ihnen verwalteten öffentlichen Einrichtungen zu gestatten,

die begehrten Aussagegenehmigungen zu erteilen und verlangte Akten sofort vorzulegen. Auch Gerichte haben auf Verlangen Akten vorzulegen und ihren Dienstkräften die begehrten Aussagegenehmigungen zu erteilen.

(2) Ersuchen um Zutritt, Aussagegenehmigungen und Aktenvorlage sind an die zuständige oberste Dienstbehörde oder oberste Aufsichtsbehörde zu richten.

§ 15

Auskunftspersonen

(1) Auskunftspersonen sind verpflichtet, auf Ladung des Untersuchungsausschusses zu erscheinen. Sie sind in der Ladung auf die gesetzlichen Folgen des Ausbleibens hinzuweisen.

(2) Auskunftspersonen können die Auskunft auf solche Fragen verweigern, deren Beantwortung ihnen selbst oder einen der in § 52 Abs. 1 der Strafprozeßordnung bezeichneten Angehörigen der Gefahr aussetzen würde, wegen einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit verfolgt zu werden. Die Vorschriften der Strafprozeßordnung (§§ 52, 53, 53a) finden Anwendung.

(3) Auskunftspersonen sind über ihre Rechte zu belehren. Für die Glaubhaftmachung von Verweigerungsgründen gilt § 56 der Strafprozeßordnung entsprechend.

(4) Auskunftspersonen sind vor ihrer Vernehmung zur Wahrheit zu ermahnen und darauf hinzuweisen, daß der Untersuchungsausschuß nach Maßgabe dieses Gesetzes zu ihrer Vereidigung berechtigt ist. Hierbei sind sie über die Bedeutung des Eides und die strafrechtlichen Folgen einer unrichtigen oder unvollständigen Aussage zu belehren.

§ 16

Maßnahmen zur Sicherung der Beweiserhebung

(1) Gegen eine gemäß § 15 geladene Auskunftsperson, die ohne genügende Entschuldigung nicht erscheint oder ohne gesetzlichen Grund das Zeugnis, das Gutachten oder die Eidesleistung verweigert, setzt auf Antrag des/der Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses das zuständige Gericht Ordnungsgeld oder Ordnungshaft (Ordnungsmittel) fest; die entstandenen Kosten werden der Auskunftsperson auferlegt. Im Antrag ist ein der Art nach bestimmtes Ordnungsmittel zu bezeichnen; das zuständige Gericht ist hieran gebunden. Im übrigen finden Artikel 6 bis 9 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch Anwendung.

(2) Unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 ordnet das zuständige Gericht auf Antrag des/der Vorsitzenden die Vorführung, Beschlagnahme und Durchsuchung an.

(3) Der/die Vorsitzende stellt den Antrag nach Absätzen 1 und 2 auf Beschluß des Untersuchungsausschusses auf Verlangen der Untersuchungsausschußmitglieder, die zu den Antragstellern gehören, oder auf Verlangen eines Viertels seiner Mitglieder.

§ 17

Vernehmung und Fragerecht

(1) Die Auskunftspersonen werden zunächst durch den/die Vorsitzende(n), sodann durch den/die stellvertretende(n) Vorsitzende(n) vernommen. Anschließend können die übrigen Mitglieder des Untersuchungsausschusses Fragen stellen. Sie können auch jeweils mehrere Fragen stellen, wenn diese im Sachzusammenhang stehen. Das Erstfragerecht richtet sich nach der Stärke der Fraktionen und wechselt in dieser Reihenfolge bei jeder Auskunftsperson. § 12 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages gilt entsprechend.

(2) Der/die Vorsitzende kann nicht zum Beweisthema gehörende Fragen zurückweisen.

(3) Bei Zweifeln über die Zulässigkeit von Fragen sowie über die Rechtmäßigkeit der Zurückweisung von Fragen entscheidet auf Antrag eines Untersuchungsausschußmitgliedes der Untersuchungsausschuß mit der Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder, jedoch nicht gegen den Willen der Antragsteller.

§ 18

Vereidigung

(1) Der Untersuchungsausschuß entscheidet über die Vereidigung von Auskunftspersonen. Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder oder der Antragsteller wird auf die Vereidigung verzichtet.

(2) Auskunftspersonen ist vor der Vereidigung Gelegenheit zu geben, sich noch einmal zu diesem Beweisthema zu äußern. §§ 66c bis 67 und 79 Abs. 2 und 3 der Strafprozeßordnung finden Anwendung.

(3) Von der Vereidigung ist abzusehen,

1. wenn der Verdacht besteht, die Auskunftsperson könne an einer strafbaren Handlung beteiligt sein, deren Aufklärung nach dem Sinn des Untersuchungsauftrages zum Gegenstand der Untersuchung gehört,
2. bei Personen, die zur Zeit der Vernehmung das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder die wegen mangelnder Verstandesreife oder wegen Verstandesschwäche vom Wesen und der Bedeutung des Eides keine genügende Vorstellung haben.

§ 19

Rechts- und Amtshilfe

(1) Bei Ersuchen um Rechts- oder Amtshilfe zur Vernehmung von Auskunftspersonen sind die an die Auskunftsperson zu richtenden Fragen im einzelnen fest-

zulegen. Dem Ersuchen ist eine schriftliche Fassung des Untersuchungsauftrages beizufügen. Der Untersuchungsausschuß gibt an, ob die Auskunftsperson vereidigt werden soll.

(2) Über die Untersuchungshandlung ist ein Protokoll aufzunehmen.

(3) Ersuchen um Rechts- oder Amtshilfe sind an die obersten Bundes- oder Landesbehörden zu richten. Die Befugnisse des Untersuchungsausschusses nach § 16 bleiben unberührt. Das Ersuchen um Rechtshilfe zur Erhebung von Beweisen ist an das Verwaltungsgericht zu richten, in dessen Bereich die Untersuchungshandlung vorgenommen werden soll.

§ 20

Verlesen von Protokollen und Schriftstücken

(1) Die Protokolle über Untersuchungshandlungen von Gerichten, Verwaltungsbehörden und Untersuchungsausschüssen sowie Schriftstücke, die als Beweismittel dienen, sind vor dem Untersuchungsausschuß zu verlesen.

(2) Von der Verlesung kann nur Abstand genommen werden, wenn die Protokolle oder Schriftstücke allen ordentlichen Mitgliedern des Untersuchungsausschusses zugegangen sind und die Mehrheit der anwesenden Mitglieder im Einvernehmen mit den Antragstellern auf die Verlesung verzichtet.

§ 21

Schlußbericht

(1) Der Untersuchungsausschuß soll im Einvernehmen mit den Antragstellern dem Bundestag einen schriftlichen Bericht über den Verlauf des Verfahrens, die ermittelten Tatsachen und das Ergebnis der Untersuchung vorlegen. Jedes Ausschußmitglied hat das Recht, dem Bundestag einen schriftlichen Bericht vorzulegen.

(2) Der Bundestag kann während der Untersuchung vom Untersuchungsausschuß einen Zwischenbericht über den Stand des Verfahrens verlangen.

§ 22

Rechte des Verteidigungsausschusses als Untersuchungsausschuß

(1) Beschließt der Verteidigungsausschuß, eine Angelegenheit zum Gegenstand einer Untersuchung zu machen oder wird ein entsprechendes Verlangen von einem Viertel seiner Mitglieder vorgebracht, hat der Verteidigungsausschuß bei seinen Untersuchungen die Rechte eines Untersuchungsausschusses.

(2) Den Vorsitz führt der/die Vorsitzende des Verteidigungsausschusses.

(3) Macht der Verteidigungsausschuß oder ein Viertel seiner Mitglieder eine Angelegenheit zum Gegenstand einer Untersuchung, kann er zur Durchführung der Untersuchung einen Unterausschuß einsetzen, in den auch stellvertretende Mitglieder des Verteidigungsausschusses entsandt werden können.

(4) Der Verteidigungsausschuß hat über das Ergebnis seiner Untersuchung dem Plenum einen Bericht zu erstatten. Eine Aussprache darf sich nur auf den veröffentlichten Bericht beziehen.

§ 23

Kosten und Auslagen

(1) Die Kosten des Untersuchungsverfahrens trägt der Bund.

(2) Auskunftspersonen werden nach dem Gesetz über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen entschädigt. Die Entschädigung wird durch die Verwaltung des Deutschen Bundestags festgesetzt. Die Auskunftsperson kann beim Amtsgericht Bonn die gerichtliche Festsetzung der Entschädigung beantragen. § 16 des Gesetzes über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen gilt entsprechend.

§ 24

Gerichtliches Verfahren

Zuständiges Gericht im Sinne des Gesetzes ist das Bundesverfassungsgericht. Die Entscheidungen trifft der Zweite Senat.

§ 25

Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Bonn, den 30. Oktober 1991

Dr. Hans-Jochen Vogel und Fraktion

Begründung

Nach Artikel 44 Abs. 1 GG hat der Bundestag das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen. Das Untersuchungsrecht gemäß Artikel 44 GG ist ein Recht des Bundestages als Verfassungsorgan und — aufgrund des Einsetzungsanspruchs der Minderheit von einem Viertel seiner Mitglieder — ein Mittel der Opposition zur parlamentarischen Kontrolle.

Der Schwerpunkt der Untersuchungen liegt in der parlamentarischen Kontrolle. Sie ist nur gewährleistet, wenn zwischen Parlament und Regierung — in den Worten des Bundesverfassungsgerichts — ein „politisches Spannungsverhältnis" besteht (BVerfGE 49, 70, 85). Ein Untersuchungsverfahren, das nicht von dieser Spannung ausgelöst und in Gang gehalten wird, kann seinem Zweck nicht gerecht werden. In der Sicherstellung dieser Kontrolle liegt die verfassungsrechtliche Bedeutung des Minderheitsrechts (BVerfGE a. a. O.). Das ursprüngliche Spannungsverhältnis zwischen Parlament und Regierung, wie es in der konstitutionellen Monarchie bestand, hat sich in der parlamentarischen Demokratie, deren Parlamentsmehrheit regelmäßig die Regierung trägt, gewandelt. Es wird nun vornehmlich geprägt durch das politische Spannungsverhältnis zwischen der Regierung und den sie tragenden Parlamentsfraktionen einerseits und der Opposition andererseits. „Im parlamentarischen Regierungssystem überwacht daher in erster Linie nicht die Mehrheit die Regierung, sondern diese Aufgabe wird vorwiegend von der Opposition — und damit in der Regel von einer Minderheit — wahrgenommen. Das durch die Verfassung garantierte Recht der Minderheit auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses darf, soll vor diesem Hintergrund die parlamentarische Kontrolle ihren Sinn noch erfüllen können, nicht angetastet werden. Mit dem Recht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses allein ist jedoch das Kontrollrecht der Minderheit noch nicht gewährleistet. Eine ungehinderte Ausübung setzt weitere Sicherungen voraus" (BVerfGE 49, 70, 86).

Der Entwurf trägt dieser besonderen Kontrollfunktion der Untersuchungsausschüsse Rechnung.

In Anlehnung an BVerfGE 49, 70, 86 ff., wird in § 3 des Entwurfs geregelt, daß der in einem Minderheitenantrag bezeichnete Untersuchungsgegenstand gegen den Willen der Antragsteller nicht geändert oder ergänzt werden kann.

Das Beweiserhebungsrecht wird unter Berücksichtigung der Minderheitenrechte besonders geregelt. An der in Artikel 44 Abs. 2 GG vorgeschriebenen sinngemäßen Anwendung der Vorschriften über den Strafprozeß wird festgehalten. Der Entwurf enthält konkretisierende Vorschriften insbesondere zum Recht der Beweiserhebung in §§ 13 ff.

Der Entwurf regelt, daß der Untersuchungsausschuß den notwendigen Geheimschutz zu gewährleisten hat. Da sich die Entscheidungen über die Geheimhaltungseinstufungen nach § 9 Abs. 4 Satz 2 des Entwurfes nach der Geheimschutzordnung des Bundestages bzw. nach den entsprechenden Regelungen für die Exekutive richten, sind diese durch besondere Vorschriften für Auskunftsbegehren eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses des Bundestages zu ergänzen.

Für Streitigkeiten anläßlich des Untersuchungsausschußverfahrens ist grundsätzlich das Bundesverfassungsgericht zuständig (§ 24 des Entwurfs). Die Entscheidungen über die Festsetzung von Ordnungsmitteln und über die Anordnung der Vorführung, der Beschlagnahme und der Durchsuchung (§ 16 Abs. 2 und 3 des Entwurfs) trifft der Zweite Senat.

Für die Festsetzung der Entschädigung einer Auskunftsperson kann das Amtsgericht Bonn angerufen werden (§ 23 Abs. 2 Satz 3 des Entwurfs).

Ersuchen um Rechtshilfe zur Erhebung von Beweisen sind an das Verwaltungsgericht zu richten (§ 19 Abs. 3 Satz 3 des Entwurfs).

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon 02 28/36 35 51, Telefax 02 28/36 12 75
ISSN 0722-8333