

An  
die Mitglieder und  
ständigen Ersatzmitglieder des  
Untersuchungsausschusses 15/2

nachrichtlich: - der Beauftragten der Landesregierung  
- den von den Fraktionen benannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern

**Anträge auf Feststellung der Betroffeneneigenschaft im Untersuchungsverfahren und Rechtsstellung eines Betroffenen**

In der Anlage erhalten Sie die in der 7. Sitzung des Untersuchungsausschusses 15/2 „Nürburgring GmbH“ am 12. Januar 2010 erbetene Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes zu der im Betreff bezeichneten Thematik.

**Wissenschaftlicher Dienst**

Anlage



Wissenschaftliche Dienste  
Abteilung II  
Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen WD 1-2 /UA 15/2

20. Januar 2010

## **Anträge auf Feststellung der Betroffeneneigenschaft im Untersuchungsverfahren und Rechtsstellung eines Betroffenen**

### **A. Auftrag**

Der Untersuchungsausschuss 15/2 „Nürburgring GmbH“ hat den Wissenschaftlichen Dienst in seiner 7. Sitzung am 12. Januar 2010 gebeten, zu den Anträge der Zeugen ■■■■■<sup>1</sup> auf Feststellung der Eigenschaft als Betroffene im Sinne des § 15 Abs. 1 des Landesgesetzes über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen (Untersuchungsausschussgesetz – UAG) gutachtlich Stellung zu nehmen.

Nach dem Auftrag sollen die Voraussetzungen zur Anerkennung der Betroffeneneigenschaft und die sich hieraus ergebenden Rechtsfolgen für die Praxis des Untersuchungsausschusses dargestellt werden. Weiterhin sollen die seit dem Jahr 1990 in rheinland-pfälzischen Untersuchungsausschüssen gestellten Anträge auf Feststellung der Betroffeneneigenschaft mit Ergebnis aufgelistet werden.

Die von ■■■■■ beauftragten Rechtsanwälte ■■■■■ ■■■■■ verweisen zur Begründung des mit Schreiben vom 30. Dezember 2009 eingereichten Antrags<sup>2</sup> auf den Einsetzungsbeschluss des Landtags vom 3. September 2009<sup>3</sup>, nach dem u.a. untersucht werden soll, ob es bei der Planung, Umsetzung und Finanzierung des Projekts Nürburgring 2009 zu Versäumnissen und Fehlern der Führungsorgane der Nürburgring GmbH gekommen sei. Der Antragsteller sei in der fraglichen Zeit Geschäftsführer, also Führungsorgan, der Nürburgring GmbH gewesen. Das Angestelltenverhältnis sei von der Nürburgring GmbH mit Schreiben vom 10. Dezember

<sup>1</sup> Vgl. Vorlage UA 15/2 – 44.

<sup>2</sup> Vgl. Vorlage UA 15/2 – 47.

<sup>3</sup> Vgl. Vorlage UA 15/2 – 44.

<sup>4</sup> Vgl. LT-Drs. 15/3756.



2009 mit der Begründung außerordentlich gekündigt worden, dass der Antragsteller im Zusammenhang mit den Vorgängen, auf die sich der Untersuchungsausschuss bezieht, schwerwiegende Pflichtversäumnisse zum Nachteil der Gesellschaft begangen haben soll.

Der von Herrn [REDACTED] beauftragte Zeugenbeistand, Herr Rechtsanwalt [REDACTED], begründet den am 8. Januar 2010 gestellten Antrag<sup>5</sup> seines Mandanten damit, dass der Betroffenenstatus sich aus der Kombination der Beweisbeschlüsse zu den unterschiedlichen Ladungen für den 12. und 22. Januar 2010 ergeben würde. Sein Mandant sei in der Leitungsebene des Unternehmens tätig gewesen, so dass sich die Untersuchungen des Ausschusses, soweit es sich um potentiell vorwerfbare Versäumnisse und Handlungen handele, auch gegen seinen Mandanten richten würden.

## **B. Stellungnahme**

Aufgrund der zur Verfügung stehenden kurzen Zeitspanne kann der Wissenschaftliche Dienst die maßgeblichen Rechtsfragen lediglich in Form eines Problemaufrisses aufzeigen und allenfalls eine überschlägige rechtliche Bewertung vornehmen.

Die Stellungnahme beginnt mit der Darstellung der bisherigen parlamentarischen Praxis in Rheinland-Pfalz seit dem Jahre 1990 (dazu unter B I). Daran schließt sich die Prüfung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen (dazu unter B II 1) und der einfachgesetzlichen Voraussetzungen in § 15 Abs. 1 Satz 1 UAG an (dazu unter B II 2). Danach werden die eventuellen Rechtsschutzmöglichkeiten der Antragsteller (dazu unter B II 3) und die sich aus der Anerkennung der Betroffeneneneigenschaft ergebenden Rechtsfolgen dargestellt (dazu unter B III). Schließlich wird ein Beschlussvorschlag unterbreitet (dazu unter B IV).

### **I. Parlamentarische Praxis**

Zur parlamentarischen Praxis in Rheinland-Pfalz seit dem Jahre 1990 im Hinblick auf Anträge auf Feststellung der Betroffeneneneigenschaft in Untersuchungsverfahren kann auf die Ausführungen in der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes zum Antrag des Vereins „Stiftung Hans Arp und Sophie Taeuber- Arp e.V. auf Feststellung des Betroffenenstatus“<sup>6</sup> verwiesen werden. Darin wird wie folgt ausgeführt:

*„Seit Inkrafttreten des Untersuchungsausschussgesetzes am 21. September 1990 wurden nach dessen Regeln sechs parlamentarische Untersuchungsverfahren durchgeführt<sup>7</sup>, zwei in der 12. Wahlperiode<sup>8</sup>, drei in der 13. Wahlperiode<sup>9</sup> und eins in*

<sup>5</sup> Vgl. Vorlage UA 15/2 – 47.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu: Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes – 52- 1571 – vom 23. April 2008.

<sup>7</sup> Dazu Brocker, LKRZ 2007, 414, 419.

der 14. Wahlperiode<sup>9</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 Betroffeneneneigenschaft 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>11</sup>.

In dem Untersuchungsausschuss 13/1 „Sonderabfall“ war die Feststellung der Betroffeneneneigenschaft 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>12</sup>.

Ergänzt werden können diese Ausführungen im Hinblick auf den Untersuchungsausschuss 13/1 „Sonderabfall“ insoweit, dass sich nach dem Einsetzungsbeschluss des Landtags vom 29. Januar 1997<sup>13</sup> der Untersuchungsauftrag zwar auch gegen die Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH (SAM) richtete. Der Zeuge, der im Untersuchungsausschuss den Antrag auf Anerkennung der Betroffeneneneigenschaft stellte, war allerdings nicht Mitarbeiter dieser Gesellschaft, sondern Angehöriger der Landesregierung.<sup>14</sup>

Weiterhin wurde im Untersuchungsverfahren 15/1 „Arp“, zu dem die genannte Stellungnahme verfasst wurde, der Antrag des Vereins „Stiftung Hans Arp und Sophie Taeuber-Arp e.V.“ abgelehnt. In der Begründung des ablehnenden Bescheids an den Antragsteller wurde hierzu ausgeführt, dass der Untersuchungsauftrag, wie er sich im Einsetzungsbeschluss des Landtags vom 24. Januar 2008<sup>15</sup> darstellte, eindeutig in Richtung der politischen Verantwortlichkeit der Landesregierung formuliert sei.

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

<sup>9</sup> LT-Drs. 13/3555, 13/6843 und 13/7000.

<sup>10</sup> LT-Drs. 14/4120.

<sup>11</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>12</sup> Vgl. das Protokoll der nicht öffentlichen 18. Sitzung des Ausschusses am 9.6.1998, S. 1.

<sup>13</sup> LT-Drs. 13/1317.

<sup>14</sup> Vgl. das Protokoll der nicht öffentlichen 18. Sitzung des Ausschusses am 9.6.1998, S. 1.

<sup>15</sup> LT-Drs. 15/1908.

## II. Gesetzliche Ausgangslage

### 1. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Zu der Frage, ob es im Rahmen eines parlamentarischen Untersuchungsverfahrens verfassungsrechtlich geboten ist, Personen nicht nur als Auskunftspersonen, sondern darüber hinaus als Betroffene zu qualifizieren, findet sich in Artikel 91 der Landesverfassung (LV) keine ausdrückliche verfassungsgesetzliche Regelung.<sup>16</sup> Vielmehr ist der Betroffenenstatus in den Ländern, die ihn vorsehen, lediglich einfachgesetzlich normiert. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die besonderen Verfahrensrechte des Betroffenen. Ob sich gleichwohl aus dem Grundgesetz oder der Landesverfassung ein Anspruch darauf ergibt, als „Betroffener“ mit weitergehenden Rechten ausgestattet, zu werden ist umstritten.<sup>17</sup> Soweit es um den Schutz einer Auskunftsperson geht, erscheint jedenfalls eine verfassungsgesetzliche Festschreibung der Betroffeneneneigenschaft nicht zwingend erforderlich. Denn schon aus rechtsstaatlichen Grundsätzen kann sich das Auskunftsverweigerungsrecht eines Zeugen zu einem umfassenden Zeugnisverweigerungsrecht verdichten, wenn die gesamte in Betracht kommende Aussage des Zeugen zu einem möglicherweise strafbaren oder ordnungswidrigen Verhalten derart eng in Zusammenhang steht, dass nichts übrig bleibt, was er ohne Gefahr der Verfolgung aussagen könnte.<sup>18</sup> Im Ergebnis kann dies hier offen bleiben, da der rheinland-pfälzische Landesgesetzgeber in § 15 UAG eine einfachgesetzliche Regelung getroffen hat.

### 2. Vorliegen der Voraussetzungen gemäß § 15 Abs. 1 UAG

Betroffene sind gemäß § 15 Abs. 1 Satz 1 UAG natürliche und juristische Personen, gegen die sich nach dem Sinn des Untersuchungsauftrags die Untersuchung richtet und deren Betroffenenstatus nach § 15 Abs. 1 Satz 2 UAG durch konstitutiven Beschluss des Ausschusses festgestellt wurde. 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.

Die Antragsteller dürften gemäß § 15 Abs. 1 Satz 2 zweiter Halbsatz UAG antragsberechtigt sein, da sie als natürliche Personen geltend machen, dass bei ihnen die Voraussetzungen eines Betroffenen im Sinne des Gesetzes vorliegen.

<sup>16</sup> *Glauben*, in: ders./Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 2005 (zit. HdB. UA) § 23 Rn. 1 m.w.N.

<sup>17</sup> Vgl. dazu Brocker, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Kommentar, 2009, Artikel 44 Rn. 46 m.w.N.

Zu prüfen ist jedoch, ob die Antragsteller auch die Voraussetzungen für die Zuerkennung der Betroffeneneneigenschaft gemäß § 15 Abs. 1 Satz 1 UAG erfüllen.

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

Die Vorschrift des § 15 Abs. 1 Satz 1 UAG stellt darauf ab, gegen wen sich nach dem Sinn des Untersuchungsauftrags die Untersuchung richtet. Doch kann es darauf nicht allein ankommen, da es sonst dem Formulierungsgeschick der Autoren des Einsetzungsantrags oder der Einsetzungsmehrheit überlassen wäre, wer als formell Betroffener in Frage kommt. Entscheidungserheblich ist vielmehr die Zielrichtung des Untersuchungsauftrags.<sup>19</sup> Abzustellen ist insoweit auf den Untersuchungsauftrag, wie er sich bei verständiger Würdigung darstellt.<sup>20</sup>

Der Untersuchungsausschuss 15/2 „Nürburgring GmbH“ wurde vom Landtag beauftragt, die Vorgänge um das Projekt Nürburgring 2009, die Finanzierung dieses Projekts und die Wirtschaftlichkeit dieses Projekts sowie die politische Verantwortung der Landesregierung zu untersuchen. Nach Ziffer I 1 des Einsetzungsbeschlusses vom 3. September 2009<sup>21</sup> umfasst dieser Auftrag aber auch die Prüfung, ob es bei der Planung, Umsetzung und Finanzierung des Projekts Nürburgring 2009 zu Versäumnissen und Fehlern der Führungsorgane der Nürburgring GmbH gekommen ist. Dieser Untersuchungsauftrag wird in mehreren Unterpunkten des Einsetzungsbeschlusses hinsichtlich der Nürburgring GmbH konkretisiert. Beispielhaft werden folgende Spiegelstriche der Ziffer II 2 und 3 des Einsetzungsbeschlusses genannt. Danach soll untersucht werden,

- in welcher Weise die Business-Pläne von der Nürburgring GmbH verantwortlich umgesetzt wurden,
- welche Miet- und Pachtverträge durch die Nürburgring GmbH bzw. in ihren Beteiligungen und die Mediinvest/MSR zu welchen Konditionen abgeschlossen wurden,
- wie es zu der Kooperation der Landesregierung sowie der Nürburgring GmbH mit der Firma Mediinvest und deren Inhabern und Geschäftsführer kam,
- ob und ggf. durch wen das Land, die Nürburgring GmbH, die Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) und/oder die RIM die Kompetenz, Referenzprojekte und die wirtschaftlichen Verhältnisse der Mediinvest und ihrer Inhaber und Gesellschafter mit welchem Ergebnis geprüft hat oder hat prüfen lassen.

<sup>18</sup> Brocker, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Artikel 91 Rn. 50.

<sup>19</sup> Vgl. Glaußen, in: ders./Brocker, HdB. UA § 23 Rn. 18 m.w.N.

<sup>20</sup> Brocker, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Art. 91, Rn. 50 m.w.N.

<sup>21</sup> Vgl. LT-Drs. 15/3756.

Weiterhin ist die vertragliche Gestaltung des Projekts Nürburgring 2009 vom Untersuchungsauftrag mit umfasst. Nach Ziffer 3 des genannten Einsetzungsbeschlusses soll überprüft werden, auf welchen vertraglichen Grundlagen das Projekt beruht oder zeitweise beruhte.

Untersuchungsgegenstand ist somit nicht ausschließlich die politische Verantwortlichkeit der Landesregierung, sondern ein weiterer wesentlicher Schwerpunkt ist die Prüfung von Fehlern und Versäumnissen der Nürburgring GmbH. Der Untersuchungsauftrag richtet sich unmittelbar gegen Führungsorgane der Nürburgring GmbH und zielt somit ausdrücklich auf die Prüfung deren Verhaltens und Verantwortung.

Der Zeuge [REDACTED] war von 1994 bis Dezember 2009 Geschäftsführer der Nürburgring GmbH und ist somit als Führungsorgan der Gesellschaft anzusehen.

Entsprechendes gilt auch für den Zeugen [REDACTED] [REDACTED], der von 2007 bis 2009 Prokurist der Gesellschaft war. Denn bei der Auslegung des Begriffs Führungsorgan ist der Sinn und Zweck des Untersuchungsauftrages maßgeblich mit zu berücksichtigen. Da geprüft werden soll, ob es bei der Planung, Umsetzung und Finanzierung des Projekts Nürburgring 2009 zu Versäumnissen und Fehlern der Nürburgring GmbH gekommen ist, ist bei der Auslegung darauf abzustellen, welche Mitarbeiter der Gesellschaft für das Projekt verantwortlich waren und Entscheidungskompetenzen besaßen. Aufgrund des Einsetzungsbeschlusses ist vor allem auch entscheidungserheblich, wer Verträge mit welchem Inhalt abgeschlossen hat.

Als Prokurist war der Zeuge [REDACTED] [REDACTED] gemäß § 49 Abs. 1 des Handelsgesetzbuches zu allen Arten von gerichtlichen und außergerichtlichen Geschäften und Rechtshandlungen, die der Betrieb eines Handelsgewerbes mit sich bringt, ermächtigt. Somit war er nicht nur auf die Vornahme der gewöhnlichen Geschäfte des Betriebes des Handelsgewerbes beschränkt, sondern konnte darüber hinaus beispielsweise Kreditgeschäfte tätigen, Angestellte einstellen oder entlassen, Zweigniederlassungen errichten, den Geschäftsbereich branchenmäßig erweitern und Prozesse führen.

Bezogen auf seinen vorliegenden Antrag auf Feststellung der Betroffeneneigenschaft ist daraus zu folgern, dass sich der Untersuchungsauftrag auch gegen ihn richtet. Der Zeuge [REDACTED] [REDACTED] war in der Lage, im Zeitraum von 2007 bis 2009 durch den Abschluss von Verträgen nach außen hin rechtsverbindlich auf das Projekt Nürburgring 2009 Einfluss zu nehmen. Da die Vertragsgestaltung des Projektes Nürburgring 2009 Untersuchungsgegenstand ist, wird der Zeuge [REDACTED] [REDACTED] nicht nur mittelbar, sondern unmittelbar in seiner Rechtsstellung betroffen.

Die genannten Gründe sprechen dafür, die Betroffeneneigenschaft der Antragsteller bereits aus dem eher formalen Kriterium der Zielgerichtetheit zu bejahen.

Die vorliegend zu beurteilenden Fälle unterscheiden sich damit maßgeblich von dem Antrag auf Feststellung der Betroffenheit im Untersuchungsausschuss 15/1 „Arp“. Aus dem Untersuchungsauftrag des Untersuchungsausschusses 15/1 „Arp“<sup>22</sup> ließ sich zwar erkennen, dass es im Rahmen der Untersuchung auch um Sachverhalte gehen wird, an denen der damalige Antragsteller maßgeblich beteiligt war. Im Vordergrund der Untersuchung stand gleichwohl nicht der Antragsteller selbst, sondern ein Sachkomplex, der im Hinblick auf die politische Verantwortung der Landesregierung untersucht werden sollte. In einer solchen Situation, in der es lediglich mittelbar um das Verhalten einer (privaten) Person ging, fehlte es aber an einer eindeutig personenbezogenen Angriffsrichtung.

### **b. Materielle Betroffenheit**

Die Frage, ob neben der formalen Zielgerichtetheit auch kumulativ eine Betroffenheit des Antragstellers im materiellen Sinne gegeben sein muss, wurde bislang in der Rechtsprechung und Literatur nicht aufgeworfen. In der genannten Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes<sup>23</sup> konnte diese Frage offen bleiben, da beide Kriterien nicht als erfüllt angesehen wurden.

Eine Betroffenheit im materiellen Sinne ist dann gegeben, wenn im Rahmen des Untersuchungsverfahrens im Schwerpunkt das Verhalten einer Auskunftsperson untersucht wird und dieses Verhalten gleichzeitig geeignet ist, gegen die Person strafrechtliche oder andere staatliche Sanktionen auszulösen.<sup>24</sup> Ob diese Voraussetzungen hier erfüllt sind, kann indes offen bleiben. Denn nach dem Gesetzeswortlaut des § 15 Abs. 1 Satz 1 UAG reicht allein das formale Kriterium der Zielgerichtetheit aus, um die Betroffenheit zu begründen.

### **c. Zwischenergebnis**

Auch wenn hinsichtlich der Zuerkennung einer Betroffenstellung insgesamt Zurückhaltung geboten ist, da die umfangreichen Rechte eines Betroffenen die Verfahrensherrschaft des Untersuchungsausschusses einschränken und die Ausübung seiner Befugnisse massiv beeinträchtigen können<sup>25</sup>, dürften hier aufgrund der formalen Betroffenheit der beiden Antragsteller die Voraussetzungen für die Annahme der Betroffenstellung vorliegen. Im Ergebnis lässt sich daher festhalten, dass es angezeigt erscheint, den Antragstellern - soweit die Untersuchung ihrer Zielrichtung nach auch die

<sup>22</sup> LT-Drs. 15/1908.

<sup>23</sup> Vgl. hierzu: Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes – 52- 1571 – vom 23. April 2008.

<sup>24</sup> Vgl. hierzu: Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes – 52- 1571 – vom 23. April 2008.

<sup>25</sup> Vgl. Brocker, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Art. 91, Rn. 50.



Nürburgring GmbH erfasst - die Stellung als Betroffene im Sinn des § 15 Abs. 1 UAG zuzuerkennen.

### 3. Rechtsschutz der Antragsteller

Sollte der Ausschuss den Antrag auf Feststellung des Betroffenenstatus ablehnen, so wäre diese Entscheidung gerichtlich angreifbar. Umstritten ist allerdings, ob es sich dabei um eine verfassungsrechtliche oder um eine verwaltungsrechtliche Streitfrage handelt.<sup>26</sup>

Die Befürworter einer verfassungsrechtlichen Streitigkeit stellen in erster Linie darauf ab, dass der Untersuchungsausschuss als Teil des Verfassungsorgans Parlament und im Rahmen eines verfassungsrechtlichen Auftrags tätig werde.<sup>27</sup> Für eine verwaltungsrechtliche Streitigkeit spricht indes, dass die Entscheidung des Untersuchungsausschusses zur Betroffeneneigenschaft keinen spezifischen verfassungsrechtlichen Inhalt hat, sondern bei entsprechender gesetzlicher Ermächtigung auch von Verwaltungsbehörden oder den Instanzgerichten getroffen werden könnte. Nicht jedes Handeln eines in der Verfassung vorgesehenen Organs besitzt auch materiell verfassungsrechtlichen Charakter.<sup>28</sup> Daher spricht viel dafür, dass die Rechtsbeziehungen zwischen dem Ausschuss und den Antragstellern nicht verfassungsrechtlicher, sondern verwaltungsrechtlicher Natur sind.<sup>29</sup>

Folgt man der hier favorisierten Auffassung, die auch der Rechtsmittelbelehrung in der angesprochenen Entscheidung im Arp-Untersuchungsausschuss zugrunde gelegt wurde, so wäre in erster Instanz das Verwaltungsgericht Mainz zuständig. Dem Antragsteller stünde neben einer Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 VwGO<sup>30</sup> die Möglichkeit eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 123 VwGO zur Verfügung. Die Klage bzw. der Antrag wären gegen das Land Rheinland-Pfalz, vertreten durch den Untersuchungsausschuss, dieser vertreten durch seinen Vorsitzenden zu richten.<sup>31</sup>

Gegen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts 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.

<sup>26</sup> Vgl. hierzu *Glauben*, in: *ders./Brockner, HdB. UA*, § 28 Rn. 42, 44 m.w.N.

<sup>27</sup> Vgl. dazu *Di Fabio*, *Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren*, 1988, S. 108 ff.

<sup>28</sup> OVG NRW, NVwZ 1987, 608, 609; s. a. BVerwG, NJW 1976, 637, 638 zum Petitionsrecht.

<sup>29</sup> *Glauben*, in: *ders./Brockner, HdB. UA*, § 28 Rn. 44 m.w.N.

<sup>30</sup> Vgl. *Glauben*, in: *ders./Brockner, HdB. UA*, § 28 Rn. 47.; Hessischer VGH, ESVGH 46, 81 ff.

<sup>31</sup> So *Glauben*, in: *ders./Brockner, HdB. UA*, § 28 Rn. 50.

Sofern dagegen eine verfassungsrechtliche Streitigkeit angenommen wird, wäre wohl um Rechtsschutz vor dem rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtshof nachzusuchen.

Sollten die Antragsteller als Betroffene antragsgemäß anerkannt werden, stellt sich diese Frage selbstredend nicht. Denn für eine gerichtliche Klärung seitens der Antragsteller wäre dann mangels Rechtsschutzbedürfnis kein Raum mehr. Ebenso wäre dann auch eine Rechtsmittelbelehrung für die Antragsteller entbehrlich.

### III. Rechtsfolgen der Anerkennung als Betroffene

Im Hinblick auf die Rechtsfolgen, namentlich die Verfahrensrechte der Betroffenen, die sich aus der Anerkennung der Betroffeneigenschaft ergeben können, werden zunächst noch einmal die wesentlichen Aspekte der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes zum Antrag des Vereins „Stiftung Hans Arp und Sophie Taeuber- Arp e.V. auf Feststellung des Betroffenenstatus“<sup>32</sup> dargestellt (1). Darüber hinaus sind jedoch die Fragen der Wahrheitspflicht (2) und der analogen Anwendung des § 15 Abs. 2 Satz 2 zweiter Halbsatz UAG auf die Antragsteller zu prüfen, da sie als Führungsorgane einer Gesellschaft, an der die öffentliche Hand allein beteiligt ist, möglicherweise den in § 15 Abs. 2 Satz 2 zweiter Halbsatz UAG genannten Personen gleichzustellen sind (3).

#### 1) Verfahrensrechte der Betroffenen

In der vorgenannten Stellungnahme führt der Wissenschaftliche Dienst zu den Verfahrensrechten eines Betroffenen Folgendes aus:

*„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>33</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).*

<sup>32</sup> Vgl. hierzu: Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes – 52- 1571 – vom 23. April 2008.

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>34</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 Wiedermöglichkeit zur Beweisaufnahme sind die Betroffenen über die in ihrer Abwesenheit erfolgte 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>35</sup>. Gemäß § 15 Abs. 5 UAG ist dem Betroffenen zu gestatten, vor Beendigung der Beweisaufnahme zu ihm 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).

<sup>33</sup> Vgl. *Glauben*, in: *ders./Brocke*, HdB. UA, § 23 Rn. 37; *Brocke*, 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>34</sup> Vgl. *Glauben*, in: *ders./Brocke*, HdB. UA, § 23 Rn. 23.

<sup>35</sup> Vgl. *Brocke*, DVBl. 2003, 667, 668; *ders.*, LKRZ 2007, 414, 417; *Glauben*, in: *ders./Brocke*, HdB. UA § 23 Rn. 27.

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.

Betroffene dürfen zwar gemäß § 15 Abs. 2 Satz 1 UAG als Zeugen vernommen werden. Allerdings steht ihnen das Recht gemäß § 15 Abs. 2 Satz 2 UAG zu, das Zeugnis zu verweigern, was als Aussageverweigerungsrecht zu verstehen ist. Ausnahmen von diesem Recht bestehen unter bestimmten Voraussetzungen u. a. für Mitglieder der Landesregierung und Angehörige des öffentlichen Dienstes (§ 15 Abs. 2 Satz 2 zweiter Halbsatz UAG). Weiterhin dürfen Betroffene nicht vereidigt werden (§ 20 Abs. 4 Nr. 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). Im Übrigen stehen den Betroffenen dieselben Zeugnis- und Auskunftsverweigerungsrechte wie einem Zeugen zu (§ 15 Abs. 2 Satz 4 UAG)."

## **2) Wahrheitspflicht des Betroffenen**

Zeugen sind nach der Strafprozessordnung (§§ 57, 64 StPO, § 153 StGB) bei ihren Aussagen vor Gericht zur Wahrheit verpflichtet. Gemäß § 18 Abs. 1 UAG gilt diese Wahrheitspflicht auch für den Zeugen vor dem Untersuchungsausschuss.

Umstritten ist hingegen die Frage, ob ebenso der Betroffene, der sich entscheidet vor dem Untersuchungsausschuss auszusagen, zur Wahrheit verpflichtet ist.<sup>36</sup> Im Schrifttum wird diese Wahrheitspflicht mit der Begründung verneint, sie widerspreche dem verfassungsrechtlichen Nemo-tenetur Prinzip und dem Prinzip des fairen Verfahrens.<sup>37</sup> Ebenso ließ das OLG Schleswig<sup>38</sup> mit dieser Begründung im Beschluss von 17. Dezember 1990 die Anklage gegen einen Zeugen, der unter strafrechtlichen Gesichtspunkten Betroffener war, nicht zu. Der Betroffene könne den Tatbestand des § 153 StGB nicht erfüllen, da er als Betroffener vielmehr einem Beschuldigten gleichzusetzen sei mit der Folge, dass seine Angaben vor dem Untersuchungsausschuss nach den §§ 153, 154 StGB nicht erfasst werde.

Diese Auffassungen übersehen jedoch, dass sich die Feststellung der Betroffeneneigenschaft sowohl aus der formalen Zielgerichtetheit des Untersuchungsauftrags als auch aus der materiellen Betroffenheit des Zeugen ergeben kann.

Ist die Betroffeneneigenschaft – wie dies hier wohl der Fall ist – ausschließlich aufgrund der Zielgerichtetheit des Untersuchungsauftrages gegeben, sprechen gute Gründe dafür, dass nach dem rheinland-pfälzischen Untersuchungsausschussgesetz der Betroffene zur Wahrheit verpflichtet ist. Maßgeblich ist insoweit die gesetzliche Ausgestaltung der Rechtstellung des Betroffenen durch den Gesetzgeber unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Anforderungen. Eine allgemeine Regel, dass Angaben von Auskunftspersonen „in beschuldigtenähnlicher Stellung“ vor einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss schon tatbestandlich nicht als Aussage im Sinne des § 153 StGB zu qualifizieren sei, gibt es nicht<sup>39</sup>.

Wie unter B III 1 dargestellt wurde, besitzt der Betroffene nach § 15 Abs. 2 Satz 2 erster Halbsatz UAG das Recht zur Verweigerung der Auskunft. Gleichwohl darf er als Zeuge gemäß § 15 Abs. 2 Satz 1 UAG vernommen werden. Aus dem Wortlaut der Vorschrift ist zu schließen, dass der Betroffene, sofern er bereit ist, vor dem Untersuchungsausschuss auszusagen, als Zeuge aussagt und ihn somit auch die Pflichten eines Zeugen treffen. Dies ist auch verfassungsrechtlich unbedenklich, da er im Laufe seiner Aussage jederzeit von seinem Zeugnisverweigerungsrecht Gebrauch machen und auch zu Einzelfragen die Auskunft verweigern kann (§ 15 Abs. 2 Satz 3 UAG).

<sup>36</sup> Vgl. zum Meinungsstand Peters, StraffO 3/2009, 96, 101 f.

<sup>37</sup> Peters, StraffO 3/2009, 96, 101 f.; Kohl, Die Rechtsstellung des Betroffenen nach Art. 44 Abs. 2, S. 1 GG und den entsprechenden Regelungen in den Länderverfassungen, 2001, S. 271.

<sup>38</sup> OLG Schleswig, Beschl. vom 17. 12. 1990 – 2 Ws 305/90, SchlHA 1991, 120, 121.

<sup>39</sup> Brocker, in: ders./Glauben, HdB. UA, § 25 Rn. 5.

Dagegen ist beispielsweise in dem bayerischen Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Bayerischen Landtags vom 23. März 1970<sup>40</sup> in Artikel 13 eine anders lautende Regelung getroffen. Satz 2 der Vorschrift bestimmt, dass eine Person nicht als Zeuge vernommen werden darf, sofern aus dem Untersuchungsauftrag eindeutig hervorgeht, dass sich die Untersuchung ausschließlich oder ganz überwiegend gegen eine bestimmte Person richtet. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat aus dieser Formulierung den Schluss gezogen, dass den Betroffenen nicht die Pflichten eines Zeugen wie beispielsweise die Wahrheitspflicht treffen.<sup>41</sup>

### 3. Analoge Anwendung des § 15 Abs. 2 Satz 2 zweiter Halbsatz UAG

Fraglich ist, ob die Antragsteller aufgrund ihrer Funktion als Führungsorgane der Nürburgring GmbH den Amtsträgern gemäß § 15 Abs. 2 Satz 2 zweiter Halbsatz UAG gleichzustellen sind, weil sie sich in einer mit Amtsträgern vergleichbaren Funktion befinden. Sofern diese Frage bejaht wird, könnten sich die Antragsteller nicht auf das umfassende Auskunftsverweigerungsrecht nach § 15 Abs. 2 Satz 2 erster Halbsatz UAG berufen.

Nach § 15 Abs. 2 Satz 2 zweiter Halbsatz UAG dürfen u.a. Amtsträger trotz ihrer Betroffeneneigenschaft das Zeugnis nicht verweigern, soweit sich die Untersuchung auf ihre Amtsführung bezieht. Daher ist zunächst zu prüfen, ob die Antragsteller Amtsträger in diesem Sinne sind.

Das Untersuchungsausschussgesetz selbst definiert den Begriff des Amtsträgers nicht. Nach dem haftungsrechtlichen Amtsträgerbegriff nach Artikel 34 Abs. 1 GG wird als Amtsträger derjenige bezeichnet, der in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes<sup>42</sup> handelt. Dazu gehören zwar auch privatrechtlich beschäftigte Personen. Sie müssen jedoch bei einer juristischen Person des öffentlichen Rechts beschäftigt sein.<sup>43</sup> Das ist indes bei beiden Antragstellern nicht der Fall, da es sich bei der Nürburgring GmbH um eine juristische Person des Privatrechts handelt. Daher zählen beide auch nicht zu den Angehörigen des öffentlichen Dienstes nach § 15 Abs. 2 Satz 2 zweiter Halbsatz Nr. 2 UAG.

Ebenso wenig dürfte der strafrechtlichen Amtsträgerbegriff gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. c StGB zu einem anderen Ergebnis führen. Danach gilt zwar als Amtsträger jeder, der unbeschadet der gewählten Organisationsform, Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.<sup>44</sup> Die Antragsteller haben jedoch im Rahmen ihrer Tätigkeit bei der Nürburgring GmbH keine Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrgenommen.

<sup>40</sup> BayRS 1100-4-1.

<sup>41</sup> Vgl. BayVerfGH, DÖV 2007, 338, 340.

<sup>42</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 10. Aufl. 2009, Art. 34 Rn. 6.

<sup>43</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 10. Aufl. 2009, Art. 34 Rn. 6.

<sup>44</sup> Eser, in: Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, 27. Aufl. 2006, § 11 Rn. 14 ff.

Außerdem dürfte es rechtlich nicht zulässig sein, den strafrechtlichen Amtsträgerbegriff, den der Bundesgesetzgeber in § 11 StGB für dieses Gesetz definiert hat, ohne ausdrückliche Festlegung durch den Landesgesetzgeber zur Begriffsauslegung für Regelungen im rheinland-pfälzischen Untersuchungsausschussgesetz heranzuziehen.

Eine unmittelbare Anwendung des § 15 Abs. 2 Satz 2 zweiter Halbsatz UAG scheidet mithin aus.

Allerdings ist zu prüfen, ob die Vorschrift des § 15 Abs. 2 Satz 2 zweiter Halbsatz UAG analog auf die Antragsteller als Führungsorgane der Nürburgring GmbH anzuwenden ist.

Unter Analogie ist die Übertragung der für einen Tatbestand im Gesetz vorgesehene Rechtsfolge auf einen anderen, aber rechtsähnlichen Tatbestand, zu verstehen<sup>45</sup>. Die Analogie kann vorgenommen werden, wenn für einen bestimmten Sachverhalt planwidrigerweise keine Rechtsnorm existiert, eine andere Norm aber einen vergleichbaren Regelungsgehalt hat. Soweit die Interessenlage vergleichbar ist und das Fehlen einer passenden Rechtsnorm Folge einer planwidrigen Regelungslücke ist, kann die andere Norm entsprechend, also analog auf den Sachverhalt angewendet werden.

Die Einschränkung des Zeugnisverweigerungsrechts für die Mitglieder der Landesregierung, die Amtsträger und die Angehörigen des öffentlichen Dienstes kann neben deren besonderen Dienstplichten gegenüber dem Land auch mit der Sicherstellung des parlamentarischen Kontrollrechts begründet werden. Denn der Untersuchungsausschuss ist ein spezifisches Instrument parlamentarischer Kontrolle<sup>46</sup>, dessen wesentlicher Anwendungsfall nach Artikel 91 LV die Überprüfung des Handelns der Regierung und der Verwaltung bildet.<sup>47</sup> Damit der parlamentarische Untersuchungsausschuss diese wichtige Aufgabe wahrnehmen kann<sup>48</sup>, ist es konsequent, dass die Betroffenen gemäß § 15 Abs. 2 Satz 2 zweiter Halbsatz UAG auch weiterhin zur Aussage verpflichtet bleiben. Denn andernfalls besteht die Befürchtung, dass der Untersuchungsauftrag weitgehend leer läuft.

Diese Gefahr ist auch dann nicht von der Hand zu weisen, wenn zwar juristische Personen des Privatrechts tätig werden, sie sich aber in Form von Eigengesellschaften ausschließlich in der Trägerschaft der öffentlichen Hand befinden. Sowie nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Wahl der Handlungsform nicht zu einer Flucht aus den Grundrechten führen darf,<sup>49</sup> ließe sich generell festlegen, dass die Wahl der

<sup>45</sup> Vgl. Larenz, in: Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 5. Aufl. 1983, S. 365 f.; s. a. Stichwort Analogie, in Deutsches Rechtslexikon, 2. Aufl. 1992, Band 1.

<sup>46</sup> Brocker, in: LKRZ 2007, 372.

<sup>47</sup> Vgl. Brocker, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Art. 91 Rn. 10

<sup>48</sup> BVerfGE 77, 1, 43.

<sup>49</sup> Vgl. hierzu: Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes - 52 - 1591 vom 8. Januar 2010.

Organisationsform nicht generell eine Flucht der öffentlichen Hand aus den öffentlich-rechtlichen Bindungen zur Folge haben darf. Dies zeigt beispielsweise auch die Befugnis des Rechnungshofs nach § 92 Landeshaushaltsordnung zur Prüfung von Unternehmen des Landes in einer Rechtsform des privaten Rechts und die Bindung dieser Unternehmen an das Gebot der Wirtschaftlichkeit.<sup>50</sup> Zur Sicherstellung der parlamentarischen Kontrollrechte ließe sich daher mit Blick auf den Schutzzweck des § 15 Abs. 2 Satz 2 zweiter Halbsatz UAG durchaus an eine Analogie denken.

Allerdings ist auch zu bedenken, dass die parlamentarische Kontrolle nicht völlig leer läuft. Denn die politische, namentlich parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister und staatlichen Bediensteten als Repräsentanten des Landes als Träger der privaten Gesellschaft bleibt erhalten. Sie sind verpflichtet, dem Untersuchungsausschuss wie auch dem gesamten Parlament insoweit weiterhin Rede und Antwort zu stehen, wie dies gerade im Zusammenhang mit der Nürburgring GmbH in den letzten Monaten durch Plenardebatten, Beratungen in den Fachausschüssen und parlamentarische Anfragen der Fall war.

Hinzu kommt ein weiterer Aspekt, der einer Analogie entgegenstehen könnte. Bei der Bildung einer Analogie sind verfassungsrechtliche Grenzen zu beachten. So verbieten beispielsweise Artikel 103 Abs. 2 GG und Artikel 6 Abs. 3 LV im materiellen Strafrecht die Analogie zu Ungunsten des Angeklagten, so dass die Schaffung neuer Tatbestände oder die Erweiterung bestehender Tatbestände im Wege der Analogie nicht zulässig ist.<sup>51</sup>

Dagegen besteht für das Strafverfahrensrecht kein grundsätzliches Analogieverbot. Die Regelung in § 15 Abs. 2 Satz 2 zweiter Halbsatz UAG dürfte zwar eher dem Verfahrensrecht zurechenbar sein. Gleichwohl wird mit Blick auf den Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes in einer Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts die Auffassung vertreten, dass neben dem Analogieverbot im materiellen Strafrecht ein Verbot der Analogie auch im Verwaltungsrecht dann anzunehmen sei, wenn der Staat durch die analoge Anwendung von Vorschriften in die Rechtssphäre des Bürgers eingreife.<sup>52</sup>

Die Pflicht als Zeuge vor einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss auszusagen, ist eine bedeutsame staatsbürgerliche Pflicht.<sup>53</sup> Der Zeuge eines Untersuchungsausschusses ist verpflichtet, zur geladenen Sitzung zu erscheinen (§ 16 Abs. 1 UAG). Wird das Zeugnis ohne gesetzlichen Grund verweigert, werden dem Zeugen die durch die Verweigerung verursachten Kosten auferlegt (§ 16 Abs. 4 Satz 1 UAG). Zugleich wird gegen ihn ein Ordnungsgeld festgesetzt und für den Fall, dass dieses nicht gezahlt

<sup>50</sup> S. dazu *Glauben*, ZG 1997, 148, 155 ff.

<sup>51</sup> *Degenhardt*, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, Kommentar, 2001, Art. 6 Rn. 14 m. w. N.

<sup>52</sup> BVerfG, NJW 1996, 3146; a. A. *Schmidt*, *VerwArch* 97 (2006), 139, 158.

<sup>53</sup> *Glauben*, in: ders./Brocker, *HdB. UA*, § 19 Rn. 1 m.w.N.



wird, kann bei dem Amtsgericht Mainz Ordnungshaft beantragt werden (§ 16 Abs. 4 Satz 2 UAG). Auch kann zur Erzwingung des Zeugnisses die Haft beim Amtsgericht Mainz beantragt werden (§ 16 Abs. 4 Satz 3 UAG).

Die Rechtsstellung eines Zeugen vor einem Untersuchungsausschuss ist somit mit einer Vielzahl von Pflichten verbunden. Sie begründet zum einen unmittelbare Rechtspflichten ohne das Erfordernis eines dazwischen tretenden Verwaltungsakts. Weiterhin kann nicht ausgeschlossen werden, dass in der Praxis des Untersuchungsausschusses die genannten ordnungsrechtlichen Sanktionen verhängt werden. Damit stellt die Pflicht eines Zeugen vor einem Untersuchungsausschuss erscheinen und dort aussagen zu müssen, einen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Artikel 2 Abs. 1 GG dar. Ein solcher Eingriff ist nur im Rahmen der verfassungsgemäßen Ordnung und damit unter der Beachtung des Rechtsstaatsprinzips zulässig. Aus dem Rechtsstaatsprinzip folgt für belastende staatliche Eingriffe in Grundrechte der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes.<sup>54</sup>

Zwar könnte in diesem Zusammenhang zweifelhaft sein, ob die Antragsteller sich als Führungsorgane der Eigengesellschaft Nürburgring GmbH überhaupt auf die Handlungsfreiheit gemäß Artikel 2 Abs. 1 GG berufen können, wenn sie als Zeugen vor dem Untersuchungsausschuss auszusagen haben. Letztlich dürften diese Zweifel aber nicht tragen, da die Zeugnispflicht die Antragsteller als natürliche Personen trifft. Sie befinden sich damit in der typischen Anwendungssituation der Grundrechte als Abwehrrechte gegen den Staat. Denn Grundrechte sind in erster Linie individuelle Rechte, die den Schutz konkreter, besonders gefährdeter Bereiche menschlicher Freiheit zum Gegenstand haben.<sup>55</sup>

Daher stellt auch die Aussagepflicht der Minister, Amtsträger und öffentlich Bediensteter trotz ihrer Betroffenenstellung nach Maßgabe des § 15 Abs. 2 Satz 2 zweiter Halbsatz UAG einen Eingriff zumindest in ihr Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit dar. Dieser Eingriff erfolgt indes mit § 15 Abs. 2 Satz 2 zweiter Halbsatz UAG auf einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage, die für die Organe der Eigengesellschaften in öffentlicher Hand fehlt. Schließlich ist zu bedenken, dass es sich bei § 15 Abs. 2 Satz 2 zweiter Halbsatz UAG um eine Ausnahmeregelung handelt. Insoweit erscheint auch eine restriktive Handhabung bei der Ausdehnung des Anwendungsbereichs angezeigt.

Im Ergebnis besteht daher zumindest ein nicht geringes verfassungsrechtliches Risiko, entgegen dem eindeutigen Wortlaut des § 15 Abs. 2 Satz 2 zweiter Halbsatz UAG und in analoger Anwendung der Norm, die Antragsteller insoweit den Amtsträgern

<sup>54</sup> BVerfGE 101, 1, 34, 115, 118, 152 std. Rspr.; s. a. Jarass, in: ders./Pieroth, GG, Kommentar, 10. Aufl., 2009, Art. 20 Rn. 45 m.w.N.

<sup>55</sup> VerfGH Berlin DÖV 2005, 515, 516.

gleichzustellen und ihnen im Verfahren das Recht der Zeugnisverweigerung vorzuenthalten.

**IV. Beschlussvorschlag:**

Der Untersuchungsausschuss stellt auf Antrag von Herrn [REDACTED] vom 30. Dezember 2009 und auf Antrag von Herrn [REDACTED] vom 8. Januar 2010 mit der nach § 15 Abs. 1 Satz 2 erster Halbsatz UAG erforderlichen Mehrheit fest, dass die Antragsteller Betroffene gemäß § 15 Abs. 1 Satz 1 UAG sind.