

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 488

**Das parlamentarische
Untersuchungsrecht des Bundestages**

Von

Albrecht Schleich



Duncker & Humblot · Berlin

ALBRECHT SCHLEICH

**Das parlamentarische Untersuchungsrecht
des Bundestages**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 488

**Das parlamentarische
Untersuchungsrecht des Bundestages**

Von

Dr. Albrecht Schleich



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Sleich, Albrecht:

Das parlamentarische Untersuchungsrecht des
Bundestages / von Albrecht Sleich. — Berlin:
Duncker und Humblot, 1985.

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 488)

ISBN 3-428-05852-6

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1985 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Gedruckt 1985 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-05852-6

Inhaltsverzeichnis

A. Entstehungsgeschichte des parlamentarischen Untersuchungsrechts in Deutschland	9
B. Die Stellung von Untersuchungsrecht und Untersuchungsausschuß im Gesamtgefüge des Grundgesetzes	13
I. Rechtsnatur des Untersuchungsausschusses	13
II. Verfassungsrechtliche Funktion des parlamentarischen Untersuchungsrechts	15
III. Die Korollartheorie als Maßstab für die Grenzen der Zulässigkeit von Untersuchungsgegenständen und der Befugnisse des Untersuchungsausschusses	17
1. Beschränkung des Untersuchungsrechts durch seine verfassungsrechtliche Funktion	17
2. Konsequenzen aus dieser Beschränkung für die Zulässigkeit von Untersuchungsgegenständen bzw. -maßnahmen	18
C. Zuständigkeiten und Befugnisse des Untersuchungsausschusses	19
I. Das Recht zur Tatsachenermittlung	19
1. Das Beweiserhebungsrecht	20
a) Auslegung des Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG	20
aa) „Sinngemäße“ Gesetzesanwendung	20
bb) „Vorschriften über den Strafprozeß“	21
cc) Anwendung auf „Beweiserhebungen“	21
dd) Reichweite der Verweisung	22
b) Die einzelnen Beweiserhebungsrechte	23
aa) Augenscheinsbeweis	23
bb) Zeugen- und Sachverständigenbeweis	23
cc) Aktenvorlagerecht	25
dd) Beschlagnahme- und Durchsuchungsrechte	25
2. Das Amts- und Rechtshilferecht	29
3. Das Zitierrecht des Art. 43 Abs. 1 GG	29

II. Das Recht zur Bewertung der ermittelten Tatsachen	29
III. Das Recht zur Beratung des Parlamentsplenums	29
IV. Die Verfahrenshoheit des Untersuchungsausschusses	30
D. Das Rechtsstaatsprinzip als Schranke des parlamentarischen Untersuchungsrechts	31
I. Verfassungsrechtliche Grundlage für diese Beschränkung	31
II. Rechtsstaatliche Anforderungen an den Untersuchungsgegenstand .	31
1. Kompetenz des Bundestages zur Entscheidung über die Rechtsstaatlichkeit eines Untersuchungsgegenstands	31
2. Erforderlichkeit des öffentlichen Interesses an einer Untersuchung	31
3. Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips	32
4. Problematik der Zurückverweisung einer Untersuchung an den Untersuchungsausschuß bzw. der erneuten Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zum selben Thema	32
III. Rechtsstaatliche Anforderungen an das Untersuchungsverfahren .	33
1. Bindung des Untersuchungsausschusses an die Grundrechte und das Verhältnismäßigkeitsprinzip	33
2. Art. 2 Abs. 1, 14 GG und das Steuergeheimnis des § 30 AO	34
3. Art. 10 GG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 2 Satz 2 GG	38
4. Art. 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 GG und die Anwendbarkeit der Zeugen- und Beschuldigtenschutzvorschriften der Strafprozeßordnung ..	39
a) Zeugenschutzvorschriften	39
aa) § 69 Abs. 3 in Verbindung mit § 136 a StPO	40
bb) § 55, erste Alt. StPO	40
cc) § 68 a StPO	42
dd) §§ 55, zweite Alt., 52 StPO	42
ee) §§ 53, 53 a StPO	43
ff) § 97 StPO	44
gg) §§ 61 Nr. 5, 60, 63 StPO	44
b) Beschuldigtenschutzvorschriften	46
aa) Der Begriff des „Betroffenen“	46
bb) Das Recht auf rechtliches Gehör	47
cc) Das Aussageverweigerungsrecht	52
dd) Das Vereidigungsverbot	54

E. Gewaltenteilungsprinzip und Verfassungsorganantreuepflicht als Schranken des parlamentarischen Untersuchungsrechts 55

 I. Bindung des parlamentarischen Untersuchungsrechts an Gewaltenteilungsprinzip und Verfassungsorganantreuepflicht 55

 II. Die Begriffe der Gewaltenteilung und Verfassungsorganantreue 55

 1. Prinzip der Gewaltenteilung 55

 2. Verfassungsorganantreuepflicht 56

 III. Bedeutung dieser Schranken für die Frage der Zulässigkeit von Untersuchungsgegenständen 56

 1. Problem ständiger Untersuchungsausschüsse 56

 2. Untersuchungsgegenstände aus dem Bereich der Rechtspflege .. 58

 3. Untersuchungsgegenstände aus dem Bereich von Regierung und Verwaltung 59

 IV. Bedeutung dieser Schranken für den Untersuchungsausschuß selbst 59

 1. Die Beschränkung des Untersuchungsausschusses durch Art. 43 Abs. 2 Satz 1 GG 60

 a) Wörtliche Auslegung des Art. 43 Abs. 2 Satz 1 GG 61

 b) Historische Auslegung des Art. 43 Abs. 2 Satz 1 GG 61

 c) Systematische Auslegung des Art. 43 Abs. 2 Satz 1 GG 62

 d) Teleologische Auslegung des Art. 43 Abs. 2 Satz 1 GG 62

 2. Beschränkung des Untersuchungsausschusses durch ein strafrechtliches Parallelverfahren 63

F. Das Staatssicherheitsprinzip als Schranke des parlamentarischen Untersuchungsrechts 67

 I. Begriffsklärung und verfassungsrechtliche Grundlage für diese Beschränkung 67

 II. Die Beschränkung des Aktenvorlage- und Zeugenbeweiserhebungsrechts nach den §§ 54, 96 StPO in Verbindung mit Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG 68

G. Bundesstaatsprinzip und kommunales Selbstverwaltungsrecht als Schranken des parlamentarischen Untersuchungsrechts 75

 I. Verbindlichkeit dieser Grundsätze für das parlamentarische Untersuchungsrecht 75

II. Bedeutung dieser Schranken für die Frage der Zulässigkeit von Untersuchungsgegenständen	75
1. Unmittelbare Untersuchung von Ländermaterie	75
2. Mittelbare Untersuchung von Ländermaterie	77
3. Unmittelbare und mittelbare Untersuchung von kommunalen Angelegenheiten	78
III. Bedeutung dieser Schranken für den Untersuchungsausschuß selbst	79
1. Beschränkungen im Rahmen mittelbarer Untersuchungen von Länder- oder Gemeindeangelegenheiten	79
2. Geltung des § 50 StPO zugunsten von Mitgliedern der Landesregierungen bzw. Landtage	79
3. Beschränkung durch Art. 43 Abs. 2 Satz 1 GG	79
H. Der Minderheitenschutz im parlamentarischen Untersuchungsrecht	81
I. Das Minderheitsrecht im Rahmen der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen	81
1. Verfassungsmäßigkeit des Antrags als Voraussetzung für die Einsetzungspflicht	81
2. Kompetenz zur Entscheidung über die Zulässigkeit des Antrags	81
3. Zulässigkeitsvermutung zugunsten von Minderheitsanträgen ..	82
4. Veränderungen des beantragten Untersuchungsthemas durch die Bundestagsmehrheit	82
5. Rechtsschutzmöglichkeiten	83
II. Minderheitsrechte während des Untersuchungsverfahrens	83
III. Minderheitsrechte im Rahmen der Beendigung von Untersuchungsverfahren	87
1. Normalfall der Beendigung eines Untersuchungsverfahrens	87
2. Beendigung des Untersuchungsverfahrens durch Auflösungsbeschluß des Bundestages	87
J. Bestrebungen zur Reformierung des parlamentarischen Untersuchungsrechts	88
Literaturverzeichnis	90

A. Entstehungsgeschichte des parlamentarischen Untersuchungsrechts in Deutschland

Für die Entwicklung des deutschen Untersuchungsrechts waren ausländische Vorbilder von entscheidender Bedeutung. Vor allem die britische Parlamentspraxis kann schon auf sehr frühe Untersuchungen zurückblicken. Bereits im Jahre 1340 setzte das britische Parlament einen Ausschuß „zur Prüfung der Rechnungen über die Verausgabung der letztbewilligten Subsidie“ ein¹; und als die Verfassungskämpfe des 17. Jahrhunderts zugunsten des Parlamentarismus entschieden waren, stellten die Untersuchungen der sogenannten select committees des Parlaments die Tätigkeit der von Krone und Regierung ins Leben gerufenen Untersuchungsorgane („royal commissions“ bzw. „departmental committees“) mehr und mehr in den Schatten². Aber auch die Enquête-Praxis der jüngeren Parlamente, insbesondere des amerikanischen Kongresses und der französischen Nationalversammlung, blieb nicht ohne Einfluß auf die Entstehung des deutschen Untersuchungsrechts. Obgleich wegen des von Montesquieu geprägten Gewaltenteilungsdenkens, welches das parlamentarische Untersuchungsrecht lange Zeit als unlösbares Problem ansah, das Enquêterecht weder in der amerikanischen noch in der französischen Verfassung ausdrücklich verankert ist, fanden in diesen Ländern von Anfang an zahlreiche Untersuchungsverfahren aus verschiedensten Anlässen statt³. Heute ist das parlamentarische Untersuchungsrecht in den USA durch die Rechtsprechung des „Supreme Court“ und in Frankreich durch den Erlaß eines Untersuchungsausschuß-Gesetzes als unbestrittenes und allseits anerkanntes Instrument der Volksvertretung abgesichert⁴.

In Deutschland wurde das Enquêterecht des Parlaments erstmals in § 91 der Verfassung des Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach vom 5. 5. 1816 ausdrücklich erwähnt. Im Jahre 1831 folgte das Kurfürstentum

Anmerkung: Die vollständigen Titel der im folgenden nur verkürzt zitierten Werke können dem Literaturverzeichnis entnommen werden.

¹ Vgl. Redlich, *Englischer Parlamentarismus*, S. 469.

² Vgl. Ridder, *Staatslexikon*, Sp. 1170, und Steffani, *PVS* 1, S. 154.

³ Vgl. Ridder, *Staatslexikon*, Sp. 1171, und Steffani, *PVS* 1, S. 155 f.

⁴ Vgl. z. B. den *Case Watkins v. US.*, 354 US. 178 und *Sweeney v. New Hampshire*, 354 US. 234 (Juni 1957) bzw. das entsprechende Gesetz der französischen Nationalversammlung v. 6. 1. 1950.

Hessen mit § 93 seiner Verfassung. Doch war man in dieser von Gedanken der Restauration geprägten Zeit von der Institution eines funktionsfähigen Untersuchungsrechts noch weit entfernt. Da weder Parlament noch Untersuchungsausschuß über Sanktionsmöglichkeiten verfügten, mit welchen auf eine Beeinträchtigung oder Vereitelung des Untersuchungsverfahrens durch die Regierung hätte reagiert werden können, fehlte dem Enquêterecht trotz seiner verfassungsrechtlichen Garantie die erforderliche Effektivität. Erst die Ausstattung des Untersuchungsausschusses mit Zwangsbefugnissen und die Einbindung des Untersuchungsrechts in ein parlamentarisches System, in welchem „Wohl und Wehe“ der Regierung von der Unterstützung durch das Parlament abhing, vermochte dem Enquêterecht diese Effektivität zu vermitteln. Dies geschah aber erst im Rahmen der Weimarer Reichsverfassung vom 11. 8. 1919. So war die Festlegung des parlamentarischen Untersuchungsrechts in § 99 der Reichsverfassung vom 28. 3. 1849, in den §§ 81 bzw. 82 der preußischen Verfassungen von 1848 und 1850 und in den Staatsgrundgesetzen von Schleswig-Holstein (1848), Gotha (1849) und Waldeck-Pyrmont (1849/1852) ohne praktische Auswirkung. Als Beispiel sei die Vereitelung des am 28. 11. 1863 vom preußischen Parlament eingesetzten Wahlprüfungsausschusses durch Bismarck erwähnt⁵. Die preußische Volksvertretung hatte damals keine weitergehende Möglichkeit, als durch einen Mehrheitsbeschluß die Verfassungswidrigkeit von Bismarcks Vorgehen festzustellen.

Nachdem das Untersuchungsrecht noch in der Reichsverfassung von 1871 unerwähnt geblieben war, kam — wie bereits angedeutet — im Jahre 1919 mit dem Wechsel zum parlamentarischen System auch für das Enquêterecht die entscheidende Wende. Nicht genug damit, daß das Untersuchungsrecht nun in eine Verfassung eingebettet war, die dem Parlament eine effektive Exekutivkontrolle ermöglichte und die Untersuchungsausschüsse mit gerichtsähnlichen Zwangsbefugnissen ausstattete. Zusätzlich versah man das Enquêterecht in Art. 34 WRV mit einer Besonderheit, welche das deutsche Untersuchungsrecht bis heute vor allen anderen entsprechenden Regelungen in der Welt auszeichnet: dem Minderheitsrecht. Danach kann das Parlament nicht nur aufgrund eines Mehrheitsbeschlusses ein Untersuchungsverfahren einleiten; es ist darüber hinaus zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verpflichtet, wenn eine qualifizierte Minderheit dies beantragt.

Diese Regelung ging auf den Vorschlag Max Webers zurück⁶. Er hatte erkannt, daß der Wandel zum parlamentarischen System nicht nur Vorteile für das Untersuchungsrecht mit sich gebracht hatte. Vielmehr hatte

⁵ Vgl. hierzu Steffani, PVS 1, S. 162, m. w. N.

⁶ Vgl. Weber, Parlament und Regierung, S. 58 ff. und S. 66 f.

sich unter anderem in Großbritannien gezeigt, daß die Ablösung des Spannungsverhältnisses zwischen Parlament auf der einen und Regierung auf der anderen Seite durch den nun neu entstandenen Dualismus Parlamentsminderheit — Parlamentsmehrheit und Regierung die Bereitschaft des Parlaments zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen erheblich mindert⁷. Denn naturgemäß verspürt die Parlamentsmehrheit wenig Interesse, einer von ihr getragenen Regierung durch Enquêtes Unannehmlichkeiten zu bereiten. Um dieser Gefahr einer Verringerung der Effizienz des Enquêterechts als Exekutivkontrollinstrument zu begegnen, mußte das parlamentarische Untersuchungsrecht dergestalt geändert werden, daß es nicht mehr nur dem Parlament als Ganzem, sondern auch der Parlamentsminderheit zur Verfügung stand. Dies jedoch konnte allein durch die Einrichtung eines Minderheitsrechts erreicht werden. Die Väter der Weimarer Reichsverfassung folgten diesem Vorschlag Max Webers. Da die Schöpfer des Grundgesetzes und der heutigen Landesverfassungen sich bei der Regelung des parlamentarischen Untersuchungsrechts eng an Art. 34 WRV orientierten⁸, gilt Max Weber als entscheidender Gestalter auch unseres bundesdeutschen Enquêterechts.

Heute ist das parlamentarische Untersuchungsrecht des Bundestages bzw. der Landtage und Bürgerschaften in folgenden Artikeln und Paragraphen geregelt:

1. Art. 44 GG
2. Baden-Württemberg:
 - a) Art. 35 der Verfassung
 - b) Gesetz über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen vom 3. 3. 1976 (GVBl. Seite 194)
 - c) § 33 GeschOLT
3. Bayern:
 - a) Art. 25 der Verfassung
 - b) Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Bayerischen Landtages vom 23. 3. 1970 (GVBl. Seite 95, berichtigt Seite 128)
 - c) § 47 GeschOLT
 - d) Art. 26 des Gesetzes über den Senat in der Fassung vom 9. 2. 1966 (GVBl. Seite 99) und 18. 12. 1969 (GVBl. Seite 99)
 - e) § 33 Abs. 2 GeschO BaySenat

⁷ Vgl. Steffani, PVS 1, S. 164.

⁸ Vgl. Maunz, M-D-H-S, Rn. 2 zu Art. 44 GG, und Scholz, AÖR 105, S. 585.