

STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Entscheidung vom 17.04.1970 – St 1/69

Auslegung des Art. 105 Abs. 6 BremLV über die Befugnisse eines Untersuchungsausschusses.

Entscheidung vom 17. April 1970

- St 1/1969 -

in dem Verfahren wegen verfassungsrechtlicher Prüfung, ob ein Untersuchungsausschuß nach Art. 105 Abs. 6 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947 befugt ist, Beschlagnahmen und Durchsuchungen selbst anzuordnen oder beim zuständigen Richter zu beantragen – Antrag von 20 Mitgliedern der Bremischen Bürgerschaft.

Entscheidungsformel:

Ein Untersuchungsausschuß nach Art. 105 Abs. 6 der Bremischen Landesverfassung ist befugt, beim zuständigen Richter Beschlagnahmen und Durchsuchungen zu beantragen.

Er ist nicht befugt Beschlagnahmen und Durchsuchungen selbst anzuordnen.

Gründe:

I.

1. Nach Art. 105 Abs. 6 Satz 2 LV können parlamentarische Untersuchungsausschüsse

„und die von ihnen ersuchten Behörden...in entsprechender Anwendung der Strafprozeßordnung alle erforderlichen Beweise erheben, auch Zeugen und Sachverständige vorladen, vernehmen, vereidigen und das Zeugnisverfahren gegen sie durchführen.“

Ergänzend besagt Satz 4 desselben Absatzes:

„Die Gerichts- und Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, dem Ersuchen dieser Ausschüsse auf Beweiserhebung Folge zu leisten.“

2. Am 9. Juli 1969 hat die Bremische Bürgerschaft einen parlamentarischen Untersuchungsausschuß wegen näher bestimmter Bauvorhaben mit dem Auftrag eingesetzt,

„alle Vorgänge eingehend zu untersuchen, die mit den in der Öffentlichkeit be-
anstandeten Grundstücksgeschäften zusammenhängen.“

Mit Schreiben vom 17. Juli 1969 richtete der Untersuchungsausschuß an das Amtsgericht Bremen, Abteilung Rechtshilfe in Strafsachen, ein Ersuchen um Beschlagnahme von Beweismitteln gemäß Art. 105 Abs. 6 LV, §§ 94, 98 StPO. In dem Ersuchen wurde ausgeführt, die Ermittlungen in Erfüllung des Auftrages des Untersuchungsausschusses hätten ergeben, daß es im Interesse der dringend gebotenen Aufklärung unerläßlich sei, als Beweismittel, die für die Untersuchung von Bedeutung seien, sofort zu beschlagnehmen und im Hause der Bürgerschaft sicherzustellen sämtliche Unterlagen und Akten, die sich erstreckten

im Falle des ersten Betroffenen auf die Verbreiterung der Bundesautobahn und Grundstücksgeschäfte,

im Falle des zweiten Betroffenen ebenfalls auf die Verbreiterung der Bundesautobahn und der Bundesautobahn und der Grundstücksgeschäfte,

im Falle des dritten Betroffenen auf die Verbreiterung der Bundesautobahn.

Der Untersuchungsausschuß bat in dem Schreiben vom 17. Juli 1969 gleichzeitig, eine Ausfertigung des Beschlagnahmebeschlusses sofort der Kriminalpolizei zu überstellen, die ersucht wurde, den Befehl sofort zu vollstrecken.

3. Das Amtsgericht, Abteilung für Strafsachen, erließ noch am 17. Juli 1969 Beschlüsse, in denen gemäß Art. 105 Abs. 6 LV in Verbindung mit entsprechender Anwendung der §§ 102, 105 StPO die Durchsuchung der Geschäftsräume der drei Betroffenen und gemäß Art. 105 Abs. 6 LV in Verbindung mit entsprechender Anwendung der §§ 94, 98 StPO die Beschlagnahme der Akten und Unterlagen angeordnet wurden.

Diese Beschlüsse wurden am gleichen Tage den Beamten der Kriminalpolizei, die mit der Vollstreckung beauftragt waren, mit der Weisung ausgehändigt, die in den Beschlüssen getroffenen Anordnungen durchzuführen.

4. Im Verlaufe der von den Betroffenen eingeleiteten Beschwerdeverfahren hob das Amtsgericht auf Anregung des Untersuchungsausschusses den gegen den Drittbetroffenen ergangenen Beschluß in vollem Umfang und den gegen den Zweitbetroffenen ergangenen Beschluß hinsichtlich der Beschlagnahmeordnung auf. Das Landgericht als Beschwerdeinstanz entschied in Sachen des Zweitbetroffenen dahin, daß sich die Beschwerde erledigt habe. Auf die Beschwerde des Erstbetroffenen hob es hingegen mit Beschluß vom 4. August 1969 die Entscheidung des Amtsgerichts mit der Begründung auf, der Untersuchungsausschuß sei nicht befugt, vom Zwangsmittel der Durchsuchung Gebrauch zu machen; das Recht auf Herausgabe oder Beschlagnahme der Urkunden stehe ihm allenfalls bei bestimmten, genau bezeichneten Beweisunterlagen zu; daran habe es hier gefehlt.
5. Der Präsident der Bremischen Bürgerschaft übersandte mit Schreiben vom 18. August 1969 dem Präsidenten des Bremischen Staatsgerichtshofs den Antrag von 20 Abgeordneten der Bürgerschaft mit folgendem Wortlaut:

„Die unterzeichneten Abgeordneten der Bremischen Bürgerschaft bitten gemäß Art. 140 der Landesverfassung den Staatsgerichtshof um die Entscheidung über die Auslegung des Art. 105 Abs. 6 in bezug auf folgende Frage:

Darf einem von der Bürgerschaft eingesetzten parlamentarischen Untersuchungsausschuß das Recht versagt werden, die für den Untersuchungszweck erforderlichen Beweise in entsprechender Anwendung der Strafprozeßordnung

- a) selbst mittels Durchsuchungs- und Beschlagnahmeanordnungen zu sichern oder
- b) mittels richterlichen Durchsuchungs- und Beschlagnahmebeschlüssen sichern zu lassen?“

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) trat in ihrer Sitzung vom 3. September 1969 dem Antrag bei.

II.

1. Der Staatsgerichtshof hat folgende Unterlagen beigezogen:

die Akten des Amtsgerichts Bremen 91 Gs 1355, 1356 und 1357/69,

die Stellungnahme des Senators für Justiz und Verfassung vom 7. Mai 1951 bezüglich der Befugnisse von Untersuchungsausschüssen (Aktenzeichen S. 4 a Nr. 1017)

die Empfehlungen der Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente zur Regelung des Verfahrens von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen, Mainz, Juli 1961,

den Antrag vom 14. Mai 1969 der Abgeordneten Dr. Schmidt (Wuppertal), Bading, Mertes, Kirsch und Genossen, Bundestags-Drucks. V/4209,

den Antrag vom 1. Juli 1969 der Abgeordneten Dr. Seidl, Streibl und Fraktion der CSU im Bayerischen Landtag, Landtagsbeilage 2124 der 6. Legislaturperiode,

den Antrag vom 3. Juli 1969 der Abgeordneten Gabert, Haase und SPD-Fraktion im Bayerischen Landtag, Landtagsbeilage 2129 der 6. Legislaturperiode.

2. In der mündlichen Verhandlung hat der Vertreter der Antragsteller den Antrag vom 8. August 1969 wiederholt. Er hat diesen Antrag dahin erläutert, daß die alternative Frage b) sich auf die Antragsbefugnis des Untersuchungsausschusses beschränken solle.

III.

Der Antrag ist nach Art. 140 LV in Verbindung mit § 1 Nr. 1 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof zulässig. Der Antrag wird von der nach Art. 140 in Verbindung mit Art. 75 Abs. 1 LV erforderlichen Anzahl von Mitgliedern der Bürgerschaft unterstützt.

IV.

1. Art. 105 Abs. 6 Satz 2 LV läßt die Zwangsmittel der Durchsuchung (§ 103 StPO) und der Beschlagnahme (§§ 94 bis 97 StPO) zur Sachaufklärung im Rahmen des Untersuchungszweckes zu.

Aus dem Aufklärungsauftrag kann sich für die Untersuchungsausschüsse ein Bedürfnis für die Anwendung dieser Zwangsmittel ergeben. Aufgabe der Untersuchungsausschüsse ist es,

„im Rahmen der allgemeinen Zuständigkeit des Parlaments durch Beweiserhebung (Tatsachenermittlung) und ggf. durch Bewertung des Beweismaterials Beschlüsse des Parlaments vorzubereiten“ (Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Randnr. 27 zur Art. 44).

Kommt Urkunden entscheidender Beweiswert zu, so wäre der Untersuchungszweck gefährdet, könnte der Untersuchungsausschuß sich die Urkunde nicht erforderlichenfalls auch gegen den Willen des Verwahrers beschaffen. Die Befugnis, eine Zeugenvernehmung zu veranlassen, wäre in solchen Fällen nicht immer ausreichend.

Gegen diese Auslegung kann nicht eingewandt werden, daß Art. 105 Abs. 6 Satz 2 LV den Untersuchungsausschüssen nur die Befugnis , „Beweise zu erheben“, zuerkennt (a.A. Pfander, Beschlagnahme von Akten im Rahmen eines Enqueteverfahrens? NJW 1970, 314).

Zwar ist schon zur Auslegung des Art. 34 WeimRV angeführt worden, die Beweiserhebung im Sinne der Strafprozeßordnung umfasse nur Vernehmung, Urkundenverletzung, Akteneinsicht und Augenschein, während Durchsuchung und Beschlagnahme der Beweissicherung dienen (so etwa Lammers, in Anschütz-Thoma, Hdb. d. Dt. Staatsrechts, Band 2, 1932, S. 472; vgl. auch Ehmke, DÖV 1956, 418). Dabei ist aber nicht berücksichtigt, daß auch Durchsuchung und Beschlagnahme mittelbar der Beweiserhebung dienen (so bereits Hatschek, Dt. u. Pr. Staatsrecht, Bd. 1, 2. Aufl. 1930, S. 614; Poetzsch-Heffter, Hd.Kommentar d. RV, 3. Aufl. 1928, Bem. II/8 zu Art. 34; neuerdings Kreft, Die parlamentarische Kontrolle der Verwaltung, Diss. Münster 1953 S. 74; insoweit auch Maunz-Dürig-Herzog, Randnrn. 53 und 59 zu Art. 44).

Im übrigen bietet auch die Entstehungsgeschichte des Art. 34 WeimRV keinen erkennbaren Hinweis auf einen solchen Zusammenhang zwischen der Verwendung des Begriffs „Beweiserhebung“ und der Verweisung auf die Bestimmungen der Strafprozeßordnung. Der Hinweis auf die Strafprozeßordnung scheint nämlich erst verhältnismäßig spät im Verlaufe der Ausschlußberatungen eingefügt worden zu sein (Charlotte Schachtel, Die sinngemäße Anwendung der Strafprozeßordnung auf das Verfahren der Untersuchungsausschüsse (Reichsverfassung Art. 34), Diss. Heidelberg 1927, S. 13; Winfried Steffani, Die Untersuchungsausschüsse des Preußischen Landtags zur Zeit der Weimarer Republik, 1960, S. 76 ff., 98 ff.).

Auch in anderen Fällen folgt die Auslegung des verfassungsrechtlichen Begriffs „Beweiserhebung“ nicht streng der Strafprozeßordnung. So umfaßt er nach allgemei-

ner Auffassung abweichend von der Strafprozeßordnung auch Ladungen, Zustellungen und Zeugnispflicht, worauf Maunz-Dürig-Herzog in Randnr. 59 zur Art. 44 mit Recht hinweisen.

Diese letzteren, nicht zur Beweiserhebung im engeren strafprozessualen Sinne rechnenden Befugnisse werden allerdings – anders als die Durchsuchung und die Beschlagnahme – in Art. 105 Abs. 6 LV ausdrücklich aufgeführt. Daraus kann aber kein Gegenschluß auf eine Unzulässigkeit von Durchsuchung und Beschlagnahme zur Sachaufklärung durch einen Untersuchungsausschuß zwingend gezogen werden. Denn Art. 105 Abs. 6 LV ermächtigt die Untersuchungsausschüsse – abweichend sowohl von Art. 44 GG als auch von Art. 34 WeimRV -, „alle“ erforderlichen Beweise zu erheben. Die Vollständigkeit der Sachaufklärung ist damit ein erklärtes Ziel dieser Regelung.

Sind aber die Zwangsmittel der Beschlagnahme und Durchsuchung für eine vollständige Sachaufklärung durch den Untersuchungsausschuß unentbehrlich, so hätte der Ausschluß dieser Zwangsmittel dem Art. 105 Abs. 6 LV nur dann entnommen werden können, wenn diese nach Art und Intensität der damit verbundenen Eingriffe in die Freiheitssphäre des Staatsbürgers der Stellung und Aufgabe der Untersuchungsausschüsse schlechthin unangemessen wären. Die Mehrzahl der Autoren des staatsrechtlichen Schrifttums zu Art. 34 WeimRV und Art. 44 GG, die Beschlagnahme und Durchsuchung als Zwangsmittel zur Verwirklichung der Aufgaben eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses für unzulässig halten, machen sich die anscheinend auf Anschütz (Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 14. Aufl., 1933, Bem. 8 b zu Art. 34) zurückgehende Erwägung zu eigen, Durchsuchung und Beschlagnahme nach der Strafprozeßordnung seien spezifisch strafprozessuale Rechtsinstitute mit dem Zweck, einen Verbrecher der verdienten Strafe zuzuführen (so etwa Rosenberg in: Verhandlungen des 34. Deutschen Juristentages, 1926, Band 1 S. 19; Alsberg, ebendort, Band 1 S. 342; Jacobi, ebendort, Band 2 S. 72; Lammers a.a.O. S. 472; Charlotte Schachtel, a.a.O., S. 35 ff.; Cordes, Das Recht der Untersuchungsausschüsse des Bundestages (Art. 44 GG), Diss. Münster, 1958 S. 103 und 107; ähnlich Spreng-Birn-Feuchte, Erl. 5 zu Art. 35 der Bad.-Württ. Verf. sowie Süsterhenn-Schäfer, Erl. 5 zu Art. 91 der Verfassung von Rheinland-Pfalz; nur für die Durchsuchung: Dennewitz-Schneider, Bonner Kommentar, Erl. II 8 zu Art. 44 GG, und Halstenberg; Das Verfahren der parlamentarischen Untersuchung nach Art. 44 des Grundgesetzes unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses zur Gerichtsbarkeit, Diss. Köln 1957, S. 120 ff., 127; ähnlich auch Pfander, a.a.O.).

Indessen sind die Rechtsinstitute der Beschlagnahme und Durchsuchung nicht allein der Strafprozeßordnung eigentümlich. Sie finden sich auch in anderen Rechtsbereichen, bei denen das öffentliche Interesse an einer Sicherstellung von Gegenständen gegen den Willen des Verwahrers nicht als höherwertig gegenüber dem öffentlichen Aufklärungsinteresse im Rahmen einer parlamentarischen Untersuchung zu veranschlagen ist, so z.B. eine Beschlagnahme in § 7 UZwGBw, § 10 VereinsG, und eine Durchsuchung z.B. in § 335 AO, § 15 Brem. Polizeigesetz, § 53 Hess. Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung, § 34 Bayer. Polizeiaufgabengesetz.

Die Durchsuchung und die Beschlagnahme können mithin nicht als ausschließlich der Strafverfolgung zugeordnet angesehen werden (ebenso Hatschek, a.a.O., S. 164 ff.; Stier-Somlo, R.- und L.-Staatsrecht, Band I, 1924, S. 592, und Poetzsch-Heffter, a.a.O., Bem. II 8 zu Art. 34 WeimRV, in bezug auf die Beschlagnahme unbedenklich Dennewitz-Schneider, a.a.O., und Partsch, Verhandlungen des 45. Dtsch. Juristentages, 1964, Band 1 Teil 3 S. 124; Hunger, Bayer. Staatszeitung 1956 Nr. 6 S. 6, hält die entsprechende Anwendung der Vorschriften über Durchsuchung und Beschlagnahme – auf Beweissicherungszwecke beschränkt – ebenfalls für zulässig. Gebhard, Die Verf. d. Dt. R. v. 11. August 1919, 1932, Erl. 11 zu Art. 34 WeimRV, insbes. unter d) und e), sieht keine Bedenken bezüglich der Beschlagnahme und Durchsuchung nach § 103 StPO).

Nach alledem ergibt eine - auf den Zweck einer parlamentarischen Untersuchung ausgerichtete – Auslegung des Art. 105 Abs. 6 LV, daß als Zwangsmittel auch die Beschlagnahme nach §§ 94 – 97 StPO und die Durchsuchung nach § 103 StPO zugelassen sind.

Etwas anderes gilt für die Durchsuchung nach § 102 StPO (so mit Recht bereits Gebhard a.a.O.). Diese Bestimmung stellt ganz auf das Vorhandensein einer Person ab, die der Beteiligung bei einer strafbaren Handlung verdächtig ist. Sie kann deshalb auf den von einer parlamentarischen Untersuchung Betroffenen nicht angewendet werden.

2. Die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse können aber die Beschlagnahme und die Durchsuchung nach § 103 StPO nicht selbst anordnen. Sie sind nur befugt, sie beim zuständigen Richter zu beantragen.

Bei einem Eingriff in die Freiheitssphäre des Bürgers von der Intensität der Beschlagnahme oder der Durchsuchung ist das rechtsstaatliche Interesse an der strikten Wahrung der Grenzen der rechtlichen Zulässigkeit in besonderem Maße gegeben. Zwar

würde auch der Untersuchungsausschuß selbst sich der Einhaltung dieser Schranken zu versichern haben. Die beste Gewähr für die Wahrung der Grenzen der rechtlichen Zulässigkeit liegt aber in dem Vorbehalt der Anordnungsbefugnis für den unabhängigen und rechtskundigen Richter. Aus diesem Grunde übertragen die §§ 98 und 105 StPO die Anordnungsbefugnis für Beschlagnahme und Durchsuchung grundsätzlich dem Richter. Für Durchsuchungen ist diese Zuständigkeitsregelung durch die Verfassung gewährleistet (Art. 14 Abs. 3 Satz 2 LV in Verbindung mit Art. 142 GG, Art. 13 Abs. 2 GG).

Für eine richterliche Prüfung der Rechtmäßigkeit von Beschlagnahme und Durchsuchung vor deren Anordnung besteht auch ein Bedürfnis. Anders als im Strafverfahren, das durch die Tatbestände des materiellen Strafrechts begrenzt ist, steht es bei den parlamentarischen Untersuchungen grundsätzlich im Ermessen des Parlaments, welche Gegenstände untersucht werden sollen. In diesem Ermessensbereich müssen – soweit es sich um den Einsatz von Zwangsmitteln für Zwecke parlamentarischer Untersuchungen handelt - von vornherein Grenzen abgesteckt werden. Es muß gewährleistet sein, daß die dem Rechtsstaatsprinzip immanenten Grundsätze der Verhältnismäßigkeit des Mittels (BVerfGE 19, 342, 348) und des Übermaßverbots (BVerfGE 7, 377, 406) nicht angetastet werden. Soweit daher nicht ausdrücklich Zwangsmittel in Art. 105 Abs. 6 Satz 2 LV dem Untersuchungsausschuß eingeräumt worden sind, ist es geboten, in Auslegung dieser Vorschrift allein den Richter für befugt zu halten, Zwangsmittel - hier also Beschlagnahme und Durchsuchung - anzuordnen.

Gegen die Auslegung, daß Art. 105 Abs. 6 Satz 2 LV den Untersuchungsausschüssen selbst eine Befugnis zur Anordnung von Beschlagnahme und Durchsuchung zuweist, spricht auch die Erwägung, daß – trotz Art. 19 Abs. 4 GG – wegen Art. 44 Abs. 4 Satz 1 GG immer noch umstritten ist, ob und in welchem Umfang Rechtsmittel gegen die unmittelbare Ausübung von Zwangsbefugnissen durch Untersuchungsausschüsse zulässig sind (vgl. Kintzi, Die Rechtsstellung der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Kiel 1956, S. 96 ff., 111 ff., 129; Partsch, a.a.O., S. 105 ff., 109 und 211 ff.; v. Mangoldt-Klein, a.a.O., S. 950, und – ihnen folgend – Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Rdnr. 63, nehmen demgegenüber an, daß Beschlüsse von Untersuchungsausschüssen über die unmittelbare Ausübung von Zwangsbefugnissen gegen Staatsbürger von der Unanfechtbarkeit ausgenommen sind).

Eine durch den Richter ausgesprochene Anordnung der Beschlagnahme oder Durchsuchung ist jedoch rechtsmittelfähig. Das Landgericht Bremen hat zu Recht angenommen, daß als Rechtsmittel die Beschwerde gemäß § 304 StPO zulässig ist.

3. Im übrigen stimmt diese Auslegung des Art. 105 Abs. 6 Satz 2 LV mit der Regelung überein, die der Entwurf der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft vom 23. April 1969 eines „Gesetzes über Einsetzung und Verfahren von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen“ in § 13 Abs. 4 vorsieht. Danach haben Untersuchungsausschüsse die Anordnung der Durchsuchung und Beschlagnahme beim zuständigen Gericht zu erwirken.

Prof. Dr. Rower-Kahlmann

Dr. Dodenhoff
Dr. Lang

Friese
Dr. Richter

Dr. Kirchmeyer
Dr. Schäfer