

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 603

**Das parlamentarische Untersuchungsrecht
im Bundesstaat**

**Zu den Auswirkungen der bundesstaatlichen Ordnung
des Grundgesetzes auf das parlamentarische Untersuchungsrecht
in Bund und Ländern**

Von

Wolfgang Simons



Duncker & Humblot · Berlin

WOLFGANG SIMONS

Das parlamentarische Untersuchungsrecht im Bundesstaat

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 603

Das parlamentarische Untersuchungsrecht im Bundesstaat

**Zu den Auswirkungen der bundesstaatlichen Ordnung
des Grundgesetzes auf das parlamentarische Untersuchungsrecht
in Bund und Ländern**

Von

Wolfgang Simons



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Simons, Wolfgang:

Das parlamentarische Untersuchungsrecht im Bundesstaat:
zu den Auswirkungen der bundesstaatlichen Ordnung des
Grundgesetzes auf das parlamentarische Untersuchungsrecht in
Bund und Ländern / von Wolfgang Simons. – Berlin: Duncker
und Humblot, 1991

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 603)

ISBN 3-428-07201-4

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1991 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-07201-4

Meiner Familie

Vorwort

Die vorliegende Abhandlung wurde von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau im Wintersemester 1990/91 als Dissertation angenommen. Das Manuskript ist im Dezember 1989 abgeschlossen worden; die Übersicht über die parlamentarischen Untersuchungsverfahren seit 1946 befindet sich auf dem Stand von Dezember 1990.

Meinem akademischen Lehrer, Herrn Professor Dr. h.c. Ernst Benda, Präsident des Bundesverfassungsgerichts a.D., danke ich für seine wertvollen Hinweise und für die Begutachtung der Arbeit. Die Tätigkeit als Assistent an seinem Lehrstuhl für Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Verfassungsrecht in den Jahren 1987/88 hat mir viel Freude gemacht. Mein Dank gilt auch Herrn Professor Dr. Konrad Hesse, Richter am Bundesverfassungsgericht a.D., für die Erstellung des Zweitgutachtens. Die Teilnahme an seinen eindrucksvollen Seminaren hat mein Verständnis des Verfassungsrechts maßgeblich geprägt.

Mein Freund Assessor und Dipl.-Betriebswirt Hans-Michael Wolber war mir bei der datentechnischen Anfertigung von Manuskript und Druckvorlage vielfach behilflich. Ich bin ihm dafür sehr dankbar. Schließlich danke ich besonders meinen Eltern, deren Unterstützung diese Arbeit ermöglicht hat, und meiner Frau für ihre Rücksichtnahme.

Lahstedt, im April 1991

Wolfgang Simons

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	17
-----------------------------	----

Einleitung

I. Problemstellung und Ziel	21
1. Einführung in das Problem	21
2. Behandlung in der bisherigen Literatur	25
II. Gang der Untersuchung	27

ERSTES KAPITEL

Bundesstaatsbedingte Konflikte im parlamentarischen Untersuchungsverfahren

I. Historische Entwicklung des parlamentarischen Untersuchungsrechts	29
II. Problemaufriß	31
1. Reichstagsuntersuchungsausschuß 'Mißstände in den Strafanstalten' (1921)	32
2. Preußischer Untersuchungsausschuß 'Preußische Staatsbank/Barmat' (1925)	34
3. Bundestagsuntersuchungsausschuß 'Zeche Dahlbusch' (1950)	37
4. Bundestagsuntersuchungsausschuß 'Nachrichtendienste' (1968)	38
5. Berliner Untersuchungsausschuß 'Steglitzer Kreisel' (1973)	40
6. Bundestagsuntersuchungsausschuß 'Bremer Rekrutengelöbnis' (1980)	41
7. Niedersächsischer Untersuchungsausschuß 'V-Mann Werner Mauss' (1984)	42
8. Bayerischer Untersuchungsausschuß 'Wiederaufbereitungsanlage Wackersdorf' (1985)	45
9. Bundestags- und Landtagsuntersuchungsausschüsse 'Neue Heimat' (1983-1986)	47
10. Bundestagsuntersuchungsausschuß-Antrag 'Celler Loch' (1986)	49
11. Niedersächsischer Untersuchungsausschuß 'Celler Loch' (1986)	51
12. Bundestagsuntersuchungsausschuß 'U-Boot-Pläne' (1987)	52

- III. Problembefund 53
- IV. Konsequenzen für den Prüfungsweg 55

ZWEITES KAPITEL

Auswirkungen der bundesstaatlichen Ordnung
auf die Zulässigkeit von Untersuchungsgegenständen

- A. Kompetenzbestimmungen in Rechtsprechung und Literatur 57
 - I. 'Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen' 59
 - 1. Ausgangspunkt: Die Korollartheorie 59
 - a) Theoretischer Ansatz 59
 - b) Gegenposition: Die Theorie von der Generalkontrollkompetenz 60
 - 2. Definition der Parlamentskompetenzen 62
 - a) Bindung an die rechtlichen Parlamentskompetenzen (engere Auf-
fassung) 63
 - b) Anknüpfung auch an die politische Parlamentsfunktion (weitere Auf-
fassung) 63
 - 3. Konsequenzen 65
 - II. 'Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen' der Untersuchung von Landesverhalten
durch das Bundesparlament 67
 - 1. Existenz eines Bundesgesetzes auf dem zu untersuchenden Sachgebiet
(*Bayern [1921], Andrae*) 67
 - a) Gedanke 67
 - b) Kritik 70
 - 2. Kein Widerspruch zu den Aufsichtsbeschränkungen der Art. 84 f. GG
(*Cordes, Lässig*) 70
 - a) Gedanke 70
 - b) Kritik 72
 - 3. Schwerpunkt der Untersuchung im unmittelbaren Zuständigkeitsbereich des
Bundes (*Arloth*) 73
 - a) Gedanke 73
 - b) Kritik 74
 - 4. Keine Bewertung von Landesverhalten bei mittelbarem Untersuchungsrecht
(*mehrere BT-UAe, Schleich*) 74
 - a) Gedanke 74
 - b) Kritik 76
 - III. Ergebnis 77

B. Kompetenzbestimmung durch Normauslegung und Feststellung der verfassungsimmanenten Grenzen	79
I. Ansatz	79
II. Auslegung der kompetenzbegründenden Normen	80
1. Wortlautauslegung	80
2. Historische Auslegung	82
a) Das Untersuchungsrecht in der Bundesrepublik	82
b) Das Untersuchungsrecht in der Weimarer Republik	84
c) Das Untersuchungsrecht im 19. Jahrhundert	87
3. Systematische Auslegung	91
4. Teleologische Auslegung	92
a) Zuständigkeitszuweisungs- oder Verfahrensregelungsfunktion ?	92
b) Unterstützung nur der rechtlichen Befugnisse oder auch der politischen Funktion ?	95
5. Teilergebnis	99
6. Zu den Konsequenzen des Teilergebnisses	99
a) Zum Begriff der Ausübung von Parlamentskompetenzen	99
b) Zur Aufteilung der Parlamentskompetenzen zwischen Bund und Ländern nach dem Grundgesetz	101
c) Der Untersuchungszweck als wesentliches Zulässigkeitskriterium	105
III. Verfassungsimmanente Zulässigkeitsgrenzen	106
1. Absolute Grenzen	106
a) Kernbereich der Rechtssphäre der Betroffenen	106
aa) Kernbereich der Rechtssphäre Privater	107
ab) Kernbereich der Rechtssphäre parlamentarischer Mandatsträger	108
ac) Kernbereich der Rechtssphäre kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften	109
ad) Kernbereich der Rechtssphäre anderer Staatsgewalten	110
ae) Kernbereich der Rechtssphäre anderer Staaten im Bundesstaat	112
b) Aufsichtsbeschränkungen	113
ba) Beschränkungen der Kommunalaufsicht	114
bb) Beschränkungen der Bundesaufsicht	117
2. Relative Grenzen	118
a) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	118
b) Gebot des bundesfreundlichen Verhaltens	121
3. Teilergebnis	122
IV. Ergebnis	123

DRITTES KAPITEL

**Auswirkungen der bundesstaatlichen Ordnung
auf das Bestehen von Beweiserhebungsbefugnissen**

A. Ansatz	125
I. Die bundesstaatliche Problematik der Untersuchungsbefugnisse	125
II. Ausgangspunkt der Überlegungen	126
III. Aufbau der Prüfung	127
B. Befugnisse von Bundestagsuntersuchungsausschüssen gegenüber den Ländern	129
I. Kompetenzbestimmungen in Rechtsprechung und Literatur	129
1. Keine Einschränkungen	129
a) Begründungen in der Zeit der Weimarer Reichsverfassung	130
b) Begründungen seit Geltung des Grundgesetzes	131
2. Einschränkungen entsprechend dem Bundesaufsichtsrecht	133
a) Gedanke	133
b) Kritik	134
II. Rechtsgrundlagen für Befugnisse von Bundestagsuntersuchungsausschüssen gegenüber den Ländern	136
1. Allgemeines Über- und Unterordnungsverhältnis	136
a) Verhältnis zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten in einem Bundesstaat allgemein	136
b) Verhältnis zwischen Bund und Ländern aufgrund der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes	138
ba) Fälle der Überordnung des Bundes	138
bb) Fälle der Überordnung der Länder	139
bc) Prinzipielle Gleichordnung von Bund und Ländern	140
2. Allgemeine bundesstaatliche Hilfepflicht	141
a) Die Einheit der Staatsgewalt als Geltungsgrund	143
b) Der Grundsatz der Bundestreue als Geltungsgrund	144
3. Kompetenznorm des Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG	145
a) Wortlautauslegung	145
b) Systematische Auslegung	147
c) Historische Auslegung	147
d) Teleologische Auslegung	149

4. Rechts- und Amtshilfpflicht nach Art. 44 Abs. 3 GG	150
a) Begriffsinhalt der Rechts- und Amtshilfe	151
aa) Rechts- und Amtshilfehandlungen	151
ab) Rechts- und Amtshilfeverhältnis	152
b) Bundesstaatlicher Regelungsinhalt	154
5. Einschränkungen entsprechend der Bundesaufsicht	155
III. Ergebnis	157
C. Befugnisse von Landtagsuntersuchungsausschüssen gegenüber Privaten in anderen Bundesländern	159
I. Kompetenzbestimmungen in Rechtsprechung und Literatur	159
1. Räumliche und personelle Beschränkung auf Landesgebiet und Ansässige	159
a) Aufenthalt im Land als Voraussetzung für die erforderliche Unterworfenheit unter die Landesstaatsgewalt (<i>Lammers u.a.</i>)	160
b) Beschränkung des Anwendungsbereichs einer Rechtsnorm auf Sachverhalte mit körperlich-räumlicher oder personeller Landesbeziehung (<i>Lässig</i>)	163
ba) Gedanke	163
bb) Kritik	165
c) Zeugnispflicht als Fall der Erstreckung der Landeshoheit (<i>OVG Lüneburg</i>)	167
ca) Gedanke	167
cb) Kritik	168
2. Räumliche und personelle Erstreckung auf das Bundesgebiet	170
a) Erstreckung aufgrund der Rechts- und Amtshilfpflicht gemäß Art. 35 Abs. 1 GG (<i>Landsberg/Goetz u.a.</i>)	170
b) Erstreckung aufgrund ausreichender Landesbeziehung, rechtlicher Gleichstellung gemäß Art. 33 Abs. 1 GG und Rechts- und Amtshilfpflicht gemäß Art. 35 Abs. 1 GG (<i>Behrend, VG Hannover</i>)	171
ba) Gedanke	172
bb) Kritik	173
c) Erstreckung aufgrund ausreichender Landesbeziehung und Rechts- und Amtshilfpflicht gemäß Art. 35 Abs. 1 GG (<i>Konf. d. LT-Präs. u.a.</i>)	176
ca) Gedanke	176
cb) Kritik	177

d)	Erstreckung aufgrund von nicht auf das Landesgebiet beschränkter Landesstaatsgewalt und Rechts- und Amtshilfepflicht gemäß Art. 35 Abs. 1 GG (<i>Thürmer</i>)	178
da)	Gedanke	178
db)	Kritik	179
e)	Erstreckung aufgrund ungeschriebener bundesstaatlicher Kooperationspflichten (<i>BVerwG</i>)	179
ea)	Gedanke	180
eb)	Kritik	182
II.	Bedeutung des Territorialitätsprinzips	186
1.	Das Territorialitätsprinzip im Bundesstaat	187
a)	Der Staatscharakter der Bundesländer	188
b)	Die Anwendbarkeit von Völkerrecht auf die rechtlichen Beziehungen der Länder im Bundesstaat	189
c)	Die Frage der Folgen des Territorialitätsprinzips: Unterscheidung zwischen der Reichweite der Befehlsgewalt und der Erstreckung der Vollzugsgewalt	191
2.	Bedeutung des Territorialitätsprinzips für die Reichweite der Befehlsgewalt	193
a)	Bedeutung für die Reichweite der Befehlsgewalt eines Staates im internationalen Bereich	193
aa)	Keine Begrenzung auf Inlandssachverhalte	193
ab)	Völkerrechtliche Schranken bei der Regelung von Auslandssachverhalten	195
b)	Bedeutung für die Reichweite der Befehlsgewalt der deutschen Bundesländer	199
c)	Bedeutung für die Reichweite der untersuchungsrechtlichen Befehlsgewalt der Bundesländer	201
3.	Bedeutung des Territorialitätsprinzips für die Erstreckung der Vollzugsgewalt	202
a)	Bedeutung für die Erstreckung der Vollzugsgewalt eines Staates im internationalen Bereich	202
aa)	Begrenzung auf das Staatsgebiet	202
ab)	Ausnahmen und Möglichkeiten fremdstaatlicher Gestattung	203
(1)	Völkerrechtliche Ausnahmen	203
(2)	Unmittelbare Erstreckung auf fremdes Staatsgebiet	204
(3)	Mittelbare Erstreckung auf fremdes Staatsgebiet	204
b)	Bedeutung für die Erstreckung der Vollzugsgewalt der deutschen Bundesländer	206
ba)	Unmittelbare Erstreckung auf fremdes Landesgebiet	207
bb)	Mittelbare Erstreckung auf fremdes Landesgebiet	207

III.	Rechtsgrundlagen für die Erstreckung der Vollzugsgewalt auf fremdes Landesgebiet	208
1.	Rechtliche Gleichstellung gemäß Art. 33 Abs. 1 GG	208
2.	Rechts- und Amtshilfepflicht gemäß Art. 35 Abs. 1 GG	209
a)	Untersuchungsausschüsse als Behörden im Sinne von Art. 35 Abs. 1 GG	209
aa)	Wortlautauslegung	209
ab)	Historische Auslegung	211
ac)	Teleologische Auslegung	211
b)	Eignung der Rechts- und Amtshilfepflicht zur mittelbaren Erstreckung der Vollzugsgewalt auf fremdes Landesgebiet	212
3.	Ungeschriebene Kooperationspflichten der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes	214
IV.	Ergebnis	214
D.	Befugnisse von Landtagsuntersuchungsausschüssen gegenüber dem Bund und den anderen Bundesländern	216
I.	Kompetenzbestimmungen in Rechtsprechung und Literatur	216
1.	Mangel an einer Rechtsgrundlage in der Weimarer Zeit	216
2.	Pflicht zur Rechts- und Amtshilfe gemäß Art. 35 Abs. 1 GG als Rechtsgrundlage	218
a)	Rechts- und Amtshilfepflicht als grundsätzlich geeignete Rechtsgrundlage	219
b)	Rechts- und Amtshilfepflicht als grundsätzlich ungeeignete Rechtsgrundlage	220
3.	Untersuchungsausschußgesetze der Länder als Rechtsgrundlage	222
II.	Rechtsgrundlagen für Befugnisse von Landtagsuntersuchungsausschüssen gegenüber dem Bund und den anderen Bundesländern	223
1.	Verpflichtung des Bundes und der anderen Bundesländer	223
a)	Untersuchungskompetenznorm des untersuchenden Landes als Rechtsgrundlage	224
b)	Rechts- und Amtshilfepflicht gemäß Art. 35 Abs. 1 GG als ergänzende Rechtsgrundlage	225
2.	Durchsetzung gegenüber dem Bund und den anderen Bundesländern	226
III.	Ergebnis	227
	Thesen	229

Anhang: Parlamentarische Untersuchungsverfahren des Bundestages und der Länderparlamente von 1946 bis 1990	230
Deutscher Bundestag	230
Badischer Landtag	234
Landtag von Baden-Württemberg	234
Bayerischer Landtag	235
Abgeordnetenhaus von Berlin	239
Bremische Bürgerschaft	241
Hamburgische Bürgerschaft	242
Hessischer Landtag	245
Niedersächsischer Landtag	247
Landtag von Nordrhein-Westfalen	248
Landtag Rheinland-Pfalz	250
Landtag des Saarlandes	252
Schleswig-Holsteinischer Landtag	254
Württemberg-Badischer Landtag	256
Landtag von Württemberg-Hohenzollern	257
Literaturverzeichnis	258

Abkürzungsverzeichnis

a.	auch
a.A.	anderer Ansicht
aaO.	am angegebenen Ort
Abg.	Abgeordneter
Abt.	Abteilung
AG	Amtsgericht
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AtomG	Atomgesetz
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BaWüLV	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
Bay GVBl	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
BayLV	Verfassung des Freistaates Bayern
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BBergG	Bundesberggesetz
Bd.	Band
Bearb.	Bearbeiter
BerLV	Verfassung von Berlin
Beschl.	Beschluß
betr.	betreffend
BFH	Bundesfinanzhof
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGG	Bonner Grundgesetz
BR	Bundesrat
BremLV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
BStBl.	Bundessteuerblatt
BT	Bundestag
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWVPr	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis
bzw.	beziehungsweise
DB	Der Betrieb
d.h.	das heißt
ders.	derselbe
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache

DStrZ	Deutsche Strafrechtszeitung
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
Erl.	Erläuterung
etc.	et cetera
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs von Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
ESIGH	Entscheidungen des Ständigen Internationalen Gerichtshofs
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fa.	Firma
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
ggf.	gegebenenfalls
GG	Grundgesetz
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
h.L.	herrschende Lehre
h.M.	herrschende Meinung
Habil.	Habilitation
HambLV	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
Handb.d.Dt.StaatsR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
Handb.d.StaatsR	Handbuch des Staatsrechts
Handb.d.VerfR	Handbuch des Verfassungsrechts
HChE	Entwurf des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee
HessLV	Verfassung des Landes Hessen
HessStGH	Hessischer Staatsgerichtshof
HmbVerfG	Hamburgisches Verfassungsgericht
Hrsg.	Herausgeber
i.d.F.v.	in der Fassung vom
idR	in der Regel
ieS	im engeren Sinne
iVm	in Verbindung mit
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JZ	Juristenzeitung
KG	Kammergericht Berlin
Komm.	Kommentar
Konf.d.LT-Präs.	Konferenz der Landtagspräsidenten
LG	Landgericht
LS SH	Landessatzung für Schleswig-Holstein
LT	Landtag
LV NRW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
m.E.	mit Einschränkungen
mwN.	mit weiteren Nachweisen
NdsLV	Vorläufige Niedersächsische Verfassung
n.F.	neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

OVG	Oberverwaltungsgericht
PreußLV	Verfassung der Freistaates Preußen
RT	Reichstag
R.V.	Reichsverfassung von 1919
Rdn.	Randnummer
RGZE	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RhPflV	Verfassung für Rheinland-Pfalz
Rpfleger	Der Rechtspfleger
RV 1871	Reichsverfassung von 1871
s.	siehe
S.	Seite
SaarLV	Verfassung des Saarlandes
sc.	scilicet (nämlich)
Sitzg.	Sitzung
sog.	sogenannte
Sp.	Spalte
Sten. Ber.	Stenographischer Bericht
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
StPO	Strafprozeßordnung
u.a.	unter anderem
UA	Untersuchungsausschuß
Urt.	Urteil
v.	von/vom
v.d.H.	vor der Höhe
vgl.	vergleiche
Verf.	Verfassung
VG	Verwaltungsgericht
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z.	zum
z.B.	zum Beispiel
zugl.	zugleich
ZfP	Zeitschrift für Politik
Ziff.	Ziffer
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Einleitung

I. Problemstellung und Ziel

1. Einführung in das Problem

Das Institut der parlamentarischen Untersuchung wird von den Parlamenten in der Bundesrepublik auf Bundes- und Landesebene nach wie vor rege in Anspruch genommen. Der Bundestag hat seit 1949 insgesamt 38, die Landesparlamente haben seit 1946 zusammen 233 Untersuchungsausschüsse eingesetzt¹. Die enorme Bedeutung dieser bisweilen sehr aufwendigen und mühsamen parlamentarischen Handlungsform für die Praxis des staatlichen Lebens steht schon aufgrund dieser Zahlen außer Frage. Sie indizieren, daß sich das parlamentarische Untersuchungsrecht in der Bundesrepublik als ein effizientes und lebendiges Verfassungsinstitut erwiesen hat². Vom *Bundesverwaltungsgericht* wird es deshalb sogar "zu den Essentialen des demokratischen Prinzips, das in Art. 28 Abs. 1 GG als ein für die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern wesentlicher Bestandteil gefordert wird"³, gezählt⁴.

Hinter der meist schlichten verfassungsrechtlichen Bestimmung, die dem Parlament das Recht einräumt, 'Untersuchungsausschüsse einzusetzen',

¹ Siehe die Übersicht über alle parlamentarischen Untersuchungsausschüsse seit 1946 im Anhang.

² Auch im Europäischen Parlament ist es inzwischen Übung geworden, 'Untersuchungsausschüsse' einzusetzen. Z.B. wurde 1988 ein Ausschuß eingesetzt, der den Atommüll-Skandal untersuchen soll, in den die Hanauer Transportfirma Transnuklear und das belgische Kernforschungszentrum in Mol verwickelt sind (vgl. FAZ v. 25.2.1988, S. 5, Direktor von Mol verweigert Aussage). Dem Handeln dieser Ausschüsse fehlt es allerdings bisher an einer außenwirksamen Rechtsgrundlage.

³ BVerwGE 79, 339, 345.

⁴ Diese Ansicht erscheint allerdings zu weitgehend.

welche 'die erforderlichen Beweise erheben', verbergen sich allerdings auch weitreichende Befugnisse, und zwar sowohl gegenüber Privatpersonen als auch gegenüber Trägern öffentlicher Gewalt. Die wirksamsten von ihnen sind das Recht auf Vernehmung von Zeugen und auf Anforderung von Akten.

Die Zuweisung von solchen Beweiserhebungsbefugnissen und damit von Eingriffsermächtigungen gegenüber anderen, mit eigenen verfassungsmäßigen Rechten ausgestatteten Verfassungssubjekten sichert dem Verfahren seine Effektivität, führt aber auch zu zahlreichen Konflikten⁵. Diese entspringen im wesentlichen den klassischen Interessengegensätzen in einem gewaltenteiligen, bundesstaatlich organisierten Rechtsstaat, nämlich dem zwischen Staat und Bürger, zwischen Legislative und Exekutive sowie zwischen Bund und Ländern. Für die meisten Rechtsbereiche des staatlichen Lebens, in denen diese Interessengegensätze aufeinandertreffen, haben die Verfassungs- und Gesetzgeber in Bund und Ländern Kollisionsnormen bereitgestellt, die für einen Ausgleich sorgen und jeder Rechtsposition möglichst weitgehende Geltung verschaffen. Für den Bereich des parlamentarischen Untersuchungsrechts dagegen haben sie sich bisher weitgehend mit der teilweisen Regelung des latenten Konfliktes zwischen Staat und Bürger begnügt, indem sie 'die Vorschriften über den Strafprozeß' für 'sinngemäß' anwendbar⁶ erklärten⁷. Zum Ausgleich der weiteren Konfliktkonstellationen bieten die Rechtsordnungen derzeit keine positivrechtlichen Regeln an. Kriterien für Abgrenzungen können deshalb nur aus allgemeinen verfassungsrechtlichen und verfassungsstrukturellen Grundsätzen gewonnen werden.

Aufgrund dieser Situation verwundert es nicht, daß es in der Vergangenheit im Rahmen von Untersuchungsverfahren immer wieder zu heftigen

⁵ Vgl. *W. Zeh*, *Parlamentarisches Verfahren*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handb. d. StaatsR*, Bd. II, 1987, S. 425 ff., Rdn. 82.

⁶ Diese Regelung wurde dem Art. 34 WRV ("... Auf die Erhebung der Ausschüsse ... finden die Vorschriften der Strafprozeßordnung sinngemäß Anwendung ...") entnommen und geht zurück auf einen Vorschlag des Vertreters des Reichsjustizministeriums *Zweigert* im Verfassungsausschuß der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung am 8.4.1919 (Sten. Ber., 25. Sitzg., S. 6 f.), der dabei allerdings nur die Schaffung einer Grundlage zur Zeugenvereidigung und zum Zeugenzwang im Auge hatte.

⁷ Die seit 1970 in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland erlassenen Untersuchungsausschußgesetze (abgedruckt bei *W. Damkowski* [Hrsg.], *Der Parlamentarische Untersuchungsausschuß. Ein Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, 1987, S. 181 ff.) kommen inzwischen hinzu.

Kontroversen gekommen ist, die zu gerichtlichen Auseinandersetzungen geführt haben⁸. Diese wiederum erweckten vielfach die Aufmerksamkeit der juristischen Literatur und gaben nicht selten Anlaß zu wissenschaftlicher Betrachtung. Auf diese Weise wurden in neuerer Zeit etwa Fragen der kommunalen Selbstverwaltung⁹, der Rechtsstellung des Betroffenen¹⁰, des Steuergeheimnisses¹¹, des Verhältnisses zur Exekutive¹² und der Privatsphäre¹³ im parlamentarischen Untersuchungsverfahren im Schrifttum vertieft behandelt. Die Fülle der darüber hinaus ungelösten Probleme hat sogar den Deutschen Juristentag dazu bewogen, das Institut der parlamentarischen Untersuchung nach 1926¹⁴ und 1964¹⁵ im Jahre 1988¹⁶ ein drittes Mal zum Verhandlungsgegenstand seiner öffentlichrechtlichen Abteilung zu machen.

Fraglich waren in zahlreichen Untersuchungsverfahren seit Beginn der Weimarer Republik bis heute auch immer wieder die Auswirkungen der

⁸ Für die Zeit der Weimarer Republik vgl. etwa *StGH* für das Dt. Reich, in: Lammer/Simons (Hrsg.), *Rechtsprechung des StGH*, Bd. I., S. 378 (= RGZ 102, 425, betr. einen Untersuchungsausschuß der Bremischen Bürgerschaft); ebenda, S. 313 (= RGZ 104, 423, betr. einen Untersuchungsausschuß des Württembergischen Landtags); ebenda, S. 370 (= RGZ 116, Anhang S. 45, betr. einen Untersuchungsausschuß des Braunschweigischen Landtags). Für die Zeit ab 1949 vgl. die Rechtsprechungsübersicht bei *U. Bachmann/H.-P. Schneider* (Hrsg.), *Zwischen Aufklärung und politischem Kampf*, 1988, S. 141 ff.; s.a. *M. Schröder*, *Minderheitenschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren: Neue Gerichtsentscheidungen*, ZParl 17 (1986), 367; *M. Hilf*, *Untersuchungsausschüsse vor den Gerichten*, NVwZ 1987, 537.

⁹ *E.-W. Böckenförde*, *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und kommunale Selbstverwaltung*, AöR 103 (1978), 1; *W. Blümel/M. Ronellenfitsch*, *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und kommunale Selbstverwaltung*, 1978.

¹⁰ *U. Müller-Boysen*, *Die Rechtsstellung des Betroffenen vor dem parlamentarischen Untersuchungsausschuß*, Diss. 1980.

¹¹ *R. Scholz*, *Parlamentarischer Untersuchungsausschuß und Steuergeheimnis*, AöR 105 (1980), 564; *K. Stern*, *Die Kompetenz der Untersuchungsausschüsse nach Art. 44 Grundgesetz im Verhältnis zur Exekutive unter besonderer Berücksichtigung des Steuergeheimnisses*, AöR 109 (1984), 199.

¹² *H. Thieme*, *Das Verhältnis der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse zur Exekutive*, Diss. 1983.

¹³ *U. Di Fabio*, *Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren*, Diss. 1987.

¹⁴ Vgl. die Gutachten von *W. Rosenberg* und *M. Alsberg*, *Empfiehl sich eine Abänderung der Bestimmungen über parlamentarische Untersuchungsausschüsse, um den ungestörten Verlauf des Strafverfahrens und die Unabhängigkeit des Richtertums sicherzustellen?*, in: *Verhandlungen des 34. DJT*, Köln 1926, Bd. I, S. 3 und S. 332.

¹⁵ Vgl. das Gutachten von *K.-J. Partsch*, *Empfiehl es sich, Struktur und Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse grundlegend zu ändern?*, in: *Verhandlungen des 45. DJT*, Karlsruhe 1964, Bd. I, Teil 3.

¹⁶ Vgl. das Gutachten von *M. Schröder*, *Empfiehl sich eine gesetzliche Neuordnung der Rechte und Pflichten parlamentarischer Untersuchungsausschüsse?*, in: *Verhandlungen des 57. DJT*, Mainz 1988, Bd. I, Gutachten E.