

Pressemitteilung

zur

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 17. November 2014

-

über die Verfassungsbeschwerde des Herrn Dr. B. S. u. a.
gegen den Beschluss des Bayerischen Landtags vom 1. Juli 2014 LT-Drs. 17/2483 über die
Einsetzung eines Untersuchungsausschusses

-
-
-

I.

Dem Verfahren liegt folgender **Sachverhalt** zugrunde:

Der Bayerische Landtag hat am 1. Juli 2014 die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses u. a. „zur Untersuchung eines möglichen Fehlverhaltens bayerischer Polizei- und Justizbehörden ... im Zusammenhang mit dem Labor S. ...“ beschlossen (vgl. LT-Drs. 17/2483). Am 11. Juli 2014 ist beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof eine Verfassungsbeschwerde des Herrn Dr. B. S. und der Frau G. S. eingegangen, mit der beantragt wird, den Beschluss des Bayerischen Landtags aufzuheben.

Die **Beschwerdeführer** machen geltend, sie seien bereits durch den Einsetzungsbeschluss des Landtags gegenwärtig und unmittelbar in ihren Grundrechten betroffen. Das Gebot der Rechtswegerschöpfung stehe der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde nicht entgegen. Gegen den Einsetzungsbeschluss sei der Verwaltungsrechtsweg nicht gegeben, da es sich um einen Akt auf der Ebene des Verfassungsrechts handle, sodass eine verfassungsrechtliche Streitigkeit vorliege.

Die Verfassungsbeschwerde sei auch begründet. Der Landtag sehe sich berufen, den Ermittlungsgegenstand einer gegen die Beschwerdeführer derzeit beim Landgericht Augsburg anhängigen Anklage mit den Mitteln der Strafprozessordnung, aber ohne Einschaltung von Verteidigern zu untersuchen. Darüber hinaus bezwecke der Landtagsbeschluss, die Richtigkeit rechtskräftiger Gerichtsentscheidungen zu überprüfen. Er greife damit zulasten der Beschwerdeführer in Kernfunktionen der Strafjustiz und der Verfassungsgerichtsbarkeit sowie in den Kernbereich der der Exekutive zuzuordnenden staatsanwaltschaftlichen Ermittlungstätigkeit ein. Der Grundsatz der Gewaltenteilung sei verletzt, weil sich das Parlament Kompetenzen der

Exekutive und Judikative anmaße, gerichtliche Entscheidungen missachte und laufende Ermittlungs- und Strafverfahren an sich ziehe und damit gefährde. Ohne sachliche Rechtfertigung werde vielfach in die Grundrechte der Beschwerdeführer eingegriffen; u. a. seien das Recht auf ein faires Verfahren und das Persönlichkeitsrecht verletzt.

Der **Bayerische Landtag** hält die Verfassungsbeschwerde für unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet.

II.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat die Verfassungsbeschwerde am 17. November 2014 abgewiesen. Die Entscheidung stützt sich auf folgende Grundsätze:

- 1. Wer sich als Einzelner durch einen Landtagsbeschluss zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses in seinen verfassungsmäßigen Rechten verletzt fühlt, kann dagegen Verfassungsbeschwerde erheben, ohne zuvor um fachgerichtlichen Rechtsschutz nachsuchen zu müssen.**
- 2. Aus der Formulierung des Einsetzungsbeschlusses kann sich eine rechtliche Betroffenheit einzelner Bürger ergeben, z. B. wenn durch die Erwähnung strafrechtlicher Tatvorwürfe das allgemeine Persönlichkeitsrecht beeinträchtigt wird oder wenn mit dem vom Ausschuss zu behandelnden Fragenkatalog Eingriffe in Verfahrensgrundrechte vorprogrammiert sind.**
- 3. Die bloße Möglichkeit, dass durch die Beweiserhebung des Untersuchungsausschusses in Grundrechte einzelner Bürger eingegriffen wird, kann der Einsetzung des Ausschusses und der Erteilung des Untersuchungsauftrags nicht entgegengehalten werden. Den grundrechtlich geschützten Interessen Einzelner ist bei der Durchführung der Aufklärungsmaßnahmen im verfassungsrechtlich gebotenen Umfang Rechnung zu tragen.**
- 4. Dass sich ein Untersuchungsausschuss mit Sachverhalten befasst, die auch Gegenstand anhängiger oder bereits abgeschlossener Strafverfahren sind bzw. waren, verstößt für sich genommen weder gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz noch gegen die Justizgrundrechte der jeweiligen Angeklagten.**
- 5. Bezieht sich der Untersuchungsauftrag des Landtags auf den bisherigen Verlauf eines anhängigen Strafverfahrens, so dürfen sich die Sachaufklärungsmaßnahmen des Ausschusses nicht auf die Rechtsprechungstätigkeit der Richter erstrecken, die von jeder politischen Verantwortlichkeit frei und daher der parlamentarischen Untersuchung schlechthin entzogen ist. Die Mitglieder des zuständigen Spruchkörpers**

dürfen demzufolge auch nicht zu ihren in richterlicher Unabhängigkeit getroffenen Sach- oder Verfahrensentscheidungen befragt werden.

6. Die Staatsanwaltschaften gehören, auch soweit sie als Organe der Strafrechtspflege eigenverantwortlich über den Fortgang eines Strafverfahrens entscheiden, als weisungsgebundene Behörden zur staatlichen Exekutive, sodass ihr mögliches Fehlverhalten Gegenstand eines Untersuchungsausschusses sein kann.

Zu der Entscheidung im Einzelnen:

1. Die Verfassungsbeschwerde ist nur teilweise zulässig.

a) Der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde steht nicht das Erfordernis der Rechtswegerschöpfung (Art. 51 Abs. 2 VfGHG) entgegen. Die Beschwerdeführer waren nicht gehalten, vor Anrufung des Verfassungsgerichtshofs um fachgerichtlichen Rechtsschutz nachzusuchen. Es bestand keine anderweitige Klagemöglichkeit, von der sie in zumutbarer Weise hätten Gebrauch machen können. Ihr Rechtsschutzbegehren betrifft eine verfassungsrechtliche Streitigkeit, für die der Verwaltungsrechtsweg nach § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO ausgeschlossen ist.

b) Die Verfassungsbeschwerde ist allerdings nur im Hinblick auf Teile des Untersuchungsgegenstands zulässig (für beide Beschwerdeführer: Einzelfragen 3.1. bis 3.2., 4.1., 4.2.9., 4.15, 5.1.1. und Fragengruppe 8.; für den Beschwerdeführer Dr. B. S. zusätzlich: Einzelfragen 1.4. bis 1.8., 2.1. bis 2.10., 4.13., 5.1.2. bis 5.1.2.3.1., 5.1.2.4. bis 5.1.3.2., 5.3.5. bis 5.3.5.3., 5.9. bis 5.14., 5.16., 5.18., 5.19., Fragengruppen 10. und 11.). Hinsichtlich der weiteren Fragen haben die Beschwerdeführer nicht schlüssig dargelegt, bereits durch den Einsetzungsbeschluss unmittelbar und gegenwärtig in Grundrechten der Bayerischen Verfassung verletzt zu sein.

2. Soweit die Verfassungsbeschwerde zulässig ist, bleibt sie in der Sache ohne Erfolg. Die Beschwerdeführer werden durch den Landtagsbeschluss zur Einsetzung des Untersuchungsausschusses nicht in ihren von der Bayerischen Verfassung geschützten Grundrechten verletzt.

a) In dem parlamentarischen Untersuchungsauftrag liegt nicht deshalb ein unzulässiger Eingriff in Grundrechte der Beschwerdeführer, weil er sich (u. a.) auf Vorgänge bezieht, die ein beim Landgericht Augsburg gegen sie anhängiges Strafverfahren betreffen oder in diesem Verfahren bedeutsam werden können.

aa) Das Recht der Beschwerdeführer auf ein faires rechtsstaatliches Verfahren ist insoweit nicht verletzt.

Mit dem Beschluss greift der Bayerische Landtag nicht in verfassungswidriger Weise in den Ablauf des Strafverfahrens oder die Entscheidungsfindung des Gerichts ein. Denn das dem Ausschuss erteilte Untersuchungsmandat zielt nicht darauf ab festzustellen, ob sich die Beschwerdeführer aufgrund des Sachverhalts, der zur Anklageerhebung und zur Eröffnung des Hauptverfahrens geführt hat, strafbar gemacht haben. Aus der Beschreibung des Untersuchungsgegenstands geht vielmehr unmissverständlich hervor, dass nur ein mögliches Fehlverhalten von Staatsbehörden und politischen Entscheidungsträgern aufgeklärt werden soll. Gegen parallel stattfindende Untersuchungen durch einen Parlamentsausschuss und durch die Strafjustiz bestehen keine prinzipiellen verfassungsrechtlichen Einwände.

Bei den Fragen, aus welchen Gründen es bis zur Zulassung der Anklage durch das Landgericht Augsburg mehr als zwei Jahre gedauert hat (8.3. Halbsatz 2) und aus welchen Gründen die Hauptverhandlung erst im Jahr 2015 beginnen kann (8.5.), geht es allerdings um Sach- und Verfahrensentscheidungen, die der zuständige gerichtliche Spruchkörper bzw. dessen Vorsitzender in richterlicher Unabhängigkeit zu treffen hat und deren inhaltliche Richtigkeit demzufolge weder dienstaufsichtlich überprüft noch einer parlamentarischen Kontrolle unterworfen werden darf. Soweit in diesen Fragen die implizite Feststellung enthalten ist, dass es sich um außergewöhnliche Verzögerungen handle, für die es besondere Gründe geben müsse, liegt darin noch nicht der (verdeckte) Vorwurf einer unrichtigen Sachbehandlung durch die zuständigen Richter. Denn nicht jede atypisch lange Verfahrens- oder Bearbeitungsdauer stellt schon eine amtspflichtwidrige, den Anspruch auf ein faires Verfahren verletzende Verfahrensverzögerung dar. Etwaige Verstöße gegen das strafprozessuale Beschleunigungsgebot können im Übrigen auf außerhalb des richterlichen Verantwortungsbereichs liegenden Umständen beruhen, z. B. auf unvollständigen Ermittlungen der Staatsanwaltschaft oder einer unzureichenden Sach- oder Personalausstattung des Gerichts.

Einem Untersuchungsausschuss kann es hiernach vor allem mit Blick auf seine Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive nicht von vornherein verwehrt werden, nach den Gründen für die bisherige Dauer eines Strafverfahrens zu fragen. Würde er sich dabei nicht mit Auskünften der am Verfahren beteiligten Staatsanwaltschaft oder des mit der Geschäftsbelastung vertrauten Gerichtspräsidenten begnügen, sondern die mit dem laufenden Verfahren befassten Richter oder das für die Geschäftsverteilung zuständige Präsidium des Gerichts unmittelbar zu Stellungnahmen auffordern oder die betreffenden Personen gar als Zeugen vorladen, wäre dies aber ein faktischer Eingriff in deren sachliche Unabhängigkeit. Denn die rechtsprechende Tätigkeit der Richter, zu der auch verfahrensvorbereitende und geschäftsverteilende Maßnahmen gehören, ist von jeder politischen Verantwortlichkeit frei und daher der parlamentarischen Untersuchung

schlechthin entzogen. Die Fragen nach den Gründen für die mehr als zweijährige Dauer des Zwischenverfahrens und für die Terminierung der Hauptverhandlung erst im Jahr 2015 sind jedoch so allgemein gefasst, dass eine Beweiserhebung durch Einvernahme der zuständigen Strafrichter nicht zwingend vorprogrammiert ist. Der Ausschuss kann daher auch auf andere, verfassungsrechtlich unbedenkliche Informationsquellen zurückgreifen.

Ebenfalls nicht beeinträchtigt wird das Recht der Beschwerdeführer auf ein faires Strafverfahren durch die weitere Frage, ob die Anklage der Staatsanwaltschaft Augsburg von der Strafkammer unverändert zur Hauptverhandlung zugelassen wurde (8.4.). Auch aus dieser Fragestellung kann der Ausschuss nicht den Auftrag ableiten, gerichtsinterne Entscheidungsvorgänge zu untersuchen oder die beteiligten Richter zur Erläuterung ihrer getroffenen Entscheidung zu veranlassen.

bb) Die Beschwerdeführer sind im Hinblick auf das anhängige Strafverfahren auch nicht in speziellen Justizgrundrechten wie etwa dem Recht auf den gesetzlichen Richter, der Unschuldsvermutung oder dem Verbot des Zwangs zur Selbstbelastung verletzt.

cc) Durch den Einsetzungsbeschluss des Landtags wird, soweit er sich auf das derzeit laufende Strafverfahren beim Landgericht Augsburg bezieht, weder das durch Art. 100 i. V. m. Art. 101 BV geschützte allgemeine Persönlichkeitsrecht der Beschwerdeführer noch ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung verletzt.

Der Rechtsnachteil für den Beschwerdeführer Dr. B. S. besteht letztlich darin, dass noch weitere Kreise als bisher von dem gegen ihn anhängigen Strafverfahren und den zugrunde liegenden Tatvorwürfen erfahren. Diese seiner persönlichen Ehre abträglichen Tatsachen waren aber aufgrund der früheren Berichte bereits in Teilen der Öffentlichkeit bekannt und haben die Sicht auf seine Person wesentlich mitgeprägt, wodurch sich das Gewicht der mit dem Einsetzungsbeschluss verbundenen medialen Weiterverbreitung erheblich vermindert. Der Eingriff in die Persönlichkeitsrechte des Beschwerdeführers ist durch das verfassungsrechtlich gewährleistete Untersuchungsrecht des Landtags gerechtfertigt, das eine verfassungsimmanente Schranke der betroffenen Grundrechte bildet. Der Beschluss zur Einsetzung des Untersuchungsausschusses dient einem wichtigen Ziel und ist auch im Übrigen rechtmäßig. Insbesondere sind die Staatsanwaltschaften trotz ihrer Zugehörigkeit zum Justizbereich ein weisungsgebundener Bestandteil der staatlichen Exekutive; ihr Verhalten kann daher Gegenstand eines Untersuchungsausschusses sein. Die für den Beschwerdeführer mit der Einsetzung des Ausschusses verbundenen Grundrechtsbeeinträchtigungen sind dagegen vergleichsweise wenig gravierend, sodass die Abwägung zugunsten des parlamentarischen Untersuchungsrechts ausfällt.

dd) Mit der Erwähnung der strafrechtlichen Tatvorwürfe und der vom Landgericht Augsburg

zugelassenen Anklage sowie der in den Einzelfragen 1.4. bis 1.8. allgemein angesprochenen „sowohl fachliche[n] als auch rechtliche[n] Bedenken an der Tätigkeit des Laborunternehmers Dr. B. S. und des von ihm initiierten Systems der Abrechnung von Laborleistungen“ verletzt der Einsetzungsbeschluss des Landtags den Beschwerdeführer Dr. B. S. nicht in seinem Grundrecht der Berufsfreiheit. Durch das weitere Bekanntwerden der Verdachtsmomente bezüglich einer möglichen Unzulässigkeit oder sogar Strafbarkeit des umstrittenen Abrechnungssystems dürften zwar seine beruflichen Entfaltungschancen nicht unerheblich geschmälert werden. Darin liegt jedoch kein Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit, sondern lediglich eine Reflexwirkung der angekündigten parlamentarischen Untersuchung. Selbst wenn man einen (faktischen) Grundrechtseingriff annehmen wollte, wäre dieser gerechtfertigt, da das parlamentarische Untersuchungsinteresse unter den gegebenen Umständen als vorrangig anzusehen ist.

In dem Einsetzungsbeschluss liegt auch nicht deshalb ein Eingriff in die Berufsfreiheit, weil (schon) der parlamentarische Untersuchungsauftrag darauf ausgerichtet wäre, in den Ermittlungsakten enthaltene Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Beschwerdeführer zu offenbaren. Weder aus der Beschreibung des Untersuchungsgegenstands noch aus dem zugehörigen Fragenkatalog ergibt sich für den Ausschuss die Verpflichtung, das umstrittene Abrechnungsmodell, das aus Presseberichten allgemein bekannt ist, hinsichtlich der betriebsinternen Geschäftsvorgänge und Verfahrensabläufe weitergehend zu untersuchen. Den grundrechtlich geschützten Interessen der Beschwerdeführer ist bei der Durchführung der Aufklärungsmaßnahmen im verfassungsrechtlich gebotenen Umfang Rechnung zu tragen.

b) Der Einsetzungsbeschluss des Landtags verletzt die Beschwerdeführer auch nicht insoweit in ihren Grundrechten, als sich der Untersuchungsauftrag auf bereits abgeschlossene Ermittlungs- bzw. Strafverfahren bezieht. Soweit die Verfassungsbeschwerde bezüglich dieser früheren Vorgänge überhaupt zulässig ist, hat sie jedenfalls in der Sache keinen Erfolg.

Das in Art. 104 Abs. 2 BV verankerte Verbot der Doppelbestrafung („ne bis in idem“) schützt nicht generell vor neuen Ermittlungen staatlicher Stellen zu Tatvorwürfen, die zuvor strafgerichtlich untersucht wurden. Unzulässig sind lediglich Verfahren, die darauf gerichtet sind, eine bereits abgeurteilte Tat zum Zweck einer künftigen (erst- oder nochmaligen) Bestrafung des Angeklagten erneut strafrechtlich zu würdigen. Die Zielsetzung des Untersuchungsauftrags und der Inhalt des Fragenkatalogs lassen keine Deutung dahingehend zu, dass die gegen die Beschwerdeführer in früheren Ermittlungs- bzw. gerichtlichen Strafverfahren erhobenen Vorwürfe nunmehr in Form eines öffentlichen Tribunals neu aufgerollt und die ergangenen Gerichtsentscheidungen damit infrage gestellt werden sollen.

c) Durch die parlamentarische Untersuchung des Umgangs von Strafverfolgungsbehörden und politischen Amtsträgern mit den vom Beschwerdeführer in der Vergangenheit geleisteten

Parteispenden (Einzelfragen 3.1.7. und 5.13., Fragengruppen 10. und 11.) werden dessen allgemeines Persönlichkeitsrecht und sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 100 i. V. m. Art. 101 BV) nicht verletzt.

In dem Weiterverbreiten der Informationen über das individuelle Spendenverhalten und die darin zum Ausdruck kommende Parteipräferenz des Beschwerdeführers Dr. B. S. kann zwar ein faktischer Eingriff in die genannten grundrechtlichen Positionen gesehen werden. Dieser ist aber durch das Untersuchungsrecht des Landtags gerechtfertigt. Der parlamentarische Ermittlungsauftrag zielt auch hier nicht darauf ab, einem Verdacht hinsichtlich eines etwaigen persönlichen Fehlverhaltens des Spenders nachzugehen oder selbständige Feststellungen zu seiner möglichen Strafbarkeit zu treffen. Das parlamentarische Aufklärungsinteresse gilt vielmehr allein der Frage, wie bestimmte staatliche Funktionsträger auf das Bekanntwerden der Spenden reagiert haben, insbesondere im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungen und bei politischen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Abrechnung von Laborleistungen.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

