

Butz Peters  
Untersuchungsausschussrecht

**beck-shop.de**

**beck-shop.de**

# Untersuchungs- ausschussrecht

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 Schwarzach

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

Fragen aus dem Untersuchungsausschussrecht sind häufig vielschichtig, lassen sich nicht einfach beantworten. Die Materie ist ein komplexes Konglomerat aus Strafprozess- und Verwaltungsrecht, aus Parlaments-, Staatsorganisationsrecht 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, Ausschusssekretariate, 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](mailto:butz.peters@t-online.de)).

Berlin/Dresden, im August 2012

Butz Peters

|                             |      |
|-----------------------------|------|
| Vorwort .....               | V    |
| Abkürzungsverzeichnis ..... | XIII |
| Literaturverzeichnis .....  | XIX  |

### A. Einführung

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

### B. Einsetzung des Untersuchungsausschusses

|  |    |
|--|----|
| <b>4. Kapitel. Einsetzungsvoraussetzungen</b> .....          | 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 |
| <b>5. Kapitel. Der Einsetzungsantrag im Parlament</b>                                    | 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 |
| <b>6. Kapitel. Der Beschluss über die Einsetzung</b>                                     | 58 |
| I. Prüfungspflicht und Verwerfungskompetenz des Parlaments                               | 59 |
| II. Reaktionsmöglichkeiten der Mehrheit  | 60 |
| 1. Einverständnis  | 60 |
| 2. Ablehnung   | 62 |
| 3. Änderung  | 63 |
| a) Minderheitsenquete  | 63 |
| aa) Zustimmung der Minderheit  | 63 |
| bb) Stilistische Änderungen  | 63 |
| cc) Streichungen durch die Mehrheit  | 64 |
| dd) Erweiterungen oder sonstige Veränderungen durch Mehrheit                             | 65 |
| aaa) Das Bepackungsverbot  | 65 |
| bbb) Regelungen in den einzelnen UAG   | 66 |
| ccc) Beispiele   | 68 |
| ee) Nachträgliche Erweiterungen  | 70 |
| aaa) Durch die Minderheit  | 70 |
| bbb) Durch die Mehrheit  | 71 |
| b) Mehrheitsenquete  | 71 |
| <b>7. Kapitel. Rechtsschutz gegen den Parlamentsbeschluss über den Einsetzungsantrag</b> | 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 Klagerecht .....  | 78         |
| <b>C. Untersuchungsausschuss</b>   |            |
| <b>8. Kapitel. Zusammensetzung .....</b>                                 | <b>79</b>  |
| 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         |
| <b>9. Kapitel. Grundsätze der Ausschussarbeit .....</b>                  | <b>96</b>  |
| I. Verfahrensgrundsätze .....  | 96         |
| II. Verfassungsorganantreue: 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        |
| <b>10. Kapitel. Öffentlichkeitsprinzip und Medien .....</b>              | <b>108</b> |
| 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

|   |     |
|---|-----|
| <b>11. Kapitel. Geheimschutz</b>                              | 120 |
| I. Bedeutung  | 120 |
| II. Erforderlichkeit von Geheimnisschutzmaßnahmen             | 120 |
| III. Mögliche Geheimschutzmaßnahmen                           | 122 |
| IV. Reichweite der Geheimschutzordnung                        | 124 |
| V. Vorlagepflicht bei getroffenen Geheimschutzmaßnahmen       | 125 |
| <b>D. Beweiserhebung</b>                                      |     |
| <b>12. Kapitel. Überblick</b>                                 | 129 |
| I. Vorschriften und Beweismittel                              | 129 |
| II. Beweisverbote   | 132 |
| 1. Beweiserhebungsverbote                                     | 132 |
| 2. Beweisverwertungsverbote                                   | 134 |
| <b>13. Kapitel. Beweisanträge und Beweisbeschlüsse</b>        | 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 |
| <b>14. Kapitel. Beziehung von Akten</b>                       | 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        |
| <b>15. Kapitel. Herausgabe von Unterlagen Privater .....</b>               | <b>172</b> |
| 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        |
| <b>16. Kapitel. Der Zeuge .....</b>  | <b>185</b> |
| 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<br>(§ 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        |

## Inhaltsverzeichnis

|   |     |
|---|-----|
| 4. Glaubhaftmachung (§ 56 StPO) .....   | 217 |
| VI. Zeugnisverweigerung ohne gesetzlichen Grund – Sanktionen<br>(§ 70 StPO) ..... | 218 |
| VII. Rechtsbeistand .....   | 220 |
| VIII. Uneidliche Falschaussage (§§ 162 II, 153 StGB) .....                        | 224 |
| 1. Bedeutung .....  | 224 |
| 2. Tatbestand .....   | 224 |
| IX. Vereidigungsbefugnis .....  | 228 |
| <b>17. Kapitel. Der Sachverständige</b> .....                                     | 229 |

## E. Verfahrensende

|  |     |
|--|-----|
| <b>18. Kapitel. Abschlussbericht</b> ..... | 231 |
| I. Bericht .....                           | 231 |
| II. Rechtsschutz .....                     | 234 |
| 1. Private .....                           | 234 |
| 2. Ausschuss und Parlament .....           | 236 |
| <b>19. Kapitel. Das Ende</b> .....         | 236 |
| I. Beendigungsgründe .....                 | 236 |
| II. Rechtsschutz .....                     | 237 |
| III. Rechtsnachfolge .....                 | 238 |
| Sachverzeichnis .....                      | 241 |