

Butz Peters
Untersuchungsausschusrecht

beck-shop.de

beck-shop.de

Untersuchungs- ausschussrecht **beck-shop.de**

Länder und Bund

von

Dr. Butz Peters

Rechtsanwalt, Berlin



Verlag C.H. Beck München 2012

beck-shop.de

www.beck.de

ISBN 978 3 406 63781 0

© 2012 Verlag C.H. Beck oHG
Wilhelmstraße 9, 80801 München

Druck: Nomos Verlagsgesellschaft,
In den Lissen 12, 76547 Sinzheim

Satz: Textservice Zink, 74869 Schwarzenbach

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

beck-shop.de

Vorwort

Fragen aus dem Untersuchungsausschussrecht sind häufig vielschichtig, lassen sich nicht einfach beantworten. Die Materie ist ein komplexes Konglomerat aus Strafprozess- und Verwaltungsrecht, aus Parlaments-, Staats-organisationsrecht und der Schlüsselfrage, wie weit der Grundrechtsschutz des Bürgers reicht, wenn ein Parlament Aufklärung fordert. Zerklüftet ist zudem die Verfassungs- und Gesetzeslage: Siebzehn verschiedene Untersuchungsordnungen existieren in Deutschland – jedes Bundesland hat eine eigene, der Bund sowieso. Und so ist auch die Rechtsprechung alles andere als homogen – zumal alle Gerichtszweige mit Fragen aus dem Untersuchungsrecht befasst waren, ausgenommen die Sozial- und Arbeitsgerichte: Das Bundesverfassungs- und die Landesverfassungsgerichte, der Bundesgerichtshof (Straf- und Zivilsenate sowie der Ermittlungsrichter), Oberlandes- und Landgerichte, Amtsgerichte – von Berlin-Tiergarten bis Wiesbaden, Verwaltungsgerichte – vom Verwaltungsgericht Saarlouis bis zum Bundesverwaltungsgericht. Und sogar die Finanzgerichte Hamburg, München und Saarland entschieden schon Fragen des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens.

Seit Anfang der Achtziger boomt die Rechtsprechung: Seither fällten deutsche Gerichte 180 (bekannt gewordene) Entscheidungen zum Untersuchungsrecht, während es in den dreißig Jahren zuvor kaum mehr als ein Dutzend waren.

Entgegen immer wieder zu vernehmender Unkenrufe sind Untersuchungsausschüsse kein stumpfes Schwert; auch keine neuzeitliche Form des Hornberger Schießens. Spätestens seit Anfang der Achtziger zeigt sich, dass das Verfahren einen beachtlichen Aufklärungswert für das politische und zeitgeschichtliche Bewusstsein der Gesellschaft haben kann, für das kollektive Gedächtnis – wie durch die Bundestagsausschüsse zu den Komplexen Kunduz, Visa, Kommerzielle Koordinierung („Schalck-Golodkowski“), Neue Heimat und Flick. Und zahlreiche Entscheidungen, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, waren Anfang vom Ende der Karrieren von Ministerpräsidenten, Ministern, Ministerialbeamten und Managern.

Geschrieben ist das Buch für alle, die mit der Praxis des Untersuchungsrechts zu tun haben: Die Wissenschaftlichen und Juristischen Dienste der Parlamente, Fraktionen, Abgeordnete und deren Berater, Ausschussekretariate, Regierungsvertreter, von der Untersuchung Betroffene, Zeugen und deren Rechtsberater, Verfassungs-, Verwaltungs- sowie Strafrichter. Und natürlich Journalisten. Ohne sie hätten die Ausschüsse nicht die Bedeutung erlangt, die sie heute in der parlamentarischen Demokratie besitzen.

Die Darstellung folgt der Chronologie des Verfahrens. Die fünf Abschnitte schildern, wie der Ausschuss vom Parlament einzusetzen und sein Untersuchungsauftrag zu formulieren ist, nach welchen Regeln er arbeitet, wie er Beweise zu erheben hat und wie das Verfahren endet. Ein besonderes Augenmerk liegt auf den Rechtsschutzmöglichkeiten. Vorangestellt werden im ersten Ab-

Vorwort

schnitt die Eigentümlichkeiten des Untersuchungsrechts: Auch als schnelle Orientierung für die, die rasch einen Überblick über die Materie gewinnen wollen. Oftmals ist sie verzwickt. Aber nicht minder spannend.

Anregungen und Kritik sind mir willkommen (butz.peters@t-online.de).

Berlin/Dresden, im August 2012

Butz Peters

beck-shop.de

beck-shop.de

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XIII
Literaturverzeichnis	XIX

A. Einführung

1. Kapitel. Was macht ein Untersuchungsausschuss?	1
I. Verfassungsrechtliche Bedeutung	1
II. Politische Bedeutung	2
III. Der Untersuchungsausschuss im Gefüge der parlamentarischen Informationsbeschaffung	4
IV. Organschaftliche Stellung	5
V. Diskontinuität	6
VI. Untersuchungsausschuss-Typen	7
1. Minderheits- und Mehrheitenenquete	7
2. Thematische Unterscheidungen	7
2. Kapitel. Entwicklung des Untersuchungsausschussrechts	9
I. Weimarer Republik	9
II. Bundesrepublik	11
1. Grundgesetz	11
2. Landesverfassungen	12
3. Untersuchungsausschussgesetze	12
a) Bund	12
b) Länder	15
3. Kapitel. Das Minderheitsrecht	15
I. Bedeutung	15
II. Gesetzliche Regelungen	18
III. Ausprägungen	19
IV. Geltendmachung	22

B. Einsetzung des Untersuchungsausschusses

4. Kapitel. Einsetzungsvoraussetzungen	23
I. Parlamentarische Kontrollkompetenz	24
1. Zuständigkeit des Parlaments	24
a) Verbandskompetenz	24
aa) Bundestag	25
bb) Landesparlamente	27
b) Organkompetenz	28
aa) Regierung: Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	28
(1) Vorgang: „laufend“ oder „abgeschlossen“?	29
(2) Kontrollkompetenz bei abgeschlossenen Vorgängen	31
bb) Justiz: Unabhängigkeit der Richter	32
cc) Schranken bei einzelnen Themen	36
2. Öffentliches Interesse	38
a) Bedeutung	38
b) Fehlendes öffentliches Interesse	40

Inhaltsverzeichnis

3. Zusätzliche Voraussetzungen bei privatgerichteten Untersuchungen	41
a) Ausreichend gewichtiges öffentliches Interesse	42
aa) Der staatliche Bezug	43
bb) Grundrechtlich geschützte Positionen	44
cc) Öffentliches Interesse im Lichte grundrechtlich geschützter Positionen	45
b) Tatsächliche Anhaltspunkte	46
II. Formulierung des Einsetzungsantrags	48
1. Bestimmtheitsgebot	49
a) Bedeutung	49
b) Bestimmtheit	51
c) Beispiele	51
2. Tatsachenbehauptungen und Werturteile	53
a) Tatsachenbehauptungen	53
b) Werturteile	54
5. Kapitel. Der Einsetzungsantrag im Parlament	54
I. Der Antrag	54
1. Antrag der einfachen Minderheit	55
2. Antrag der qualifizierten Minderheit	56
3. Antrag der Mehrheit	56
II. Das Unverzüglichkeitsgebot	57
III. Änderungsmöglichkeit	58
6. Kapitel. Der Beschluss über die Einsetzung	58
I. Prüfungspflicht und Verwerfungskompetenz des Parlaments	59
II. Reaktionsmöglichkeiten der Mehrheit	60
1. Einverständnis	60
2. Ablehnung	62
3. Änderung	63
a) Minderheitenenquete	63
aa) Zustimmung der Minderheit	63
bb) Stilistische Änderungen	63
cc) Streichungen durch die Mehrheit	64
dd) Erweiterungen oder sonstige Veränderungen durch Mehrheit aaa) Das Bepackungsverbot	65
bbb) Regelungen in den einzelnen UAG	66
ccc) Beispiele	68
ee) Nachträgliche Erweiterungen aaa) Durch die Minderheit	70
bbb) Durch die Mehrheit	70
b) Mehrheitenenquete	71
7. Kapitel. Rechtsschutz gegen den Parlamentsbeschluss über den Einsetzungsantrag	71
I. Organstreit	72
1. Verletzung des Minderheitsrechts	72
a) Zulässigkeit	72
aa) Beteiligungsfähigkeit	72
bb) Antragsbefugnis	72
cc) Rechtsschutzbedürfnis	74
dd) Frist	74
b) Begründetheit	75
c) Entscheidung des Gerichts	75

Inhaltsverzeichnis

2. Andere Fälle	76
II. Individualrechtsschutz	77
1. Rechtsschutz	77
2. Rechtsweg und Klageart	78
beck-shop.de	
C. Untersuchungsausschuss	
8. Kapitel. Zusammensetzung	79
I. Eintritt und Ausscheiden	79
1. Spiegelbild, Proportionalität und Grundmandat	79
2. Berufung der Ausschussmitglieder	80
3. Ausscheiden von Ausschussmitgliedern	82
4. Konsequenzen fehlerhafter Besetzung	84
II. Der Vorsitzende	85
1. Bestimmung	85
2. Abwahl	86
3. Aufgaben	86
a) Leitungsgewalt	87
b) Ordnungsgewalt	89
aa) Sitzungspolizei	89
bb) Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Ordnung	90
cc) Ordnungsmittel	91
4. Stellvertretender Vorsitzender	92
III. Die Ausschussmitglieder	92
IV. Beteiligung der Regierung	94
V. Weitere Personen	96
9. Kapitel. Grundsätze der Ausschussarbeit	96
I. Verfahrensgrundsätze	96
II. Verfassungsorgantreue: Rücksichtnahme- und Kooperationsgebot	97
III. Beschlüsse	98
IV. Konstituierung	98
V. Protokolle	99
VI. Unterausschüsse	101
VII. Der Ermittlungsbeauftragte	102
VIII. Der Betroffene	102
1. UAG-Regelungen	103
2. Untersuchungspraxis	103
IX. Zeitgrenze des Untersuchungsauftrags	106
10. Kapitel. Öffentlichkeitsprinzip und Medien	108
I. Öffentlichkeitsprinzip	108
1. Bedeutung	108
2. „Öffentlichkeit“	109
3. Ausschluss der Öffentlichkeit	110
4. Ausschluss einzelner Personen	113
a) Zeugen	113
b) Zum Zwecke einer wahrheitsgemäßen Aussage	115
5. Ausschlussverfahren	115
6. Wirkungen des Ausschlusses	116
7. Rechtsschutz	116
II. Medien	117
1. Ton- und Bildaufnahmen	117
2. Berichterstattungsprivileg	119

Inhaltsverzeichnis

11. Kapitel. Geheimschutz	120
I. Bedeutung	120
II. Erforderlichkeit von Geheimnisschutzmaßnahmen	120
III. Mögliche Geheimschutzmaßnahmen	122
IV. Reichweite der Geheimschutzordnung	124
V. Vorlagepflicht bei getroffenen Geheimschutzmaßnahmen	125
 D. Beweiserhebung	
12. Kapitel. Überblick	129
I. Vorschriften und Beweismittel	129
II. Beweisverbote	132
1. Beweiserhebungsverbote	132
2. Beweisverwertungsverbote	134
13. Kapitel. Beweisanträge und Beweisbeschlüsse	135
I. Beweisantrag	135
II. Beweisbeschluss	138
1. Entscheidung des Ausschusses	138
2. Materielle Voraussetzungen	140
a) Ungeeignetheit oder Unerreichbarkeit des Beweismittels	140
b) Sachwidrigkeit der Beweiserhebung	141
aa) Unwirksamer Einsetzungsbeschlusses	141
bb) Beweiserhebung nicht im Rahmen des Untersuchungsauftrages	141
c) Rechtswidrigkeit der Beweiserhebung	142
aa) Überschreiten der parlamentarischen Kontrollkompetenz	142
bb) Beweiserhebungsverbot	144
cc) Rechtsmissbrauch	144
d) Modifikationen in einzelnen UAG	144
3. „Gebundene“ Entscheidung	144
4. Nachträgliche Änderungen und Modifikationen	146
5. Vollzug	146
6. Rechtsschutz	147
a) Organstreit	147
aa) Die Parteien	148
bb) Prüfungsmaßstab	150
b) Individualrechtsschutz	151
14. Kapitel. Beziehung von Akten	151
I. Bedeutung der Akte	151
II. Akten der Regierung und ihr nachgeordneter Einrichtungen	153
1. Aktenvorlage	153
a) Bedeutung	153
b) Adressat	155
c) „Akte“ – was ist vorzulegen?	155
d) Weigerungsgründe	157
e) Weigerungsbegründung	161
2. Rechtsschutz	162
III. Akten von Behörden eines (anderen) Landes	165
1. Amtshilfe	165
2. Rechtsschutz	167

Inhaltsverzeichnis

IV.	Gerichtsakten	168
1.	Rechtshilfe	168
2.	Rechtsschutz	169
V.	Ermittlungsakten der Staatsanwaltschaft	170
1.	Amtshilfe	170
2.	Rechtsschutz	171
15. Kapitel. Herausgabe von Unterlagen Privater	172	
I.	Herausgabepflicht	174
1.	Rechtsgrundlage	174
2.	Weigerungsrechte	175
3.	Rechtsschutz	176
II.	Ordnungsgeld, Ordnungs- und Erzwingungshaft	177
1.	Voraussetzungen	177
2.	Rechtsschutz	178
III.	Durchsuchung und Beschlagnahme	179
1.	Allgemeine Grundsätze	179
a)	Voraussetzungen	179
b)	Rechtsfolge	182
2.	Abweichende gesetzliche Regelungen	183
3.	Rechtsschutz	184
IV.	Rückgabe	184
16. Kapitel. Der Zeuge	185	
I.	Ladung	187
1.	Pflicht zu erscheinen	188
2.	Rechtsschutz	189
II.	Ausbleibensfolgen (§ 51 StPO)	191
1.	Voraussetzungen	192
2.	Anordnung	194
3.	Maßnahmen	195
4.	Rechtsnatur und Rechtsschutz	196
III.	Vernehmung	197
1.	Ablauf	197
2.	Tatsachen und Fragen	200
3.	Zurückweisung unzulässiger Fragen	202
IV.	Aussagegenehmigung (§ 54 StPO)	204
1.	Erforderlichkeit	204
2.	Entscheider	205
3.	Entscheidung	206
4.	Beschränkungen	207
5.	Rechtsschutz	208
V.	Auskunfts- und Zeugnisverweigerungsrechte	208
1.	Zeugnisverweigerungsrecht aus persönlichen Gründen (§ 52 StPO)	208
2.	Zeugnisverweigerungsrecht aus beruflichen Gründen (§ 53 StPO)	209
a)	Bedeutung	209
b)	Normgefüge	211
c)	Umfang	211
d)	Entbindung	213
3.	Auskunftsverweigerungsrecht (§ 55 StPO)	214
a)	Bedeutung	214
b)	Verfolgungsgefahr	215
c)	Weigerung	216

beck-shop.de

Inhaltsverzeichnis

4. Glaubhaftmachung (§ 56 StPO)	217
VI. Zeugnisverweigerung ohne gesetzlichen Grund – Sanktionen (§ 70 StPO)	218
VII. Rechtsbeistand	220
VIII. Uneidliche Falschaussage (§§ 162 II, 153 StGB) 1. Bedeutung	224
2. Tatbestand	224
IX. Vereidigungsbefugnis	228
17. Kapitel. Der Sachverständige	229
E. Verfahrensende	
18. Kapitel. Abschlussbericht	231
I. Bericht	231
II. Rechtsschutz	234
1. Private	234
2. Ausschuss und Parlament	236
19. Kapitel. Das Ende	236
I. Beendigungsgründe	236
II. Rechtsschutz	237
III. Rechtsnachfolge	238
Sachverzeichnis	241

beck-shop.de