

Das Gebot der Zurückhaltung im parlamentarischen Untersuchungsverfahren

A. Auftrag

Der Untersuchungsausschuß 13/1 „Sonderabfall“ hat den Wissenschaftlichen Dienst in seiner 19. Sitzung am 19. Juni 1998 gebeten darzustellen, ob und in welchem Umfang im parlamentarischen Untersuchungsausschußverfahren eine Verpflichtung von Ausschußmitgliedern besteht, innerhalb und außerhalb der laufenden Untersuchung eine besondere Zurückhaltung zu üben, was Äußerungen in Bezug auf den Untersuchungsgegenstand oder die Bewertung der Beweisaufnahme anbelangt. Dabei soll insbesondere auch geklärt werden, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen einzelne Ausschußmitglieder wegen Besorgnis der Befangenheit abgelehnt werden können, wenn sie - aus der Sicht eines verständigen Dritten - nicht die Gewähr der Unvoreingenommenheit gegenüber dem Untersuchungsgegenstand oder einem Zeugen bieten.

B. Stellungnahme

I. Vorbemerkung - Grundlegung

Gemäß Art. 91 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV) hat der Landtag das Recht und auf Antrag eines Fünftels seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Auf die „Erhebungen der Ausschüsse“ finden nach Art. 91 Abs. 4 LV „die Vorschriften der Strafprozeßordnung sinngemäße Anwendung“. Der Begriff „Erhebungen“ meint dabei das Verfahren der Beweiserhebung¹. Durch diese Verweisungsnorm ist allerdings eine nähere Konkretisierung des Ver-

¹ Süsterhenn/Schäfer, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1950, Art. 91 Anm. 5.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

fahrens in einem Gesetz nicht ausgeschlossen². Das Untersuchungsausschußgesetz (UAG) enthält dementsprechend detaillierte Vorschriften über die Beweiserhebung, insbesondere auch was die Vernehmung von Auskunftspersonen anbelangt (§§ 13 ff. UAG). Lediglich soweit das Untersuchungsausschußgesetz keine besonderen Vorschriften enthält, findet die Strafprozeßordnung (StPO) gemäß § 31 UAG ergänzend sinngemäße Anwendung.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben - nämlich Sachverhalte, deren Aufklärung im öffentliche Interesse liegt, zu untersuchen und dem Landtag darüber Bericht zu erstatten (§ 1 Abs. 1 UAG)³ - sind die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse damit mit einem weitreichenden gesetzlichen Instrumentarium versehen, dessen sie bedürfen, um ihren Untersuchungsauftrag wirkungsvoll erfüllen zu können⁴. Das Parlament wird über das Instrument des Untersuchungsausschusses selbst unmittelbar ermittelnd tätig⁵. Dabei kommt dem Zeugenbeweis eine besondere Bedeutung zu, da er dem Ausschuß eine primäre Erkenntnisquelle erschließt und ihn von den Mitteilungen der Regierung zumindest in diesem Umfang unabhängig macht⁶.

Nach §§ 16, 17 UAG besteht für Auskunftspersonen u.a. die Pflicht, der Ladung eines Untersuchungsausschusses Folge zu leisten. Diese Verpflichtung findet ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 91 LV⁷. Die Auskunftspersonen haben sich daher der Befragung durch die Ausschußmitglieder zu stellen. Die Befolgung der Zeugenpflichten kann notfalls mit Zwangsmitteln erzwungen werden⁸.

² Quaas/Zuck, NJW 1988, 1873 (1875).

³ Vgl. auch v. Mangoldt/Klein/Achterberg/Schulte, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 6, 3. Aufl. (1991), Art. 44 Rdnr. 1.

⁴ BVerfGE 77, 1 (48); 76, 363 (368 f.); OVG NW, NVwZ 1987, 606 (607); v. Mangoldt/Klein/Achterberg/Schulte, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 6, 3. Aufl. (1991), Art. 44 Rdnr. 120.

⁵ OVG Hamburg, NVwZ 1987, 610 (611).

⁶ Partsch, Verh. des 45. DJT (1964), Bd. I, Teil 3, S. 88.

⁷ Süsterhenn/Schäfer, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1950, Art. 91 Anm. 5; BVerfGE 76, 363 (383 ff.); v. Mangoldt/Klein/Achterberg/Schulte, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 6, 3. Aufl. (1991), Art. 44 Rdnr. 144 f.

⁸ Süsterhenn/Schäfer, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1950, Art. 91 Anm. 5; BVerfGE 76, 363 (383 ff.); v. Mangoldt/Klein/Achterberg/Schulte, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 6, 3. Aufl. (1991), Art. 44 Rdnr. 144 f.; Gollwitzer, in: Festschr. für Dünnebieber, 1982, S. 330.

Trotz der gerichtsähnlichen Befugnisse von Untersuchungsausschüssen sind sie aber kein Instrument juristischer Überprüfung, sondern der politischen Kontrolle⁹. In der Praxis ist das parlamentarische Untersuchungsverfahren nicht zuletzt ein Instrument der parlamentarischen Opposition in der politischen Auseinandersetzung¹⁰, was nicht ohne Auswirkungen auf das Verfahren ist¹¹. Der Umstand, daß vor diesem Hintergrund die Zeugenvernehmung nicht nur zur Ermittlung eines konkreten Sachverhalts, sondern - zumindest auch - mit Blick auf ein bestimmtes politisches Ergebnis vorgenommen wird, ist auch in jüngerer Zeit wieder Gegenstand der Kritik¹². Angeführt wird vor allem, daß das Mittel der parlamentarischen Auseinandersetzung die Debatte sei, nicht aber „der in Frageform auf dem Rücken von Zeugen ausgetragene politische Kampf“¹³, weshalb Beweismittel nicht für den politischen Kampf instrumentalisiert werden dürften¹⁴. Eine Vorverurteilung von Zeugen etwa dadurch, daß im laufenden Verfahren Aussagen vor der Presse kommentiert oder gar als Zwischenergebnisse präsentiert würden, müsse im Hinblick auf die Unschuldsvermutung¹⁵ aber auch zur Sicherung des Untersuchungszwecks¹⁶ unterbleiben. Ein besonderes Ärgernis sei vor allem das in der Praxis nicht selten zu beobachtende „ständige Pendeln zwischen dem Verhandlungsraum und dem Foyer, wo sie (Anm.: die Ausschußmitglieder) vor die Kameras treten und ihre Beweismittel präsentieren.“¹⁷

Im folgenden wird der Frage nachgegangen, ob und in welchem Umfang im parlamentarischen Untersuchungsausschußverfahren ein Zurückhaltungs- oder gar Neutralitätsgebot gilt und ob zumindest grundsätzlich die Ablehnung eines Ausschußmitglieds wegen Besorgnis der Befangenheit in Betracht kommt, falls dieses nicht mehr die Gewähr der Unvoreingenommenheit bietet. Voraussetzung hierfür wäre, daß das Rederecht des Abgeordneten insoweit durch die Regeln des Untersuchungsverfahrens - d.h. durch die Verfassung bzw. deren Konkretisierung im Untersu-

⁹ W. Wagner, NJW 1960, 1936; Quaas/Zuck, NJW 1988, 1873 (1875); Rechenberg, in: Bonner Kommentar (Zweitbearb.), Art. 44 Rdnr. 32; Stern, AöR Bd. 109 (1984), 199 (237 f.).

¹⁰ Rechenberg, in: Bonner Kommentar (Zweitbearb.), Art. 44 Rdnr. 33; Linck, ZRP 1987, 11 (19).

¹¹ So ausdrücklich Linck, ZRP 1987, 11 (19).

¹² Vgl. etwa Schaefer, NJW 1998, 434 f.; Horn/Herbert, Verwaltungsrundschau 1997, 163 ff.; Buchholz, Der Betroffene im parlamentarischen Untersuchungsausschuß, 1990, S. 140 f.

¹³ So Hirsch, Sondervotum, Zur Sache 3/76, S. 152; ebenso im Anschluß daran auch Buchholz, Der Betroffene im parlamentarischen Untersuchungsausschuß, 1990, S. 141.

¹⁴ Schröder, 57. DJT (1988), S. E 43.

¹⁵ Schaefer, NJW 1998, 434 (435).

¹⁶ Quaas/Zuck, NJW 1988, 1873 (1879).

¹⁷ Hamm, Frankfurter Rundschau vom 26.07.1997, zitiert nach Schaefer, NJW 1998, 434 (435).

chungsausschußgesetz - zulässigerweise eingeschränkt ist. In diesem Zusammenhang ist insbesondere § 25 Abs. 2 UAG zu beachten; diese Bestimmung lautet:

„Vor Abschluß der Beratung über die Abfassung des schriftlichen Berichts (§ 28 Abs. 1) sollen sich Mitglieder und Ersatzmitglieder einer öffentlichen Beweiswürdigung enthalten.“

II. Das parlamentarische Rederecht

Ausgangspunkt für die Klärung der Frage, ob und in welchem Umfang eine Verpflichtung zur Zurückhaltung in Bezug auf öffentliche Äußerungen von Abgeordneten im parlamentarischen Untersuchungsverfahren besteht, ist die Redefreiheit des Abgeordneten. Dieses aus Art. 79 LV - wonach Abgeordnete als „Vertreter des ganzen Volkes nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden“ sind - abgeleitete Recht hat das Bundesverfassungsgericht als eine „in der Demokratie unverzichtbare Kompetenz zur Wahrnehmung der parlamentarischen Aufgaben, die den Status als Abgeordneten wesentlich mitbestimmt“ und das „unmittelbar der Erfüllung der in der Verfassung normierten Staatsaufgaben“ dient, bezeichnet¹⁸. Jede *rechtlich* verbindliche Verpflichtung von Ausschußmitgliedern, sich während eines parlamentarischen Untersuchungsverfahrens hinsichtlich ihrer Äußerungen zum Untersuchungsgegenstand in Zurückhaltung zu üben, müßte angesichts des verfassungsrechtlichen Rangs der Redefreiheit des Abgeordneten daher als Einschränkung dieses Grundsatzes ihrerseits verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein¹⁹.

III. Das Gebot der Zurückhaltung (§ 25 Abs. 2 UAG)

1. Zu prüfen ist mithin, ob und in welchem Umfang die Redefreiheit des Abgeordneten für das parlamentarische Untersuchungsverfahren wirksam eingeschränkt ist. Auszugehen ist insoweit zunächst von der spezialgesetzlichen Regelungen in § 25 Abs. 2 UAG, wonach sich Mitglieder und Ersatzmitglieder vor Abschluß der Beratung über die Abfassung des schriftlichen Berichts einer öffentlichen Beweiswürdigung enthalten sollen.

¹⁸ BVerfGE 60, 374 (380).

¹⁹ Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, 1996, Art. 38 Rdnr. 68.

Nach dem Wortlaut der Norm verbietet diese Bestimmung, während der laufenden Untersuchung öffentlich inhaltlich Stellung zu einzelnen Zeugenaussagen oder sonstigen Beweiserhebungen des Untersuchungsausschusses zu nehmen. Seinem Regelungsgehalt nach zielt § 25 Abs. 2 UAG darauf ab, daß die dem Ausschuß als ganzem vorbehaltene abschließende Würdigung der ermittelten Tatsachen nicht von einzelnen Ausschußmitgliedern vorweggenommen wird. Dabei ist § 25 Abs. 2 UAG in seinem Anwendungsbereich insofern weit auszulegen, als er alle in der Öffentlichkeit gemachten Äußerungen auch zu einzelnen - aus Sicht des einzelnen Ausschußmitglieds möglicherweise als abgeschlossen angesehenen - abtrennbaren Punkten des Untersuchungsgegenstands erfaßt. Dies folgt vor allem aus der Entstehungsgeschichte der Norm: Außer in Rheinland-Pfalz enthält, soweit ersichtlich, nur noch das Untersuchungsausschußgesetz von Nordrhein-Westfalen in § 10 Abs. 3 eine vergleichbare Regelung. Diese war ausweislich der Gesetzesmaterialien Vorbild für § 25 Abs. 2 UAG, wobei der Gesetzgeber in Rheinland-Pfalz bewußt eine engere Formulierung gewählt hat, indem in der 32. Sitzung des Rechtsausschusses am 16. März 1990 im Gesetzentwurf die Formulierung „Vor Abschluß *der Beratung über einen Gegenstand der Untersuchung* (...)“ durch „Vor Abschluß *des schriftlichen Berichts* (...)“ ersetzt hat. Er hat damit den Anwendungsbereich der Norm in zeitlicher und inhaltlicher Sicht deutlich weiter gefaßt.

§ 25 Abs. 2 UAG enthält damit einen Appell an die Ausschußmitglieder, sich bei öffentlichen Äußerungen in Bezug auf den Untersuchungsgegenstand während der gesamten Dauer der Untersuchung in Zurückhaltung zu üben und die Beweiswürdigung des Ausschusses nicht vorweg zu nehmen. Eine derartige Selbstbeschränkung der Abgeordneten ist Ausdruck des parlamentarischen Ethos, wonach im Einzelfall „die Regeln des politischen Anstands (...) das rechtlich Mögliche diskriminieren“²⁰ können²¹. Ziel des Appells in § 25 Abs. 2 UAG ist zum einen, das Ansehen des Parlaments zu wahren, damit durch das Verhalten einzelner Ausschußmitglieder nicht nach außen der Eindruck entsteht, es gehe im Untersuchungsausschußverfahren nicht darum, einen Sachverhalt zumindest weitgehend möglichst objektiv zu ermitteln²². Zum andern ist er Ausdruck der Verantwortung des Parlaments für die Beteiligten des Verfahrens²³.

²⁰ So Schulze-Fielitz, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, 1989, § 11 Rdnr. 65.

²¹ Hilf, *NVwZ* 1987, 537 (545); vgl. zum Prinzip des self-restraint (= Selbstbeschränkung, Zurückhaltung, Bescheidung) auch Kriele, *NJW* 1976, 777 ff.

²² Hirsch, *Sondervotum*, Zur Sache 3/76, S. 152.

²³ Hirsch, *Sondervotum*, Zur Sache 3/76, S. 152.

2. Eine darüber hinausgehende *rechtliche* Verbindlichkeit zur Zurückhaltung kann § 25 Abs. 2 UAG allerdings nur dann beigemessen werden, wenn die Bestimmung eine Konkretisierung verfassungsrechtlicher Vorgaben enthält und nicht lediglich als bloßer Appell zu verstehen ist. In jüngerer Zeit wird in der Literatur in diesem Zusammenhang die Auffassung vertreten, dadurch, daß die Verfassung - in Rheinland-Pfalz: Art. 91 Abs. 4 LV - für die Beweiserhebung der Untersuchungsausschüsse auf die Vorschriften der Strafprozeßordnung verweise, finde auch der Grundsatz der Unschuldsvermutung und das damit korrespondierende Prinzip der Neutralität und das Verbot der Vorverurteilung Anwendung²⁴. Die Unschuldsvermutung ist in Art. 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) festgeschrieben²⁵ und damit Bestandteil des innerstaatlichen Strafprozeßrechts²⁶.

Die Anwendung des Prinzips der Unschuldsvermutung und der Neutralität im parlamentarischen Untersuchungsverfahren begegnet jedoch durchgreifenden Bedenken. Zwar ist es grundsätzlich so, daß durch die Verweisung von Art. 91 Abs. 4 LV auf die Vorschriften der Strafprozeßordnung nicht nur befugnisbegründende, sondern auch befugnisbegrenzende Regelungen des Strafprozeßrechts - wie die Unschuldsvermutung und das Neutralitätsgebot - erfaßt werden²⁷. Die Vorschriften der Strafprozeßordnung finden allerdings im parlamentarischen Untersuchungsverfahren nach Art. 91 Abs. 4 LV, § 31 UAG lediglich „auf die Erhebungen (...) *sinngemäße* Anwendung“. Dabei kann es dahinstehen, ob die genannten strafprozessualen Grundsätze überhaupt vom Wortlaut des Art. 91 Abs. 4 LV erfaßt sind, d.h. ob es bei der Neutralitätspflicht und der Unschuldsvermutung um eine Frage der Beweisaufnahme geht. Eine Anwendung strafprozessualer Bestimmungen kommt, da sie nur *sinngemäß* anzuwenden sind, nämlich nur dann in Betracht, wenn und soweit sie Sinn und Zweck eines Verfahrens vor einem parlamentarischen Untersuchungsausschuß entsprechen²⁸. Einer Anwendung des Prinzips der Unschuldsvermutung und der Neutralität steht jedoch die unterschiedliche Zielsetzung und Ausgestaltung des gerichtlichen Verfahrens einerseits und des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens andererseits entgegen.

²⁴ Schaefer, NJW 1998, 434 (435).

²⁵ Kleinknecht/Meyer-Goßner, StPO, 43. Aufl. (1997), Art. 6 MRK Rdnr. 12.

²⁶ Schaefer, NJW 1998, 434 (435).

²⁷ BVerfGE 67, 100 (133); 76, 363 (387); v. Mangoldt/Klein/Achterberg/Schulte, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 6, 3. Aufl. (1991), Art. 44 Rdnr. 120.

²⁸ Rechenberg, in: Bonner Kommentar (Zweitbearb.), Art. 44 Rdnr. 22; Stern, AöR Bd. 109 (1984), 199 (234 f.); Gollwitzer, in: Festschr. für Dünnebie, 1982, S. 332.

Während ein gerichtliches Strafverfahren auf eine objektive Tatsachenfeststellung gerichtet ist und an seinem Ende die Entscheidung über Schuld oder Unschuld des Angeklagten und die verbindliche Festsetzung einer im Gesetz festgelegten Rechtsfolge steht, endet die parlamentarische Untersuchung mit der Berichterstattung an das Plenum und wirkt damit - zumindest rechtlich - nicht über den Bereich des Parlaments hinaus²⁹. Ein parlamentarischer Untersuchungsausschuß ist nach allgemeiner Auffassung weder ein Gericht noch ein gerichtsähnliches Organ, sondern ein Organ parlamentarischer Kontrolle³⁰, das damit auch nach politischen Kategorien verfährt und bewertet³¹. Bereits die Tatsachenfeststellung ist maßgeblich von der politischen Auseinandersetzung geprägt³². Von den Mitgliedern eines Untersuchungsausschusses daher eine neutrale Haltung verlangen zu wollen³³, hieße vor diesem Hintergrund, den politischen Charakter des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens zu verkennen. Ein Untersuchungsausschuß ist naturgemäß „immer befangen im Sinne der parteipolitischen Interessenbindung“³⁴. Das Gebot der Neutralität - oder besser: Unparteilichkeit³⁵ -, das in Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. Art. 97 Abs. 1 GG, und damit in spezifisch auf die rechtsprechende Gewalt bezogenen Bestimmungen, verfassungsrechtlich verankert ist³⁶, findet daher im parlamentarischen Untersuchungsverfahren keine Anwendung³⁷.

Gleiches gilt für das damit zusammenhängende Prinzip der Unschuldsvermutung. Der nicht nur in Art. 6 EMRK festgeschriebene, sondern bereits unmittelbar aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende Grundsatz der Unschuldsvermutung³⁸ ist eng mit Form und Ziel des strafgerichtlichen Verfahrens verknüpft, an dessen Ende der Ausspruch über Schuld oder Unschuld des Angeklagten steht³⁹. Das parlamentarische Untersuchungsverfahren zielt demgegenüber nicht auf die Verhängung staatlicher Sanktionen, sondern ist in seiner Rechtswirkung grundsätzlich auf den innerparlamentari-

²⁹ Gollwitzer, in: Festschr. für Dünnebier, 1982, S. 332.

³⁰ W. Wagner, NJW 1960, 1936 f.; Quaas/Zuck, NJW 1988, 1873 (1875); Rechenberg, in: Bonner Kommentar (Zweitbearb.), Art. 44 Rdnr. 32; Stern, AöR Bd. 109 (1984), 199 (237 f.).

³¹ So explizit Stern, AöR Bd. 109 (1984), 199 (237 f.).

³² Schröder, 57. DJT (1988), S. E 43; Linck, ZRP 1987, 11 (19).

³³ So offenbar Schaefer, NJW 1998, 434 (435).

³⁴ Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestags, Zur Sache 3/76, S. 132.

³⁵ Brocker, Ausschluß und Ablehnung von Richtern des Bundesverfassungsgerichts, 1996, S. 45 f.

³⁶ Brocker, Ausschluß und Ablehnung von Richtern des Bundesverfassungsgerichts, 1996, S. 22-29.

³⁷ W. Wagner, NJW 1960, 1936.

³⁸ BVerfGE 22, 254 (265); Kleinknecht/Meyer-Goßner, StPO, 43. Aufl. (1997), Art. 6 MRK Rdnr. 12.

³⁹ Kleinknecht/Meyer-Goßner, StPO, 43. Aufl. (1997), Art. 6 MRK Rdnrn. 12 ff.

schen Bereich beschränkt⁴⁰. Im parlamentarischen Untersuchungsverfahren gibt es daher nach einhelliger Auffassung auch keinen Beschuldigten oder gar Angeklagten⁴¹. Selbst eine Auskunftsperson, der der Status des Betroffenen (§ 15 Abs. 1 Satz 1 UAG) eingeräumt wird, bleibt auch im weiteren Verfahren Zeuge⁴².

Auch aus anderen verfassungsrechtlichen Bestimmungen - insbesondere aus dem maßgeblich im Rechtsstaatsprinzip verankerten Grundsatz des fairen Verfahrens⁴³ - läßt sich keine rechtliche Verbindlichkeit des Zurückhaltungsgebots, wie es in § 25 Abs. 2 UAG normiert ist, herleiten. Dieser Grundsatz der „fairen rechtsstaatlichen Verfahrensführung“⁴⁴ gilt zwar anerkanntermaßen auch für den außergerichtlichen Bereich⁴⁵ und dort namentlich auch für das Verfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse⁴⁶. Den Staat trifft eine besondere Pflicht gegenüber solchen Personen, die er als Zeugen in Anspruch nimmt⁴⁷; der Grundsatz des fairen Verfahrens ist daher auch einem Zeugen gegenüber zu beachten⁴⁸. Allerdings ist die ergänzende verfahrensrechtliche Funktion des Grundsatzes des fairen Verfahrens begrenzt. Ihm kommt im wesentlichen lediglich eine Auffangfunktion für „ärgste Verstöße zu, die nicht mit den speziellen Sicherungen der Prozeßgrundrechte bewältigt werden können“⁴⁹. Unmittelbar aus der Verfassung kann auch für das parlamentarische Untersuchungsausschußverfahren grundsätzlich nur ein „Minimum an rechtsstaatlichen Verfahrensgarantien“ hergeleitet werden⁵⁰. Hierzu gehören nach der Rechtsprechung im wesentlichen das Recht auf rechtliches Gehör⁵¹ und das Prinzip, daß niemand - auch nicht ein Zeuge - verpflichtet ist, sich selbst anzuklagen, wie es in § 16 Abs. 3 UAG Ausdruck gefunden hat⁵². Weitergehende verfahrensmäßige Rechte können der Verfassung grundsätzlich nur im Zusammenspiel mit bestehenden einfachgesetzlichen Verfahrensvorschriften entnommen werden⁵³. Eine unmit-

⁴⁰ Gollwitzer, in: Festschr. für Dünnebier, 1982, S. 332 f.

⁴¹ Rechenberg, in: Bonner Kommentar (Zweitbearb.), Art. 44 Rdnr. 25; Gollwitzer, in: Festschr. für Dünnebier, 1982, S. 335 f.

⁴² VG Hamburg, NJW 1987, 1568; Richter, Privatpersonen im parlamentarischen Untersuchungsausschuß, 1991, S. 98 f.; Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestags, Zur Sache 3/76, S. 132.

⁴³ BVerfGE 26, 66 (71); 38, 105 (111); 46, 202 (210); 57, 250 (270 f.).

⁴⁴ Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III/1, 1988, § 75 II 4, S. 1471.

⁴⁵ Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III/1, 1988, § 75 II 4, S. 1471 m.w.Nachw.

⁴⁶ VG Hamburg, NJW 1987, 1568.

⁴⁷ Brocker, MschrKrim 1996, 406 (414) m.w.Nachw.

⁴⁸ BVerfGE 38, 105 (112 ff.); VG Hamburg, NJW 1987, 1568.

⁴⁹ Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III/1, 1988, § 75 II 4, S. 1472.

⁵⁰ OVG Nordrhein-Westfalen, NVwZ 1987, 606 (607).

⁵¹ OVG Nordrhein-Westfalen, NVwZ 1987, 606 (607).

⁵² VG Hamburg, NJW 1987, 1568 (1569 f.); Löwer, Jura 1985, 358 (367).

⁵³ Di Fabio, Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, 1988, S. 64 f.

telbare Anwendung des Prinzips der Unschuldsvermutung im parlamentarischen Untersuchungsverfahren statuiert die Verfassung nicht.

3. Dafür, daß § 25 Abs. 2 UAG keine *rechtliche* Verpflichtung der Ausschußmitglieder zur Zurückhaltung begründet, sondern lediglich einen Appell zur Selbstbescheidung enthält, spricht auch der Umstand, daß ein Verstoß gegen diese Bestimmung sanktionslos ist. Nach, soweit ersichtlich, einhelliger Auffassung finden die Vorschriften über den Ausschluß und die Ablehnung von Richtern im Strafprozeß (§§ 22 ff. StPO) im parlamentarischen Untersuchungsverfahren keine Anwendung⁵⁴. Dies folgt daraus, daß ein Untersuchungsausschuß als Organ parlamentarischer Kontrolle nach politischen Kategorien verfährt und bewertet⁵⁵. Richterausschluß und Richterablehnung sind hingegen maßgeblich vom Postulat der richterlichen Unparteilichkeit nach Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. Art. 97 GG determiniert⁵⁶ und damit durch spezifisch auf die richterliche Tätigkeit bezogene Bestimmungen. Ein Untersuchungsausschuß ist allerdings naturgemäß „immer befangen im Sinne der parteipolitischen Interessenbindung“⁵⁷. Eine Anwendung der §§ 22 ff. StPO auf das Verfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse verbietet sich damit⁵⁸. Dem entspricht auch, soweit ersichtlich, die ständige Praxis der Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, wonach ein Ablehnungsgesuch gegenüber Ausschußmitgliedern im parlamentarischen Untersuchungsverfahren grundsätzlich als unzulässig behandelt wird⁵⁹.

⁵⁴ Halstenberg, Das Verfahren der parlamentarischen Untersuchung nach Art. 44 GG unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses zur Gerichtsbarkeit, Diss.iur. Köln 1957, S. 72; W. Wagner, NJW 1960, 1936 (1937); Empfehlungen der Konferenz der Präsidenten der Deutschen Landesparlamente vom 4. Mai 1961, Erl. zu B. IV. Ziff. 5.

⁵⁵ Stern, AöR Bd. 109 (1984), 199 (237 f.).

⁵⁶ Brocker, Ausschluß und Ablehnung von Richtern des Bundesverfassungsgerichts, 1996, S. 29 f.

⁵⁷ Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestags, Zur Sache 3/76, S. 132.

⁵⁸ Die Nichtanwendbarkeit der Vorschriften der StPO über die Ausschließung und Ablehnung von Richtern auf Ausschußmitglieder ist in den sog. IPA-Regeln des Bundes (§ 5 Abs. 4) und in einigen Untersuchungsausschußgesetzen der Länder - nämlich in Bayern (§ 5 Abs. 2), Berlin (§ 4 Abs. 3) und Bremen (§ 5 Abs. 3) - ausdrücklich festgeschrieben. Diese Bestimmungen haben nach dem oben gesagten lediglich deklaratorischen Charakter.

⁵⁹ Vgl. hierzu Partsch, Verh. des 50. DJT (1964), Bd. I, Teil 3, S. 51 ff. m. zahlr. Bsp.

Vor diesem Hintergrund haben die Präsidenten der Deutschen Landesparlamente auf ihrer Konferenz vom 4. Mai 1961 beschlossen, daß trotz der formellen Nichtanwendbarkeit der §§ 22 ff. StPO,

„im Interesse einer möglichst objektiven Untersuchung bei Vorliegen dieser Tatbestände die gebührende Rücksicht zu nehmen ist.“⁶⁰

Diesem *Appell* an die Zurückhaltung und Selbstbescheidung der Ausschußmitglieder im parlamentarischen Untersuchungsverfahren gibt § 25 Abs. 2 UAG Ausdruck, ohne eine rechtliche Verbindlichkeit des Zurückhaltungsgebots zu statuieren.

IV. Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß § 25 Abs. 2 UAG einen Appell an die Mitglieder eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses statuiert, sich bei öffentlichen Äußerungen in Bezug auf den Untersuchungsgegenstand während der gesamten Dauer der Untersuchung in Zurückhaltung zu üben und die Beweismäßigkeit des Ausschusses nicht vorweg zu nehmen. Eine *rechtlich* verbindliche Verpflichtung zur Zurückhaltung besteht, nicht zuletzt wegen des hohen verfassungsmäßigen Rangs der Redefreiheit des Abgeordneten (Art. 79 LV), gleichwohl nicht. Eine Ablehnung von Abgeordneten wegen „Besorgnis der Befangenheit“ ist ausgeschlossen. § 25 Abs. 2 UAG beansprucht aber im Interesse des Ansehens des Parlaments und in Verantwortung für die Beteiligten des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens eine Selbstbescheidung der Abgeordneten.

Wissenschaftlicher Dienst

⁶⁰ Empfehlungen der Konferenz der Präsidenten der Deutschen Landesparlamente vom 4. Mai 1961, Erl. zu B. IV. Ziff. 5.