

Grundgesetz und Europa



Grundgesetz und Europa

Liber Amicorum für
Herbert Landau zum Ausscheiden aus dem
Bundesverfassungsgericht

Herausgegeben von

Volker Bouffier, Hans-Detlef Horn,
Roman Poseck, Henning Radtke und
Christoph Safferling

Mohr Siebeck

Volker Bouffier ist Ministerpräsident in Hessen und Mitglied des Hessischen Landtags.

Hans-Detlef Horn ist Professor für Öffentliches Recht an der Universität Marburg und Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof.

Roman Poseck ist Präsident des Oberlandesgerichts Frankfurt am Main.

Henning Radtke ist Richter am Bundesgerichtshof im 1. Strafsenat.

Christoph Safferling ist Professor für Strafrecht, Strafprozessrecht, Internationales Strafrecht und Völkerrecht an der Universität Erlangen-Nürnberg und Vizepräsident der Internationalen Akademie Nürnberger Prinzipien.

ISBN 978-3-16-154599-3

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2016 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Vorwort der Hessischen Justizministerin

Das Thema der Festgabe für Professor *Herbert Landau* – Grundgesetz und Europa – ist treffend gewählt, denn in seine über zehnjährige Amtszeit als Richter des Bundesverfassungsgerichts fielen prägende Entscheidungen im Verhältnis des Grundgesetzes zu den Europäischen Verträgen. Die wichtigste unter ihnen war sicherlich das Urteil zum Vertrag von Lissabon im Jahr 2009, an dem er als Mitglied im 2. Senat mitwirkte. Bis zum heutigen Tag stützen sich alle nachfolgenden Entscheidungen zum Thema, bis hin zum ersten Vorlagebeschluss des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 2014, auf die seinerzeit festgelegten Grundsätze.

Das Verhältnis zwischen Europa und dem Grundgesetz, so viel ist klar, wird Gesetzgebung, Wissenschaft und Rechtsprechung noch über Jahrzehnte beschäftigen und es wird die Nachfolger im 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts sehr viel Mühe kosten, diese wertgetragenen Grundsätze gegenüber einem immer enger zusammenwachsenden Europa zu behaupten.

Wer das Wirken *Herbert Landaus* aufmerksam betrachtet, wird eine ganze Reihe vergleichbarer rechtspolitischer Weichenstellungen feststellen, an denen er in seinen verschiedenen Funktionen beteiligt war. Angefangen von der Einführung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung in Hessen bis hin zu weitreichenden Weichenstellungen zur Modernisierung der hessischen Justiz. *Herbert Landau* ist niemand, der vor großen Aufgaben zurückschreckte. Diese Einstellung, der Respekt vor dem Bestehenden und der Wille zur behutsamen Modernisierung haben ihm einen einzigartigen und nachhallenden Ruf über die Grenzen der hessischen Justiz hinweg eingebracht.

„Für einen Richter hat Herbert Landau einen erstaunlich abwechslungsreichen Lebenslauf vorzuweisen“, kommentierte im Dezember 2005 die Sächsische Zeitung seine Wahl zum Richter des Bundesverfassungsgerichts. Und in der Tat offenbart der Lebenslauf *Herbert Landaus*, dass er in vielen Erfahrungswelten zu Hause ist. Gradlinigkeit, Selbstbewusstsein, (Siegerländer) Bodenständigkeit und eine direkte und ungefilterte Art, die Dinge anzusprechen, zeugen von einem festen und gefestigten Selbstvertrauen, welches man nur auf Basis erlebter Erfahrungen entwickeln und leben kann. Dazu beigetragen haben sicherlich seine Erfahrungen in der elterlichen Bäckerei sowie seine Tätigkeit in der evangelischen Jugendarbeit.

In der letzten Dekade seines Arbeitslebens hatte *Landau* das Privileg, als Richter des Bundesverfassungsgerichts einen besonderen Blick auf Recht und Gesellschaft werfen zu dürfen. Dieser Blick war geschärft durch ein jahrzehntelanges Wirken in der und für die Justiz. Der erste christdemokratische Justizminister Hessens, Karl-Heinz Koch, machte ihn einst zu seinem persönlichen Referenten und führte ihn damit an den sensiblen Berührungspunkt der Staatsgewalten zwischen Exekutive und Judikative heran. In seinen weiteren Verwendungen pendelte *Herbert Landau* immer wieder zwischen diesen Welten. Seinen persönlichen roten Faden, das Strafrecht, hat er dabei niemals aus dem Auge verloren. Ob als Leitender Oberstaatsanwalt in Limburg, als Richter am Bundesgerichtshof, als Honorarprofessor in Marburg oder als Mitherausgeber der Neuen Zeitschrift für Strafrecht; immer war die Strafrechtspflege sein persönliches Anliegen. Niemals hat er einen Hehl daraus gemacht, dass er den Deal im Strafverfahren als Fremdkörper ansah, und kritisch waren seine Fragen in der mündlichen Verhandlung zum Vertrag von Lissabon hinsichtlich der strafrechtlichen Kompetenzen in den Europäischen Verträgen. Er verkörpert nicht zuletzt aufgrund seiner Beharrlichkeit in diesen Sachfragen ein sachorientiertes und konservatives Selbstverständnis im besten Sinn. Diesem Selbstverständnis folgend, waren seine wenigen Minderheitenvoten als Verfassungsrichter – etwa in der Honeywell-Entscheidung oder zum Thema Ehegattensplittung für gleichgeschlechtliche Paare – wenig überraschend.

Herbert Landau kann auf einen abwechslungsreichen, erfolgreichen und nachhaltig wirkenden Lebensweg zurückblicken. Die hochkarätigen Autorinnen und Autoren dieser Festschrift zeigen auf den ersten Blick, dass Weggefährten, frühere Kolleginnen und Kollegen aber auch frühere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihm großen Respekt und Anerkennung zollen. Dieser Anerkennung schließe ich mich ausdrücklich an. Sie ist verdient und würdigt zu Recht das hervorragende Lebenswerk eines Mannes, dem nicht nur die hessische Justiz sehr viel zu verdanken hat.

Eva Kühne-Hörmann
Hessische Ministerin der Justiz
Mitglied des Hessischen Landtags

Vorwort der Herausgeber

Am 26. April 2016 wird *Herbert Landau* sein 68. Lebensjahr vollenden und im Verlaufe des Jahres 2016 aus dem Amt eines Richters des Bundesverfassungsgerichts ausscheiden. Beide Ereignisse geben Grund und Anlass, den Justizpraktiker, den Justizpolitiker und den Rechtswissenschaftler *Herbert Landau* durch diesen Band zu ehren, der sowohl die freundschaftlich-kollegiale Verbundenheit mit ihm als auch die höchste Wertschätzung seiner Person und seiner Verdienste im Verlaufe einer wahrlich reichen beruflichen Biographie zum Ausdruck bringt. Die Zusammensetzung des Kreises der Herausgeber dieser Ehrengabe selbst versucht bereits, die zahlreichen beruflichen Facetten und Stationen von *Herbert Landau* in einem gewissen Umfang abzubilden. Aber erst der Kreis der Autoren und die breitgefächerten Themen ihrer Beiträge geben ein weitgehend vollständiges Bild des Wirkens des Jubilars als Jurist.

Dass *Herbert Landau* als Richter des Bundesverfassungsgerichts maßgeblich dazu beigetragen hat, dem Strafrecht und dem Strafverfahrensrecht als Teilrechtsgebiete des einfachen Rechts innerhalb des Verfassungsrechts eine derart große Bedeutung zu verschaffen, wie etwa mit der Einordnung des Schuldprinzips als Teil der Verfassungsidentität im Sinne von Art. 79 Abs. 3 GG (BVerfGE 123, 267, 413), ließ sich zu Beginn seiner juristischen Karriere kaum erahnen. An deren Anfang lag ein Schwerpunkt der Beschäftigung mit strafrechtlichen bzw. strafverfahrensrechtlichen Fragestellungen eher fern. Nach Abschluss der Lehre im elterlichen Betrieb, dem Studium der Sozialarbeit und der Tätigkeit als Sozialarbeiter im Rahmen der Jugendarbeit nahm er, teils parallel zu der genannten beruflichen Tätigkeit, das rechtswissenschaftliche Studium in Gießen auf, das er 1979 erfolgreich abschließt. Während des Vorbereitungsdienstes ist er zudem am Lehrstuhl von *Alfred Söllner* tätig; in einer Zeit vor dessen Wahl zum Bundesverfassungsrichter. Verfassungsrecht dürfte während der Zeit am Lehrstuhl in den Auswirkungen auf das Arbeitsrecht Gegenstand der Beschäftigung gewesen sein.

Unmittelbar im Anschluss an die Zweite Juristische Staatsprüfung tritt *Herbert Landau* 1982 in den höheren Justizdienst des Landes Hessen ein und absolviert während der Assessorenzeit Verwendungen in unterschiedlichen richterlichen Tätigkeiten. 1985 folgt die Ernennung zum Richter auf Lebenszeit. Mit ihr setzt eine erste Phase von Abordnungen ein, die naturgemäß verschiedene Betätigungsfelder mit sich bringt. Die Abordnung in die damalige Abteilung III des

Bundesministeriums der Justiz mit ihrer Zuständigkeit für Handels- und Gesellschaftsrecht liegt noch recht nahe an den Rechtsgebieten des Lehrstuhls Söllner. Rasch folgt aber eine weitere Abordnung zur Verwaltung des Deutschen Bundestages. Hier wird *Herbert Landau* als Sekretär des Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses zum Komplex „Neue Heimat“ wirken. Die Ausschussarbeit wurde medial intensiv begleitet, der Verlauf einzelner Sitzungen war spektakulär (siehe etwa *Der Spiegel* 43/1986, S. 28). Die Tätigkeiten im Ministerium wie diejenige im Rahmen des Deutschen Bundestages zeigen die Breite der Interessen von *Herbert Landau* an und sind gleichsam Ausdruck der Bereitschaft, sich stets neuen Herausforderungen in unterschiedlichsten konkreten Aufgabenfeldern juristischer Tätigkeit zu stellen. Anzunehmen, dass die Abordnungen auch durch ein starkes rechtspolitisches Interesse des Jubilars mit motiviert waren, dürfte mehr als Spekulation sein. Der weitere berufliche Lebensweg ist ein eindeutiger Beleg dafür.

Auf eine kurze Phase der straf- und zivilrichterlichen Tätigkeit am Amtsgericht Dillenburg folgt eine weitere Abordnung; dieses Mal an das „eigene“ Hessische Ministerium der Justiz. *Herbert Landau* wird persönlicher Referent des Justizministers *Karl-Heinz Koch*. Die während dieser Zeit gewonnenen Erfahrungen sowohl im Hinblick auf die politischen Gestaltungsmöglichkeiten als auch auf die Strategien zur Führung einer Verwaltungsbehörde werden in den Jahren als Staatssekretär im Hessischen Ministerium der Justiz in zwei von *Roland Koch* geführten hessischen Landesregierungen hilfreich sein. In die Abordnung fällt die Ernennung zum Richter am Oberlandesgericht. 1991 erfolgt die Ernennung zum Leitenden Oberstaatsanwalt der Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Limburg. *Herbert Landau* wird die Behörde gut sechs Jahre lang leiten. Der Schwerpunkt der Tätigkeit verlagert sich erstmals eindeutig auf das Strafrecht und das Strafverfahrensrecht. Die Aufgaben des Behördenleiters einer Staatsanwaltschaft und sich in diesem Zusammenhang stellenden Rechtsfragen werden zum Gegenstand von wissenschaftlichen Veröffentlichungen (etwa *NStZ* 1992, 68 ff. und *DRiZ* 1992, 130 ff.). 1995 publiziert er einen umfassenden Beitrag über „Verfahrensabsprachen in Ermittlungsverfahren“ (*DRiZ* 1995, 132 ff.). Diese Thematik wird *Herbert Landau* nicht mehr „loslassen“. 1999, bereits in der Zeit als Richter am Bundesgerichtshof, folgt ein Beitrag über „Absprachen zur strafrechtlichen Hauptverhandlung“ (*NJW* 1999, 321 ff. mit *R. Eschelbach*). Auf das Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 19. März 2013 über die Verfassungsmäßigkeit der – vereinfacht formuliert – strafverfahrensrechtlichen Regelungen über Urteilsabsprachen (*BVerfGE* 133, 168 ff.) mit dem Berichterstatter *Herbert Landau* wird noch etwas näher einzugehen sein. 1996 wählt ihn der Bundesrichterwahlausschuss zum Bundesrichter. Im Dezember 1996 wird er als Richter am Bundesgerichtshof ernannt und dem 1. Strafsenat zugeteilt. Zugleich ist er als Ermittlungsrichter des Bundesgerichtshofs tätig. Die neue Betätigung schlägt sich auch hier

in wissenschaftlichen Veröffentlichungen nieder. So etwa in dem Beitrag über „Ermittlungsrichterliche Entscheidungen und ihre Revisibilität“ (StraFo 1998, 397 ff. mit G. Sander).

1999 wird *Herbert Landau* unter Beurlaubung von dem Amt des Richters am Bundesgerichtshofs Staatssekretär im Hessischen Ministerium der Justiz. Dieses Amt bekleidet er bis zu seiner Ernennung zum Richter des Bundesverfassungsgerichts am 1. Oktober 2005. Die lange Amtszeit als Justizstaatssekretär wird geprägt durch eine große Zahl von Projekten zur Reform gerade auch auf dem Feld des weit verstandenen Strafrechts. Lediglich an das Modellprojekt zum Einsatz der elektronischen Fußfessel sei erinnert. Das Projekt ist beständig fortentwickelt worden und hat eine Verstetigung in der in Hessen angesiedelten Gemeinsamen elektronischen Überwachungsstelle der Länder (GÜL) gefunden.

Im Jahr 2000 nimmt *Herbert Landau* – zunächst als Lehrbeauftragter – seine Lehrtätigkeit am Fachbereich Rechtswissenschaft der Philipps-Universität Marburg auf. Regelmäßig unterrichtet er die Studierenden mit großem Erfolg über neue Entwicklungen in der Rechtsprechung der Strafsenate des Bundesgerichtshofs und schlägt so eine Brücke zwischen der Strafrechtspraxis und der Strafrechtswissenschaft, die auch für die Studierenden begehbar ist. 2006 wird er im Hinblick auf seine akademische Lehrtätigkeit und seine zahlreichen wissenschaftlichen Veröffentlichungen zum Honorarprofessor an der Philipps-Universität ernannt. Seine unter dem Titel „Die Pflicht des Staates zum Erhalt einer funktionstüchtigen Strafrechtspflege“ veröffentlichte Marburger Antrittsvorlesung (als Aufsatz in *NStZ* 2007, 121 ff.) hat programmatischen Charakter. Mit der Inhaltsbestimmung der Gewährleistung der „Funktionstüchtigkeit der Strafrechtspflege“ als staatliche Pflichtaufgabe wird die wissenschaftliche Grundlage für spätere, das Straf- und vor allem Strafverfahrensrecht betreffende Entscheidungen des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts gelegt. Das bereits angesprochene Urteil vom 19. März 2013 ist ein Beispiel dafür (siehe *BVerfGE* 133, 168, 199 Rn. 57). Zu den Lehrveranstaltungen in Marburg kommen Seminarveranstaltungen in Karlsruhe (häufig verbunden mit einem Besuch des EGMR in Straßburg) hinzu. Für den Teilnehmerkreis sind es stets prägende Erfahrungen, die eigenen Referate nicht nur vor dem Seminarleitern und den Kommilitonen zu halten, sondern sich zudem Senatsvorsitzenden des Bundesgerichtshofs oder einer Generalbundesanwältin gegenüber zu sehen. Für die Studierenden sind es jeweils Höhepunkte im Rahmen der eigenen akademischen Ausbildung.

Für die Tätigkeit von *Herbert Landau* als Richter des Bundesverfassungsgerichts ist es kennzeichnend, auf der Grundlage einer einige wesentliche rechtliche Aspekte umfassenden Agenda die Rechtsprechung des Zweiten Senats in bedeutendem Umfang mit geprägt zu haben. Beschränkt wiederum auf für das Strafrecht und Strafverfahrensrecht maßgebliche verfassungsrechtliche Vorga-

ben sind in erster Linie der Bestimmtheitsgrundsatz des Art. 103 Abs. 2 GG, die bereits genannte „Funktionstüchtigkeit der Strafrechtspflege“, der verfassungsrechtliche Schuldgrundsatz und in enger Verbindung damit die „Idee der Gerechtigkeit“ mit der Konsequenz des Gebots der strafprozessualen Aufklärung des wahren Sachverhalts als (notwendige) Grundlage einer materiell gerechten Entscheidung der einzelnen Strafsache anzuführen. Die Anwendung und Umsetzung dieser Verfassungssätze in der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts hat die Anwendung des einfachen Rechts in der fachgerichtlichen Rechtsprechung der Strafgerichte nachhaltig beeinflusst, ja verändert. Im Bereich der Vermögensdelikte (vor allem §§ 263, 266 StGB) ist die „Botschaft“ des Bestimmtheitsgrundsatz bei der Feststellung und Bezifferung des Vermögensschadens bzw. Vermögensnachteils, insbesondere auch in den Konstellationen des meist sog. „Gefährdungsschadens“, von den Strafgerichten verstanden worden. Als Ausfluss des Urteils vom 19. März 2013 haben die Strafsenate des Bundesgerichtshofs, gelegentlich murrend, die Grundsätze des Beruhens bei in mangelnder Transparenz und mangelnder Dokumentation bestehenden Verfahrensfehler teilweise neu justieren müssen. Das u. a. aus dem verfassungsrechtlichen Schuldgrundsatz ableitbare „Abstandsgebot“ (vgl. BVerfGE 109, 133, 166; BVerfGE 128, 326, 374 ff.) hat eine Ausgestaltung der einfachgesetzlichen Regelungen über den Vollzug der Sicherungsverwahrung bewirkt, die mit den Vorgaben der EMRK in Einklang steht und es dem EGMR nicht ganz leicht machen dürfte, die Sicherungsverwahrung zukünftig noch als „Strafe“ im Sinne von Art. 7 Abs. 1 EMRK zu verstehen. Um derart prägend auf die Rechtsprechung eines achtköpfigen Spruchkörpers einwirken zu können, bedarf es einer starken Persönlichkeit, einer breitgefächerten beruflichen Erfahrung und der Fähigkeit, sich auf die wesentlichen rechtlichen Aspekte zu konzentrieren, diese dann aber auch konsequent im eigenen Tätigkeitsfeld umzusetzen.

Die vorstehenden Bemerkungen vermögen nur einige wenige Schlaglichter auf seine Person, seine Persönlichkeit und sein berufliches Wirken zu werfen. Wer *Herbert Landau* kennt, weiß wie viel reichhaltiger seine Interessen und Betätigungen gestreut sind. Ein Blick in seine Publikationsliste belegt dies eindrucksvoll, u. a. durch die Beschäftigung mit Themenstellungen aus dem Schnittbereich von Recht, Ethik und Religion. Es ist unsere Hoffnung, mit den nachstehenden Beiträgen *Herbert Landau* dennoch wenigstens in Ansätzen gerecht geworden zu sein.

In freundschaftlicher und kollegialer Verbundenheit

Volker Bouffier, Hans-Detlef Horn, Roman Poseck, Henning Radtke und Christoph Safferling

Danksagung

Ein Werk wie die vorliegende Festgabe für Professor Herbert Landau, das fast vierzig Autoren zusammenbringt, kommt nicht ohne viele helfenden Hände zustande, vor allem dann nicht, wenn wie in diesem Falle, unter enormem Zeitdruck gearbeitet werden musste. Unser besonderer Dank gilt deshalb den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Lehrstuhls von Professor Christoph Safferling an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Die Koordination der redaktionellen Bearbeitung lag bei Frau Karin Neeb und Frau Marlene Wüst. Bei der Durchsicht der Texte haben geholfen (in alphabetischer Reihenfolge): Dr. Hilde Farthofer, Johanna Grzywotz, Johannes Lechler, Laura Neumann, Svenja Ottmann, Christian Rückert sowie Sarah Wirth. Die Verantwortung für Fehler verbleibt selbstredend bei den Herausgebern.

Dankbar sind wir auch für die – wie gewohnt – unkomplizierte und perfekte Zusammenarbeit mit Dr. Franz-Peter Gillig und dem Verlag Mohr Siebeck.

Schließlich gilt es der Hessischen Staatskanzlei und dem Hessischen Justizministerium für die Finanzierung des Bandes zu danken.

Zuletzt sei natürlich auch den vielen Autoren gedankt, die trotz der Kürze der Fristen so pünktlich und so interessante Texte geliefert haben, dass ein stattliches Buch zustande gekommen ist, an dem – wie wir hoffen – der zu Ehrende und viele Leserinnen und Leser Gefallen finden werden.

Die Herausgeber

Inhalt

Vorwort der Hessischen Justizministerin	V
Vorwort der Herausgeber	VII
Danksagung	XI
Abkürzungsverzeichnis	XIX

Teil I

Verfassungsrecht

Volker Bouffier und Herbert Günther

Anmerkungen zum Recht Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse. Rechtsschutz Betroffener, Aufgaben der Exekutive und Pflichten der Ausschüsse	3
--	---

Siegfried Broß

Überlegungen zu den Grundlagen von Staatenverbindungen	29
--	----

Jürgen De Felice

Sozialhilfeleistungen für Unionsbürger in Deutschland – was gebietet unser Sozialstaat? Zum Umfang des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums	43
---	----

Wilhelm Kanther

Verfassungsschutz als Auftrag	57
---	----

Rudolf Mellinghoff

Rückwirkung von Steuergesetzen und Nichtanwendungsgesetzgebung	69
--	----

Armin Nack

Gesetzlicher Richter und europäische Schlange	87
---	----

<i>Gerd J. Nettersheim</i> Die Trennung der Dritten von der Zweiten Gewalt. Zur Einflussnahme europäischer Institutionen auf die deutsche Gerichtsverfassung	101
<i>Lerke Osterloh</i> Nassauskiesung und kein Ende? Anmerkungen zum Stand der Enteignungsdogmatik	117
<i>Wolfgang Schlick</i> Schadensersatz und Entschädigung wegen Wasserschäden infolge planfestgestellter Straßenbaumaßnahmen	131
<i>Andreas Voßkuhle</i> Solidarität als Rechtspflicht?	145
<i>Bernhard Wahl</i> Das Verständnis des Richteramts in der Schweiz. Historische, europäische und nationale Aspekte	159
<i>Wilhelm Wolf</i> Richtermacht im Gesetzesstaat. Ein Einwurf zur Methodendebatte (aus der Instanz).	171

Teil II

Europarecht

<i>Monika Böhm</i> Einheit gewährleisten, Vielfalt bewahren	187
<i>Ulrich Herrmann</i> Haftung für Verstöße gegen EU-Recht im Zusammenhang mit dem Sportwettenmonopol	201
<i>Hans-Detlef Horn</i> Rügevoraussetzungen für die Ultra-vires-Kontrolle von Rechtsakten der Europäischen Union durch das Bundesverfassungsgericht	215
<i>Peter M. Huber</i> Die Ultra-vires-Rüge	233

Sebastian Müller-Franken

Verfassungswidrigkeit des OMT-Beschlusses? Die erste
bundesverfassungsgerichtliche Vorlage an den Europäischen
Gerichtshof in der Kritik 247

Andreas L. Paulus

Gedanken zur Verfassungskontrolle der Europäischen Union
aus völkerrechtlicher Sicht 269

Thomas Schäfer

Die Dichotomie unseres Grundgesetzes. Europafreundlichkeit
vs. Demokratieprinzip 283

Teil III

Strafrecht und Prozessrecht

Hans-Josef Blumensatt

Das Internet als Herausforderung für die Strafverfolgungsbehörden.
Aktuelle Rechtsprobleme und Fallbeispiele 301

Axel Boetticher

Die Bedeutung der forensischen Aussagepsychologie für den heutigen
Strafprozess 319

Helmut Fünfsinn

Das rechtsstaatlich-praktische allgemeine Straftatsystem. (K)ein Modell
für Lehre, Praxis und Gesetzgebung 351

Martin W. Huff

Bilder von Angeklagten aus dem Gerichtssaal. Ein Plädoyer für eine
große Zurückhaltung 369

Alexander Ignor

Gedanken zur Krise des Strafrechts 375

Markus Jäger

Steuerstrafrecht im Spannungsfeld zwischen dem Gebot
unionsrechtskonformer Auslegung und dem Verbot
strafbegründender Analogie 393

<i>Henning Radtke</i> Beweisverwertungsverbote im Strafverfahren und das Verfassungsrecht	407
<i>Dieter Rössner</i> Zur Legitimation des deutschen Anti-Doping-Gesetzes (AntiDopG) . . .	425
<i>Christoph Safferling</i> Das humanitäre Völkerrecht im nicht-internationalen Konflikt und das deutsche Strafrecht	437
<i>Gerhard Schäfer</i> Von der Herrin und von Objekten des Ermittlungsverfahrens	455
<i>Franz Streng</i> Art. 103 Abs. 2 GG zwischen allgemeinem Sprachgebrauch und juristischer Fachsprache	471

Teil IV

Sonstiges

<i>Jürgen Ellenberger</i> Das Bearbeitungsentgelt bei Verbraucherdarlehen	487
<i>Gilbert Gornig</i> Internationale Schiedsgerichtsbarkeit in Konkurrenz zur staatlichen Gerichtsbarkeit	501
<i>Hans H. Klein</i> Prometheus. Goethes Aneignung einer mythischen Gestalt	519
<i>Ralf Köbler</i> Zwischen Machbarkeit und Vision. Elektronischer Rechtsverkehr und elektronische Aktenführung in justiziellen Verfahren in Deutschland und über seine Grenzen hinaus	537
<i>Rudolf Landau</i> Der Liebe Recht. Theologische Rohgedanken und eine Predigt zum Recht der Liebe	549

Roman Poseck

Schiedsgerichte und Schlichtungsstellen. Willkommene Ergänzung
oder gefährliche Konkurrenz für die Justiz? 561

Helmut Roos und Jan Schneider

Verhütung von Folter und anderen Misshandlungen in Deutschland.
Die Tätigkeit der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter
im nationalen und internationalen Kontext 577

Christoph Ullrich

Dauerschuldverhältnisse von Ehe bis Nachbarschaft bei Gericht 591

Dieter Wolst

Die Ehe. Sie hat eine Vergangenheit und eine Gegenwart –
hat sie auch eine Zukunft? 607

Literaturverzeichnis von Herbert Landau 617

Autorenverzeichnis 623

Teil I

Verfassungsrecht

Anmerkungen zum Recht Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse

Rechtsschutz Betroffener, Aufgaben der Exekutive und Pflichten der Ausschüsse

Volker Bouffier und Herbert Günther

Die Parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern haben dem Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts zwar nicht ihre verfassungsrechtliche Stellung, aber deren tatkräftigen Ausbau zu verdanken. Mit der Ausdeutung von Art. 44 des Grundgesetzes (GG) gilt das – selbstverständlich – nur für den Bund; die Vorbildwirkung, vor allem jedoch die argumentative Leistung des Bundesverfassungsgerichts entfaltet ihren Eindruck indessen auch in den Ländern, deren Verfassungen sämtlich Untersuchungsausschüsse ihrer Parlamente vorsehen¹ und sich bei deren Aufgaben- und Kompetenzbeschreibungen von Art. 34 der Weimarer Verfassung kaum entfernen. Die Autonomie der Landesverfassungen leidet unter der Anlehnung an grundgesetzliche Maßstäbe nicht. Wenn das Bundesverfassungsgericht sie zur Bestimmung parlamentarischer Kontrollbefugnisse etwa dem Gewaltenteilungsgrundsatz und dem Demokratieprinzip entnimmt, schlägt deren Interpretation unmittelbar auf die Länder, mitunter wie etwa in Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen sogar auf den Wortlaut der Landesverfassungen durch. Als Stichworte gemeindeutschen Verfassungsrechts mögen dafür im Verhältnis zur Exekutive der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung² und zum Schutz des Individualbereichs die im Hinblick auf Art. 1 Abs. 3 GG ohnehin nicht zweifelhafte

¹ Vgl. mit gelegentlich abweichenden Formulierungen die Verfassungen von Baden-Württemberg (Art. 35), Bayern (Art. 25), Berlin (Art. 48), Brandenburg (Art. 72), Bremen (Art. 105 Abs. 5), Hamburg (Art. 26), Hessen (Art. 92), Mecklenburg-Vorpommern (Art. 34), Niedersachsen (Art. 27), Nordrhein-Westfalen (Art. 41), Rheinland-Pfalz (Art. 91), Saarland (Art. 79), Sachsen (Art. 54), Sachsen-Anhalt (Art. 54), Schleswig-Holstein (Art. 24) und Thüringen (Art. 64).

² Dazu – auch über die Unterrichtung Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse hinaus – BVerfGE 67, 100 (139); 77, 1 (59); 110, 199 (214f.); 124, 78 (120); 124, 161 (188f.); 131, 152 (206); 137, 185 (233–235); BVerfG NVwZ 2015, 1377 (1380).

Grundrechtsbindung der Untersuchungsausschüsse genannt sein,³ die stets eine beiderseits funktionstaugliche Abstimmung mit dem parlamentarischen Untersuchungsauftrag und seiner verfassungsrechtlichen Effektivitätsgarantie fordert. Und schließlich kommt auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit – nach § 36 Abs. 1 PUAG⁴ im Bund der Bundesgerichtshof – ohne Anleihen beim Bundesverfassungsgericht nicht aus, wenn sie über privatgerichtete Aufklärungsmaßnahmen eines Untersuchungsausschusses und über deren Grundlage im Einsetzungsbeschluss zu entscheiden hat.

Herbert Landau gehört dem Zweiten Senat seit seinem Dienstbeginn am 01.10.2005 an. Wer ihn kennt, wird an einem nicht zweifeln: Die Rechtsprechung des Senats und seiner Kammern hat er auch in den Fällen mitgestaltet, in denen er nicht Berichterstatter war.⁵ Mit den Themen seines Strafrechtsdezernats war er als Richter am Bundesgerichtshof und zuvor als Leitender Oberstaatsanwalt ohnehin vertraut; die Praxis Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse kennt er, seit er – damals als Richter am Amtsgericht – an das Sekretariat des Untersuchungsausschusses „Neue Heimat“ abgeordnet war,⁶ den der Deutsche Bundestag im Juni 1986 eingesetzt hatte. In seine nunmehr ablaufende Amtszeit fallen bedeutende Entscheidungen zum Informationsanspruch des Deutschen Bundestages und zum Untersuchungsausschussrecht wie insbesondere diejenige vom 17.06.2009,⁷ die mit beträchtlichem Aufwand den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung und die Bedingungen ausleuchtet, unter denen die Bundesregierung ihn in Anspruch nehmen darf.⁸

Was das Gericht hier nahezu lehrbuchartig entwickelt, regt dazu an, das Untersuchungsausschussrecht aus dem Blickwinkel dessen zu betrachten, dem wie der Exekutive insgesamt das bevorzugte Kontrollinteresse des Parlaments zu gelten pflegt. Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass der Umgang der Untersuchungsausschüsse mit ihren Auskunftspersonen mitunter fragwürdiger erscheint, als es die Rechtsprechung vermuten lässt; es könnte also lohnen, darauf einen Blick zu werfen. Zum anderen haben nicht nur die Untersuchungsausschüsse mit der Exekutive, vielmehr hat diese mit den Ausschüssen gleichfalls ihre Schwierigkeiten, und auch davon soll hier die Rede sein. Um eine bundesweite Rechtsvergleichung sei es der Verfassungstexte, sei es des einfach-rechtli-

³ BVerfGE 67, 100 (142); 76, 363 (387f.); 77, 1 (48); 137, 185 (243).

⁴ Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz – PUAG) v. 19.06.2001 (BGBl. I S. 1142), geändert durch Gesetz v. 05.05.2004 (BGBl. I S. 718).

⁵ Eindrucksvoll hierzu als Mitglied des Zweiten Senats *Lübbe-Wolff* EuGRZ 2014, 509.

⁶ Vgl. den Ausschussbericht v. 07.01.1987 BT-Drucks. 10/6779 S. 18.

⁷ BVerfGE 124, 78.

⁸ Bis in die jüngste Zeit hat der Senat im Streit über die Pflicht der Bundesregierung zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen an diesem Begrenzungskriterium festgehalten: BVerfGE 124, 161 (188f.); 137, 185 (233 – 235); BVerfG NVwZ 2015, 1377 (1380).

chen Regelwerks und schließlich der (verfassungs-) gerichtlichen Praxis kann es bei alledem freilich nicht gehen.

I. Aufklärungsinteresse und Grundrechtsschutz

1. Das parlamentarische Untersuchungsverfahren unter Erfolgsdruck

Dominant, weil von der ganz einheitlichen Rechtsprechung gebilligt⁹ ist das Ziel, den Parlamenten in Gestalt ihrer Untersuchungsausschüsse ein Hilfsorgan an die Hand zu geben, das seinem Aufklärungsauftrag so wirkungsvoll wie nur möglich nachkommen kann. Diese Vordringlichkeit des Untersuchungsinteresses findet ihre Rechtfertigung darin, dass der Einsetzungsantrag zwar üblicherweise von einer Minderheit gestellt zu werden pflegt, dass es dann aber das Parlament in seiner Gesamtheit ist, das antragsgemäß zu beschließen hat und damit die Aufklärung selbst, aber ebenso die Verfassungsmäßigkeit des Auftrags und dessen Erledigung in seine eigene Verantwortung überführt und zu seiner Angelegenheit macht. Bestimmend bleibt freilich die Sicht der Antragsteller: Als aufklärungsbedürftig gelten „die Sachverhalte ..., die sie in Erfüllung ihres Verfassungsauftrags als Vertretung des Volkes für aufklärungsbedürftig halten“,¹⁰ das erforderliche Instrumentarium stellen die Verfassungen in ihrer Mehrzahl mit ihrer als dynamische Verweisung zu verstehenden¹¹ Bezugnahme auf die sinngemäß anzuwendenden Bestimmungen der Strafprozessordnung zur Verfügung. Deren bevorzugtes Einsatzgebiet ist die Untersuchung von Misständen, zumindest aber von skandalisierbaren Sachverhalten. Ein über sich selbst hinausweisendes Ziel, etwa die Vorbereitung parlamentarischer Initiativen, muss sie nicht einmal verfolgen – mit ihrem grundsätzlich öffentlichen Verfahren, vielleicht auch mit ihrem Ergebnis und jedenfalls mit der Plenardebatte über den Abschlussbericht kann eine Untersuchung schon sich selbst genügen.¹² In jedem Fall ist der Untersuchungsausschuss nicht nur ein demokratisch

⁹ Vgl. BVerfGE 67, 100 (130); 76, 363 (384) (so ist wohl auch der Hinweis ebenda S. 386 auf die „Erfordernisse der parlamentarischen Untersuchung“ zu verstehen, „die angesichts der zu bewältigenden Materie besonderer Stütze bedarf“); 77, 1 (48); 124, 78 (114); BVerfG – Kammerentscheidungen – NVwZ 1994, 54 (55) und NVwZ 2002, 1499 (1500); OVG Münster NVwZ 1987, 608. Ähnlich spricht der Hess. Staatsgerichtshof von einem „Verfassungsgebot der Effektivität parlamentarischer Untersuchungsverfahren“ (Urt. v. 09.12.1998 P.St. 1297, juris Rn. 32).

¹⁰ BVerfGE 49, 70 (85); 77, 1 (42).

¹¹ BVerfGE 76, 363 (385f.); 77, 1 (47); Waldhoff/Gärditz-Gärditz, PUAG, 2015, Vorbem. E Rn. 12.

¹² BVerfGE 77, 1 (44ff.) fordert „ein die parlamentarische Beratung und Beschlussfassung rechtfertigendes öffentliches Interesse“, begnügt sich damit, dass „lediglich Empfehlungen politischer Art angestrebt werden“, und lässt offen, „ob eine Gesetzesenquete ernsthaft beabsichtigt war“ (S. 57). In der Sache dürfte das mit der hier vertretenen Auffassung übereinstimmen. Wie hier etwa Buchholz, Der Betroffene im parlamentarischen Untersuchungsausschuß,

legitimiertes,¹³ er ist auch ein für die Demokratie unentbehrliches Instrument¹⁴ typischerweise, aber nicht notwendig der parlamentarischen Minderheit zur Kontrolle der Exekutive. Bereits sein Auftrag, allemal aber seine Tätigkeit machen ihn zu einem legitimen Kampfmittel in der Auseinandersetzung der politischen Parteien und ihrer Parlamentsfraktionen mit dem politischen Gegner und seinen Repräsentanten. Nichts anderes ist gemeint, wenn das Bundesverfassungsgericht die parlamentarische Kontrolle – hier von Regierung und Verwaltung, was allerdings die Möglichkeit etwa einer Mehrheits- oder einer Kollegialenquete ausblendet – nur unter der Voraussetzung gewährleistet sieht, dass zwischen Parlament und Regierung – tatsächlich zwischen dieser und den sie tragenden Fraktionen – auf der einen und der Opposition auf der anderen Seite ein „politisches Spannungsverhältnis“ besteht.¹⁵ Daran schließen die Gerichte Zustandsbeschreibungen an, die durchgängig hervorzuheben pflegen, in welchem Maße das Verfahren Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse politisch determiniert sei.

Hiergegen ist wenig einzuwenden – die Feststellung freilich ausgenommen, dass die politische Zweckbestimmung nicht als verfassungsrechtliche Kategorie taugt, die zur Bestimmung der Kompetenzen Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse und der Verfahrensrechte ihrer Auskunftspersonen eingesetzt werden dürfte.¹⁶ Es ist fraglos richtig, dass die Mitglieder des Untersuchungsausschusses strukturell befangen und die Vertreter der Antragsteller im Ausschuss Ankläger und Richter zugleich sind, dass er kein Gericht, Rechtskenntnis bei seinen Mitgliedern nicht vorauszusetzen,¹⁷ sein Verfahren kein gerichtliches und sein Untersuchungsgegenstand weder ein von vornherein fest umrissener Sachverhalt – eine Tat im Sinne von Art. 103 Abs. 3 GG oder von § 264 StPO – noch die Täterschaft und Schuld einzelner Personen ist.¹⁸ Wo es nicht um Voraussetzungen und Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs, sondern um die (Re-)Konstruktion von Geschehensabläufen und Verantwort-

1990, S. 29ff.; *Steinberger*, Rechtsgutachten vom 16.10.1988, BT-Drucks. 11/7800, S. 1181, (1191 f.), anders noch der Hess. Staatsgerichtshof DÖV 1967, 51 (55).

¹³ BVerfGE 77, 1 (40f.).

¹⁴ Dazu statt aller Hess. Staatsgerichtshof StAnz. 2011, 820 (825).

¹⁵ BVerfGE 49, 70 (85).

¹⁶ Es ist deshalb wenig glücklich, wenn die Enquete-Kommission Verfassungsreform in ihrem Schlussbericht vom 09.12.1976 (BT-Drucks. 7/5924, S. 52) die Aufgabe des Untersuchungsverfahrens als „Aufklärung tatsächlicher Sachverhalte mit parlamentarischen Mitteln“ (Hervorhebung nur hier) beschreibt – welche sollten das sein? – und deshalb den Hinweis des Art. 44 Abs. 2 GG auf die Strafprozessordnung für unzweckmäßig hält. Der als Begründung genannte politische Gegensatz hat mit dieser Verfahrensfrage nichts zu tun.

¹⁷ Hess. Staatsgerichtshof StAnz. 2011, 1557 (1565).

¹⁸ Diese Differenzierung ist mittlerweile Allgemeingut; siehe dazu schon die Enquete-Kommission Verfassungsreform BT-Drucks. 7/5924, S. 54f. und sodann BVerfGE 77, 1 (42, 51f., 54f.); 124, 78 (116); OVG Schleswig-Holstein, Urt. v. 19.11.1991 2 – L 1/91, juris Rn. 14; OVG Hamburg, Beschl. v. 03.02.2010 – 5 Bs 16/10, juris Rn. 17; zur Unschuldsvermutung jedoch anders *Schaefer* NJW 1998, 434 (435); *ders.*, NJW 2002, 490.

lichkeiten geht, ist auch für die Unschuldsvermutung kein Raum.¹⁹ Von einem Beratungsgeheimnis (§§ 43, 45 Abs. 1 Satz 2 DRiG), von einer Pflicht zu „ununterbrochener Gegenwart der zur Urteilsfindung berufenen Personen“ (§ 226 Abs. 1 StPO) kann keine Rede sein und die Öffentlichkeit der Hauptverhandlung (§ 169 GVG) hat mit derjenigen des Ausschussverfahrens nichts zu tun: Die Gerichtsöffentlichkeit sichert, ganz unabhängig von dem verhandelten Sachverhalt, die Kontrolle eines ordnungsgemäßen, allein der „Erforschung der Wahrheit“ (§ 244 Abs. 2 StPO) dienenden Verfahrens, der Zugang zum Untersuchungsausschuss will vor allem über den Gegenstand des Einsetzungsbeschlusses unterrichten, das parlamentarische Aufklärungsinteresse legitimieren, den Vorgang der Beweisaufnahme und ihre Ergebnisse auch in ihrer parteipolitischen Bewertung präsentieren und insgesamt die demokratische Teilhabe an dem Aufklärungsprozess gewährleisten. Je enger sich die Verbindung des Beweisthemas mit der Regierung darstellen lässt, desto unterschiedlicher werden auch interessengeleitete politische Bewertungen und deren öffentliche Wahrnehmung ausfallen. Damit rechtfertigt sich die noch zurückhaltend formulierte Beobachtung, ein grundsätzliches Vertrauen in die Ausschussergebnisse sei jedenfalls „nicht gewissermaßen institutionell verbürgt“.²⁰

Folgerichtig verbieten sich jede Gleichsetzung mit dem Strafverfahren²¹ und der Versuch, aus scheinbaren Parallelen Folgerungen für die Gestaltung des Ausschussverfahrens abzuleiten. Wenngleich die Strafprozessordnung dort sinngemäß anzuwenden ist, scheidet sie als verbindendes Element aus. Der ohnehin eingeschränkte Anwendungsbefehl des Art. 44 Abs. 2 GG und ähnlich in den meisten Landesverfassungen²² behauptet nicht die Vergleichbarkeit der Sachverhalte, sondern begnügt sich damit, dem Untersuchungsausschuss ein ausdifferenziertes und erprobtes Verfahren zur Beweisaufnahme zu liefern, das hierfür im Wesentlichen brauchbar erscheint, das sich aber den parlamentarischen Ermittlungsanforderungen sachgerecht anpassen lässt. Daher dürfen

¹⁹ Das mag zum Schutz Privater anders sein, wenn der staatliche Umgang mit ihrem (Fehl-)Verhalten den Einsetzungsbeschluss veranlasst hat (vgl. Bayer. VerfGH BayVBl. 2015, 154 (161)).

²⁰ Saarl. Verfassungsgericht, Beschl. v. 31.10.2002 – Lv 2/02, juris Rn. 25 und 42. Das Saarl. OVG NVwZ-RR 2003, 253 (254) bezieht dieses Fehlen institutioneller Verbürgung allgemeiner auf die „Sachlichkeit, Gründlichkeit und Fairness ihres Vorgehens“. Noch deutlicher BGHSt. 55, 257 (259): „Da im Untersuchungsverfahren die politische Bewertung im Vordergrund steht und häufig Tatsachen mit Bewertungen eng verknüpft sind, kann es eine vollständige und in jeder Hinsicht objektive Aufklärung des zu untersuchenden Sachverhalts nicht gewährleisten.“ Ebenso *Schneider* NJW 2001, 2604 (2605): „In parlamentarischen Untersuchungsverfahren geht es nicht um Wahrheit, sondern um Klarheit ... Aufgabe der Untersuchungsausschüsse ist es nicht herauszufinden, wie es wirklich war, sondern das, was man für einen Skandal oder für einen Missstand hält, aufzuklären und zu veröffentlichen ...“.

²¹ Dazu näher *di Fabio* Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, 1988, S. 65 ff.; Waldhoff/Gärditz-Gärditz, PUAG, 2015, Vorbem. E.

²² Anders dagegen in Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

selbst diejenigen, deren Verhalten als Einsetzungsgrund und Untersuchungsgegenstand namhaft gemacht wird, trotz der verfassungsrechtlichen Verweisung auf das Strafprozessrecht nicht auf die Selbstverteidigungsrechte eines Beschuldigten hoffen. Vielmehr kennt das Ausschussverfahren als „Personen, bei denen sich aus dem Untersuchungsauftrag oder aus dem Verlauf der Untersuchung ergibt, dass die Untersuchung sich ausschließlich oder ganz überwiegend gegen sie richtet“,²³ allenfalls „Betroffene“. Dieser Status versteht sich nicht einmal von selbst, sondern muss ihnen ausdrücklich zuerkannt werden²⁴ und ist im Wesentlichen mit Äußerungs- und Informationsrechten verbunden,²⁵ deren Grundlage die Gerichte durchweg im einfachen Recht, im Fall der IPA-Regeln in der Geschäftsordnung und zum wenigsten in der Verfassung sehen. Folglich macht das Verfassungsrecht auch diesen Status selbst entbehrlich und manche Untersuchungsausschussgesetze – diejenigen des Bundes, von Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein – verzichten daher gänzlich auf ihn.²⁶

Eine Begründung hat vor 40 Jahren schon die Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages gegeben: Sie hat zwar die Möglichkeit erwogen, „dem Betroffenen einen gewissen Schutz zu gewähren, der etwa analog dem Schweigerecht des Angeklagten im Strafverfahren besondere Aussageverweigerungsrechte hätte vertretbar erscheinen lassen“, hat die Anlehnung an den Strafprozess jedoch verworfen, da der Untersuchungsausschuss „objektive Missstände im staatlichen Bereich aufzuspüren und die Voraussetzungen für ihre Beseitigung zu schaffen“ habe. „Ziel des Untersuchungsverfahrens ist, eine ordnungsgemäße, saubere und zweckmäßige Regelung der öffentlichen Verwaltung zu gewährleisten, nicht aber persönliche Vorwürfe gegen einzelne Personen zu erheben. Darüber hinaus würde in der Praxis die Unterscheidung zwischen (bloßer) Zeugenschaft und Betroffensein sehr schwer zu ziehen sein und damit zu in der Sache unfruchtbaren Auseinandersetzungen und Bewertungsdifferenzen im Untersuchungsausschuss führen, die Sachaufklärung also nur behindern.“²⁷ Maßgeblich dürfte allerdings eine andere Überlegung sein: Woll-

²³ § 18 Abs. 1 Nr. 4 der in Hessen als Ersatz für ein Untersuchungsausschussgesetz üblicherweise angewandten IPA-Regeln (BT-Drucks. V/4209); zum Teil abweichende Varianten finden sich in den Untersuchungsausschussgesetzen von Baden-Württemberg (§ 19 Abs. 1 Nr. 2 und 4), Bayern (Art. 13), Hamburg (§ 19), Sachsen (§ 19), Schleswig-Holstein (§ 18), Thüringen (§ 15) und in § 54 des Gesetzes über den Landtag des Saarlandes.

²⁴ § 18 Abs. 2 der IPA-Regeln; die konstitutive Bedeutung ergibt sich aus § 18 Abs. 4 Satz 1. Für § 19 des Hamburger Untersuchungsausschussgesetzes allerdings anders OVG Hamburg NVwZ 2014, 1390 (1391).

²⁵ Statt aller § 18 Abs. 3 und 4 der IPA-Regeln.

²⁶ Es ist daher kennzeichnend, dass in BVerfGE 76, 363 (387) das Aussageverweigerungsrecht des Beschuldigten in den Katalog der sinngemäß anwendbaren Vorschriften der Strafprozessordnung nicht aufgenommen wird.

²⁷ BT-Drucks. 7/5924, S. 55; mit Recht kritisch hierzu *Buchholz* Der Betroffene im parlamentarischen Untersuchungsausschuß, 1990, S. 86 f. „Schwierige Abgrenzungstreitigkeiten“

te man den im Mittelpunkt des Aufklärungsinteresses Stehenden, typischerweise also Regierungsmitgliedern einen Status zubilligen, der demjenigen des Beschuldigten gleichkäme, müssten sie das umfassende Schweigerecht aus § 136 Abs. 1 Satz 2 StPO wahrnehmen können, ohne dass daraus zu ihrem Nachteil Schlüsse gezogen werden dürften. Die für den aufklärungsbedürftigen Missstand möglicherweise verantwortlichen Akteure würden den Ausschuss damit zwingen, sich mit in der Regel mittelbaren Zeugen des behördlichen Umfeldes zu begnügen, ohne unmittelbaren Zugang zu den entscheidenden politischen und Verwaltungsabläufen zu erhalten. Das entspräche indessen weder dem Prinzip parlamentarischer Verantwortung, der die Regierung sich durch Schweigen nicht entziehen kann, noch dem Aufklärungsbedürfnis des Parlaments und der Öffentlichkeit. Selbst die zum Teil strafprozessualen,²⁸ das Auskunftsverweigerungsrecht (§ 55 StPO) mitunter auch modifizierenden Regeln der Untersuchungsausschussgesetze werden im Hinblick auf die Ermittlungsbedürfnisse des Untersuchungsausschusses kritisch betrachtet²⁹ zumal dann, wenn § 22 Abs. 2 PUAG die Verweigerungsgründe auf die Gefahr einer Untersuchung nach einem gesetzlich geordneten Verfahren ausweitet³⁰ und damit den Nöten eines formell nicht vorgesehenen Betroffenen entgegenkommt.

2. Grundrechte als Aufklärungshindernis?

So unterschiedlich Straf- und Untersuchungsverfahren auch sind, so vergleichbar belastend können sie sich auf den Angeklagten einer- und andererseits als Betroffenen auf denjenigen auswirken, gegen den sich die Untersuchung richtet oder über dessen etwa festgestellte Verfehlungen sich der Ausschuss äußern

will auch das Untersuchungsausschussgesetz des Bundes vermeiden (so im Anschluss an einen älteren Ausschussbericht [BT-Drucks. 11/8085, S. 24] der dem Gesetz zu Grunde liegende Ausschussbericht [BT-Drucks. 14/5790, S. 18], der gleichzeitig aber vermutet, „dass eine über die Regelungen des Untersuchungsausschussgesetzes hinausgehende Zuerkennung von Rechten für Zeugen in bestimmten Sonderkonstellationen durch die Rechtsprechung nicht ausgeschlossen werden könne“).

²⁸ § 16 Abs. 3, § 18 Abs. 3 Satz 2 der IPA-Regeln; in der Sache ähnlich die Untersuchungsausschussgesetze in Brandenburg (§ 19 Abs. 1), Bremen (§ 14 Abs. 1), Hamburg (§ 21 Abs. 1), Mecklenburg-Vorpommern (§ 26 Abs. 2), Nordrhein-Westfalen (§ 17 Abs. 1), Rheinland-Pfalz (§ 16 Abs. 3) und § 54 Abs. 3 Satz 2 des Saarl. Landtagsgesetzes; differenzierend Thüringen (§ 15 Abs. 2 i. V. m. § 16 Abs. 3 Satz 2) und enger Sachsen-Anhalt (§ 18 Abs. 2) und Schleswig-Holstein (§ 18 Abs. 3 i. V. m. § 14 Abs. 2).

²⁹ Zu § 22 Abs. 2 PUAG siehe Waldhoff/Gärditz-Stuckenberg, PUAG, 2015, § 22 Rn. 8, 44 m.w.Hinw.

³⁰ Ähnlich für den Betroffenen die Untersuchungsausschussgesetze von Baden-Württemberg (§ 19 Abs. 5), Berlin (§ 24 Abs. 2) und Sachsen (§ 19 Abs. 5); noch weitergehend Art. 13 des bayerischen Gesetzes: „Geht aus dem Untersuchungsauftrag ... eindeutig hervor, dass sich die Untersuchung ausschließlich oder ganz überwiegend gegen eine bestimmte Person richtet“, „so ist sie nach Art eines Beschuldigten anzuhören.“ Davon gehen auch OLG Köln NJW 1988, 2485 (2487), und OLG Schleswig SchlHA1991, 120 aus.

will.³¹ Die Akzentuierung mangelnder Vergleichbarkeit versperrt den Blick auf die möglichen Folgen für die der Öffentlichkeit präsentierten Auskunftspersonen. Für Untersuchungsausschüsse liegt es auf der Hand, dass sie ihre Prangerwirkung – *di Fabio*³² spricht zurückhaltender von einem Publizitätsfaktor – nicht nur beiläufig und unvermeidlich entfalten. Tatsächlich ist sie durchaus beabsichtigt³³ – nebenbei eine weitere Abgrenzung gegenüber dem Strafverfahren, die indessen kaum angesprochen wird –, was den Gedanken an zumindest prozedurale Schutzmechanismen nahelegen sollte. Vielleicht hatte das Bundesverfassungsgericht auch diese Wirkungen im Blick, wenn es der Verweisung des Artikel 44 Abs. 2 GG auf das Strafprozessrecht eine nicht nur befugnisbegründende, sondern auch befugnisbegrenzende Funktion zuschrieb,³⁴ die dann freilich, weil es nur um dessen sinngemäße Anwendung gehen kann, mit den Erfordernissen des Untersuchungsausschussverfahrens in Übereinstimmung gebracht werden muss.³⁵ Gleichwohl lässt sich nicht einmal dem grundlegenden Bericht der Enquete-Kommission ein Bewusstsein für die Grundrechtsrelevanz parlamentarischer Untersuchungen entnehmen. Im Vordergrund steht deren Effizienz; ihr gegenüber erscheinen sogar die strafprozessualen Zeugnisverweigerungsrechte „für das Verfahren des Untersuchungsausschusses häufig zu weit“.³⁶

³¹ Die Landes-Untersuchungsausschussgesetze verstehen, soweit sie ihn überhaupt kennen, den Begriff des Betroffenen unterschiedlich, vgl. für Baden-Württemberg § 19 Abs. 1 Nr. 4, für Bayern Art. 13 Abs. 1 Satz 2, für Berlin § 19 Abs. 1, für das Saarland § 54 Abs. 1 des Landtagsgesetzes, für Sachsen § 19 Abs. 1 Nr. 4, für Schleswig-Holstein § 18 Abs. 1 und für Thüringen § 15 Abs. 1. Für den von einer möglichen Minister-, Abgeordneten- oder Richterklage Betroffenen gilt dieser Status ohnehin.

³² *Di Fabio* Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, 1988, S. 89.

³³ Dazu realistisch VG Hamburg, Urt. v. 18.05.2010 – 20 K 817/10, juris Rn. 79 f. und 171 f.; Maunz/Dürig-*H.H. Klein*, GG, Stand: August 2005, Art. 44 Rn. 252–254; Waldhoff/Gärditz – *Roßbach* PUAG, 2015, § 20 Rn. 1, *Steinberger* Rechtsgutachten vom 16.10.1988, BT-Drucks. 11/7800, S. 1181 (1217), *Zeh* DÖV 1988, 701 (706); aus eigener Beobachtung *Jekewitz* in: *Jekewitz/Klein/Kühne/Petersmann/Wolfrum* (Hrsg.), *Partsch-FS*, 1989, S. 404 (407 ff.); zu den Folgen wahrheitswidriger Behauptungen im Abschlussbericht OVG Hamburg NVwZ 2014, 1386 (1389). „Dass die Auswirkungen einer personalisierten Enquete auf Persönlichkeitsrechte des Betroffenen regelmäßig weitaus geringer sind als eine strafgerichtliche Verurteilung“ (VG Stuttgart, Urt. v. 03.07.2015 – 7 K 806/14, juris Rn. 117), trifft daher insbesondere dann nur sehr eingeschränkt zu, „wenn das Verhalten der Auskunftsperson durch die parlamentarische Untersuchung ins rechtliche oder gesellschaftliche Abseits gerückt wird“ (*Schröder* in: *Schneider/Zeh* (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, 1989, § 46 Rn. 38).

³⁴ BVerfGE 67, 100 (133); 76, 363 (387); 124, 78 (115); ebenso der Hess. Staatsgerichtshof StAnz. 2011, 1557 (1565).

³⁵ BVerfGE 67, 100 (143 f.); 93, 195 (205) („dem Sinn parlamentarischer Kontrolle durch einen Untersuchungsausschuss entsprechend“).

³⁶ BT-Drucks. 7/5924 S. 54; ähnlich spricht das Saarl. OVG NVwZ-RR 2003, 253 (254) von der „Sorge, dass bei großzügigerer Handhabung das Aufklärungsinteresse und die Verfahrenshöheit des parlamentarischen Untersuchungsausschusses zu weitgehend eingeschränkt würden“.

Es ist allein das weit zu verstehende³⁷ Verfahren der Beweisaufnahme durch den Ausschuss, das diese Verweisung ordnen will. Von Verfassungen wegen beachtliche Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte Betroffener soll sie nicht begründen.³⁸ Für das als Beweismittel in Betracht kommende Auskunftspersonal hat das zur Folge, dass dem Grundgesetz – und Entsprechendes gilt für die Landesverfassungen – besondere Begrenzungen seiner Auskunftspflichten ebenso wenig entnommen werden wie seine Befugnis, auf den Gang der Beweisaufnahme Einfluss zu nehmen oder sich aus eigener Initiative Gehör zu verschaffen. Verfassungsrechtliche Verfahrenssicherungen zu Gunsten des Einzelnen und korrespondierende, für ihn durchsetzbare Verhaltenspflichten des Untersuchungsausschusses und seiner Mitglieder scheint es nicht zu geben. Soweit sie aus den IPA-Regeln abgeleitet werden, haben diese als Geschäftsordnungsrecht ohnehin keinen drittsschützenden Charakter,³⁹ und einfachrechtliche Gewährleistungen sind zumindest verfassungsgerichtlich nicht durchsetzbar. Was die Verwaltungsgerichte aus dem Grundgesetz zugunsten derjenigen herleiten, die von der Untersuchungstätigkeit im weitesten Sinne betroffen werden, beschränkt sich auf einen prozeduralen Minimalstandard namentlich bei der Zubilligung rechtlichen Gehörs⁴⁰ als Möglichkeit, zum Entwurf des Abschlussberichts Stellung zu nehmen, wohl auch auf Gestattung eines Rechtsbeistandes während der Vernehmung⁴¹ wenngleich grundsätzlich ohne Anspruch auf Auslagenersatz.⁴² Damit fehlt es insbesondere den wohlwollenden Verfahrensgarantien des § 18 Abs. 3 der IPA-Regeln an einer unverfügbaren, weil verfassungsrechtlichen Grundlage. Ein Recht auf Anwesenheit während der Beweis-

³⁷ BVerfGE 77, 1 (79); 124, 78 (115); Bayer. VerfGH, Entsch. v. 10.10.2006 – Vf. 19 – VIa – 06, juris Rn. 35.

³⁸ OVG Münster NVwZ 1987, 606 (607).

³⁹ OVG Münster NVwZ 1987, 606 (607); OVG Schleswig-Holstein, Urt. v. 19.11.1991 – 2 L 1/91, juris Rn. 9; *di Fabio* Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, 1988, S. 62f.; *Klenke* NVwZ 1995, 644 (645); anders wohl der Hess. VGH, der ihnen mit dem Anspruch auf Zubilligung des Betroffenen-Status Außenwirkung einräumt und sie in seinem Beschl. v. 29.10.1995 – 11 TG 3617/95, 11 TG 3618/95, juris Rn. 59, 65 als parlamentarisches Gewohnheitsrecht ansieht, aber offen lässt, ob ihre Anwendung im Einzelfall nicht beschlossenen zu werden braucht oder ob ein gewohnheitsrechtlicher Anspruch auf eine entsprechende Beschlussfassung besteht.

⁴⁰ OVG Münster NVwZ 1987, 606 (607f.); OVG Hamburg NVwZ 1987, 610 (611) und Beschl. v. 03.02.2010 – 5 Bs 16/10, juris Rn. 17f.; Saarl. OVG NVwZ-RR 2003, 253 (254); VG Stuttgart, Urt. v. 03.07.2015 – 7 K 806/14, juris Rdn. 117; *di Fabio* Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, 1988, S. 63f.; großzügiger dagegen VG Hamburg, Beschl. v. 06.01.2010 – 20 E 3486/09, juris Rn. 19, 25, 27, und – ausführlicher – Urt. v. 18.05.2010 – 20 K 817/10, juris Rn. 73ff., 167ff., 174ff. für ein Recht des Betroffenen aus Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG, auch an nicht-öffentlichen Beweisaufnahmen des Untersuchungsausschusses teilzunehmen.

⁴¹ VG Hamburg NVwZ 1987, 1568 (1569); zurückhaltend dagegen Saarl. OVG NVwZ-RR 2003, 153 (154); eingehend zu dieser Frage Anm. *Brocker* DVBl. 2003, 667.

⁴² OVG Schleswig-Holstein, Urt. v. 19.11.1991 – 2 L 1/91, juris Rn. 16–18; BVerwG, Beschl. v. 31.03.1992 – 7 B 25/92, juris Rn. 4.

aufnahme lässt sich nach ganz überwiegender Meinung aus den Grundrechten und der sinngemäß anwendbaren Strafprozessordnung ebenso wenig herleiten wie ein Recht auf Abgabe einer zusammenhängenden Darstellung vor der eigentlichen Zeugenvernehmung, auf die Befragung von Zeugen⁴³ oder ein selbständiges Beweisantragsrecht.⁴⁴ Erst recht wird ein Anspruch darauf ausgeschlossen, überhaupt als Zeuge gehört zu werden.⁴⁵ Die Begründungen fallen unterschiedlich und nicht durchweg dogmatisch konsistent aus – mögen sie nun in der tatbestandlichen Beschränkung des grundrechtlichen Schutzbereichs⁴⁶ oder darin gesehen werden, dass – gelegentlich unter Hinweis auf den Unterschied zum Strafverfahren – anderenfalls die Effizienz der Untersuchung und ihr Abschluss vor dem Ende der Legislaturperiode gefährdet wäre.⁴⁷

Materielle Grundrechte geraten in Gestalt des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts, des informationellen Selbstbestimmungsrechts und des Eigentumsschutzes ursprünglich nur mittelbar in das Blickfeld des Bundesverfassungsgerichts, soweit sie den Aktenvorlageanspruch des Ausschusses und die Herausgabepflicht der Exekutive begrenzen⁴⁸ und diese zu deren Beachtung verpflichten. Sehr zu Recht sieht es einen Zusammenhang zwischen der unvermeidlichen, im Hinblick auf den politischen Charakter des Untersuchungsausschusses nahezu zwingenden Befangenheit seiner Mitglieder und der Gefahr von Grundrechtsbeeinträchtigungen.⁴⁹ Zwangsmaßnahmen des Untersuchungsausschusses prüft das Gericht deshalb selbstverständlich am Maßstab der Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 und Art. 14 GG, aber auch am nemo-tenetur-Grundsatz darauf nach, ob sie durch das Allgemeininteresse an der Aufklärung des Untersuchungsgegenstandes, durch dessen und durch das Gewicht des Beweisthemas unter Berücksichtigung von Verhältnismäßigkeit und Zumutbarkeit gerechtfertigt sind.⁵⁰ Damit war der Weg offen, zumindest einen möglicherweise grundrechtsverletzenden Einsetzungsbeschluss nicht etwa als Parlamentsinternum zu behandeln⁵¹ oder sich mit der Feststellung zu begnügen, er entfalte je-

⁴³ OVG Hamburg, Beschl. v. 03.02.2010 – 5 Bs 16/10, juris Rn. 17 f.

⁴⁴ OVG Münster NVwZ 1987, 606 (607); VG Stuttgart, Urt. v. 03.07.2015 – 7 K 806/14, juris Rn. 117.

⁴⁵ OVG Hamburg NVwZ 1987, 610 (611).

⁴⁶ OVG Münster NVwZ 1987, 606 (607).

⁴⁷ Saarl. OVG NVwZ-RR 2003, 253 (254); VG Stuttgart, Urt. v. 03.07.2015 – 7 K 806/14, juris Rn. 117–119, 121; *di Fabio* Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, 1988, S. 67 f.; kritisch insoweit VG Hamburg, Urt. v. 18.05.2010 – 20 K 817/10, juris Rn. 175 ff.

⁴⁸ BVerfGE 67, 100 (142–144).

⁴⁹ BVerfG – Kammerentscheidung – NVwZ 1994, 54 (55); dem folgend OVG Münster NJW 1999, 80 (81).

⁵⁰ BVerfGE 76, 363 (388); 77, 1 (38 ff., 44, 46 f.); 124, 78 (125); BVerfG – Kammerentscheidungen – NVwZ 1994, 54 (55) und NVwZ 2002, 1499 (1500); Saarl. OVG, Beschl. v. 03.08.2010 – 3 B 205/10, juris Rn. 103 ff.; näher dazu *Klenke* NVwZ 1995, 644 (645 ff.).

⁵¹ So noch der Hess. Staatsgerichtshof ESVG 22, 136, der dann aber dennoch mögliche Grundrechtsverletzungen prüft.

denfalls keine unmittelbare Eingriffswirkung, sondern ihn als Zulässigkeitsvoraussetzung jener Eingriffe und vor allem auch unmittelbar auf Grundrechtsverletzungen zu überprüfen.⁵²

Von einer parlamentarischen Prerogative weitgehend sanktionslosen Umgangs mit Betroffenen wird sich daher kaum sprechen lassen. Unmissverständlich findet sie sich allein in Art. 44 Abs. 4 GG und den entsprechenden Normen zahlreicher Landesverfassungen,⁵³ die die Beschlüsse der Untersuchungsausschüsse der richterlichen Erörterung entziehen. Unstreitig geht der Wortlaut hier über das rechtsstaatlich sonst Vertretbare hinaus und kann nur einschränkend verstanden werden – selbstverständlich werden Ausschussentscheidungen auf ihre Vereinbarkeit mit den Ansprüchen der Einsetzungsminderheit, aber auch mit den Verfassungs- und Verfahrensrechten der Unterstützungs- und Auskunftspflichtigen überprüft.⁵⁴ Der für das Plenum und als Parlamentsdrucksache zugleich für die Öffentlichkeit bestimmte Abschlussbericht ist dagegen selbst dann nicht justiziabel, wenn ihm gegenüber die Verletzung von Grundrechten geltend gemacht wird⁵⁵ – seine Darstellung von Ablauf und Ergebnis der Beweisaufnahme ist ebenso unangreifbar wie deren Bewertung. Das Grundgesetz erklärt ihn unabhängig von seinem Inhalt und seinen Folgen zur Ausnahme von der Rechtsschutzgewährleistung seines Art. 19 Abs. 4⁵⁶ und in

⁵² Saarl. Verfassungsgericht, Beschl. v. 31.10.2002 – Lv 2/02, juris, im Hinblick auf die Namensgebung des Ausschusses; Bayer. VerfGH NVwZ 1995, 681 (682f.); BayVBl. 2015, 154 (156) (etwa dann, wenn sich der Einsetzungsbeschluss ausdrücklich gegen bestimmte Personen richtet „und damit in deren allgemeines Persönlichkeitsrecht oder in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingreift“), (162–164) (zur Namensnennung im Einsetzungsbeschluss); *Glauben* DVBl. 2006, 1263 (1264); *ders.* NVwZ 2015, 1023 (1024); *ders.* in: *Glauben/Brocker*, Das Recht parlamentarischer Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 2. Aufl. 2011, § 8 Rn. 18ff. S. 146ff.; anders *di Fabio* Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, 1988, S. 96; Maunz/Dürig- *H.H. Klein*, GG, Stand: August 2005, Art. 44 Rn. 244.

⁵³ Nach dem Vorbild des Grundgesetzes finden sie sich in den Verfassungen von Berlin (Art. 48 Abs. 4), Brandenburg (Art. 72 Abs. 4 Satz 1), Hamburg (Art. 26 Abs. 5 Satz 1), Mecklenburg-Vorpommern (Art. 34 Abs. 6 Satz 1), Niedersachsen (Art. 27 Abs. 8 Satz 1), Nordrhein-Westfalen (Art. 41 Abs. 4 Satz 1), Sachsen (Art. 54 Abs. 7 Satz 1), Sachsen-Anhalt (Art. 54 Abs. 6 Satz 1), Schleswig-Holstein (Art. 24 Abs. 5 Satz 1) und Thüringen (Art. 64 Abs. 6 Satz 1).

⁵⁴ Dazu etwa BVerfGE 93, 195 (204f.) und allgemein *Glauben* DVBl. 2006, 1263 (1265ff.) und in: *Glauben/Brocker* Das Recht parlamentarischer Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 2. Aufl. 2011, § 28 Rn. 44ff. S. 406ff.; Maunz/Dürig- *H.H. Klein*, GG, Stand: August 2005, Art. 44 Rn. 231; Waldhoff/Gärditz-Roßbach, PUAG, 2015, § 20 Rn. 32–36.

⁵⁵ OVG Hamburg NVwZ 1987, 610 (611); *Brocker* NVwZ 2014, 1357 (1358f.); Waldhoff/Gärditz-Gärditz, PUAG, 2015, § 32 Rn. 3; *Glauben* DVBl. 2006, 1263 (1267f.); *ders.* in: *Glauben/Brocker* Das Recht parlamentarischer Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 2. Aufl. 2011, § 29 Rn. 24ff. S. 438ff.; Maunz/Dürig-*H.H. Klein*, GG, Stand: August 2005, Art. 44 Rn. 232f.; zumindest für die Kontrollenquete auch *Masing*, Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte, 1998, 304f.

⁵⁶ Mit der Folge, dass ein landesverfassungsrechtliches Erörterungsverbot nach OVG Hamburg NVwZ 2014, 1387 (1388f.) restriktiv verstanden werden müsse und dem Individualrechtsschutz gegen einen Abschlussbericht nicht entgegenstehe.; hiergegen schon *Brocker*

einem Maße für sakrosankt, das ihn in eine Reihe mit der parlamentarischen Indemnität (Art. 46 Abs. 1 GG) stellt und für das es sonst keinen Raum lässt. Auf diese Weise kommt der Feststellung und schließlich der Würdigung eines für aufklärungsbedürftig befundenen Sachverhalts und des daran beteiligten Personals eine allenfalls durch ihre parteipolitische Prägung relativierte Bedeutung zu, der gegenüber die Belange der Auskunftspersonen zurückzutreten haben.

3. Verbleibende Rechtsschutzdefizite

Das Konfliktpotential im Verhältnis Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse zu ihren Auskunftspersonen wäre unzulänglich beschrieben, wenn man es auf Zwangsmaßnahmen und bedenklich formulierte Einsetzungsbeschlüsse eingrenzen wollte. Die Untersuchungsausschussgesetze wie die IPA-Regeln bieten hierfür hinreichenden Stoff. Nicht nur die Rechte und Pflichten der Auskunftspersonen, auch der Umgang des Ausschusses mit ihnen und die Verhaltensweisen seiner Mitglieder können Anlass zu Meinungsverschiedenheiten geben und als Rechtsbeeinträchtigungen verstanden werden. Dass die Gesetze nur selten erkennen lassen, wo sie lediglich parlamentsintern verbindliche Regeln aufstellen und wo sie eigene Rechte der Auskunftspersonen begründen, macht deren Lage nicht einfacher, zumal diese sich selbst dort, wo sie antragsbefugt sind, einem ablehnenden Beschluss fügen oder den Konflikt mit Sanktionsfolgen in Kauf nehmen müssen.⁵⁷ Das kommt etwa in Betracht, wenn sie erfolglos den Ausschluss der Öffentlichkeit beantragen (§ 14 Abs. 3 Nr. 3 PUAG), sich auf Zeugnis- oder Auskunftsverweigerungsrechte (§ 22 Abs. 1 und 2 PUAG) oder zu Unrecht auf das Fehlen oder Einschränkungen der Aussagegenehmigung berufen (§ 23 Abs. 1 PUAG i. V. m. § 54 StPO) oder wenn der Vorsitzende der Aufforderung, eine für unzulässig gehaltene Frage zurückzuweisen (§ 25 Abs. 1 Satz 1 PUAG), nicht nachkommt und der Zeuge daraufhin die Aussage verweigert. In diesen Fällen sehen sich die Auskunftspersonen in eine Rolle gedrängt, in der sie entweder nachgeben oder ihre Rechte auf eigenes Risiko wahrnehmen müssen, auf Sicherungen im Ausschussverfahren selbst aber jedenfalls nicht rechnen können. Der Parlamentarische Untersuchungsausschuss ist eben nicht ein an Gesetz und Recht gebundener Spruchkörper, der

NVwZ 2014, 1357 (1360f.), und nunmehr das Hamburg. Verfassungsgericht DVBl. 2015, 1452 (1453), das den Rechtsweg insoweit als ausgeschlossen ansieht, „als das Recht der Untersuchungsausschüsse auf autonome Abfassung eines Abschlussberichts nicht nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz durch Grundrechte oder andere Verfassungsgüter eingeschränkt wird“.

⁵⁷ Beispielhaft BVerfGE 76, 363 für die Anordnung von Beugehaft und VG Berlin NVwZ 2003, 708 für die Verhängung von Ordnungsgeld wegen der – unter Berufung auf ein Rechtsgutachten erklärten – Weigerung, den Zeugeneid auf die ausdrücklich als richtig bekräftigte Aussage zu leisten.

durch seinen Vorsitzenden oder mit Mehrheitsentscheidungen sein neutrales Verständnis von geordneten Verfahrensabläufen gegenüber allen Beteiligten in gleicher Weise durchsetzt, nur inhaltlich und formal sachgerechte Fragen stellt und zulässt, unzulässige Fragen zurückweist und die Voraussetzungen von Zeugnisverweigerungsrechten in einer Weise überprüft, die zumindest die Vermutung der Objektivität und Richtigkeit für sich hat. Es kann auch nicht davon die Rede sein, dass die gegensätzlichen politischen und Aufklärungsinteressen der Ausschussmitglieder einander zugunsten Betroffener derart neutralisieren könnten, dass sich der Vergleich mit dem Wächteramt eines Gerichts vertreten ließe.⁵⁸ Von der Debatte über den Ausschussbericht dürfen sich Betroffene und Zeugen ihre Rehabilitierung oder die Beseitigung von Rechtsverletzungen schon gar nicht erhoffen. Das Plenum pflegt sich nicht mit Einzelheiten des Berichts und des ihm zugrundeliegenden Verfahrens, sondern mit den für die Beteiligten wesentlichen Ergebnissen zu befassen, die es ohne genauere Betrachtung von Verfahrensproblemen aus meist gegensätzlicher politischer Sicht mit dem Ziel bewertet, Verantwortlichkeiten zuweisen oder bestreiten zu können. Individualrechtsschutz wird dabei weder beabsichtigt noch von der Öffentlichkeit erwartet, die sich ihr Bild aufgrund des Abschlussberichts und seiner medialen Vermittlung bereits gemacht hat. Rechtsschutz findet vielmehr nur außerhalb des Ausschussverfahrens regelmäßig vor den Verwaltungsgerichten⁵⁹ statt, bei denen jedenfalls die den Beschwerdeführer unmittelbar treffenden⁶⁰ und bereits verhängten, von dem Verdacht der Parteilichkeit nicht immer freien Zwangsmaßnahmen des Ausschusses zur Überprüfung gestellt werden können.

Diese auch zeitliche Verlagerung des Rechtsschutzes ist in dem politischen Auftrag, deshalb in der Konstruktion des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses angelegt und ebenso unvermeidbar wie verfassungsrechtlich unbedenklich. Verzögerungen der Beweisaufnahme durch Rechtsmittel mit aufschiebender Wirkung etwa bei Meinungsverschiedenheiten über Bestehen und Umfang von Zeugnisverweigerungsrechten oder über die Zeugnispflicht selbst ließen sich schon mit dem begrenzten Zeitrahmen einer Legislaturperiode vielfach nicht vereinbaren, stünden aber auch unabhängig davon dem Fortgang der Beweisaufnahme im Wege. Das heißt freilich nicht, dass auch die inhaltliche Beschränkung des nachgelagerten Rechtsschutzes auf unmittelbar belastende

⁵⁸ Beispielhaft hierzu die Berichte von *Jekewitz* in: Jekewitz/Klein/Kühne/Petersmann/Wolfrum (Hrsg.), Partsch-FS, 1989, S. 404 (407, 414), und *Plöd*, Die Stellung des Zeugen in einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages, 2003, S. 162 ff.

⁵⁹ Zu den möglichen Rechtswegfragen siehe *di Fabio* Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, 1988, S. 98 ff.; *Glauben* DVBl. 2006, 1263 (1265 f.); Maunz/Dürig-H.H. Klein, GG, Stand: August 2005, Art. 44 Rn. 234–244.

⁶⁰ In Betracht kommen die Reaktionen des Ausschusses auf ein unentschuldigtes Ausbleiben von Zeugen, auf eine unberechtigte Verweigerung des Zeugnisses oder Herausgabe von Beweismitteln (§§ 21 Abs. 1, 27 Abs. 1 und 2, 29 Abs. 2 PUAG) oder die unberechtigte Ablehnung eines Gutachtenauftrags (§ 28 Abs. 6 PUAG).