

sen eines vorsorgenden Umweltschutzes zu beeinträchtigen. Es werden dabei sowohl organisatorische Maßnahmen im staatlichen Bereich als auch die Möglichkeit der Änderung von Verfahrensvorschriften geprüft.

Auch hier erweist es sich im übrigen sehr schnell, daß Verfahrensfragen häufig nicht losgelöst von inhaltlichen Fragen erörtert werden können. So haben die bisherigen Untersuchungen des Umweltministeriums zum Beispiel ergeben, daß die Abwicklung von Genehmigungsverfahren für umweltrelevante Anlagen im Bereich der Kommunen durch die Einschaltung der Bezirksvertretungen häufig erhebliche Zeitverzögerungen erfahren. Allein eine gründliche Abwägung der Bedeutung bürgerschaftlicher Beteiligung vor Ort mit dem Interesse Gewerbetreibender an rascher Verwirklichung ihrer Vorhaben kann hier zu befriedigenden Lösungen führen.

Ein Gesamtüberblick über die Dauer von immissionschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren hat jedoch ergeben, daß unerträglich erscheinende Verzögerungen auf Einzelfälle beschränkt sind:

Etwa 55 v. H. der Genehmigungsverfahren konnten in einem Zeitraum von weniger als 6 Monaten und etwa 31 v. H. der Genehmigungsverfahren in einem Zeitraum von 6 bis 12 Monaten abgewickelt werden. Dies alles, obwohl die Durchführung eines Großteils der Genehmigungsverfahren mit nicht unerheblichem Zeitaufwand durch Bekanntmachung, Auslegung der Unterlagen oder Erörterung verbunden ist. Auf zeitliche Verzögerungen des Verfahrens, die durch Rechtsbehelfsverfahren, das heißt durch Klagen entstehen, hat die Verwaltung natürlich keinen Einfluß. Vergleichbare Aktivitäten hat der Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr für den Bereich der Straßenbauplanung entfaltet. In einer Arbeitsgruppe zusammen mit Vertretern der Industrie- und Handelskammern werden

Möglichkeiten der Verfahrensverkürzung und Ablaufvereinfachung geprüft.

Schließlich wird jeder dem Ministerpräsidenten oder einem anderen Mitglied der Landesregierung bekanntwerdende Einzelfall ungebührlicher Verfahrensverzögerung kritisch geprüft mit dem Ziel, in der Zukunft vergleichbare Fälle auszuschließen.

VII. Bürokratie als Schicksal der modernen Massenverwaltung

Schon Max Weber hat um die Jahrhundertwende treffend konstatiert, daß die moderne Massenverwaltung nur die Wahl zwischen Bürokratie oder Dilettantismus habe. Mit spektakulären Neuerungen und Aktionen ist deshalb beim Thema Verwaltungsmodernisierung nicht leicht aufzuwarten. Manche vollmundige Ankündigung hat sich in der Vergangenheit sehr schnell als nicht realisierbar erwiesen. Sinnvoller ist es deshalb, auf viele kleine Schritte und Ansätze zu weiteren Schritten zu setzen. Bei dieser zähen Materie ist eben leichter über Notwendigkeiten und Schwierigkeiten, als über Erfolge zu berichten. Wichtig scheint es aber, daß das Bewußtsein von der Notwendigkeit und den Schwierigkeiten einer dauernden Modernisierung der Verwaltung in der Gesellschaft und vor allem in der Verwaltung selbst stärker verwurzelt wird. Zuzustimmen ist deshalb Stimmen, die im Faktor „Mensch“ den wichtigsten Ansatzpunkt für eine Entbürokratisierung der Verwaltung sehen.¹⁰ In den Köpfen der Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung muß eine stärkere Dienstleistungsorientierung verankert werden. Erst dann werden die sich häufig auftürmenden Schwierigkeiten zu überwinden und das im Interesse der Zukunft des Landes Notwendige zu verwirklichen sein.

10 Karpén, Vom Elend der Bürokratie, NVwZ 1988, S. 406-410.

Das parlamentarische Untersuchungsrecht in Nordrhein-Westfalen*

Von Privatdozent Dr. Christoph Gusy, Hagen

Thema der Staatsrechtlichen Abteilung des in Mainz stattfindenden 57. Deutschen Juristentages sind die Rechte und Pflichten parlamentarischer Untersuchungsausschüsse. Der Verf. nimmt zu Aspekten dieses Themas aus landesrechtlicher Sicht Stellung. Er geht zwei Fragen nach: Zu welchen Gegenständen darf das Parlament Untersuchungsausschüsse einsetzen und wie können Beweisbeschlüsse der Untersuchungsausschüsse umgesetzt werden.

Das Untersuchungsrecht verleiht dem Landtag keine zusätzlichen Aufgaben, sondern allein zusätzliche Befugnisse. Am weitesten reichen diese gegenüber dem Adressaten der jeweiligen Untersuchung. Demgegenüber bleiben die Rechts- und Amtshilfeansprüche, die gegen Stellen des Landes bestehen, und die allgemeinen Befugnisse der §§ 13 ff UAGNW deutlich zurück.

Die Neuregelungen des Untersuchungsrechts in NW haben den Rückgriff auf Normen des Strafprozessrechts nicht vollständig entbehrlich gemacht. Ein solcher Rückgriff geschieht partiell im Wege der Verweisung, partiell im Wege der Analogie.

Die Änderungen der Landesverfassung vom 18. 12. 1984¹ und der Erlaß des „Gesetzes über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen“ (UAGNW)²

haben in NW ein vergleichsweise modernes Recht der parlamentarischen Untersuchung in Kraft gesetzt. Zeichnete Art. 41 LV NW a. F. weitgehend den Inhalt des Art. 44 GG nach, so gilt jetzt ein spezialgesetzliches, besonderes rechtliches Regime, welches die umfassende Verweisung auf die StPO vermeidet, wie sie in Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG enthalten ist. Die Bewährungsprobe des neuen Rechts steht angesichts seiner erst kurzen Geltungsdauer weithin aus³. Hier sollen insbesondere zwei Fragenkomplexe erörtert werden: Zunächst die Reichweite des Untersuchungsrechts des Landtags, also die Frage: *Zu welchen Gegenständen darf das Parlament Untersuchungsausschüsse einsetzen?* (dazu I). Sodann soll das *Beweiserhebungsrecht*, also das Handeln der Untersuchungsausschüsse, angesprochen werden. *Wie können die Beweisbeschlüsse der Untersuchungsausschüsse umgesetzt werden?* (dazu II).

* Die Ausführungen basieren partiell auf einem Rechtsgutachten, das der Verfasser mit Prof. Dr. U. Battis für den Landtag NW erstellt hat.

1 GVBl 1985, 14.

2 Gesetz vom 18. 12. 1984, GVBl 1985, 26.

3 Überblick über neuere Rechtsprobleme des parlamentarischen Untersuchungsrechts bei Hilf, NVwZ 1987, 537; Damkowsky, Die parlamentarische Untersuchung, 1987; BVerwG, 7 C 37.87 v. 19. 5. 1988.

I. Die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen

Gemäß Art. 41 Abs. 1 Satz 1 LV NW, § 2 Abs. 1 UAGNW wird ein Untersuchungsausschuß durch Beschluß des Landtages eingesetzt. Unter welchen rechtlichen Voraussetzungen ein derartiger Einsetzungsbeschluß zulässig ist, ist allerdings nicht geregelt. Die Erörterung dieser Frage ist umso wichtiger, als der Landtag berechtigt und gegebenenfalls sogar verpflichtet ist, Einsetzungsanträge abzulehnen, wenn die zu untersuchende Materie nicht in die Kompetenz des Landesparlaments fällt.⁴ Welches aber sind die dafür maßgeblichen Kompetenzen des Landtages?

1. Die Zulässigkeit von Untersuchungsausschüssen

a) Ausgangspunkt einer Beantwortung der gestellten Frage ist die Charakterisierung des *Untersuchungsrechts als Parlamentsrecht*. Als solches Recht wird es von den allgemeinen Parlamentsrechten inhaltlich begründet und begrenzt. Weiter als die allgemeinen Parlamentsrechte kann auch das Untersuchungsrecht nicht reichen.⁵ Damit läßt sich der zulässige Inhalt dieses Rechts aber kaum bestimmen. Der Grund hierfür liegt darin, daß „*der Bereich des Parlaments*“ weder im Grundgesetz noch in der LV auch nur ansatzweise umschrieben ist. Die einzelnen Parlamentsaufgaben und -funktionen – Repräsentations-, Wahl-, Gesetzgebungs-, Artikulations-, Kontrollfunktion – sind derart unterschiedlich ausgeprägt, daß der Gegenstand kaum mit einer einzigen Formel begriffen werden kann. Dies zeigt bereits ein Blick auf die gebräuchlichste Umschreibung, die „*Wesentlichkeitsformel*“, nach der das Parlament für alle wesentlichen Entscheidungen selbst zuständig sein soll.⁶ Die gesamte Formel ist aber lediglich auf eine einzige Parlamentsaufgabe, nämlich die Gesetzgebungsfunktion bezogen. Zudem bezeichnet sie nur den Vorbehaltsbereich des Parlaments, also denjenigen Bereich, welchen das Parlament nur allein wahrnehmen darf. Nicht hingegen umreißt sie die äußere Grenze der Parlamentsrechte. Die erste Gewalt hat ein Zugriffsrecht auch auf „unwesentliche“ Materien, sofern nicht konkrete Normen des Verfassungsrechts entgegenstehen. Daraus läßt sich der verallgemeinernde Schluß ziehen: *Besteht das parlamentarische Untersuchungsrecht nur im Rahmen der allgemeinen Parlamentsrechte und ist zugleich dieser Rahmen verfassungsrechtlich positiv nicht abgrenzbar, so ist aus jenen allgemeinen Rechten der Inhalt und Umfang des Untersuchungsrechts nicht konturierbar.*

Dieser Befund, wonach die gängigen Kriterien Parlamentskompetenzen zwar beschreiben, aber nicht begrenzen, findet seine Bestätigung in der jüngeren Rechtsprechung des BVerfG. Danach bestimmen sich Umfang und Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrechts durch die *Angelegenheiten von öffentlichem bzw. politischem Interesse*.⁷ Zur Ausfüllung dieses vagen Begriffs wird vom BVerfG etwa auf „Vorgänge im öffentlichen Leben“ oder „Vorkommnisse im sozialen Bereich“ verwiesen; für ihre Untersuchung soll es genügen, daß lediglich Empfehlungen politischer Art erwogen werden.⁸ Der nähere Umfang dieses Untersuchungsrechts in Abgrenzung zum privaten Bereich bleibt aber ausdrücklich offen. Dessen Konkretisierung soll nach einer verbreiteten Ansicht umfangmäßig im wesentlichen mit dem parlamentarischen Zugriffsrecht identisch sein.⁹ Eine derartige Umschreibung allein erbringt allerdings jedenfalls so lange noch keinen zusätzlichen Ertrag, wie der Bereich des öffentlichen Interesses mit demjenigen des Zugriffsrechts, derjenige des letzteren hingegen umgekehrt mit demjenigen des ersteren umschrieben wird. Einen positiven Inhalt erhält die Formel erst, wenn mit ihr etwa die bundesstaatliche oder aber die grundrechtliche Zulässigkeit von

parlamentarischen Untersuchungen begründet wird.¹⁰ Dabei hat sich das BVerfG bislang Zurückhaltung auferlegt und auf zusätzliche, konkrete Anhaltspunkte abgestellt, welche den besonderen Status jener Unternehmen dartun sollten, auf die sich die konkrete Untersuchung bezog. Die dabei angeführten Aspekte der „Gemeinnützigkeit“, der „besonderen staatlichen Förderung“ und der „besonderen gesetzlichen Bindung“ sollen das Untersuchungsrecht in gegenständlicher Hinsicht begründen. Die Formel vom öffentlichen Interesse läßt aber die Systematik der grundgesetzlichen Kompetenzordnung außer acht. Dieses ordnet im Bundesstaat die Wahrnehmung „öffentlicher Interessen“ nicht einfach „dem Parlament“, sondern unterschiedlichen Parlamenten im Bund bzw. in den Ländern zu. Bundesstaatlich maßgeblich kann demnach nicht sein, ob ein Phänomen von öffentlichem Interesse ist; sondern allein, welchem Bereich des öffentlichen Interesses es zuzuordnen ist; und welchem Parlament im Bundesstaat die Wahrnehmung gerade dieses Teils des öffentlichen Interesses zugewiesen ist. Aber auch jenseits des bundesstaatlichen Bereichs führt jene Formel nicht weiter. So enthalten etwa zahlreiche Grundrechte Schutzbereiche, welche sehr wohl auch Tatbestände von öffentlichem Interesse umfassen können. Aus diesem Umstand ziehen die Grundrechte aber nicht den Schluß, daß der Staat insoweit zum Handeln befugt ist. Vielmehr enthalten diese Rechte – jedenfalls in der Abwehrdimension der Freiheitsrechte – gerade ein Verbot jedenfalls bestimmter staatlicher Befassung mit einer Materie. Daraus läßt sich verallgemeinernd der Schluß ziehen: *Nicht alles, was im öffentlichen Interesse ist, ist schon deshalb Gegenstand staatlicher Befassungsrechte.* Und demzufolge ist es auch nicht stets Gegenstand parlamentarischer Befassungsrechte. Erst recht ergibt sich daraus keine Kompetenz eines bestimmten Parlaments darauf, die Materie gerade zum Gegenstand seiner Kompetenzausübung zu machen. Führt demnach die allgemeine Formel nicht weiter, so kommt es auf konkrete, ihrerseits verfassungsgemäße Maßstäbe an.

b) Läßt sich weder „der Bereich des Parlaments“ noch der Umfang des Untersuchungsrechts in einer einheitlichen Formel umschreiben, so liegt es demgegenüber nahe, den Umfang jenes Rechts in einer Zuordnung zu konkreten Parlamentsrechten zu suchen. Dabei stehen Inhalt und Reichweite der parlamentarischen Enquete im gewaltenteilenden Bundesstaat, wie ihn das Grundgesetz und die LV vorsehen, in einer dreifachen Abgrenzungsproblematik:

– In der *Kompetenzverteilung zwischen Staat und Bürger*: Wie weit darf das Parlament durch Untersuchungsausschüsse in die Rechte der Bürger, insbesondere die Grundrechte, hineinregieren? Das BVerfG hat diese Problematik hinsichtlich des Untersuchungsgegenstandes bislang kaum the-

4 BayVGH, NVwZ 1986, 822; Vetter, DÖV 1987, 427 ff.

5 Sogenannte Korollartheorie, s. statt aller Maunz in Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 44 Rn. 15; Schneider, AK-GG 2, 1984, Art. 44 Rn. 6; Dickersbach in Geller/Kleinrahm, LV NW, 3. A., 1977, Art. 41 Anm. 4; jüngst BVerfG, NJW 1988, 890, 891 f.

6 BVerfGE 47, 46, 78 ff.; 49, 89, 126 ff.; 53, 30, 56 f.; 56, 1, 13; Darstellung und Kritik bei Batts/Gusy, Einführung in das Staatsrecht, 2. A., 1986, Rn. 228 ff.

7 Diese Umschreibung ist unter Hinweis auf frühere Ansätze ausgeführt bei Böckenförde, AÖR 1978, 1, 14 ff.; s. ebenso Dickersbach a.a.O. (Fn. 5); aufgegriffen etwa von BVerfGE 67, 100, 140; BVerfG, NJW 1988, 890, 892; LG Frankfurt, NJW 1987, 787, 788.

8 BVerfG, NJW cbd.

9 Dazu Böckenförde a.a.O. (Fn. 7), S. 20 ff.

10 So LG Frankfurt a.a.O. (Fn. 7), wobei für die grundrechtlichen Aspekte noch der „Staatsbezug“, für die bundesstaatlichen das „gesamstaatliche Interesse“ und die „Natur der Sache“ herangezogen werden.

matisiert¹¹, sondern allein hinsichtlich der Art und Weise der Wahrnehmung parlamentarischer Untersuchungsrechte betont. Zu einer eingehenden Auseinandersetzung war es allerdings auch noch nicht veranlaßt, da es ohnehin die Zuordnung des Untersuchungsgegenstandes zum Kompetenzbereich des Parlaments bejaht hat.

– In der *horizontalen Gewaltenteilung*:¹² Wie weit reicht das Untersuchungsrecht des Parlaments angesichts der verfassungsrechtlich gleichfalls garantierten Kompetenzen von Exekutive und Justiz? *Darf das Parlament durch Untersuchungsausschüsse Kompetenzen anderer Zweige der Staatsgewalt an sich ziehen?*

– In der *vertikalen Gewaltenteilung*:¹³ Wie weit reichen die parlamentarischen Untersuchungsrechte im Bundesstaat? Die bundesstaatliche Dimension fragt zugleich nach der Abgrenzung der Untersuchungsrechte der verschiedenen Parlamente voneinander. Gibt es hier nur wechselseitige Exklusivität oder aber Überschneidungsbereiche?

Im Bundesstaat hat nicht jedes Parlament alle Parlamentsaufgaben wahrzunehmen, sondern nur jedes von ihnen ganz konkrete Rechte. Jedes Parlament repräsentiert ein konkretes Bundes- oder Landesvolk, wählt oder kontrolliert bestimmte Bundes- oder Landesorgane und erläßt Bundes- oder Landesgesetze im Rahmen der allgemeinen verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung. Diese Rechte und deren Grenzen limitieren nicht nur die Parlamentsrechte im allgemeinen, sondern auch die Untersuchungsrechte im besonderen. Dabei erlangen solche Grenzen umso größere Bedeutung, als Grundgesetz und LV eher negative als positive Kompetenznormen für Staat und Parlament enthalten. Und zu diesen „negativen Kompetenznormen“ zählen die bundesstaatlichen, gewaltenteilenden und grundrechtlichen Bestimmungen. *Auf Materien, welche dem Parlament rechtlich entzogen sind, darf es auch im Wege der Untersuchung nicht zugreifen.*¹⁴ Diese negative Kompetenzumschreibung erlangt dadurch umso größere Bedeutung, als die staatliche und damit auch die parlamentarische Informationserhebung sich gegenwärtig nicht mehr im rechtsfreien Raum vollzieht. Der enge Kontext von Kompetenz und Information ist in der Diskussion um die „informationelle Gewaltenteilung“¹⁵ grundsätzlich ebenso anerkannt wie für die grundrechtlich verbürgte „informationelle Selbstbestimmung“.¹⁶ Kommt der staatlichen Informationserhebung jedenfalls unter bestimmten Voraussetzungen gewaltentziehende bzw. grundrechtseingreifende Qualität zu, so bedarf sie jedenfalls in solchen Fällen einer besonderen Legitimation. Aus dem Umstand, daß eine Materie zum Bereich der staatlichen Aufgaben zählt, allein folgt demnach im Anwendungsbereich der genannten Grundrechte noch nicht die Befugnis zur staatlichen Informationserhebung. Vielmehr sind auch Maßnahmen von Untersuchungsausschüssen lediglich im Rahmen der Schranken solcher Grundrechte zulässig.¹⁷

Die begrenzende Funktion der genannten informationellen Garantien des Grundgesetzes für das parlamentarische Untersuchungsrecht ist weithin anerkannt.¹⁸ Sie werden jedoch bislang weniger in ihrer Bedeutung für die Gegenstände des parlamentarischen Untersuchungsrechts als vielmehr in ihren Auswirkungen für das Untersuchungsverfahren diskutiert.¹⁹ Die genannten Garantien enthalten jedoch nicht nur Aussagen darüber, *wie* Informationen erhoben werden dürfen; sondern auch darüber, *welche* Informationen zum Gegenstand staatlicher Befassung gemacht werden dürfen. In dieser letztgenannten Dimension erlangen sie auch Auswirkungen auf die Frage nach den zulässigen Untersuchungs-

gegenständen. Soweit der Staat bestimmte Informationen überhaupt nicht erheben darf, darf sie auch das Parlament nicht durch Untersuchungsausschüsse erheben. Denn soweit die Informationen im Gefüge der Staatsorganisation nur anderen Zweigen der Staatsgewalt zustehen, dürfen sie auch nicht vom Landtag erhoben werden. Daraus läßt sich verallgemeinernd der Schluß ziehen: *Nicht jeder parlamentarisch wahrnehmbare Angelegenheit korrespondiert so notwendig ein Untersuchungsrecht.*

c) Dieser Ansatz kann zumindest für die *Kompetenzverteilung zwischen Staat und Bürger* weiterverfolgt werden. Ihnen gegenüber scheidet jedenfalls die parlamentarische Kontrollfunktion als Grundlage eines Untersuchungsrechts aus. Parlamentarische Kontrolle bezieht sich nur auf den staatlichen Bereich, nicht hingegen auf den Bürger. Demgegenüber geht die Gesetzgebungsfunktion weiter: Sie bezieht sich auf das gesamte Gemeinwesen, also grundsätzlich auf Staat und Bürger. Desungeachtet ist das Gesetzgebungsrecht weder sachlich noch inhaltlich unbegrenzt: Die Grundrechte verbieten, daß bestimmte Materien überhaupt zum Gegenstand gesetzlicher Regelungen gemacht werden; und sie untersagen zusätzlich im Bereich des gesetzlich regelbaren bestimmte Rechtsfolgenanordnungen, nämlich „Grundrechtseingriffe“. Ist die parlamentarische Gesetzgebungsfunktion so rechtlich begrenzt, so folgt daraus im Staat-Bürger-Verhältnis: *Was nicht zum Gegenstand der Gesetzgebung gemacht werden darf, darf auch nicht zum Gegenstand parlamentarischer Untersuchungen gemacht werden.* Die Repräsentations- und Artikulationsfunktionen des Parlaments gehen darüber weit hinaus und geben den Abgeordneten das Recht, als „Forum der Nation“ nahezu alle Materien zu debattieren und zum Gegenstand von Erörterungen oder gar politischer Willensbildung zu machen. Aus diesen parlamentarischen Aufgaben folgen aber keine Befugnisse: Das Parlament mag über die inneren Verhältnisse der Presse, Vorgänge in den Gremien der Rundfunkanstalten, innere Vorgänge der Religionsgemeinschaften oder die Motive der Kriegsdienstverweigerer debattieren. Ein Recht auf Hineinregieren in diese Bereiche ergibt sich jedoch daraus nicht. Dieser Befund kann nicht ohne Rückwirkung auf die Reichweite des parlamentarischen Untersuchungsrechts bleiben. *Repräsentations- und Artikulationsfunktionen des Parlaments allein legitimieren kein eigenes Untersuchungsrecht.*²⁰

2. Untersuchungsausschüsse im Bundesstaat

a) *Gegenüber staatlichen Stellen dominiert als Handlungstitel des Parlaments zur Durchführung von Untersuchungen*

11 Grundlegend BVerfG a.a.O. (Fn. 5), S. 892.

12 BVerfG ebd., S. 893.

13 BVerfGE 67, 100, 139; BVerfG, NJW ebd.

14 Dies ist wohl auch der Sinn der Aufzählung der Kompetenzgrenzen von Parlament und Untersuchungsausschüssen durch das BVerfG a.a.O. (Fn. 5).

15 Ausführlich Bull, DÖV 1979, 689; Schlink, Die Amtshilfe, 1982, S. 169 ff.

16 BVerfGE 65, 1; zu Grundlagen und Umfang dieses Rechts Gusy, VerwA 1983, 91.

17 BVerfG, NJW 1988, 890, 896 f.

18 BVerfG a.a.O. (Fn. 5); nur so ist die Diskussion um die Bedeutung des Steuergeheimnisses gegenüber dem parlamentarischen Untersuchungsrecht überhaupt verständlich; dazu grundlegend BVerfGE 67, 100, 139 ff.

19 So explizit Hilf a.a.O. (Fn. 3), S. 539; s. etwa auch BVerfG a.a.O. (Fn. 12).

20 In diesem Sinne zu Recht Böckenförde a.a.O. (Fn. 7), S. 12 f., gegen Köhler, DÖV 1964, 701 f.; weiter wohl BVerfG a.a.O. (Fn. 5), das die Grenzen im Beratungs- und Beschlusbrecht des Parlaments sieht.

weniger das Gesetzgebungs- als vielmehr das *Kontrollrecht*.²¹ Zwar sind Untersuchungsausschüsse nicht allein Einrichtungen parlamentarischer Kontrolle; desungeachtet nehmen sie als Kontrollinstrumente für den Landtag einen hohen Stellenwert ein. Dieser folgt schon daraus, daß die Informationsmittel jedes Parlaments rechtlich begrenzt sind.²² Nahezu alle rechtlich vorgesehenen Informationsstränge – Fragerecht, Zitierrecht – führen über die Regierung. Die erste Gewalt ist insoweit hinsichtlich ihrer Informationen von der zweiten Gewalt abhängig. Davon macht zentral das *Untersuchungsrecht* eine Ausnahme: Hier ist das *Parlament berechtigt, sich selbst Informationen zu holen*. Mit seiner Hilfe kann es so selbst Informationen beschaffen, welche die Regierung nicht geben wollte; oder solche überprüfen, welche ihr die Regierung gegeben hat. Hätte das Parlament kein derartiges Mittel in der Hand, so bliebe es hinsichtlich seiner Kontrollmöglichkeiten allein von Kontrollierten abhängig. Das Kontrollrecht würde so zu einem stumpfen Schwert.

Derartige Kontrollinstrumente eines Parlaments dürfen nur so weit reichen, wie seine Kontrollrechte reichen. Ist die parlamentarische Kontrolle Ausprägung der demokratischen Legitimation aller Staatsgewalt, die sich für die Exekutive in der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung äußert²³, so bedingt der Umfang der demokratischen Legitimation zugleich den Umfang des Kontrollrechts. Maßgeblich hierfür sind zunächst Art. 20 Abs. 1, 2 GG. Ist danach „alle Staatsgewalt“ in Bund, Ländern und Gemeinden demokratisch legitimiert, so kann diese Legitimation auf zweierlei Weise verwirklicht werden: Entweder unmittelbar durch das Staatsvolk selbst oder aber auf dem Umweg über die Volksvertretung.²⁴ Realisiert sich diese mittelbare Legitimation in der parlamentarischen Kontrolle, so folgt daraus notwendig: Alle staatlichen Stellen, die nicht unmittelbar demokratisch legitimiert sind, unterliegen der parlamentarischen Kontrolle. Ist das Untersuchungsrecht ein zentrales Instrument dieser Kontrolle, so ist es ebenso weitreichend wie das Kontrollrecht selbst. Daraus folgt der *Grundsatz der Lückenlosigkeit des parlamentarischen Untersuchungsrechts* im staatlichen Bereich.²⁵ Hier gibt es keine generell untersuchungsfreien Räume, sofern solche nicht ausdrücklich durch das Verfassungsrecht einer parlamentarischen Kontrolle entzogen sind.²⁶

Daraus folgt aber umgekehrt nicht, daß jedes Parlament oder etwa der Landtag im gesamten staatlichen Bereich Untersuchungen anstellen dürfte. Korrespondiert vielmehr das Untersuchungsrecht mit der parlamentarischen Kontrolle und diese ihrerseits mit der demokratischen Legitimation, welche gerade durch das jeweilige Parlament verwirklicht wird, so folgt daraus ein notwendiges *Korrespondenzverhältnis* der Reichweite von *Legitimationsvermittlung* einerseits und *Reichweite des Untersuchungsrechts* andererseits. Dabei geht das Grundgesetz von dem Umstand aus, daß im föderalistischen Staatsaufbau die Staatsgewalt stets nur von einer staatlichen Einheit wahrgenommen werden kann. Es gibt nur Bundes- oder Landesstaatsgewalt, hingegen keine kombinierte Bund-Länder-Staatsgewalt. Die Gesetzgebung ist auf Bund und Länder verteilt; es gibt nur Bundes- oder Landesgesetze. Ähnliches gilt durch das Verbot der Mischverwaltung²⁷ auch für die Exekutive: Es gibt nur Bundes- oder Landesverwaltung, soweit das Grundgesetz keine Ausnahmen zuläßt. Aber nicht nur zwischen Bund und Ländern, sondern auch zwischen den letzteren ist die Erfüllung der staatlichen Aufgaben eindeutig verteilt: Jedes Land ist nur für seine eigenen Bereiche zuständig, die „Länderschiene“ übt keinerlei Staatsgewalt gegenüber Dritten aus. Nimmt so

jede staatliche Einheit nur „ihre“ Staatsgewalt wahr, so unterliegt sie insoweit jeweils der Kontrolle durch „ihr“ Parlament. Daraus folgt der bundesstaatliche *Grundsatz der wechselseitigen Exklusivität des parlamentarischen Untersuchungsrechts*. Wo ein Parlament zur Kontrolle zuständig ist, kann nicht zugleich ein anderes zuständig sein.

b) Bedingen so demokratische Legitimation und parlamentarische Kontrollrecht einander umfangmäßig, so bedeutet dies: *Ein Kontrollrecht des Landtages kann nur gegenüber derjenigen Staatsgewalt bestehen, welche demokratisch durch die Bevölkerung NWs legitimiert ist*. Ein derartiges Kontrollrecht kann nur bestehen gegenüber den Organen des Landes NW i. S. d. Art. 3 LV NW. Nur diese sind durch das „Volk“ i. S. d. Art. 2 LV NW demokratisch legitimiert.

Zentraler Adressat der sich daraus ergebenden parlamentarischen Verantwortlichkeit ist die Landesregierung, welche der parlamentarischen Kontrolle nach Art. 41 ff., 52 Abs. 1, 61 ff. LV NW unterliegt. Dies ist die Landesregierung sowohl in ihrer Eigenschaft als Regierungs- als auch als Verwaltungsorgan (Art. 3 Abs. 2 LV NW). Das Untersuchungsrecht des Landtages erstreckt sich so auf *alle Landesstaatsgewalt*, aber es beschränkt sich auch auf diese. *Nicht* dazu zählt etwa der *Bundesrat*. Zwar weist dieser als Bundesorgan²⁸ hinsichtlich seiner demokratischen Legitimation einige Besonderheiten auf. Diese können sich aber lediglich darauf beziehen, ob er – was angesichts seines Charakters als Bundesorgan näher liegt – durch das Bundesvolk legitimiert wird; oder aber, ob er – was angesichts der Rekrutierung seiner Mitglieder näher liegt – seine Legitimation durch die Landesvölker erfährt. Auf keinen Fall erlangt er diese jedoch gerade durch das Staatsvolk von NW. Demnach unterliegt er auch nicht dem Untersuchungsrecht des Landtages. Dagegen kann das Verhalten der Mitglieder der Landesregierung im Bundesrat Gegenstand eines Untersuchungsausschusses des Landtages sein. Auch im Bundesrat bleibt die Landesregierung Landesorgan und wird nicht zum Bundesorgan.²⁹ In dessen landesrechtlichen Bezügen erschöpft sich allerdings das Kontroll- und damit auch das Untersuchungsrecht des Landtages bezüglich der Angelegenheiten im Bundesrat.

3. Zur Bestimmtheit des Untersuchungsauftrages

Der *Antrag* und der *Beschluß* auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses durch den Landtag müssen gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 UAGNW „hinreichend bestimmt“ sein. Dieses

21 BVerfG, NJW 1988, 890, 893.

22 Zur Informationslage des Parlaments s. Egloff, Die Informationslage des Parlaments, 1974; Lutterbeck, Parlament und Information, 1977; Philippi, Tatsachenfeststellungen des Bundesverfassungsgerichts, 1971.

23 *Battis/Gusy* a.a.O. (Fn. 6), Rn. 127, 206; zu eng dagegen für das Untersuchungsrecht *Memminger*, DÖV 1986, 15, 21 ff. Parlamentarisches Kontrollrecht ist – entgegen *Memminger* – nicht allein Rechtskontrolle.

24 Andere Wege demokratischer Legitimation gibt es daneben nicht; so zu Recht *Böckenförde*, Verfassungsfragen der Richterwahl, 1974, S. 74.

25 Das gilt nicht gegenüber dem Bürger; s. dazu schon o. I 1c.

26 Das gilt etwa für die Justiz im Rahmen des Art. 97 Abs. 1 GG und den Bundesrechnungshof im Rahmen des Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG.

27 BVerfGE 11, 124; 32, 156; den Zusammenhang dieses Verbots mit den grundgesetzlichen Kompetenznormen betont zu Recht BVerfGE 63, 1, 38.

28 Zum Bundesrat als Bundesorgan *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 16. A., 1988, Rn. 616; *Battis/Gusy* a.a.O. (Fn. 6), Rn. 147.

29 Aus diesem Umstand folgt letztlich auch die landesrechtliche – und nicht bundesrechtliche – Weisungsabhängigkeit der Mitglieder der Landesregierungen im Bundesrat; dazu *Battis/Gusy* ebd., Rn. 150.

Erfordernis wird vielfach auch als Ausprägung des Art. 44 GG, 41 LV NW angesehen.³⁰

a) Häufig wird das *Bestimmtheitskriterium aus dem „Kontrollauftrag“* des Parlaments im allgemeinen und des Untersuchungsausschusses im besonderen hergeleitet. In diesem Sinne treffen sich dann der Gewaltenteilungs- und der Bestimmtheitsgrundsatz.³¹ Aus einer solchen Koinzidenz werden allerdings sehr unterschiedliche Folgerungen gezogen. Richtig ist an ihr zunächst, daß im gewaltenteilenden Bundesstaat kein unbegrenztes Zugriffsrecht jedes Parlaments besteht.³² Vielmehr besteht dieses Recht nur im Rahmen der allgemeinen Kompetenzgrenzen, welche dem jeweiligen Parlament gezogen sind. Solche Kompetenzgrenzen limitieren auch den zulässigen Untersuchungsgegenstand in negativer Hinsicht: Was nicht in der Zuständigkeit eines Parlaments liegt, darf es auch nicht zum Gegenstand eines Untersuchungsausschusses machen. Auf dem Umweg einer Untersuchung darf der Landtag demnach keine Kompetenzen übernehmen, welche anderen Verfassungsorganen zugewiesen sind. Ob sich der daraus begründete, nichtausforschbare Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Exekutive³³ allerdings tatsächlich in der Weise auswirkt, daß Untersuchungsausschüsse allein „abgeschlossene Vorgänge“ untersuchen dürfen, ist damit allein noch keineswegs begründet.³⁴ Demgegenüber läßt sich das vieldiskutierte Verbot „ständiger Untersuchungsausschüsse“ aus einer Analogie zu Art. 45 a Abs. 2 Satz 2 GG herleiten, wonach der Verteidigungsausschuß nur das Recht hat, „eine Angelegenheit“ zum Gegenstand seiner Untersuchungen zu machen. Er ist eben lediglich ein ständiger Ausschuß, aber – wie jede andere Enquete – kein ständiger Untersuchungsausschuß.³⁵ In solchen Aussagen erschöpfen sich allerdings die verfassungsrechtlichen Anforderungen an das parlamentarische Untersuchungsrecht weitgehend. Wie aus letzteren darüber hinaus ein allgemeines Bestimmtheitsgebot hergeleitet werden soll, ist demgegenüber nicht zwingend zu begründen. Weder sind die Parlamentskompetenzen allgemein auf „bestimmte Angelegenheiten“ beschränkt, noch kann dies verfassungsrechtlich für das Untersuchungsrecht festgestellt werden. Vielmehr läßt sich gerade umgekehrt feststellen: Ist die parlamentarische Kontrolle grundsätzlich umfassend, da sie die demokratische Legitimation der Staatsgewalt einlöst,³⁶ so gilt das in gleicher Weise für das Untersuchungsrecht. Nicht die parlamentarische Kontrolltätigkeit, sondern deren Grenzen müssen aus dem konkreten Verfassungsrecht begründet werden. *Über den Bereich der ihnen grundgesetzlich allein zugewiesenen Kompetenzen hinaus gibt es für die Exekutive und die Justiz keinen Anspruch auf kontroll- und damit untersuchungsfreie Räume.* Begründungsbedürftig ist nicht das Untersuchungsrecht, sondern die Ausnahme davon.³⁷ Entsprechend dieser Zuständigkeitsverteilung sind alle Staatsorgane berechtigt, Untersuchungsausschüssen ihre eigenen Rechte und Zuständigkeiten entgegenzuhalten. Sie sind demgegenüber nicht berechtigt, vom Parlament eine Legitimation seiner Untersuchungstätigkeit zu verlangen. *Solange der Landtag im Rahmen seiner allgemeinen Zuständigkeit bleibt und diejenige anderer Staatsorgane nicht verletzt, darf er grundsätzlich alles untersuchen.* Für die Herleitung eines Bestimmtheitsgebots bleibt in diesem weiten Rahmen kein Raum.

b) Dementsprechend wird in jüngerer Zeit das *Bestimmtheitsgebot* hinsichtlich des Untersuchungsauftrages auch weniger aus den Grenzen der Parlamentsrechte als vielmehr *aus den Rechten betroffener Dritter* hergeleitet.³⁸ Danach können Vernehmungen durch Untersuchungsausschüsse zu Eingriffen in die Rechtsposition der Angehörten führen.

Solche Eingriffe seien im Rahmen des Übermaßverbotes allein zulässig zur Wahrung legitimer öffentlicher Belange. Ein derartiger öffentlicher Belang dürfte aber nicht völlig unbestimmt sein, sondern müßte zumindest konkret genug sein, um „Spekulation und Ausforschung“ zu verhindern. Dementsprechend wird etwa erörtert, ob jedenfalls für die Vernehmung Privater ein „Anfangsverdacht“ vom Ausschuß dargetan werden müsse.³⁹ So zutreffend derartige Erwägungen sind, so vermögen sie doch ein Bestimmtheitsgebot für den *Einsetzungsbeschluß* nicht zu begründen. Denn durch die Einsetzung eines Ausschusses findet eine Beeinträchtigung der Rechte Dritter zumeist noch nicht statt. Diese kann sich regelmäßig erst dann ergeben, wenn der Dritte von dem Ausschuß vernommen werden soll. Eine Vernehmung allein aufgrund des Einsetzungsbeschlusses ist aber nicht zulässig; vielmehr setzt sie darüber hinaus einen *Beweisbeschluß* voraus (§ 13 Abs. 1 UAGNW). Dieser begründet Thema und mögliche Gegenstände einer Anhörung und damit den möglichen Grad der Beeinträchtigung der Rechte von Befragten. Ist er erst die maßgebliche Eingriffsgrundlage, so können sich verfassungsrechtliche Anforderungen wegen möglicher Grundrechtsbeeinträchtigungen auch erst an ihn richten. Ist demgegenüber der *Einsetzungsbeschluß* *eingriffsneutral*, so vermag der *Eingriffsgedanke* konkrete verfassungsrechtliche Anforderungen an ihn nicht zu begründen. Die Rechtsstellung betroffener Dritter begründet so gleichfalls kein Bestimmtheitsgebot für den Einsetzungsbeschluß.

c) Läßt sich demnach ein verfassungsrechtliches Bestimmtheitsgebot für Einsetzungsbeschlüsse kaum ermitteln, so stellt sich die Frage nach der Auslegung des § 3 Abs. 1 Satz 1 UAGNW insbesondere unter dem Aspekt: „Wie bestimmt ist hinreichend bestimmt?“⁴⁰ Damit teilt dieses Bestimmtheitsgebot das Grundproblem der meisten gegenwärtig bekannten Bestimmtheitsanforderungen.⁴¹ Sinnvollerweise läßt sich das gebotene Maß an Bestimmtheit nur dann feststellen, wenn zuvor geklärt ist, wofür die Bestimmtheit „hinreichend“ sein muß.

§ 3 Abs. 1 UAGNW legt die Annahme nahe, der Sinn des Bestimmtheitsgebotes folge aus seinem Satz 2: Wenn die Untersuchung geeignet sein muß, dem Landtag Grundlagen für eine Beschlußfassung im Rahmen seiner allgemeinen Zuständigkeit zu vermitteln, und zugleich Beschlüsse des Landtages ihrerseits bestimmt sein müssen, so würde daraus möglicherweise ein Bestimmtheitsgebot auch für den Unter-

30 BayVfGH a.a.O. (Fn. 4); BWSfGH, JA 1977, 407 ff.; LG Frankfurt, NJW 1987, 787, 789; *Hilf*, NJW 1987, 537, 539.

31 *Hilf* ebd.; *Schleich*, Das Untersuchungsrecht des Bundestages, 1985, S. 56 ff.

32 Vgl. o. I. 1.

33 BVerfGE 67, 100, 139; *Scholz*, AÖR 1980, 589; *Hilf* a.a.O. (Fn. 31).

34 Für eine Beschränkung auf „abgeschlossene Vorgänge“ *Hilf* ebd.; „grundsätzlich“ ebenso BVerfGE ebd.; dagegen *Schröder*, ZParl 1986, 367, 371; *Bogs*, JZ 1985, 116 f.

35 In die gleiche Richtung etwa *Böckenförde* a.a.O. (Fn. 7), S. 17; *Scholz*, AÖR 1980, 589, 597; *Mengel*, EuGRZ 1984, 97, 98; *Schleich* a.a.O. (Fn. 31).

36 Dazu o. I. 2 a.

37 Dazu BVerfGE 67, 100, 139 ff.

38 Insbesondere BayVfGH und *Hilf* a.a.O. (Fn. 30).

39 Bejahend LG Frankfurt, NJW 1987, 787, 789; verneinend BayVfGH ebd.

40 S. etwa *Schneider*, AK-GG 1984, Art. 44, Rn. 6: „Dabei sind an dieses Bestimmtheitsanforderung im Zeitpunkt der Einsetzung nicht allzu strenge Anforderungen zu stellen“; zurückhaltend auch *Jekoywitz*, Neue Erfahrungen mit dem Recht parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, 1986, S. 15 ff.

41 S. allgemein schon *Gusy*, DVBl 1979, 575 ff.

suchungsgegenstand herzuleiten sein. Eine solche Herleitung greift aber zu weit: Weder braucht die gesamte Untersuchung Unterlagen nur für einen einzigen Beschluß des Landtages zu liefern; noch läßt sich ex ante bereits hinreichend erkennen, ob möglicherweise Bedarf für Parlamentsbeschlüsse bestehen könnte oder nicht. Die Untersuchung soll gerade diese Frage überhaupt erst klären. Aus der Konkretheit oder Abstraktheit eines Untersuchungsauftrages läßt sich demnach – im Zeitpunkt des Auftrags – noch keinesweges auf die mögliche Bestimmtheit oder Unbestimmtheit von späteren Parlamentsbeschlüssen schließen. Dementsprechend hängt die Bestimmtheit beider Beschlüsse – des Einsetzungs- und der möglichen späteren Folgebeschlüsse – nicht notwendig zusammen. Auf solche Weise läßt sich demnach ein Bestimmtheitsgrundsatz weder aus Art. 41 LV NW noch aus Art. 44 GG herleiten. Vielmehr will § 3 Abs. 1 Satz 2 UAGNW lediglich das Untersuchungsrecht auf die allgemeinen Parlamentskompetenzen beschränken; eine Beschränkung, die schon gegenwärtig durch die „Korollartheorie“ aus dem Verfassungsrecht hergeleitet wird.⁴² Darin – und nicht im Bestimmtheitsgebot – erschöpft sich der Sinn dieser Bestimmung.

d) Wenn sich demnach das Bestimmtheitsgebot des § 3 Abs. 1 Satz 1 UAGNW weder aus den Rechten von Exekutive und Justiz – sie haben keinen Anspruch auf untersuchungsfreie Räume über ihre exklusiven Kompetenzen hinaus – noch aus den Rechten betroffener Bürger – sie werden nicht durch die Einsetzungs-, sondern erst durch die Beweisbeschlüsse betroffen – herleiten lassen, so kann der Adressat des Einsetzungsbeschlusses und der an ihn gerichteten Rechtmäßigkeitsgebote nicht außerhalb, sondern nur innerhalb des Parlaments gesucht werden. Erste Hinweise darauf gibt bereits § 3 Abs. 1 Satz 1 UAGNW selbst, wenn er das Bestimmtheitserfordernis nicht nur auf den Einsetzungsbeschluß, sondern zugleich auf den Einsetzungsantrag ausdehnt. Sind antragstellender und einsetzender Personenkreis vielfach, wenn auch nicht notwendig, verschieden, so kann daraus geschlossen werden: *Erster Adressat des Bestimmtheitsgebotes ist das Plenum des Landtages, welches den Untersuchungsausschuß einsetzt.* Darin erschöpft sich aber der Adressatenkreis nicht, wie § 3 Abs. 2 UAGNW (i. V. m. § 3 Abs. 3 UAGNW) zeigt. Ist danach der Untersuchungsausschuß an den Untersuchungsauftrag gebunden und zu dessen Erweiterung nur das Plenum berechtigt, so zeigt sich ein *weiterer Adressat des Bestimmtheitsgebotes: der eingesetzte Ausschuß selbst.* Für diese beiden Adressaten muß die Bestimmtheit von Einsetzungsantrag und -beschluß „hinreichend“ sein.

Aus dem systematischen Kontext läßt sich zugleich erkennen, zu welchem Zweck die Bestimmtheit „hinreichend“ sein muß. Hier lassen sich gleichfalls zwei Dimensionen erkennen:

(1) Zunächst grenzt das Bestimmtheitsgebot die Rechte des antragstellenden von denjenigen des einsetzenden Personenkreises ab. Auf der Grundlage des Einsetzungsantrages muß dessen Adressat, das Parlament, erkennen können, ob es verpflichtet ist, jenem Antrag nachzukommen; oder aber ob ihm ein Ablehnungsrecht zusteht. Besteht ein Ablehnungsrecht insbesondere, wenn der Untersuchungsausschuß sich auf Gegenstände bezieht, welche nicht der Untersuchungskompetenz des Landtages unterliegen,⁴³ so folgt daraus der erste Bestimmtheitsgrad: *Einsetzungsantrag und -beschluß müssen den maßgeblichen Untersuchungsgegenstand jedenfalls so weit erkennen lassen, daß entschieden werden kann, ob dieser Gegenstand in die Kontrollkompetenz des Landtags fällt oder nicht.*

(2) Daneben ist der Einsetzungsbeschluß die maßgebliche Grundlage für die Tätigkeit des Untersuchungsausschusses. Darf dieser die Grenzen jenes Beschlusses nicht überschreiten, so muß er zunächst einmal wissen, welches überhaupt diese Grenzen sind. Das gilt umso mehr, als zu einer Änderung des Untersuchungsgegenstandes allein der Landtag berechtigt ist. Will § 2 Abs. 2 UAGNW somit ein Eingreifen des Untersuchungsausschusses in Rechte des Landtages verhindern, so muß der Ausschuß aus dem Einsetzungsbeschluß erkennen können, wo die eigenen Rechte enden und diejenigen des Plenums beginnen: *Der Einsetzungsbeschluß muß demnach die Grenzen des Untersuchungsgegenstandes jedenfalls insoweit erkennen lassen, daß entschieden werden kann, wann der Untersuchungsausschuß seinen Auftrag überschreitet und dadurch in die ausschließliche Zuständigkeit des Landtags eingreift.*

Das Bestimmtheitsgebot des § 3 Abs. 1 Satz 1 UAGNW hat somit weniger dirigierende als vielmehr limitierende Gehalte. Es schützt das Parlament, nicht hingegen Dritte. Weitergehende verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebote für den Einsetzungsbeschluß gibt es darüber hinaus nicht.

II. Befugnisse der Untersuchungsausschüsse

Das Verhältnis von Parlamentsaufgaben und Untersuchungsrechten läßt sich nach den bisher gefundenen Ergebnissen so umschreiben: Das Untersuchungsrecht sagt nichts darüber, *was* das Parlament darf; es enthält vielmehr allein Aussagen darüber, *wie* das Parlament ohnehin vorhandene Aufgabe erfüllen darf. Es verleiht dem Landtag also *keine zusätzlichen Aufgaben*, sondern *allein zusätzliche Befugnisse*. Die besonderen Befugnisse ergeben sich gerade aus dem Untersuchungsrecht, wie es in Art. 41 LV NW sowie im UAGNW ausgeprägt ist. Dabei nennt Art. 41 LV NW drei Rechtsgrundlagen, welche Ansprüche von Untersuchungsausschüssen begründen können, nämlich

– den *Untersuchungsanspruch gemäß Art. 41 Abs. 1 Satz 2 LV NW*. Dieser begründet konkrete Rechte des Ausschusses und korrespondierende Pflichten, insbesondere solche der Exekutive.⁴⁴

– den Anspruch auf *Rechts- und Amtshilfe* nach Art. 41 Abs. 2 Satz 1 LV NW, zu welchem das Recht auf Aktenvorlage gemäß Art. 41 Abs. 2 Satz 3 LV NW zählt.

– die *Befugnisse des Ausschusses* aus Art. 41 Abs. 1 Satz 6 LV NW i. V. m. §§ 13 ff. UAGNW. Diese „Befugnisse“ sind weitgehend der StPO nachgebildet, auf welche Art. 41 Abs. 3 LV NW a. F. verwies und auf welche Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG noch heute erweist.

1. Der Untersuchungsanspruch gemäß Art. 41 Abs. 1 Satz 2 LV NW

Der Untersuchungsanspruch begründet die besonderen Befugnisse, welche dem Parlament im Untersuchungsverfahren zuwachsen. Sie entstehen, soweit (1) das Parlament einen Untersuchungsausschuß eingesetzt hat, der (2) eine Untersuchung zum Gegenstand hat, welche in die Untersuchungskompetenz des Landtages fällt, (3) sofern die beabsichtigte Untersuchungshandlung im Rahmen des konkreten Auftrags des Ausschusses liegt. Maßgeblich für die Beurteilung dieser Rechtsfragen ist der jeweilige *Beweisbe-*

42 S. o. Fn. 5.

43 BayVfGH, NVwZ 1986, 822.

44 Zur parallelen Situation auf Bundesebene aus Art. 44 GG s. BVerfGE 67, 100, 127 ff.

schluß, welchen der Ausschuß nach Maßgabe des § 13 UAGNW zu treffen hat. Liegen die drei genannten Voraussetzungen vor, so sind die Betroffenen verpflichtet, die in dem Beweisbeschluß genannten Handlungen vorzunehmen; etwa Unterlagen herauszugeben oder zu Aussagen zu erscheinen. Kommen sie der Aufforderung nicht nach, so sind die Zwangsmittel nach §§ 16, 21 UAGNW zulässig. Halten sie den Beweisbeschluß für rechtswidrig, weil etwa der Beweisgegenstand außerhalb der Zuständigkeit des Landtags liegt oder den Auftrag des Ausschusses überschreitet, so können sie gegen den Beschluß des Untersuchungsausschusses die Verwaltungsgerichte anrufen,⁴⁵ gegen die Zwangsmaßnahmen des Amtsgerichts die Beschwerde nach § 27 Abs. 2 UAGNW einlegen. Ob diese Trennung der Gerichtszweige wirklich Vorteile bringt, ist keineswegs gesichert. Hier ist das UAGNW sehr an strafprozessualen Vorstellungen orientiert, ohne eine Harmonisierung zwischen materiellem Untersuchungsrecht einerseits und strafprozessualen Vollstreckungsrecht andererseits zu bewirken.⁴⁶ Entsteht der Anspruch aus Art. 41 Abs. 1 Satz 2 LV NW mit dem Untersuchungsauftrag, so wird er durch diesen inhaltlich zugleich begründet und begrenzt. Gegen außenstehende Dritte, die nicht Gegenstand des Untersuchungsauftrages sind – sei es, daß sie es gar nicht sein dürfen; sei es, daß sie nicht vom konkreten Untersuchungsauftrag erfaßt werden –, sind keine Maßnahmen nach Art. 41 Abs. 1 LV NW zulässig. Sie können allein von den sonstigen Befugnissen des Ausschusses erfaßt werden. Daraus folgt eine zentrale Grenze der möglichen Adressaten derartiger Ansprüche des Landtags. Richtet sich etwa das parlamentarische Kontrollrecht des Landtages allein gegen die Organe des Landes NW, so richten sich auch die daraus folgenden Ansprüche allein gegen die Landesorgane.⁴⁷ Dazu zählen weder Bundesorgane noch Staatsorgane anderer Bundesländer; und zwar unabhängig von dem Ort ihres Sitzes. Letztere unterliegen in keinem Fall der parlamentarischen Kontrolle des Landtags und sind daher auch nicht zulässige Adressaten parlamentarischer Untersuchungen.

Innerhalb der so umschriebenen Untersuchungsansprüche aus der LV richten sich die Grenzen der Beweiserhebung nach verfassungsrechtlich zugelassenen, gesetzlich ausgeformten Grundsätzen. Diese Grundsätze sind insbesondere in §§ 17, 21 UAGNW i. V. m. § 96 StPO geregelt. Dabei ist § 17 UAGNW insoweit lückenhaft, als hier eine Verweisung auf § 54 StPO fehlt. Damit stellt sich die Frage, welche Bedeutung einer fehlenden beamtenrechtlichen Aussagegenehmigung im Untersuchungsverfahren zukommt. Daß eine solche Genehmigung auch in der Enquete nicht völlig ohne Bedeutung sein soll, zeigt bereits § 14 Abs. 1 UAGNW: Wenn dort die Landesregierung verpflichtet wird, Aussagegenehmigungen zu erteilen, so kann eine solche Genehmigung vor dem Untersuchungsausschuß nicht völlig unerheblich sein. Die Lücke wegen der fehlenden Verweisung auf § 54 StPO ist daher in analoger Anwendung des § 17 Abs. 1 UAGNW zu schließen.⁴⁸ Bei dieser Lückenschließung sind allerdings die Besonderheiten des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens zu berücksichtigen. Dabei ist die Landesregierung für die Erteilung der Aussagegenehmigung an § 14 UAGNW und nicht allein an §§ 64f. LBG NW gebunden. Für die Versagung der Genehmigung gilt dementsprechend die Sondervorschrift des § 14 UAGNW.

Demgegenüber verweist § 21 Abs. 1 Satz 2 UAGNW für die Grenzen von Herausgabeansprüchen auf die §§ 94ff. StPO. Daß diese im parlamentarischen Untersuchungsverfahren nicht ohne Modifikationen angewendet werden können, hat

das Bundesverfassungsgericht eingehend dargelegt.⁴⁹ Das gilt insbesondere hinsichtlich der Notwendigkeit der Geheimhaltung und des Ausschlusses der Öffentlichkeit von der Beweiserhebung über geheimzuhaltende Tatsachen. Hier ermöglichen §§ 9f. UAGNW ein differenziertes Instrumentarium, welches jedenfalls eine den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts entsprechende Handhabung im Einzelfall ermöglicht.

2. Amtshilfeansprüche von Untersuchungsausschüssen

a) Art. 41 Abs. 2 Satz 1 LV NW verpflichtet „die Gerichte und Verwaltungsbehörden“ zu Rechts- und Amtshilfe gegenüber Untersuchungsausschüssen des Landtags. Die Vorschrift entspricht wörtlich Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG. Der Anspruch auf Amtshilfe umfaßt auch den Anspruch auf Aktenvorlage (Art. 41 Abs. 2 Satz 3 LV NW)⁵⁰ Umfang und Grenzen jenes Anspruchs sind jedoch nirgends normiert. Insbesondere das UAGNW enthält hierzu keinerlei nähere Regelungen, da § 22 UAGNW sich allein auf die Ausführung des Art. 41 Abs. 2 Satz 2 LV NW beschränkt und § 14 UAGNW im wesentlichen Art. 41 Abs. 2 Satz 3 LV NW betrifft. Ausführungsnormen zu dessen Satz 1 sind demgegenüber nicht aufgenommen. Daher kann die entstehende Lücke nur im Wege der analogen Anwendung anderer vorhandener Rechtsnormen geschlossen werden. Rechtsprechung und Literatur wenden überwiegend § 96 StPO auf das Amtshilfe-recht an.⁵¹ Danach soll etwa die Konkretisierung des (hier fehlenden) Amtshilfe-rechts aus dem Strafprozeßrecht geleistet werden. Eine derartige Analogie war auch zumindest so lange sinnvoll, wie es zur Regelung der Amtshilfematerie keine Sonderbestimmungen gab. Inzwischen enthalten jedoch die §§ 4ff. VwVfG und die parallelen Verfahrensgesetze derartige Regelungen, welche gerade für die hier maßgebliche Materie gelten. Dementsprechend liegt es heute näher, diese Bestimmungen analog anzuwenden und auf eine Anlehnung an die StPO zu verzichten. Für eine derartige Analogie zum VwVfG sprechen mehrere Erwägungen: Zunächst liegt die analoge Anwendung von Vorschriften über die „Amtshilfe“ thematisch näher, wenn die Anwendung auf eine andere Materie erfolgt, die ihrerseits als „Amtshilfe“ bezeichnet wird. Sodann enthalten §§ 4ff. VwVfG ausführlichere Regelungen des Gegenstandes als etwa die StPO. Schließlich liegt jedenfalls im Bereich des Landes die analoge Anwendung von Landesrecht näher als diejenige von Bundesrecht. Eine inhaltliche Änderung wird durch eine derartige Neuorientierung bezüglich der anwendbaren Rechtsnormen nur partiell bewirkt. So findet beispielsweise § 96 StPO in § 5 Abs. 2 VwVfG seine Entsprechung für das Amtshilfe-recht; insoweit ergeben sich konkrete Änderungen kaum.

45 BVerfG a.a.O. (Fn. 5), S. 894; solchen Rechtsschutz gewährt etwa OVG NW, NVwZ 1987, 606.

46 Zu dieser Trennung näher BVerfG a.a.O. (Fn. 5), S. 895; kritisch zur Rechtswegeaufspaltung Ossenbühl, GS Martens, 1987, S. 177ff.

47 Dementsprechend leitet BVerfGE 67, 100, 128, aus Art. 44 Abs. 1 GG Befugnisse des Bundestages lediglich gegenüber solchen staatlichen Stellen her, die seiner Kontrolle unterliegen: „Das Recht auf Vorlage von Akten der dem Bundestag verantwortlichen Regierung ist Bestandteil des parlamentarischen Kontrollrechts.“

48 BVerfGE 67, 100, 133ff.; Dickersbach in Geller/Kleinrahm, LVNW, 3. A., 1977, Erl. 9c cc (S. 12); Überblick über den Meinungsstand bei Schleich, Das Untersuchungsrecht des Bundestages, 1985, S. 68; Scholz, AÖR 1980, 564.

49 BVerfGE ebd.; BVerfG a.a.O. (Fn. 5), S. 894f.

50 BVerfGE 67, 100, 128f., hält dies im Bund-Länder-Verhältnis immerhin für möglich, sofern ein Untersuchungsausschuß des Bundes Akten des Landes anfordert.

51 Zuletzt etwa Schleich a.a.O. (Fn. 48), S. 47.

Derartige Analogien vermögen allerdings nicht den Anwendungsbereich der von Art. 41 Abs. 2 Satz 1 LV NW begründeten Amtshilfeansprüche zu erweitern oder einzuengen. Vielmehr ist das VwVfG zur Ausfüllung der Lücken anzuwenden, welche dadurch entstehen, daß §§ 14, 22 UAGNW kein Ausführungsrecht gegenüber Art. 41 Abs. 2 Satz 1 LV NW enthalten. Nur in den dadurch offen gelassenen Bereich fließt das Amtshilfeamt ergänzend ein. Der gegenständliche Umfang des Amtshilfeanspruchs richtet sich daher nach Art. 41 Abs. 2 LV NW; die Ausgestaltung des Anspruchs hingegen kann – unter Berücksichtigung der Besonderheiten des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens – dem Verwaltungsrecht entnommen werden.

b) In diesem Sinne kann ein *Amtshilfeanspruch gegen den Bund* auf Aktenvorlage nur dann entstehen, wenn Art. 41 Abs. 2 LV NW gerade die Untersuchungsausschüsse des Landes berechtigt und den Bund verpflichtet. Die Berechtigung der Untersuchungsausschüsse folgt unmittelbar aus dem System des Art. 41 LV NW: Wenn dieser das parlamentarische Untersuchungsrecht und die Rechtsstellung der Untersuchungsausschüsse regelt, so betrifft die Verpflichtung zur Rechts- und Amtshilfe offensichtlich die Pflicht gegenüber dem Untersuchungsausschuß. Demgegenüber ist die *Verpflichtung des Bundes aus Art. 41 Abs. 2 LV NW zu verneinen*. Die Landesverfassung bindet allein die Staatsgewalt des Landes NW. Dazu zählen alle Stellen, deren Handeln rechtlich dem Land zugerechnet wird. Hierzu zählen nicht die Bundesorgane. Vielmehr sind diese allein Stellen des Bundes und daher auch keine Adressaten der Landesverfassung. Begründet Art. 41 Abs. 2 LV NW danach Amtshilfepflichten für Gerichte und Behörden des Landes,⁵² so kann aus dieser Vorschrift kein Amtshilfeanspruch gegen die Bundesregierung hergeleitet werden. Insofern vermag Art. 41 Abs. 2 Satz 1 LV NW hinsichtlich möglicher Anspruchsgegner keine Erweiterung gegenüber Art. 41 Abs. 1 Satz 2 LV NW zu bewirken.

Ein *Amtshilfeanspruch eines Untersuchungsausschusses des Landtages gegen den Bund aus Art. 44 Abs. 3 GG* kommt gleichfalls nicht in Betracht. Zwar bindet dieser als Bundesrecht auch Stellen des Bundes. Er berechtigt allerdings lediglich Untersuchungsausschüsse, die gemäß Art. 43 GG eingesetzt sind. Dies sind allein Untersuchungsausschüsse des Bundestages, nicht hingegen solche des Landtages. Bundesbehörden sind also aus Art. 44 Abs. 3 GG nur zur Amtshilfe gegenüber Untersuchungsausschüssen des Bundestages, nicht gegenüber solchen der Länder verpflichtet. Da ein Amtshilfeanspruch für den Landtag somit weder aus Bundes- noch aus Landesrecht besteht, kann zugleich die Frage offen bleiben, ob bei derartigen „gesetzesüberschreitender Amtshilfe“ das für die ersuchende⁵³ oder das für die ersuchte Stelle⁵⁴ geltende Amtshilfeamt anzuwenden ist.⁵⁵

Eine *Erweiterung der Amtshilfeansprüche* von Untersuchungsausschüssen des Landes kann sich demnach allein noch *aus Art. 35 GG* ergeben. Voraussetzung dafür ist jedoch, daß diese Bestimmung auf Untersuchungsausschüsse überhaupt anwendbar ist. Nach ihrem ausdrücklichen Wortlaut berechtigt und verpflichtet sie zwar Stellen des Bundes und der Länder, kann also auch Amtshilfeansprüche des Landes gegen den Bund begründen. Insofern geht sie ihrem Anwendungsbereich nach sowohl über Art. 44 Abs. 3 GG als auch über Art. 41 Abs. 2 LV NW hinaus. In diesem Rahmen berechtigt Art. 35 GG alle „Behörden und Gerichte“. Ob Untersuchungsausschüsse – unabhängig davon, ob sie vom Bund oder vom Land eingesetzt sind – diese

Anforderungen erfüllen, ist außerordentlich umstritten.⁵⁶ Auf die Beantwortung jener Fragen kommt es aber für die Anwendung des Art. 35 GG auf Untersuchungsausschüsse nicht an. Das Grundgesetz selbst hat nämlich entschieden, daß Untersuchungsausschüsse nicht dem Anwendungsbereich des Art. 35 GG unterfallen sollen. Anders ist die Existenz des Art. 44 Abs. 3 GG nicht zu erklären: Wenn auf die Untersuchungsausschüsse bereits Art. 35 GG anwendbar wäre, so würde jener Vorschrift kein eigener Anwendungsbereich mehr zukommen. Sie würde lediglich aussprechen, was ohnehin schon geltendes Verfassungsrecht wäre. Da hiervon aber nicht ausgegangen werden kann – keine Vorschrift ist so auszulegen, daß ihr keinerlei eigener Sinngehalt mehr zukommt –, so ist schon aus der Existenz des Art. 44 Abs. 3 GG der Schluß zu ziehen: Amtshilfe für Untersuchungsausschüsse ist nur nach dieser Vorschrift, nicht hingegen nach Art. 35 GG zu leisten.⁵⁷ Gilt dies explizit schon für Untersuchungsausschüsse des Bundes, so ist erst recht kein Aspekt erkennbar, unter welchen die allgemeinen Amtshilfeamtregelungen auf Untersuchungsausschüsse der Landtage unmittelbar oder analog finden sollen.

c) Ebenso wenig wie gegen Stellen des Bundes entstehen Amtshilfeansprüche von Untersuchungsausschüssen des Landtages gegen Stellen anderer Bundesländer.

3. Befugnisse der Untersuchungsausschüsse aus §§ 13 ff. UAGNW

§§ 13 ff. UAGNW regeln die „Beweiserhebung“ durch die Untersuchungsausschüsse. Zu diesem Zweck enthalten sie sowohl Bestimmungen, welche die Vorbereitung des Beweisverfahrens betreffen (etwa §§ 14 Abs. 1, 21 UAGNW), als auch solche für das unmittelbare Verfahren vor dem Ausschuss selbst. Die gemäß § 41 Abs. 1 Satz 6 LV NW eingeräumten „Befugnisse“ des Ausschusses treten an die Stelle der ursprünglichen Verweisung auf die StPO, wie sie noch Art. 41 Abs. 3 LV NW a. F. enthielt. Dabei ist allerdings der Rückgriff auf das Strafprozeßrecht noch keineswegs vollständig beseitigt, wie insbesondere §§ 17 Abs. 1, 3, 20 Abs. 3, 21 Abs. 1 Satz 2 UAGNW verdeutlichen, indem sie ihrerseits auf die StPO verweisen.

Die Befugnisse der Untersuchungsausschüsse aus dem UAGNW reichen personell über den Kreis derjenigen hinaus, auf welche die Untersuchungskompetenz des Landtages sich bezieht.⁵⁸ Auch wer nicht selbst zum Gegenstand von Untersuchungen gemacht werden kann, kommt als *Zeuge* oder als *Sachverständiger* bzw. als *herausgabepflichtiger Besitzer von Beweismitteln* in Betracht. Zwar ist damit noch keine konkrete Aussage darüber getroffen, wer in jener Eigenschaft gehört werden kann bzw. gegenüber wem Herausgabeansprüche geltend gemacht werden können. Gilt eine solche Bestimmung und ist zugleich niemand von vornherein aus ihrem möglichen Adressatenkreis ausgeschlossen, so erscheint demnach grundsätzlich „jedermann“ als potentiell Verpflichteter. Die Befugnisse richten

52 Dickersbach a.a.O. (Fn. 48), Art. 41 Anm. 9c dd (S. 13).

53 So OVG NW, U. v. 10. 9. 1984, 20 A 2512/83.

54 BVerwG, NVwZ 1986, 1199.

55 Dazu eingehend Schnapp, DVBl 1987, 561.

56 Bejahend von Mangoldt/Klein, GG, Art. 44 Anm. 3 5d; Maunz in Maunz/Dürig, GG, Art. 35 Rn. 8; Versteyl in von Münch, GG, 2. A., 1983, Art. 44 Rn. 23.

57 So zu Recht Schmieder, AK-GG, 1984, Art. 44 Rn. 16; Dickersbach a.a.O. (Fn. 52); Lässig, DÖV 1976, 727, 731.

58 S. dazu o. I.; zu den einzelnen Zwangsmitteln eingehend BVerfG, NJW 1988, 897, 898f.

sich dann prinzipiell gegen alle natürlichen und juristischen Personen des bürgerlichen und des öffentlichen Rechts.⁵⁹

Dessen ungeachtet soll dies aber nur mit erheblichen Einschränkungen gelten. Der Grund dafür folgt aus dem *Geltungsbereich des Landesrechts*. Das Landesrecht gilt nur im jeweiligen Bundesland. Über diesen Bereich darf kein Land in räumlicher oder personeller Hinsicht hinausgreifen. Dabei wird ein gegenständlicher Bezug sowohl des Untersuchungsgegenstandes als auch der Untersuchungshandlung zum Land gefordert.⁶⁰ Mag hier der personelle Faktor eines solchen Bezuges eher konturenarm bleiben, da die Länder keine Landesstaatsangehörigkeit kennen, so treten statt dessen andere Anknüpfungspunkte an seine Stelle. Als engstes Kriterium wird das räumliche genannt. Bestehen demnach landesrechtliche Rechte und Pflichten nur auf dem Territorium des jeweiligen Landes, so durfte etwa das Land Niedersachsen den in Baden-Württemberg wohnenden Leiter einer in Wiesbaden ansässigen Bundesbehörde nicht verpflichten, zur Anhörung eines Untersuchungsausschusses zu erscheinen⁶¹. So umstritten diese Rechtsansicht auch ist, so bedarf jedoch weder sie noch die daran geübte Kritik⁶² einer Vertiefung. Denn schon nach dieser engsten Ansicht entsteht ein Unterstützungsanspruch von Untersuchungsausschüssen des nordrhein-westfälischen Landtags gegen den Bund, da dieser – oder jedenfalls die Bundesministerien – in Nordrhein-Westfalen ansässig ist. Hier besteht demnach der geforderte räumliche Bezug im Sinne der Gebietsansässigkeit. Damit kann insoweit aus föderalistischen Gründen *keine Freistellung des Bundes von Unterstützungsansprüchen nach nordrhein-westfälischem Landesrecht entstehen*. Der Bund ist demnach in Nordrhein-Westfalen verpflichtet, mit seinen in Nordrhein-Westfalen ansässigen Behörden Unterstützungsansprüche eines nordrhein-westfälischen Untersuchungsausschusses zu erfüllen. Zu diesen Behörden zählen Bundesregierung und Bundesministerien.

III. Zusammenfassung

Das Untersuchungsrecht des Landtages findet seine Grenzen in den bundesstaatlichen Regelungen des Grundgesetz-

zes. Das gilt sowohl hinsichtlich des Auftrages von Untersuchungsausschüssen als auch hinsichtlich ihrer Befugnisse. Die Aufgaben von Untersuchungsausschüssen entsprechen denjenigen des Landtages. Da diesem in der geltenden Rechtsordnung kein einheitlicher Aufgabenbereich zugewiesen ist, empfiehlt sich wegen der prinzipiellen Allzuständigkeit des Parlaments im demokratischen Staat ein umgekehrtes Vorgehen: Parlamentarische Kompetenzen bestehen so weit, wie eine Materie dem Landtag nicht ausdrücklich entzogen ist. Solche negativen Kompetenznormen können aus bundesstaatlichen, gewaltenteilenden oder grundrechtlichen Aspekten folgen.

Das Untersuchungsrecht verleiht dem Landtag keine zusätzlichen Aufgaben, sondern allein zusätzliche Befugnisse. Am weitesten reichen diese gegenüber dem Adressaten der jeweiligen Untersuchung. Demgegenüber bleiben die Rechts- und Amtshilfeansprüche, die nur gegen Stellen des Landes bestehen, und die allgemeinen Befugnisse der §§ 13 ff. UAGNW deutlich zurück.

Die Neuregelungen des Untersuchungsrechts in NW haben den Rückgriff auf Normen des Strafprozessrechts nicht vollständig entbehrlich gemacht. Ein solcher Rückgriff geschieht partiell im Wege der Verweisung, partiell im Wege der Analogie.

59 OVG Lüneburg, NVwZ 1986, 845, 846; Laurer, Der parlamentarische Untersuchungsausschuß, 1984, S. 77; Schröder, ZParl 1986, 367, 380; Hilf, NVwZ 1987, 541; ähnlich OLG Köln, NJW 1985, 336, welches die vergleichbare Fallkonstellation nach Amtshilfeamt beurteilt; zustimmend Jekewitz, NStZ 1985, 395, 396.

60 Grundlegend Vogel, Der räumliche Geltungsbereich der Verwaltungsnormen, 1965, für Untersuchungsausschüsse erstmals *Lässig*, DÖV 1976, 727, 730; Überblick bei Hilf a.a.O. (Fn. 3), S. 542; für Nordrhein-Westfalen *Dickersbach* a.a.O. (Fn. 5), Art. 41 Anm. 11 c dd (S. 23).

61 OVG Lüneburg a.a.O. (Fn. 59); Laurer a.a.O. (Fn. 59); Schröder a.a.O. (Fn. 59).

62 BVerwG, 7 C 37.87 v. 19. 5. 1988; VG Hannover, B. v. 24. 10. 1985 – 6 A 130/85, S. 13 ff.; Hilf a.a.O. (Fn. 59).