



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen WD 2-1/52-1571

23. April 2008

## Antrag auf Feststellung des Betroffenenstatus

### A. Anlass und Auftrag

Der Untersuchungsausschuss 15/1 „Arp“ hat in seiner 2. Sitzung am 3. April 2008 zu Punkt 3 der Tagesordnung „Beratung gemäß § 15 Abs. 1 UAG über einen vorliegenden Antrag betreffend die Feststellung des Betroffenenstatus“ folgenden Beschluss gefasst:

„Der Untersuchungsausschuss beschließt einstimmig, mit Blick auf die Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit und die komplexen rechtlichen Fragestellungen die Beratungen zu vertagen. Zur Unterstützung der Entscheidungsfindung wird der Wissenschaftliche Dienst gebeten, im Rahmen einer gutachtlichen Stellungnahme das Vorliegen der Voraussetzungen für die Zuerkennung des Betroffenenstatus zu prüfen und die sich hieraus ergebenden Konsequenzen für das weitere Untersuchungsverfahren darzustellen.“

Hintergrund dieses Beschlusses ist ein Schreiben der Rechtsanwälte [REDACTED] vom 27. März 2008 (vgl. Vorlage UA 15/1-7), in dem diese mitteilen, dass sie durch den Verein „Stiftung Hans Arp und Sophie Taeuber-Arp e.V.“ mit der Beratung und Vertretung im Zusammenhang mit dem Untersuchungsausschuss des Landtags Rheinland-Pfalz zu Vorgängen um das Arp Museum beauftragt worden seien. Zugleich stellen sie für den Verein (im Folgenden: Antragsteller) den Antrag auf Feststellung der Eigenschaft als Betroffener im Sinne des § 15 Abs. 1 des Landesgesetzes über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen (Untersuchungsausschussgesetz – UAG).

Zur Begründung wird auf den Einsetzungsbeschluss des Landtags vom 24. Januar 2008 (vgl. LT-Drs. 15/1908) verwiesen, aus dem sich ergebe, dass zwar ein etwaiges Fehlverhalten der Landesregierung geklärt werden solle, dass dies aber nach den im politischen Vorfeld und in der Öffentlichkeit erhobenen Vorwürfen in einem engen Zusammenhang mit Vorwürfen gegen den Antragsteller stehe. Das Land habe mit einer fristlosen Kündigung vertragswidriges Verhalten des Antragstellers behauptet. Da der Landesregierung der Vorwurf gemacht werden solle, zu lange mit dem Antragsteller zusammengearbeitet zu haben, werde im Untersuchungsverfahren auch zu prüfen sein, ob die Rechtsverletzung nicht gerade darin bestehe,

**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.**

dass mit unhaltbaren Vorwürfen die fristlose Kündigung ausgesprochen und damit das kulturell wertvolle gemeinsame Projekt Bahnhof Rolandseck gefährdet worden sei.

Die Begründung wird ergänzt und vertieft durch ein weiteres Schreiben der Rechtsanwälte [REDACTED] vom 21. April 2008 (Vorlage UA 15/12). Darin wird die Auffassung vertreten, dass es für die Zuerkennung des Betroffenenstatus ausreichen müsse, wenn natürliche oder juristische Personen infolge einer Untersuchung in rechtliches oder gesellschaftliches Zwielicht geraten. Weder der Umstand, dass es sich bei dem Antragsteller um eine private juristische Person handele, noch die Tatsache, dass der auf etwaige Fehler der Landesverwaltung bezogene Untersuchungsgegenstand „nur“ indirekt (hier aber zwangsläufig) auf die Seriosität und das Ansehen des Antragstellers abziele, stehe der Zuerkennung des Betroffenenstatus entgegen. Dass für den Antragsteller durch das vorliegende Untersuchungsverfahren die Gefahr eines Ansehensverlustes bestehe, wird sodann unter Bezugnahme auf den Einsetzungsbeschluss, den Redebeitrag des Staatssekretärs Prof. Dr. Hofmann-Göttig vor dem zuständigen Fachausschuss des Landtags vom 2. Oktober 2007, die Sitzung des Ausschusses vom 13. November 2007, die Plenardebatte vom 15. November 2007, die Pressekonferenz des Staatssekretärs Prof. Dr. Hofmann-Göttig vom 20. November 2007 sowie verschiedenen Äußerungen des Staatssekretärs gegenüber der Presse im Einzelnen näher begründet. Auf den Schriftsatz wird insoweit Bezug genommen.

## B. Stellungnahme

Zu den umstrittensten und zugleich schwierigsten Fragen im Recht der Untersuchungsausschüsse zählt nach wie vor die Rechtsstellung des sogenannten „Betroffenen“<sup>1</sup>. Besteht bereits Dissens darüber, ob es im Rahmen eines parlamentarischen Untersuchungsverfahrens überhaupt Auskunftspersonen gibt, denen aufgrund ihrer besonderen Betroffenheit von Verfassungen wegen ein privilegierter Status einzuräumen ist, so kann es nicht überraschen, dass weder eine einheitliche Gesetzgebung und Praxis noch eine gesicherte Rechtsprechung existieren<sup>2</sup>. Die Entscheidung über die Feststellung der Betroffenheit einer Person bereitet daher regelmäßig nicht unerhebliche Schwierigkeiten<sup>3</sup> und ist – von eindeutigen Fällen abgesehen – oft nicht mit letzter Eindeutigkeit zu treffen<sup>4</sup>. Dies gilt auch für die nachfolgend vorgenommene Untersuchung.

An die Darstellung der einschlägigen gesetzlichen Regelungen des Untersuchungsausschussgesetzes und der bisherigen parlamentarischen Praxis (dazu unter I.) schließt sich die

---

<sup>1</sup> Vgl. Schröder, Verhandlungen des 57. DJT (1988), Bd. I, S. E 45; Quaas/Zuck, NJW 1988, 1873, 1877.

<sup>2</sup> Vgl. Glauben, in: ders./Brocke, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern. Ein Handbuch, 2005, § 23 Rn. 1 ff.; Schröder, Verhandlungen des 57. DJT (1988), Bd. I, S. E 45 f.

<sup>3</sup> Vgl. Quaas/Zuck, NJW 1988, 1873, 1877.

<sup>4</sup> Hierauf weist schon Partsch in seinem Gutachten für den 45. DJT hin, vgl. Verhandlungen des 45. DJT (1964), Bd. I Teil 3, S. 111 ff.

Prüfung der Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 Satz 1 UAG an (dazu unter II.). Sodann werden die Folgen einer etwaigen ablehnenden Entscheidung des Ausschusses beleuchtet (dazu unter III.). Schließlich wird ein Beschlussvorschlag unterbreitet (dazu unter C.).

## **I. Die Regelungen zum Betroffenenstatus im Untersuchungsausschussgesetz und die bisherige parlamentarische Praxis**

### **1. Gesetzliche Ausgangslage**

Gemäß § 15 Abs. 1 Satz 1 UAG sind Betroffene natürliche und juristische Personen, gegen die sich nach dem Sinn des Untersuchungsauftrags die Untersuchung richtet. Nach § 15 Abs. 1 Satz 2 UAG stellt der Untersuchungsausschuss auf Antrag eines Mitglieds oder der Landesregierung mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder fest, wer Betroffener ist; antragsberechtigt sind auch natürliche und juristische Personen, die geltend machen, dass bei ihnen die Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 Satz 1 UAG vorliegen.

Betroffene dürfen gemäß § 15 Abs. 2 Satz 1 UAG als Zeugen vernommen, allerdings nicht vereidigt werden (§ 20 Abs. 4 Nr. 4 UAG). Ihnen steht allerdings, wie dem Beschuldigten im Strafverfahren, ein Aussageverweigerungsrecht zu; die Formulierung in § 15 Abs. 2 Satz 2 UAG ist insoweit missverständlich<sup>5</sup>. Dies gilt nicht für Mitglieder der Landesregierung oder andere Amtsträger, soweit sich die Untersuchung auf ihre Amtsführung bezieht, sowie für Angehörige des öffentlichen Dienstes, soweit von ihnen Auskunft über dienstliche Vorgänge einschließlich ihrer eigenen Amtsführung verlangt wird (§ 15 Abs. 2 Satz 2 zweiter Halbsatz). Entsprechendes gilt für ehemalige Mitglieder der Landesregierung, ehemalige Amtsträger und ehemalige Angehörige des öffentlichen Dienstes (§ 15 Abs. 2 Satz 3 UAG). Im Übrigen stehen den Betroffenen dieselben Zeugnis- und Auskunftsverweigerungsrechte wie einem Zeugen zu (§ 15 Abs. 2 Satz 4 UAG).

Soweit dies zur Wahrnehmung ihrer Rechte erforderlich ist, können Betroffene auch an der nicht öffentlichen und vertraulichen Beweisaufnahme teilnehmen und Fragen an die Zeugen und Sachverständigen stellen (§ 15 Abs. 3 Satz 1 UAG). Eine Teilnahme an der nicht öffentlichen Beratungssitzung ist ihnen dagegen verwehrt<sup>6</sup>. Der Untersuchungsausschuss kann Betroffene von der Beweisaufnahme ausschließen, wenn zu befürchten ist, ein Zeuge werde bei seiner Vernehmung in Gegenwart des Betroffenen nicht die Wahrheit sagen; von nicht öffentlichen und vertraulichen Beweisaufnahmen können Betroffene außerdem ausgeschlossen werden, soweit Gründe der Geheimhaltung dies gebieten (§ 15 Abs. 3 Satz 2 UAG). Nach der Wiedenzulassung zur Beweisaufnahme sind die Betroffenen über die in ihrer Abwesenheit er-

---

<sup>5</sup> Vgl. *Glauben*, in: ders./Brockner, HdB. UA (Fn. 2), § 23 Rn. 37; *Brockner*, LKRZ 2007, 414, 417; *Kohl*, Die Rechtsstellung des Betroffenen nach Art. 44 Abs. 2, S. 1 GG und den entsprechenden Regelungen in den Länderverfassungen, 2001, S. 183 f.

<sup>6</sup> Vgl. *Glauben*, in: ders./Brockner, HdB. UA (Fn. 2), § 23 Rn. 23.

folgte Beweisaufnahme und ergangenen Beschlüsse des Untersuchungsausschusses zu unterrichten, es sei denn, dass der Unterrichtung Geheimhaltungsgründe entgegenstehen.

Der Untersuchungsausschuss kann Betroffenen gestatten, sich zur Wahrnehmung ihrer vorstehend dargestellten Rechte eines Rechtsbeistandes zu bedienen. Entgegen der Formulierung in § 15 Abs. 4 UAG, wonach die Zulassung des anwaltlichen Beistands explizit nur für Betroffene vorgesehen ist, handelt es sich insoweit allerdings nicht um eine Besonderheit des Betroffenenstatus; vielmehr gebietet es der im Rechtsstaatsprinzip verankerte Grundsatz des fairen Verfahrens, § 15 Abs. 4 UAG analog auch auf Zeugen anzuwenden<sup>7</sup>. Gemäß § 15 Abs. 5 UAG ist dem Betroffenen zu gestatten, vor Beendigung der Beweisaufnahme zu ihn belastenden Tatbeständen Stellung zu nehmen; die Stellungnahme kann auch schriftlich erfolgen.

Im Rahmen der Zeugenvernehmung können der Betroffene und dessen Rechtsbeistand nach Maßgabe des § 15 Abs. 3 und 4 UAG im Anschluss an die Vernehmung des Zeugen durch den Vorsitzenden Fragen stellen; der Vorsitzende kann ungeeignete oder nicht zur Sache gehörende Fragen zurückweisen (§ 19 Abs. 2 UAG). Bei Zweifeln über die Zulässigkeit von Fragen des Vorsitzenden oder über die Rechtmäßigkeit der Zurückweisung von Fragen entscheidet auf Antrag eines Ausschussmitglieds der Untersuchungsausschuss in nicht öffentlicher Sitzung; soweit dies zur Wahrnehmung der Rechte des Betroffenen erforderlich ist, kann diesen Antrag auch der Betroffene oder sein Rechtsbeistand stellen (§ 19 Abs. 3 UAG).

Der Betroffene kann ferner die Protokolle öffentlicher Sitzungen einsehen (§ 24 Abs. 4 Satz 1 UAG). Im Übrigen kann der Untersuchungsausschuss dem Rechtsbeistand des Betroffenen Akteneinsicht gewähren, soweit dies zur Wahrnehmung der Rechte des Betroffenen erforderlich ist und dadurch der Untersuchungszweck nicht gefährdet erscheint; die Akteneinsicht ist zu versagen, soweit überwiegende schutzwürdige Interessen der Allgemeinheit oder anderer Personen entgegenstehen (§ 24 Abs. 4 Satz 2 und 3 UAG).

Schließlich können dem Betroffenen gemäß § 29 Abs. 3 UAG die durch die Wahrnehmung der ihm nach dem Untersuchungsausschussgesetz zustehenden Rechte notwendigen Auslagen ganz oder teilweise erstattet werden; § 464a Abs. 2 StPO gilt entsprechend. Hierüber entscheidet der Untersuchungsausschuss nach pflichtgemäßem Ermessen, nach Abschluss des Untersuchungsverfahrens der Präsident des Landtags. Gegen den Beschluss kann binnen einer Frist von einer Woche seit seiner Bekanntmachung (§ 35 StPO) die Entscheidung des Landgerichts Mainz beantragt werden. § 161 a Abs. 3 Satz 3 und 4 und § 464 Abs. 3 Satz 2 StPO gelten entsprechend. Im Übrigen gilt § 30 Abs. 2 UAG, wonach gegen die Entscheidungen der ordentlichen Gerichte im Untersuchungsverfahren die Beteiligten des gerichtlichen Verfahrens nach Maßgabe des Landesgesetzes über den Verfassungsgerichtshof Beschwerde zum Verfassungsgerichtshof erheben können.

---

<sup>7</sup> Vgl. Brocker, DVBl. 2003, 667, 668; ders., LKRZ 2007, 414, 417; Glauben, in: ders./Brocker, HdB. UA (Fn. 2), § 23 Rn. 27.

## 2. Parlamentarische Praxis

Seit Inkrafttreten des Untersuchungsausschussgesetzes am 21. September 1990 wurden nach dessen Regeln sechs parlamentarische Untersuchungsverfahren durchgeführt<sup>8</sup>, zwei in der 12. Wahlperiode<sup>9</sup>, drei in der 13. Wahlperiode<sup>10</sup> und eins in der 14. Wahlperiode<sup>11</sup>. Lediglich in einem Fall – im Untersuchungsausschuss „im Zusammenhang mit der Gründung und Tätigkeit der Gesellschaft zur Beseitigung von Sonderabfällen (GBS)“ ist es bislang zur Feststellung der Betroffeneneigenschaft gekommen. Dort handelte es sich um eine Person, die sich im Zeitpunkt der Durchführung des Untersuchungsverfahrens wegen des Verdachts strafbarer Handlungen, die auch weite Teile des Untersuchungsauftrages betrafen, in Untersuchungshaft befand<sup>12</sup>.

In dem Untersuchungsausschuss 13/1 „Sonderabfall“ war die Feststellung der Betroffeneneigenschaft für eine Person, die Unterlagen des Untersuchungsausschusses an Zeugen weitergeleitet hatte, beantragt worden. Dieser Antrag wurde jedoch mit der Begründung abgelehnt, dass sich die Untersuchung nicht gegen die fragliche Person richte<sup>13</sup>.

Diese Zurückhaltung bei der Verleihung des Betroffenenstatus in der parlamentarischen Praxis des Landtags Rheinland-Pfalz lässt sich auch für andere Bundesländer und den Bund feststellen. So gelangt etwa ein im Rahmen des FlowTex-Untersuchungsausschusses des Landtags Baden-Württemberg erstelltes Gutachten der Landtagsverwaltung zu dem Ergebnis, dass sich die parlamentarische Praxis der Untersuchungsausschüsse mit der Rechtsfigur des Betroffenen schwer tue und wegen der damit verbundenen rechtlichen und verfahrensmäßigen Schwierigkeiten davon abgesehen habe, eine dahingehende Feststellung zu treffen<sup>14</sup>. Dieser Befund, der durch weitere noch zu erörternde Beispiele (unten, II. 1.) gestützt wird, ist der Grund dafür, dass die rechtspolitische Entwicklung zunehmend in die Richtung geht, von einer Unterscheidung zwischen Zeugen und Betroffenen abzusehen, also auf eine gesetzliche Regelung des Status des Betroffenen zu verzichten<sup>15</sup>. In erster Linie ist insoweit das im Jahre 2001 beschlossene Untersuchungsausschussgesetz des Bundes<sup>16</sup> zu nennen. In der gesetzlichen Begründung wird auf die Erfahrung aus der Praxis verwiesen, wonach Untersuchungsausschüsse des Bundes in keinem einzigen Fall einer Person den Status eines Betroffenen

---

<sup>8</sup> Dazu *Brocker*, LKRZ 2007, 414, 419.

<sup>9</sup> LT-Drs. 12/4410 und 12/5360.

<sup>10</sup> LT-Drs. 13/3555, 13/6843 und 13/7000.

<sup>11</sup> LT-Drs. 14/4120.

<sup>12</sup> Vgl. den nicht öffentlichen Teil des Protokolls der 4. Sitzung des Untersuchungsausschusses 12/1 „GBS“ vom 24.09.1992, S. 3 f. sowie den öffentlichen Teil des Protokolls, S. 19 ff.

<sup>13</sup> Vgl. das Protokoll der nicht öffentlichen 18. Sitzung des Ausschusses am 9.6.1998, S. 1.

<sup>14</sup> Vgl. die dem Bericht des Untersuchungsausschusses als Anlage beigefügte gutachtliche Stellungnahme, LT-Drs. 13/4850, S. 1150 f.

<sup>15</sup> So die dem Bericht des Untersuchungsausschusses FlowTex als Anlage beigefügte gutachtliche Stellungnahme, LT-Drs. 13/4850, S. 1151.

<sup>16</sup> Gesetz vom 19.6.2001, BGBl. I S. 1142 ff.

zubilligten, obwohl die IPA-Regeln, die im § 18 des Rechtsstatus des Betroffenen vorsehen, in allen Untersuchungsausschüssen von der 5. bis zur 14. Wahlperiode Anwendung fanden und zahlreiche Zeugen „durchaus in ihrer persönlichen und politischen Lage betroffen waren“<sup>17</sup>. Auf Ebene der Länder hat Berlin auf den Status des Betroffenen verzichtet, ebenso Brandenburg und Bremen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt. Mecklenburg-Vorpommern hat den Betroffenenstatus zwischenzeitlich abgeschafft<sup>18</sup>.

## II. Vorliegen der Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 UAG

Ausgehend vom Wortlaut des § 15 Abs. 1 Satz 1 UAG, dem sich ein eindeutiges Ergebnis für die vorliegende Fallkonstellation nicht entnehmen lässt (dazu unter 1.), wird sodann anhand materieller Kriterien geprüft, ob die Voraussetzungen für die Feststellung des Betroffenenstatus erfüllt sind (dazu unter 2.).

### 1. Formale Betroffenheit im Sinne des § 15 Abs. 1 UAG

Vorab ist festzuhalten, dass der Antragsteller als eingetragener Verein antragsberechtigt ist, da auch natürliche und juristische Personen, die geltend machen, dass bei ihnen die Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 Satz 1 UAG vorliegen, gemäß § 15 Abs. 1 Satz 2 zweiter Halbsatz UAG einen entsprechenden Antrag stellen können. Fraglich ist jedoch, ob der Antragsteller tatsächlich die Voraussetzungen für die Zuerkennung des Betroffenenstatus erfüllt.

Indem § 15 Abs. 1 Satz 1 UAG darauf abstellt, gegen wen sich nach dem Sinn des Untersuchungsauftrags die Untersuchung richtet, erhebt er die Zielrichtung zum entscheidenden Kriterium. Maßgeblich ist dabei der Untersuchungsauftrag, wie er sich bei verständiger Würdigung darstellt, und nicht der jeweilige konkrete Vernehmungsgegenstand<sup>19</sup>. Ausreichend ist, wenn sich die Zielrichtung „mit politischer Vernunft und einigem Spürsinn“ ermitteln lässt<sup>20</sup>. Es kommt also nicht allein darauf an, gegen wen sich die Untersuchung nach dem reinen Wortlaut richtet, da es ansonsten vom Formulierungsgeschick der Antragsteller oder Einsetzungsmehrheit abhinge, wer Betroffener einer Untersuchung ist<sup>21</sup>.

Gemessen hieran ist zunächst festzuhalten, dass der Untersuchungsauftrag des Untersuchungsausschusses 15/1 „Arp“ (LT-Drs. 15/1908) eindeutig in Richtung der politischen Verantwortlichkeit der Landesregierung formuliert ist. Denn der Untersuchungsausschuss soll untersuchen, ob es

---

<sup>17</sup> Gesetzliche Begründung zu § 16 PUAG, BT-Drs. 14/2363, S. 15 und dazu *Wiefelspütz*, Das Untersuchungsausschussgesetz, 2003, S. 240.

<sup>18</sup> Vgl. die Übersicht bei *Glauben*, in: ders./Brockner, HdB. UA (Fn. 2), § 23 Rn. 14.

<sup>19</sup> *Brockner*, LKRZ 2007, 414, 417; vgl. auch Hessischer VGH, ESVGH 46, 81, 86 f.

<sup>20</sup> So *Partsch*, Verhandlungen des 45. DJT (1964), Bd. I Teil 3, S. 210 und ihm folgend *Gollwitzer*, BayVBl. 1982, 417, 419.

„[...] durch die Landesregierung zu Versäumnissen bzw. Pflichtverletzungen gekommen ist und – gegebenenfalls – wie sich diese im Einzelnen darstellen, welcher materielle und immaterielle Schaden dadurch entstanden ist und wer dafür die politische Verantwortung trägt, und warum trotz kontinuierlicher streitiger Auseinandersetzungen mit dem Geschäftsführer des Arp-Vereins die Zusammenarbeit fortgesetzt wurde.“

Sodann ist festzustellen, dass der antragstellende Verein in dem Untersuchungsauftrag mehrfach namentlich genannt ist. Dies gilt zunächst mit Blick auf das vorstehende Zitat. Ferner findet der Antragsteller in den ersten beiden Spiegelstrichen im Zusammenhang mit dem Abschluss der beiden Rahmenvereinbarungen aus den Jahren 1995 und 2005 Erwähnung, ebenso im dritten Spiegelstrich, wo es um den Erwerb von Kunstgegenständen insbesondere von dem Antragsteller geht. Sodann findet sich im fünften Spiegelstrich folgende Formulierung:

„im Hinblick auf die Auswahl des Vertragspartners Stiftung Hans Arp und Sophie Taeuber-Arp e.V., insbesondere auch im Hinblick auf die Fragestellungen wann, wie, auf wessen Betreiben und mit welchen Erwartungen die Zusammenarbeit mit dem Arp-Verein und seinen Repräsentanten erstmals zu Stande kam; unter welchen Umständen, von wem und mit welchen Zielen das Projekt ‚Arp-Museum‘ erstmals in die Diskussion gekommen ist; ob, wie und mit welchem Ergebnis die Seriosität und Bonität des Arp-Vereins bzw. von ‚arts and music‘ und ‚festival pro‘ geprüft wurde; ob und mit welchem Ergebnis Alternativen zur Zusammenarbeit mit dem Arp-Verein erwogen wurden; welche finanziellen Engagements das Land seit Bestehen der Zusammenarbeit mit ‚arts and music‘, ‚festival pro‘, ‚Stiftung Hans Arp und Sophie Taeuber-Arp e.V.‘ eingegangen ist und welche Feststellungen hinsichtlich der Mittelverwendung aktenkundig sind,“.

Aus dem Untersuchungsauftrag lässt sich mithin erkennen, dass es im Rahmen der Untersuchung in besonderer Weise auch um Sachverhalte gehen wird, an denen der Antragsteller maßgeblich beteiligt war. Da auch die Seriosität und Bonität des Antragstellers angesprochen sind und in Anbetracht des Umstands, dass die Landesregierung eine Vereinbarung mit dem Antragsteller wegen angeblich vertragswidrigen Verhaltens fristlos gekündigt hat und hierüber ausführlich in der Presse berichtet wurde, kann zumindest derzeit nicht ausgeschlossen werden, dass das Verhalten des Antragstellers im Verlaufe des Untersuchungsverfahrens zum Gegenstand der kritischen Nachfrage wird. Im Vordergrund steht nach derzeitiger Lage der Dinge gleichwohl nicht der Antragsteller selbst, sondern ein *Sachkomplex*, der im Hinblick auf die politische Verantwortung der Landesregierung untersucht werden soll. In einer solchen Situation, in der es lediglich mittelbar um das Verhalten einer (privaten) Person geht, ist aber

---

<sup>21</sup> Vgl. *Glauben*, in: ders./Brockner, HdB. UA (Fn. 2), § 23 Rn. 9; vgl. auch *Partsch*, Verhandlungen des 45. DJT (1964), Bd. I Teil 3, S. 210; *Buchholz*, Der Betroffene im parlamentarischen Untersuchungsausschuß, 1990, S. 178; *Kohl* (Fn. 5), S. 236 f.

die Angriffsrichtung jedenfalls nicht eindeutig personenbezogen, es kann noch nicht einmal mit Bestimmtheit eine teilweise Personenbezogenheit festgestellt werden<sup>22</sup>.

Als Beispiel für einen eindeutig personenbezogenen Untersuchungsausschuss kann der Untersuchungsausschuss des Hessischen Landtags aus der 14. Wahlperiode betreffend

„die Umstände, Gründe und Auswirkungen der Berufung/Ernennung und der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand des Staatssekretärs a.D. Johannes Schädler sowie der Berufung/Ernennung und des Rücktritts der Staatsministerin a.D. Iris Blaul im Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit“

angeführt werden. Hier entschied der Hessische Verwaltungsgerichtshof, dass der Staatsministerin a.D. Blaul der Betroffenenstatus zustehe<sup>23</sup>. So ergebe sich aus der Natur der Sache, dass sie als ehemalige Staatsministerin für etwaige, im Untersuchungsauftrag angesprochene Verfehlungen *unmittelbar* verantwortlich wäre und damit der Gegenstand der gesamten Untersuchung überwiegend ein ihr in der Presse und von der Opposition im Hessischen Landtag vorgeworfenes Fehlverhalten betrifft<sup>24</sup>.

So verhält es sich indes vorliegend nicht. Die Angriffsrichtung der Untersuchung ist eben nicht in eindeutiger Weise auf den Antragsteller bezogen; der Untersuchungsauftrag betrifft nicht in erster Linie und *unmittelbar* den Antragsteller, sondern die Landesregierung. Der Antragsteller ist mit anderen Worten – anders als im hessischen Fall – lediglich *mittelbar* betroffen.

Unterscheidet sich der Untersuchungsausschuss 15/1 „Arp“ daher in einem wesentlichen Punkt von dem hessischen Beispiel, so finden sich in der parlamentarischen Praxis des Bundes und der Länder, in denen ähnliche Bestimmungen wie § 15 Abs. 1 Satz 1 UAG bestehen, durchaus vergleichbare Fallkonstellationen.

Zu nennen ist hier etwa der Untersuchungsausschuss des Bayerischen Landtags „zur Prüfung aller Vorgänge beim Bau der Trabantenstadt Neu-Perlach infolge der Einschaltung der nicht gemeinnützigen ‚Terrafinanz‘ und der ‚Neuen Heimat‘ durch die Landeshauptstadt München in der Amtszeit des ehemaligen Oberbürgermeisters Dr. Hans Jochen Vogel“<sup>25</sup>. Dort wurde, wie im vorliegenden Fall auch, ein Sachverhalt zur Untersuchung gestellt, bei dem namentlich benannte Private maßgeblich beteiligt waren. Auch die einzelnen Fragen im Untersuchungsauftrag gingen in eine ähnliche Richtung. So wurde etwa danach gefragt, was die Landeshauptstadt München dazu bewogen habe, beim Siedlungsprojekt „Neu-Perlach“ die Firma

---

<sup>22</sup> So ausdrücklich Schröder, Verhandlungen des 57. DJT (1988), Bd. I, S. E 46 ff. unter Nennung zahlreicher Beispiele aus der Untersuchungsausschusspraxis von Bund und Ländern. Vgl. auch Partsch, Verhandlungen des 45. DJT (1964), Bd. I Teil 3, S. 112.

<sup>23</sup> Hessischer VGH, Beschluss vom 29.10.1995, ESVGH 46, 81.

<sup>24</sup> ESVGH 46, 81, 86. Hervorhebung durch den Wissenschaftlichen Dienst.

<sup>25</sup> Die Einsetzung erfolgte am 23. März 1983 (LT-Drs. 10/545), der Schlussbericht erging am 15. Februar 1984 (LT-Drs. 10/3015).

„Terrafinanz“ zum Grundstückserwerb einzuschalten<sup>26</sup>. Gefragt wurde ferner danach, ob die „Terrafinanz“ auf ihre Gesellschaftsverhältnisse und ihre Bonität geprüft worden sei<sup>27</sup>, oder ob die Einschaltung der „Terrafinanz“ zu einem höheren Aufwand an Wohnungsbauförderungsmitteln von Bund, Land und Stadt geführt habe<sup>28</sup>. Aufgrund der mehrfachen namentlichen Erwähnung im Untersuchungsauftrag sah sich die Terrafinanz in einer Verteidigungsrolle und beantragte daher vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof den Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Ziel, nicht als Zeuge vernommen, sondern als Verfahrensbeteiligte behandelt zu werden. Die einschlägige bayerische Regelung (Art. 13 Abs. 1 BayUAG) bestimmt, dass eine von der parlamentarischen Untersuchung betroffene Person grundsätzlich als Zeuge zu vernehmen ist. Wenn allerdings aus dem Untersuchungsauftrag eindeutig hervorgeht, dass sich die Untersuchung ausschließlich oder überwiegend gegen eine bestimmte Person richtet, darf diese nicht als Zeuge vernommen werden, sondern ist nach Art eines Beschuldigten anzuhören. Der Untersuchungsausschuss hatte diese Voraussetzungen nicht als erfüllt angesehen, und der Bayerische Verfassungsgerichtshof lehnte den hiergegen gerichteten Antrag ab. Zur Begründung verwies er darauf, dass es sich bei der allgemeinen Entscheidung des Untersuchungsausschusses, die vom Gegenstand der Untersuchung Betroffenen als Zeugen zu vernehmen und sie nicht als Verfahrensbeteiligte zu behandeln, nicht um Hoheitsakte handele, die gegenwärtig und unmittelbar in den Rechtskreis des Beschwerdeführers eingriffen<sup>29</sup>.

Von Relevanz für die vorliegende Frage ist auch das Vorgehen des am 5. Juni 1986 eingesetzten Untersuchungsausschusses „Neue Heimat“ des Deutschen Bundestags<sup>30</sup>. Die „Neue Heimat“ beantragte vor Beginn der Beweisaufnahme die Feststellung, sie sei „Betroffene“ im Sinne der dem Verfahren zugrunde gelegten IPA-Regeln (§ 18 der IPA-Regeln). Dieser Antrag wurde vom Ausschuss abgelehnt. Der Vorsitzende sagte jedoch der „Neuen Heimat“ zu, dass der Ausschuss das Recht der „Neuen Heimat“ beachten werde, einen Rechtsbeistand hinzuzuziehen, diesem die Teilnahme an den öffentlichen Beweiserhebungen durch Reservierung von Plätzen ermöglichen werde und Beweisanregungen der „Neuen Heimat“ pflichtgemäß prüfen werde<sup>31</sup>. Da diese Zusage nicht das gesamte Bündel der in § 18 IPA-Regeln aufgeführten Betroffenen-Rechte umfasste – insbesondere nicht die Rechte, jederzeit Stellung zu nehmen, sowie Fragen an die Zeugen zu richten und Beweisanträge zu stellen –, beantragte die „Neue Heimat“ die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes. Ihr Antrag blieb sowohl vor dem Verwaltungsgericht Köln als auch vor dem Oberverwaltungsgericht Münster im Ergebnis ohne Erfolg<sup>32</sup>.

---

<sup>26</sup> Vgl. den Einsetzungsbeschluss ((LT-Drs. 10/545), unter 1.

<sup>27</sup> Einsetzungsbeschluss (LT-Drs. 10/545), unter 2 a.

<sup>28</sup> Einsetzungsbeschluss (LT-Drs. 10/545), unter 4. b.

<sup>29</sup> Vgl. BayVerfGH E 36 (1983), 211, 213 f. und Abschlussbericht, LT-DRs. 10/3015, S. 4. Vgl. auch Schröder, Verhandlungen des 57. DJT (1988), Bd. I, S. E 47, der die Betroffeneneigenschaft der Terrafinanz in der Tendenz verneint.

<sup>30</sup> Vgl. den Bericht in BT-Drs. 10/6779 vom 7. Januar 1987.

<sup>31</sup> BT-Drs. 10/6779, Tz. 17, S. 21.

<sup>32</sup> Vgl. BT-Drs. 10/6779, Tz. 17, S. 21 f. und OVG Münster, NVwZ 1987, 606. Zur Begründung stellte das Oberverwaltungsgericht Münster darauf ab, dass die zugrunde gelegten IPA-Regeln eine Bindung nur im parlamentarischen Innenbereich vermitteln können. Unmittelbar kraft Verfassungs-

Auch der Untersuchungsausschuss des Landtags Mecklenburg-Vorpommern „zur Klärung von Sachverhalten im Zusammenhang mit dem Kauf und dem Betrieb der Deponie Ihlenberg/Schönberg“ ist für die vorliegend zu untersuchende Frage von Interesse. Der Untersuchungsausschuss hatte die Aufgabe, eine Klärung der vertraglichen Beziehungen herbeizuführen. Im Einsetzungsbeschluss (LT-Drs. 1/3120) war eine Vielzahl von beteiligten Vertragspartnern benannt. Unter anderem ging es um die Fragen

„wie es zu der Festschreibung der Laufzeit des Entsorgungsrahmenvertrages zwischen dem ehemaligen VEB Deponie Schönberg/INTRAC und der Hilmer-Gruppe bis zum Jahr 2005 am 5.10.1989 gekommen ist“

und

„ob es einen sachlichen Grund gab, das Rechtsanwaltsbüro Kubicki, Dr. Scholtis und Partner aus Schleswig-Holstein mit der Rechtsberatung im Zusammenhang mit den Verträgen zur Deponie Ihlenberg/Schönberg zu beauftragen, welche Umstände zu dieser Beauftragung führten und wie sich die Rechtsberatung im Zusammenhang mit den Verträgen zur Deponie Ihlenberg/Schönberg gestaltete“.

Der Untersuchungsausschuss lehnte die Einräumung des Betroffenenstatus sowohl im Fall Hilmer als auch im Fall Kubicki ab<sup>33</sup>. Im Fall Hilmer argumentierte der Ausschuss damit, dass sich die Untersuchungen nicht ganz überwiegend gegen Herrn Hilmer, weder persönlich noch in seiner Eigenschaft als Funktionsträger oder Teilhaber verschiedener Unternehmen richte. Der Untersuchungsausschuss habe festzustellen, welche vertraglichen Beziehungen bestünden und wie diese zustande gekommen seien. Der Auftrag richte sich insoweit nicht gegen Personen. Im Rahmen der Untersuchungen würde der Ausschuss zwar feststellen, welche Personen für welche Unternehmen gehandelt haben, hieraus könne aber nicht der Schluss gezogen werden, dass sich der Untersuchungsauftrag oder die Untersuchung ganz überwiegend gegen diese Personen richte<sup>34</sup>. Im Fall Kubicki sah der Ausschuss ebenfalls keine ausreichenden Anhaltspunkte für eine Betroffenheit. Diese Sicht der Dinge wurde durch das Bundesverfassungsgericht bestätigt<sup>35</sup>.

---

rechts stünden der „Neuen Heimat“ aber die Verfahrensrechte eines Betroffenen im Sinne des § 18 der IPA-Regeln nicht zu. Das OVG äußerte sich damit nicht zu dem Vorliegen der Voraussetzungen des § 18 IPA-Regeln, führte jedoch aus: „Darüber hinaus mag zugunsten der Antragstellerin angenommen werden, dass sie durch die Tätigkeit des Untersuchungsausschusses NEUE HEIMAT tatsächlich in dem genannten Sinne berührt wird.“, NVwZ 1987, 606, 607.

<sup>33</sup> Vgl. den Bericht, LT-Drs. 1/4579 vom 24.06.1994, S. 29 f.

<sup>34</sup> LT-Drs. 1/4579, S. 30.

<sup>35</sup> BVerfG, Beschluss vom 13.09.1993, NVwZ 1994, 54 ff.

Die drei vorgenannten Beispiele – weitere, wie etwa der Flick-Untersuchungsausschuss des Bundestags<sup>36</sup>, ließen sich anführen<sup>37</sup> – verdeutlichen die Schwierigkeit, allein aus der namentlichen Erwähnung (privater) Personen im Untersuchungsauftrag abzuleiten, dass sich die Untersuchung (ganz oder überwiegend oder auch nur teilweise) dem Sinn nach *gegen* diese Personen richtet. In diesem Zusammenhang ist auch zu sehen, dass der Personenbezug der Untersuchung auf natürliche Personen zugeschnitten und deshalb auf juristische Personen wie den Antragsteller nur schwer zu übertragen ist<sup>38</sup>. Hinzu kommt die Schwierigkeit, dass sich womöglich erst im Laufe der Untersuchung die Angriffsrichtung der Untersuchung feststellen lässt; denkbar ist sogar, dass die Angriffsrichtung im Verlauf der Untersuchung wechselt<sup>39</sup>. *Partsch* gelangte daher bereits im Jahr 1964 im Rahmen seines Gutachtens für den 45. Deutschen Juristentag zu dem Ergebnis:

„Angesichts dieser Sachlage ist es nicht eindeutig zu bestimmen, wer bei einer im Untersuchungsauftrag objektiv bestimmten Sachenquete der Angreifer, wer der Betroffene sei. Das kann von Tag zu Tag wechseln oder aber auch niemals klar gewesen sein, und nur der Ausschuß, vor dem die Auseinandersetzung stattfindet, mag in der Lage sein, die jeweilige Rollenverteilung zu beurteilen.“<sup>40</sup>

Festzuhalten bleibt, dass aus dem vorliegenden Untersuchungsauftrag nicht oder jedenfalls nicht mit Bestimmtheit erkennbar ist, dass sich der Ausschuss dem Sinn nach (ganz oder überwiegend oder auch nur teilweise) gegen den Antragsteller richtet. Nach derzeitiger Lage der Dinge steht im Vordergrund der Untersuchung die politische Verantwortlichkeit der Landesregierung; lediglich mittelbar geht es in diesem Zusammenhang um das Verhalten des Antragstellers. Dieser Befund reicht aber weder aus, das Vorliegen der Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 Satz 1 UAG mit Bestimmtheit zu bejahen, noch kann andererseits die Betroffenheit mittels des bislang herangezogenen Kriteriums der Zielrichtung definitiv ausgeschlossen werden. Erforderlich ist daher, dem eher formalen Kriterium der Angriffsrichtung des Untersuchungsauftrags ein materielles Kriterium an die Seite zu stellen und auf dieser Grundlage eine Prüfung vorzunehmen. Hierauf ist im Folgenden einzugehen.

## 2. Feststellung der materiellen Betroffenheit

Der Betroffenenstatus des § 15 Abs. 1 UAG ist der Rechtsstellung des Beschuldigten im Strafverfahren nachempfunden. Ausdruck dieser Parallelität und Kern der dem Betroffenen wie auch dem Beschuldigten in Anerkennung ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit zuerkannten

---

<sup>36</sup> Dazu noch unten, 2. a.

<sup>37</sup> Vgl. die umfassende Aufarbeitung der Thematik bei *Köhler*, Umfang und Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrechts gegenüber Privaten im nichtöffentlichen Bereich, 1996, S. 31 ff.; *Partsch*, Verhandlungen des 45. DJT (1964), Bd. I Teil 3, S. 111 ff. und *Schröder*, Verhandlungen des 57. DJT (1988), Bd. I, S. E 45 ff.

<sup>38</sup> *Schröder*, Verhandlungen des 57. DJT (1988), Bd. I, S. E 52.

<sup>39</sup> Vgl. *Glauben*, in: ders./Brocke, HdB. UA (Fn. 2), § 23 Rn. 9; *Schröder*, Verhandlungen des 57. DJT (1988), Bd. I, S. E 47; *Partsch*, Verhandlungen des 45. DJT (1964), Bd. I Teil 3, S. 112.

Rechte ist das umfassende, bedingungslose Recht, eine Aussage zu verweigern (vgl. § 15 Abs. 2 Satz 2 erster Halbsatz UAG; § 136 Abs. 1 StPO).

Die Verleihung des Betroffenenstatus mit den daran anknüpfenden weitreichenden Rechten (vgl. oben, I.) bedeutet eine unter Umständen massive Beeinträchtigung der Verfahrensherrschaft des Untersuchungsauftrags und damit des verfassungsrechtlich in Art. 91 der Landesverfassung verankerten Untersuchungsrechts des Parlaments<sup>41</sup>. Von ihr ist daher von Verfassung wegen mit Zurückhaltung Gebrauch zu machen<sup>42</sup>. Es bedarf mithin eines Ausgleichs zwischen der Verfahrensherrschaft des Untersuchungsausschusses und der Effektivität der Untersuchung mit den schutzwürdigen Belangen des Betroffenen<sup>43</sup>.

Um die Analogie des Betroffenenstatus zur Rechtsstellung des Beschuldigten im Strafverfahren zu rechtfertigen, ist es erforderlich, dass der innere Grund für die Sonderstellung, nämlich der Interessenkonflikt zwischen Wahrheitspflicht und Selbstverteidigungsrecht, gegeben ist<sup>44</sup>. Hiervon ist in jedem Fall dann auszugehen, wenn die Untersuchung schwerpunktmäßig die Aufklärung bezweckt, ob ein Fehlverhalten des Betroffenen vorliegt, das geeignet ist, gegen ihn strafrechtliche oder andere staatliche Sanktionen auszulösen (dazu unter a). Fraglich ist dagegen, ob es in Anbetracht der mit dem Betroffenenstatus verbundenen weitgehenden Rechte auch ausreichen kann, wenn durch ein Untersuchungsverfahren (nur) ein unehrenhaftes Verhalten zu Tage tritt oder eine Beeinträchtigung des Ansehens in der Öffentlichkeit oder etwaige zivilrechtliche Nachteile drohen (dazu unter b).

#### **a) Drohende strafrechtliche oder andere staatliche Sanktionen**

Eine materielle Betroffenheit ist in jedem Fall dann gegeben, wenn im Rahmen eines Untersuchungsverfahrens im Schwerpunkt das rechtswidrige Verhalten einer Auskunftsperson untersucht wird und dieses Verhalten gleichzeitig geeignet ist, gegen die Person strafrechtliche oder andere staatliche Sanktionen auszulösen. Darunter fallen Strafverfahren, die Richteranklage, die Präsidentenanklage, die Ministeranklage, aber auch ordnungsrechtliche Verfahren und Disziplinarverfahren<sup>45</sup>. Wird eine Auskunftsperson in dieser Weise in den Mittelpunkt des zu untersuchenden Sachverhalts gerückt, so wird man von einer nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ dem Beschuldigten vergleichbaren Schutzbedürftigkeit der betroffenen Person auszugehen haben, die eine Herausnahme aus der Zeugenrolle gebietet<sup>46</sup>. Verweigerte man einer so betroffenen Auskunftsperson das mit dem Betroffenenstatus verbundene Auskunfts-

---

<sup>40</sup> *Partsch*, Verhandlungen des 45. DJT (1964), Bd. I Teil 3, S. 113.

<sup>41</sup> Vgl. *Schröder*, Verhandlungen des 57. DJT (1988), Bd. 1, S. E 48 f.

<sup>42</sup> Vgl. *Brockner*, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz. Kommentar, 2001, Art. 91 Rn. 50.

<sup>43</sup> Vgl. *Quaas/Zuck*, NJW 1988, 1873, 1878; vgl. auch VG Hamburg, DVBl. 1986, 1017, 1021 und *Hilf*, NVwZ 1987, 542.

<sup>44</sup> So *Gollwitzer*, BayVBl. 1982, 417, 419; *Quaas/Zuck*, NJW 1988, 1873, 1877.

<sup>45</sup> Vgl. *Glauben*, in: ders./Brockner, HdB. UA (Fn. 2), § 23 Rn. 10; *Gollwitzer*, BayVBl. 1982, 417, 419; *Quaas/Zuck*, NJW 1988, 1873, 1877; *Schröder*, Verhandlungen des 57. DJT (1988), Bd. I, S. E 53; *Partsch*, Verhandlungen des 45. DJT (1964), Bd. I Teil 3, S. 112; *Kohl* (Fn. 5), S. 186 ff., 191 ff.

<sup>46</sup> Vgl. *Gollwitzer*, BayVBl. 1982, 417, 419; *Kohl* (Fn. 5), S. 187.

verweigerungsrecht, so führte dies zur Umgehung des strafrechtlichen (bzw. in vergleichbaren anderen Verfahren bestehenden) Schweigerechts, da diese Person vor dem Untersuchungsausschuss als Zeuge aussagen müsste. Es entspricht daher dem Sinn des § 15 Abs. 1 Satz 1 UAG, dass diejenigen nicht in eine Zeugenrolle mit strafrechtlich sanktionierter Wahrheitspflicht gedrängt werden, bei denen die Untersuchung die Aufklärung eines Sachverhalts bezweckt, der auch als Gegenstand eines Straf-, Disziplinar- oder sonstigen, auf vergleichbare staatliche Sanktionen abzielenden Verfahrens in Betracht kommt<sup>47</sup>. Berührt ein Untersuchungsverfahren einen derartigen Sachverhalt nicht nur am Rande, sondern befasst sich im Schwerpunkt mit dessen Aufklärung, dann ist es als Ausfluss des im Rechtsstaatsprinzip verankerten Grundsatzes des fairen Verfahrens<sup>48</sup> geboten, solchen unmittelbar betroffenen Auskunftspersonen ebenso wie im Strafverfahren das uneingeschränkte Recht einzuräumen, jede Einlassung zur Sache zu verweigern<sup>49</sup>. Niemand darf gezwungen werden, gegen sich selbst auszusagen<sup>50</sup>. Dieser Erkenntnis trug auch der 57. Deutsche Juristentag Rechnung, indem er folgende Definition des Betroffenen verabschiedete: „Betroffener ist, wer aufgrund paralleler oder zu erwartender Ermittlungen, Ermittlungs- und Strafverfahren ein besonderes Schutzbedürfnis besitzt.“<sup>51</sup>

In der Sache erkannte auch der Bundestag im Rahmen des Flick-Untersuchungsausschusses die besondere Schutzbedürftigkeit des so beschriebenen Personenkreises an, indes ohne formal eine Betroffeneneneigenschaft im Sinne des § 18 IPA-Regeln festzustellen. Der Untersuchungsausschuss unterschied danach, ob eine Auskunftsperson in ein zwischenzeitlich eingestelltes Ermittlungsverfahren verwickelt gewesen war oder ob ein solches Verfahren noch lief bzw. Anklage erhoben war<sup>52</sup>. Im ersteren Fall mussten die Auskunftspersonen damit rechnen, dass das Ermittlungsverfahren unter Verwertung neuer Tatsachen, die zwischenzeitlich im Untersuchungsverfahren bekannt geworden waren, wieder aufgenommen würde. Ihnen wurde daher gestattet, mit einem Rechtsbeistand an der Beweisaufnahme des Untersuchungsausschusses mitzuwirken, Beweisanträge zu stellen und unvereidigt zu bleiben<sup>53</sup>. Im zweiten Fall war das Interesse der Auskunftspersonen zusätzlich darauf gerichtet, dass ihnen im laufenden Ermittlungs- bzw. Strafverfahren keine Aussage aus dem Untersuchungsausschuss entgegengehalten würde, zu der sie als Beschuldigte, Angeschuldigte oder Angeklagte gemäß § 136 Abs. 1 Satz 2 StPO nicht verpflichtet waren<sup>54</sup>.

<sup>47</sup> Gollwitzer, BayVBl. 1982, 417, 420; *Glauben*, in: ders./Brocker, HdB. UA (Fn. 2), § 23 Rn. 10.

<sup>48</sup> Vgl. Brocker, in: *Glauben/ders.*, HdB. UA (Fn. 2), § 22 Rn. 1 f.; Müller-Boysen, Die Rechtsstellung des Betroffenen vor dem parlamentarischen Untersuchungsausschuss, 1980, S. 53 f.; VG Hamburg, NJW 1987, 1568 f. unter Bezugnahme auf BVerfGE 38, 105, 112 ff. Vgl. auch die Entscheidung des VerFGH Saarland, DVBl. 2003, 664 ff. mit zustimmender Anmerkung Brocker.

<sup>49</sup> Vgl. Gollwitzer, BayVBl. 1982, 417, 420.

<sup>50</sup> Eingehend zur Geltung des *Nemo tenetur*-Grundsatzes im Untersuchungsverfahren Brocker, in: *Glauben/ders.*, HdB. UA (Fn. 2), § 22 Rn. 3 ff.; Buchholz (Fn. 20), S. 77 ff., 88 ff.; Beckendorf, ZParl 20 (1989), 35, 48 ff.

<sup>51</sup> Verhandlungen des 57. DJT (1988), Bd. II, S. M 249.

<sup>52</sup> Vgl. den Bericht, BT-Drs. 10/5079, S. 7 und dazu Schröder, Verhandlungen des 57. DJT (1988), Bd. I, S. E 53.

<sup>53</sup> BT-Drs. 10/5079, S. 7.

<sup>54</sup> BT-Drs. 10/5079, S. 7.

Der Antragsteller fällt ersichtlich nicht unter die hier diskutierte Kategorie. Dies gilt schon deshalb, weil für ihn als juristische Person eine Strafbarkeit von vornherein nicht in Betracht kommt. Inwieweit gegebenenfalls drohende strafrechtliche Sanktionen für die Vertreter einer juristischen Person für diese selbst zu einer Betroffenheit führen könnten, kann vorliegend dahinstehen. Denn zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist nicht einmal in Ansätzen absehbar, dass es im Zusammenhang mit dem Antragsteller bzw. seinen Vertretern um straf-, ordnungsrechtliche<sup>55</sup> oder sonstige vergleichbar schwerwiegende Vorwürfe gehen könnte. Dies wurde im Übrigen auch seitens des Antragstellers im Rahmen der Begründung seines Antrags auf Feststellung der Betroffeneneigenschaft nicht geltend gemacht. Die Gefahr, in eine Zeugenrolle mit strafrechtlich sanktionierter Wahrheitspflicht gedrängt zu werden, besteht mithin für den Antragsteller (und seine Vertreter) offenkundig nicht. Eine der Lage des Beschuldigten vergleichbare Situation wird mit anderen Worten für den Antragsteller (und seine Vertreter) nicht geschaffen. Unter diesem Gesichtspunkt kann ihm daher die Eigenschaft als Betroffener nicht zuerkannt werden.

## **b) Sonstige Nachteile**

Fraglich ist aber, ob etwaige sonstige Nachteile, die dem Antragsteller aus dem Untersuchungsverfahren erwachsen könnten – etwa zivilrechtlicher Art oder sein Ansehen in der Öffentlichkeit betreffend – ausreichen, um eine Feststellung der Betroffenheit im Sinne des § 15 Abs. 1 Satz 1 UAG vorzunehmen. *Schröder* verweist in seinem Gutachten für den 57. Deutschen Juristentag darauf, dass zunehmend auch juristische Personen in parlamentarische Untersuchungen verwickelt würden. Vor diesem Hintergrund müsse mit deren Interesse, ihr Ansehen in Öffentlichkeit und Geschäftswelt zu verteidigen, gerechnet werden und erkläre sich das bislang nur begrenzt akzeptierte Bemühen, eine Verfahrensbeteiligung im Untersuchungsverfahren zu erreichen, die es ermögliche, jederzeit Stellung zu nehmen, Fragen an Zeugen und Beweisanträge zu stellen<sup>56</sup>.

### **aa) Stand der Diskussion in Schrifttum und Rechtsprechung**

Im wissenschaftlichen Schrifttum wird die Betroffeneneigenschaft teilweise über den im vorstehenden Gliederungsabschnitt beschriebenen Bereich hinaus auch auf sonstige Nachteile, vor allem hinsichtlich solcher Personen, die durch eine parlamentarische Untersuchung in ein

---

<sup>55</sup> Gemäß § 30 Abs. 1 OWiG kann gegen eine juristische Person eine Geldbuße verhängt werden. Vor diesem Hintergrund erscheint auch eine Nennung der juristischen Person in § 15 Abs. 1 Satz 1 UAG gerechtfertigt, vgl. dazu *Kohl* (Fn. 5), S. 240 f.

<sup>56</sup> Verhandlungen des 57. DJT (1988), Bd. I, S. E 48, 54. *Schröder* gelangt allerdings zu dem Ergebnis, dass die Anerkennung der vorbezeichneten Schutzwürdigkeit nicht notwendig die Zuerkennung des Betroffenenstatus nach sich ziehen müsse; vielmehr reiche eine partielle Stärkung der verfahrensrechtlichen Position aus (S. E. 55).

öffentliches Zwielficht geraten können, ausgedehnt<sup>57</sup>. Diese Auffassung vertritt auch der Antragsteller im Schreiben der Rechtsanwälte [REDACTED] vom 21. April 2008 (Vorlage UA 15/12). Insoweit handelt es sich allerdings keineswegs, wie im vorgenannten Schreiben behauptet, um die absolut herrschende Auffassung<sup>58</sup>. Zwar hatte der 45. Deutsche Juristentag im Jahr 1964 noch, dem Gutachten *Partschs* folgend<sup>59</sup>, folgende Formulierung mit 39 zu 2 Stimmen beschlossen:

„Richtet sich die Untersuchung offensichtlich gegen eine bestimmte Person und werden im Untersuchungsauftrage Vorwürfe erhoben, die dieser zur Unehre gereichen, so sollte diese Person nicht als Zeuge vernommen werden, sondern eine ähnliche Stellung wie ein Beschuldigter haben. [...]“<sup>60</sup>.

Auf dem 57. Deutschen Juristentag im Jahr 1988 wurde dann jedoch die folgende, bereits erwähnte Formulierung mit 48 zu 4 Stimmen bei 8 Stimmenthaltungen angenommen:

„Betroffen ist, wer aufgrund paralleler oder zu erwartender Ermittlungen, Ermittlungs- und Strafverfahren ein besonderes Schutzbedürfnis besitzt.“<sup>61</sup>

Dagegen wurde die nachfolgende Formulierung mit 31 zu 22 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen abgelehnt:

„Betroffen ist, wer aufgrund paralleler oder zu erwartender Ermittlungen, Ermittlungs- und Strafverfahren oder aber im Interesse der Wiederherstellung des persönlichen oder gesellschaftlichen Ansehens ein besonderes Schutzbedürfnis besitzt.“<sup>62</sup>

Gegen eine Anerkennung der materiellen Betroffenheit unter dem Gesichtspunkt des Ansehensverlustes können selbstredend auch diejenigen Stimmen angeführt werden, die einen Betroffenenstatus, wie dies für das Untersuchungsausschussgesetz des Bundes nunmehr entschieden wurde, für gänzlich überflüssig halten<sup>63</sup>.

---

<sup>57</sup> Vgl. etwa *Bickel*, Verhandlungen des 57. DJT (1988), Bd. II, S. M 29 ff.; *Partsch*, Verhandlungen des 45. DJT (1964), Bd. I Teil 3, S. 210 f.; *Horn/Herbert*, VR 1997, 163, 166 f.; *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG. Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 44 Abs. 2 Rn. 123, allerdings ohne nähere Begründung.

<sup>58</sup> Für eine enge Umgrenzung des Betroffenenstatus auf Personen, denen durch ihre Vernehmung staatliche Sanktionen drohen vgl. z.B. *Glauben*, in: ders./Brockner, HdB. UA (Fn. 2), § 23 Rn. 10 f.; *Kohl* (Fn. 5), S. 197 f.; *Gollwitzer*, BayVBl. 1982, 417, 419; *Quaas/Zuck*, NJW 1988, 1873, 1877; *Damkowski*, ZRP 1988, 340, 343; *Weisgerber*, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003, S. 263.

<sup>59</sup> Vgl. *Partsch*, Verhandlungen des 45. DJT (1964), Bd. I Teil 3, S. 210 f.

<sup>60</sup> Verhandlungen des 45. DJT (1964), Bd. II E, S. E 160, 165 f.

<sup>61</sup> Verhandlungen des 57. DJT (1988), Bd. II, S. M 249.

<sup>62</sup> Verhandlungen des 57. DJT (1988), Bd. II, S. M 249.

<sup>63</sup> Vgl. z.B. den Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drs. 7/5924, S. 54 f.; *Wiefelspütz* (Fn. 47), S. 239 ff.; *H.-P. Schneider*, Verhandlungen des 57. DJT (1988), Bd. II, S. M 54 ff., M 84 f.; *Köhler* (Fn. 37), S. 114, 209 ff.; *Morlok*, in: Dreier, GG, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 44 Rn. 47;

Geht es für die vorliegende Fragestellung um Auskunftspersonen, die durch das parlamentarische Untersuchungsverfahren in ein rechtliches oder gesellschaftliches Zwielicht geraten können, so wird die Frage, inwieweit mögliche zivilrechtliche Nachteile eine Betroffeneneneigenschaft vermitteln können, soweit ersichtlich, nicht explizit erörtert<sup>64</sup>.

In der Rechtsprechung findet sich ebenfalls keine klare Linie zu der hier interessierenden Frage<sup>65</sup>. Das Oberverwaltungsgericht Münster betont etwa die unterschiedlichen Grade der Betroffenheit von Untersuchungs- und Strafverfahren. Wenn auch aus einem Untersuchungsverfahren für den Betroffenen gewichtige persönliche und wirtschaftliche Nachteile folgen könnten, so trete der Staat ihm in diesem Verfahren nicht mit einem Strafanspruch gegenüber. Deshalb könne die verfahrensrechtliche Stellung, die ein Beschuldigter oder Angeklagter im Strafverfahren schon unmittelbar aufgrund der Verfassung genieße, nicht ohne weiteres auf den Betroffenen eines Untersuchungsausschusses übertragen werden<sup>66</sup>. Das Bundesverfassungsgericht lässt in einem Beschluss aus dem Jahre 1993 erkennen, dass es eine Definition des Betroffenen, die sich eng an der Rechtsstellung und Schutzbedürftigkeit des Beschuldigten im Strafverfahren orientiert, für verfassungsrechtlich unbedenklich hält<sup>67</sup>. Dagegen führt der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes aus, die dem Betroffenen einfach-gesetzlich zuerkannten Rechte hätten überwiegend den Sinn, dem Betroffenen schon im Untersuchungsverfahren selbst die Möglichkeit einzuräumen, sich von Vorwürfen zu entlasten und deren rufschädigende Wirkung so bald wie möglich zu beseitigen, abzuwenden oder in Grenzen zu halten<sup>68</sup>. Das Gericht fügt hinzu, dass es sich häufig um Vorwürfe von straf- oder dienstrechtlicher sowie haftungsrechtlicher Relevanz handele. Zwar seien die Feststellungen des Untersuchungsausschusses für Staatsanwaltschaften und Gerichte nicht bindend; dies ändere aber nichts daran, dass schon die Erhebungen und Feststellungen der Untersuchungsausschüsse eine empfindliche Prangerwirkung in der Öffentlichkeit entfalteteten und justizförmige Entwicklungen in eine bestimmte Richtung lenken könnten<sup>69</sup>. In der Rechtsprechung der ordentlichen Gerichtsbarkeit findet sich eine Tendenz, zwischen sachbezogenen und personenbezogenen Ausschüssen zu unterscheiden<sup>70</sup>. Bei ersteren sei eine beschuldigtenähnliche Stellung zu verneinen, so dass der Zeuge vor dem Ausschuss der Wahrheitspflicht unterliege, eine Betroffenenstellung mit anderen Worten ausscheide. Eine beschuldigtenähnliche Stellung sei allein in zwei Fallkonstellationen denkbar: Zum einen, wenn die Ermittlungen des Tatrichters ergäben, dass die Untersuchung nur unter dem Deckmantel eines der äußeren Form nach sachbezoge-

---

Rogall, in: Gedächtnisschrift für Meurer, 2002, S. 460 ff.; Mager, Der Staat 41 (2002), 597, 612 ff.; kritisch gegenüber einem Verzicht auf den Betroffenenstatus *Glauben*, DRiZ 2000, 122 f.

<sup>64</sup> Müller-Boysen (Fn. 48), S. 148 f. nimmt einen Vergleich des Betroffenen mit den Parteien im Zivilprozess vor und betont die grundsätzlichen Unterschiede.

<sup>65</sup> Einen Überblick gibt *Glauben*, in: ders./Brockner, HdB. UA (Fn. 2), § 23 Rn. 5.

<sup>66</sup> NVwZ 1987, 606, 607.

<sup>67</sup> NVwZ 1994, 54, 56 und dazu *Robbers*, JuS 1996, 116, 118.

<sup>68</sup> DVBl. 2003, 664, 665 mit Anm. *Brockner*.

<sup>69</sup> DVBl. 2003, 664, 665.

<sup>70</sup> Vgl. dazu BGHSt 17, 128, 129 ff.; OLG Köln, NJW 1988, 2485, 2487 und dazu *Kohl* (Fn. 5), S. 93 f. und *Glauben*, in: ders./Brockner, HdB. UA (Fn. 2), § 23 Rn. 5.

nen Auftrags in Wirklichkeit personenbezogen geführt worden seien, zum anderen, wenn die Untersuchung im Rahmen des Untersuchungsauftrages auch mit dem Ziel geführt werde, den Verdacht einer Straftat oder eines Dienstvergehens aufzudecken<sup>71</sup>.

#### **bb) Folgerungen für die Auslegung des § 15 Abs. 1 UAG**

Ruft man sich in Erinnerung, dass die Rechtsfigur des Betroffenen der Rechtsstellung des Beschuldigten im Strafverfahren nachempfunden ist und dass die Zuerkennung der mit dem Betroffenenstatus verbundenen weitreichenden Verfahrensrechte demzufolge ihren inneren Grund in einer vergleichbaren Schutzwürdigkeit der betroffenen Auskunftsperson findet, so spricht dies dagegen, aus (bloßen) nachteiligen Folgen für das Ansehen einer (juristischen) Person in der Öffentlichkeit oder etwaigen zivilrechtlichen Nachteilen die Betroffenheit im parlamentarischen Untersuchungsverfahren abzuleiten<sup>72</sup>. Dies gilt ungeachtet der – noch zu erörternden (unten, III. 2.) – Frage, inwieweit diese Nachteile ihrerseits einen Bezug zu verfassungsrechtlich geschützten Rechtspositionen aufweisen, etwa zu Grundrechten der Auskunftsperson oder zu Verfahrensgarantien.

Gerade das Kernrecht des Betroffenen, das ihm wie dem Beschuldigten zusteht, nämlich das Recht umfassend und ohne Begründung die Aussage zu verweigern, verdeutlicht den prinzipiellen Unterschied zwischen einer Auskunftsperson, der staatliche Sanktionen drohen, und einer Auskunftsperson, die (nur) mit einem Ansehensverlust in der Öffentlichkeit rechnen muss. Erstere würde ohne Zuerkennung eines umfassenden Schweigerechts gegebenenfalls gezwungen, sich durch ihre Aussage im Untersuchungsverfahren selbst zu belasten; ganz abgesehen davon wäre sie *zusätzlich* noch von den sonstigen nachteiligen Folgen wie etwa einem Ansehensverlust in der Öffentlichkeit betroffen. Bei letzterer besteht dagegen nicht die Gefahr, dass ein in einem Anschlussverfahren bestehendes Aussageverweigerungsrecht ausgehebelt werden könnte, sondern lediglich das Risiko, sich durch ihre wahrheitsgemäße Aussage der Kritik der Öffentlichkeit auszusetzen – freilich mit allen denkbaren negativen Folgen, die etwa für eine private (juristische) Person auch in wirtschaftlichen Nachteilen liegen können<sup>73</sup>. Diese Nachteile sind aber in Anbetracht des verfassungsrechtlich begründeten Untersuchungsrechts des Parlaments im Grundsatz hinzunehmen. Denn eine Auskunftsperson ist nichts weniger als gehalten und verpflichtet, an der Aufklärung eines bestimmten Sachverhalts im öffentlichen Interesse mitzuwirken. Dies ist ihr solange zuzumuten, wie ihr nicht die Gefahr strafrechtlicher oder sonstiger vergleichbarer staatlicher Sanktionen droht. Wollte man jeder (juristischen) Person, die im Mittelpunkt des Interesses einer parlamentarischen Untersuchung zu stehen scheint, eine der Position des Beschuldigten vergleichbare „Verteidigungsstellung“

---

<sup>71</sup> BGHSt 17, 128, 129 ff.; OLG Köln, NJW 1988, 2485, 2487.

<sup>72</sup> Vgl. *Glauben*, in: ders./Brocker, HdB. UA (Fn. 2), § 23 Rn. 11; *Kohl* (Fn. 5), S. 197 f.; *Gollwitzer*, BayVBl. 1982, 417, 419; *Quaas/Zuck*, NJW 1988, 1873, 1877; *Müller-Boysen* (Fn. 48), S. 108 ff.

<sup>73</sup> So zu Recht *Kohl* (Fn. 5), S. 197; *Gollwitzer*, BayVBl. 1982, 417, 419 f. Vgl. auch OVG Münster, NVwZ 1987, 606, 607.

einräumen, so wäre der verfassungsrechtlich vorgegebene Zweck eines Untersuchungsausschusses praktisch verfehlt<sup>74</sup>.

Etwas anderes gilt auch nicht mit Blick auf etwaige zivilrechtliche Folgen. Auch insoweit fehlt es an einer besonderen Schutzwürdigkeit der Auskunftsperson, die derjenigen des Beschuldigten im Strafverfahren vergleichbar wäre. Im Übrigen unterscheidet sich der Verfahrensablauf im Zivilprozess grundlegend von dem im Untersuchungsverfahren<sup>75</sup>. Während im Zivilprozess die Dispositionsmaxime und der Verhandlungsgrundsatz gelten, handelt es sich beim Untersuchungsverfahren um ein Inquisitionsverfahren, bei dem der Untersuchungsgrundsatz zur Anwendung gelangt<sup>76</sup>. Schon von daher kann aus einem parallel laufenden oder anschließenden zivilrechtlichen Verfahren für eine Auskunftsperson keine Betroffenheit im Untersuchungsverfahren folgen.

Alles in allem sprechen daher gute Gründe dafür, es für die Feststellung der Betroffeneneigenschaft im Sinne des § 15 Abs. 1 Satz 1 UAG nicht ausreichen zu lassen, dass durch eine Aussage vor dem Untersuchungsausschuss die Gefahr eines Ansehensverlustes mit etwaigen weiteren negativen Folgen droht. Vielmehr ist in Anerkennung des verfassungsrechtlichen Untersuchungsauftrags nur denjenigen Auskunftspersonen der Betroffenenstatus zu verleihen, die sich in einer dem Beschuldigten im Strafverfahren vergleichbaren Position befindet. Da dies im Falle des Antragstellers offenkundig nicht der Fall ist, kann er nach der hier vertretenen Auffassung nicht die Feststellung des Betroffenenstatus beanspruchen. Angesichts der dargestellten unterschiedlichen Positionen in Literatur und Rechtsprechung kann eine sichere Prognose über den Ausgang eines etwaigen gerichtlichen Verfahrens zu dieser Frage aber nicht abgegeben werden.

Lehnt man den Betroffenenstatus für den Antragsteller ab, so entbindet dies freilich nicht von der Prüfung, ob und inwieweit nicht den geltend gemachten Nachteilen von Verfassungen wegen durch entsprechende Vorkehrungen im Verfahren, die unterhalb der Verleihung des Betroffenenstatus liegen, Rechnung getragen werden muss. Dieser Frage ist im Rahmen des folgenden Gliederungsabschnitts (unter 2.) nachzugehen.

### **III. Folgen einer etwaigen ablehnenden Entscheidung des Ausschusses**

#### **1. Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung**

Sollte der Ausschuss den Antrag auf Feststellung des Betroffenenstatus ablehnen, so wäre diese Entscheidung nach herrschender Meinung vor dem Verwaltungsgericht angreifbar<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> Vgl. *H.-P. Schneider*, Verhandlungen des 57. DJT (1988), Bd. II, S. M 84 f.

<sup>75</sup> So zu Recht *Müller-Boysen* (Fn. 48), S. 148 f.

<sup>76</sup> Vgl. *Brocker*, in: *Glauben/ders.*, HdB. UA (Fn. 2), § 9 Rn. 4.

<sup>77</sup> Vgl. *Glauben*, in: *ders./Brocker*, HdB. UA (Fn. 2), § 28 Rn. 42 ff. A.A. Bayerischer VerFGH, 1983, 211 ff.

Zuständig wäre in erster Instanz das Verwaltungsgericht Mainz. Dem Antragsteller stünde neben einer Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 VwGO die Möglichkeit eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 123 VwGO zur Verfügung<sup>78</sup>. Die Klage bzw. der Antrag wären gegen das Land Rheinland-Pfalz, vertreten durch den Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses, zu richten<sup>79</sup>.

Gegen die Entscheidung des Verwaltungsgericht könnten die unterliegenden Verfahrensbeteiligten in der Hauptsache den Antrag auf Zulassung der Berufung – wenn nicht bereits die Berufung durch das Verwaltungsgericht zugelassen wurde – gemäß §§ 124, 124 a Abs. 4 VwGO stellen, im Eilverfahren die Beschwerde gemäß § 146 VwGO erheben. In beiden Fällen wäre das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz in Koblenz zuständig.

## 2. Konsequenzen für das Verfahren des Untersuchungsausschusses

Ist der Antragsteller auch in keiner dem Beschuldigten im Strafverfahren vergleichbaren Position und verbietet sich von daher eine unbesehene Übertragung der entsprechenden verfahrensrechtlichen Stellung<sup>80</sup>, so kann doch nicht übersehen werden, dass die von ihm angeführten Nachteile für sein Ansehen gegebenenfalls von verfassungsrechtlicher Relevanz sind. So hat etwa das Oberverwaltungsgericht Münster in seiner Entscheidung betreffend den „Neue Heimat“-Untersuchungsausschuss des Bundestages aus dem Jahr 1986 festgestellt, dass das Bedürfnis einer Auskunftsperson nach Mitwirkung in einem parlamentarischen Untersuchungsverfahren und damit auch nach Gewährung einzelner, differenzierter und formalisierter Mitwirkungsrechte um so größer ist, je stärker sie durch das Verfahren in ihren grundrechtlich geschützten Interessen beeinträchtigt ist<sup>81</sup>. Mitwirkungsrechte können sich ferner aus dem Grundsatz eines fairen Verfahrens<sup>82</sup> ergeben, welcher auch den Anspruch auf rechtliches Gehör und das Recht auf Zulassung anwaltlichen Beistands umfasst. Ohne Gewährung dieser Mitwirkungsrechte liefe eine Auskunftsperson Gefahr, zum bloßen Objekt des Verfahrens zu werden<sup>83</sup>.

Mit Blick auf etwaige, durch das vorliegende Verfahren betroffene Grundrechtspositionen des Antragstellers ist zunächst festzustellen, dass diesem als juristische Person eine Berufung auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 GG nicht möglich ist<sup>84</sup>. Das Ansehen des Antragstellers in der Öffentlichkeit ist damit nicht über das allgemeine Persönlichkeitsrecht geschützt. Dass eine Beeinträchtigung des Antragstellers in Art. 14 Abs. 1 GG, dort in dem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb,

---

<sup>78</sup> Vgl. *Glauben*, in: ders./Brockner, HdB. UA (Fn. 2), § 28 Rn. 47; Hessischer VGG, ESVGH 46, 81 ff.

<sup>79</sup> So *Glauben*, in: ders./Brockner, HdB. UA (Fn. 2), § 28 Rn. 50.

<sup>80</sup> So ausdrücklich OVG Münster, NVwZ 1987, 606, 607. In diesem Sinne auch *Schröder*, Verhandlungen des 57. DJT (1988), Bd. I, S. E 55.

<sup>81</sup> NVwZ 1987, 606, 607.

<sup>82</sup> Grundlegend dazu *Brockner*, in: *Glauben/ders.*, HdB. UA (Fn. 2), § 22 Rn. 1 f.; vgl. auch VG Hamburg, NJW 1987, 1568 f.; VerFGH Saarland, DVBl. 2003, 664 ff. mit Anmerkung *Brockner*.

<sup>83</sup> *Brockner*, in: *Glauben/ders.*, HdB. UA (Fn. 2), § 22 Rn. 1; *Glauben*, DRiZ 1992, 395, 396.

drohen könnte<sup>85</sup>, erscheint eher fraglich, gerade auch mit Blick auf die eher reservierte Haltung, die das Bundesverfassungsgericht zu der Anerkennung eines solchen Rechts einnimmt<sup>86</sup>. Eher fernliegend erscheint es, in einem etwaigen durch das Untersuchungsverfahren hervorgerufenen Ansehensverlust einen Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG und dort in die Berufsausübungsfreiheit zu sehen.

Führt somit der Ansatz, die Schutzwürdigkeit des Antragstellers über eine etwaige Beeinträchtigung in Grundrechten zu suchen, im Ergebnis nicht weiter, so ist im Folgenden auf die aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Garantie des fairen Verfahrens abzustellen, aus der bestimmte Mindestrechte folgen, die für jede Auskunftsperson in einem parlamentarischen Untersuchungsrecht gelten.

Dieser Grundsatz gebietet es, dem Antragsteller in analoger Anwendung des § 15 Abs. 4 UAG die Möglichkeit einzuräumen, sich eines anwaltlichen Beistands zu bedienen<sup>87</sup>. Diesem wird man die Anwesenheit während der öffentlichen Beweisaufnahme gestatten müssen und ihm auch nicht verwehren dürfen, in der Sitzung Ausführungen zu Verfahrensfragen zu machen<sup>88</sup>. Dagegen ist es nicht geboten, dem Rechtsbeistand in der Sitzung anstelle der Auskunftsperson die zusammenhängende Sachdarstellung zu überlassen<sup>89</sup>. Anders als der Verteidiger im Strafverfahren hat der Rechtsbeistand im parlamentarischen Untersuchungsverfahren kein eigenes Antrags-, Frage- und Erklärungsrecht, erst recht keine Befugnis zum Plädoyer<sup>90</sup>. Sein Anwesenheitsrecht reicht nicht über das der von ihm betreuten Person hinaus<sup>91</sup>.

Von dem Grundsatz des fairen Verfahrens umfasst ist auch das Recht auf rechtliches Gehör<sup>92</sup>. Zu den aus diesem Grundsatz folgenden Verfahrensrechten zählt das Recht des Zeugen darauf, zu Beginn seiner Vernehmung eine zusammenhängende Darstellung geben zu dürfen<sup>93</sup>. Demgegenüber existiert ein Recht, zeitlich vor anderen Zeugen gehört zu werden, auch für den von einer Untersuchung in besonderer Weise betroffenen Zeugen nicht<sup>94</sup>. Auch gibt es kein Recht, jederzeit, etwa bei Vorliegen neuer Beweisanträge, gehört zu werden<sup>95</sup>. Aus dem Recht auf rechtliches Gehör folgen auch keine besonderen Anwesenheitsrechte, die über die durch den Öffentlichkeitsgrundsatz (vgl. § 10 Abs. 3 Satz 1 UAG) gewährten hinausgingen<sup>96</sup>.

---

<sup>84</sup> Vgl. BVerfG, NJW 2005, 883 und *Hufen*, Staatsrecht II. Grundrechte, 2007, S. 186 f.

<sup>85</sup> Vgl. *Depenheuer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG. Kommentar, Bd. 1, Art. 14 Rn. 138.

<sup>86</sup> Vgl. BVerfGE 77, 84, 118.

<sup>87</sup> Vgl. VerfGH Saarland, DVBl. 2003, 664, 665 f. mit zustimmender Anmerkung *Brocker; ders.*, in: *Glauben/ders.*, HdB. UA (Fn. 2), § 22 Rn. 10 m.w.N.

<sup>88</sup> Vgl. *Brocker*, DVBl. 2003, 667, 669.

<sup>89</sup> So ausdrücklich VerfGH Saarland, DVBl. 2003, 664, 667 mit zustimmender Anmerkung *Brocker*.

<sup>90</sup> Vgl. *Gollwitzer*, BayVBl. 1982, 417, 424, *Brocker*, in: *Glauben/ders.*, HdB. UA (Fn. 2), § 22 Rn. 13.

<sup>91</sup> *Gollwitzer*, BayVBl. 1982, 417, 424.

<sup>92</sup> Dieser folgt im Untersuchungsverfahren nicht aus Art. 103 Abs. 1 GG, sondern aus Art. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG, vgl. *Beckendorf*, ZParl 20 (1989), 35, 42 ff. m.w.N.

<sup>93</sup> Vgl. *Gollwitzer*, BayVBl. 1982, 417, 423.

<sup>94</sup> Vgl. *Gollwitzer*, BayVBl. 1982, 417, 423 f.

<sup>95</sup> Vgl. *Brocker*, in: *Glauben/ders.*, HdB. UA (Fn. 2), § 22 Rn. 8.

<sup>96</sup> Vgl. OVG Münster, NVwZ 1987, 606, 608.

Ebenso wenig begründet das Recht auf rechtliches Gehör besondere Antrags- und Zustimmungsrechte<sup>97</sup>, erst recht kein Beanstandungsrecht, was Fragen an andere Auskunftspersonen anbelangt<sup>98</sup>, oder ein direktes Fragerecht<sup>99</sup>.

In Anbetracht der vorstehenden verfahrensrechtlichen Mindestgarantien, die für jede Auskunftsperson im Untersuchungsverfahren gelten, und unter Berücksichtigung des verfassungsmäßig verbürgten Rechts des Untersuchungsausschusses zur Beweiserhebung ist nunmehr zu prüfen, inwieweit dem legitimen Interesse des Antragstellers an einer Mitwirkung im Verfahren Rechnung getragen werden kann, ohne dabei den Rechtsstatus des Betroffenen zu verleihen. In jedem Fall ist der Ausschuss, wie ausgeführt, verpflichtet, einen anwaltlichen Beistand zuzulassen. Sollte der Ausschuss den Antrag auf Feststellung der Betroffeneneneigenschaft ablehnen, böte es sich daher an, im Zuge der Beschlussfassung dem Antragsteller analog § 15 Abs. 4 UAG zu gestatten, sich zur Wahrnehmung seiner Rechte eines Rechtsbeistandes zu bedienen. Darüber hinaus könnte dem Antragsteller, in Anlehnung an das Vorgehen des „Neue-Heimat“-Untersuchungsausschusses des Bundestags<sup>100</sup>, zugesagt werden, dass der Ausschuss Beweisanregungen des Antragstellers entgegennehmen und pflichtgemäß prüfen werde. Schließlich könnte der Ausschuss bekunden, dass er in Anerkennung des verfassungsrechtlichen Rechts auf rechtliches Gehör dem Antragsteller die Gelegenheit geben werde, sich in angemessener Weise im Rahmen der Beweisaufnahme zur Sache zu äußern. Dagegen erscheint es nicht tunlich, dem Antragsteller von vornherein analog § 15 Abs. 5 UAG zu gestatten, vor Beendigung der Beweisaufnahme zu ihn belastenden Tatbeständen Stellung zu nehmen. Ebenso wenig wäre es ratsam, dem Antragsteller analog § 15 Abs. 3 Satz 1 UAG zu gestatten, soweit dies zur Wahrnehmung seiner Rechte erforderlich ist, auch an der nicht öffentlichen oder vertraulichen Beweisaufnahme teilzunehmen oder Fragen an die Zeugen und Sachverständigen zu stellen; die Gewährung dieser Rechte brächte die Gefahr der Verzögerung der Untersuchung und der Veränderung ihrer Richtung mit sich.

---

<sup>97</sup> OVG Münster, NVwZ 1987, 606, 608.

<sup>98</sup> Brocker, in: *Glauben/ders.*, HdB. UA (Fn. 2), § 22 Rn. 9.

<sup>99</sup> Brocker, in: *Glauben/ders.*, HdB. UA (Fn. 2), § 22 Rn. 9.

<sup>100</sup> BT-Drs. 10/6779, Tz. 17, S. 21.

## C. Fazit und Beschlussvorschlag

### I. Wesentliche Ergebnisse der Untersuchung

1. Die parlamentarische Praxis der Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern einschließlich des Landtags Rheinland-Pfalz zeigt eine große Zurückhaltung hinsichtlich der Feststellung des Betroffenenstatus.
2. Aus dem vorliegenden Untersuchungsauftrag ist nicht mit Bestimmtheit erkennbar, dass sich der Ausschuss gemäß § 15 Abs. 1 Satz 1 UAG dem Sinn nach (ganz oder überwiegend oder auch nur teilweise) gegen den Antragsteller richtet. Nach derzeitiger Lage der Dinge steht im Vordergrund der Untersuchung die politische Verantwortlichkeit der Landesregierung; lediglich mittelbar geht es in diesem Zusammenhang um das Verhalten des Antragstellers. Erforderlich ist daher, dem formalen Kriterium der Angriffsrichtung des Untersuchungsauftrags ein materielles Kriterium an die Seite zu stellen und auf dieser Grundlage eine Prüfung vorzunehmen.
3. Der Betroffenenstatus im Sinne des § 15 Abs. 1 UAG ist der Rechtsstellung des Beschuldigten im Strafverfahren nachempfunden. Um diese Analogie zu rechtfertigen, ist es erforderlich, dass der innere Grund für die Sonderstellung, nämlich der Interessenkonflikt zwischen Wahrheitspflicht und Selbstverteidigungsrecht, gegeben ist. Hiervon ist dann auszugehen, wenn die Untersuchung schwerpunktmäßig die Aufklärung bezweckt, ob ein Fehlverhalten der Auskunftsperson vorliegt, das geeignet ist, gegen sie strafrechtliche oder andere staatliche Sanktionen auszulösen. Unter Anlegung dieses Maßstabs ist der Antragsteller nicht als Betroffener anzusehen.

Umstritten ist, ob sonstige Nachteile, die dem Antragsteller aus dem Untersuchungsverfahren erwachsen könnten – etwa zivilrechtlicher Art oder sein Ansehen in der Öffentlichkeit betreffend – ausreichen, um eine Feststellung der Betroffenheit vorzunehmen. Hiergegen spricht, dass es in derartigen Fallkonstellationen an dem inneren Grund für die Sonderstellung, nämlich dem Interessenkonflikt zwischen Wahrheitspflicht und Selbstverteidigungsrecht, fehlt. Im Übrigen führt ein derart weites Verständnis der Betroffenheit zu einer massiven Beeinträchtigung der Verfahrensherrschaft des Untersuchungsausschusses und dessen verfassungsrechtlich verankerten Untersuchungsauftrags.

Alles in allem sprechen gute Gründe dafür, den Antrag des Antragstellers auf Feststellung des Betroffenenstatus abzulehnen. Eine sichere Prognose über den Ausgang eines etwaigen gerichtlichen Verfahrens kann zu dieser Frage aber nicht abgegeben werden.

4. Um dem legitimen Interesse des Antragstellers an einer Mitwirkung im Verfahren Rechnung zu tragen, ohne die Verfahrensherrschaft des Ausschusses über Gebühr zu beeinträchtigen, könnte der Ausschuss im Zuge der Beschlussfassung über den Antrag auf Feststellung der Betroffenheit folgende Zusagen abgeben:
  - Dem Antragsteller wird analog § 15 Abs. 4 UAG gestattet, sich zur Wahrnehmung seiner Rechte eines Rechtsbeistandes zu bedienen;
  - dem Antragsteller wird zugesagt, dass der Ausschuss Beweisanregungen des Antragstellers entgegennehmen und pflichtgemäß prüfen wird;
  - darüber hinaus wird der Ausschuss in Anerkennung des verfassungsrechtlichen Rechts auf rechtliches Gehör dem Antragsteller die Gelegenheit geben, sich in angemessener Weise im Rahmen der Beweisaufnahme zur Sache zu äußern.

## II. Beschlussvorschlag

- „1. Der Antrag des Vereins „Stiftung Hans Arp und Sophie Taeuber-Arp e.V.“ (Antragsteller) auf Feststellung der Eigenschaft als Betroffener gemäß § 15 Abs. 1 UAG wird abgelehnt. Denn der Untersuchungsauftrag richtet sich dem Sinn nach nicht gegen den Antragsteller. Der Betroffenenstatus im Sinne des § 15 Abs. 1 UAG ist der Rechtsstellung des Beschuldigten im Strafverfahren nachempfunden. Um diese Analogie zu rechtfertigen, ist es erforderlich, dass der innere Grund für die Sonderstellung, nämlich der Interessenkonflikt zwischen Wahrheitspflicht und Selbstverteidigungsrecht, gegeben ist. Hiervon ist nur dann auszugehen, wenn die Untersuchung schwerpunktmäßig die Aufklärung bezweckt, ob ein Fehlverhalten der Auskunftsperson vorliegt, das geeignet ist, gegen sie strafrechtliche oder andere staatliche Sanktionen auszulösen. Hierfür bestehen im Fall des Antragstellers keine Anhaltspunkte. Nicht ausreichend sind dagegen sonstige Nachteile, etwa zivilrechtlicher Art oder das Ansehen in der Öffentlichkeit betreffend. In diesen Fällen fehlt es gerade an einer Vergleichbarkeit mit der Rechtsstellung des Beschuldigten.
2. Der Ausschuss erkennt das legitime Interesse des Antragstellers an einer angemessenen Mitwirkung im Verfahren an und wird dem wie folgt Rechnung tragen:
  - Dem Antragsteller wird analog § 15 Abs. 4 UAG gestattet, sich zur Wahrnehmung seiner Rechte eines Rechtsbeistandes zu bedienen;
  - dem Antragsteller wird zugesagt, dass der Ausschuss Beweisanregungen des Antragstellers entgegennehmen und pflichtgemäß prüfen wird;
  - darüber hinaus wird der Ausschuss in Anerkennung des verfassungsrechtlichen Rechts auf rechtliches Gehör dem Antragsteller die Gelegenheit geben, sich in angemessener Weise im Rahmen der Beweisaufnahme zur Sache zu äußern.
3. Der Vorsitzende wird ermächtigt, dem Antragsteller einen begründeten Bescheid zukommen zu lassen.“

Wissenschaftlicher Dienst