

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 62

Investigativer Parlamentarismus

**Parlamentarische Untersuchungen
in der Bundesrepublik Deutschland und
den Vereinigten Staaten von Amerika**

Von

Susann Bräcklein



Duncker & Humblot · Berlin

SUSANN BRÄCKLEIN

Investigativer Parlamentarismus

Beiträge zum Parlamentsrecht

Herausgegeben von

Ulrich Karpen, Heinrich Oberreuter, Wolfgang Zeh

in Verbindung mit

Peter Badura, Wolfgang Heyde, Joachim Linck

Georg-Berndt Oschatz, Hans-Peter Schneider

Uwe Thaysen

Band 62

Investigativer Parlamentarismus

Parlamentarische Untersuchungen
in der Bundesrepublik Deutschland und
den Vereinigten Staaten von Amerika

Von

Susann Bräcklein



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin
hat diese Arbeit im Jahre 2004 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2006 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0720-6674
ISBN 3-428-11966-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Der Titel des Buches steht nicht ohne Absicht in der Nähe des mittlerweile gebräuchlichen Begriffs: investigativer Journalismus. Zum Sinnbild des investigativen Journalismus wurden Carl Bernstein und Bob Woodward, als sie in den 1970er Jahren die Watergate-Affäre aufdeckten. Watergate führte auch zu einer der größten Kongressuntersuchungen in der amerikanischen Geschichte. Was aber ist investigativer Journalismus? Und was investigativer Parlamentarismus? Was haben beide gemeinsam?

Die Berufsorganisation Investigative Reporters and Editors und die School of Journalism of the University of Missouri haben 1986 eine gemeinsame Umfrage bei den 500 auflagenstärksten Zeitungen und den 200 größten Fernsehstationen durchgeführt und eine Definition von investigativem Journalismus vorgelegt, welche die übergroße Mehrzahl der Befragten als zutreffend betrachteten: „It is reporting, through one's own work product and initiative, matters of importance which some persons or organisations wish to keep secret.“

Diese Formulierung lässt sich auch für die Beschreibung des investigativen Prozesses parlamentarischer Untersuchungen heranziehen: In bestimmten Fällen kann sich das Parlament nicht damit abfinden, Informationen allein von der Exekutive vermittelt zu bekommen, sondern muss selbst und unmittelbar die Umstände ermitteln, die zu einem klärungsbedürftigen politischen Vorgang geführt haben. Häufig ist der Sachverhalt brisant und nimmt die öffentliche Aufmerksamkeit besonders in Anspruch. Das parlamentarische Aufklärungsinstrumentarium unterscheidet sich selbstverständlich vom journalistischen. Die investigative Aufklärungsarbeit wird in der Regel durch parlamentarische Untersuchungsausschüsse geleistet; das Instrumentarium ist dem der judiziellen Ermittlung verwandt. Untersuchungsausschüsse können damit in Bereiche vorstoßen, die nicht ohne weiteres an das Licht der Öffentlichkeit gelangt wären. Nicht selten ergänzen sich journalistische und parlamentarische Aufklärung wechselseitig.

Die Aufklärungsarbeit der Untersuchungsausschüsse des US-amerikanischen Kongresses übersteigt in Umfang und Reichweite die jedes anderen Parlaments der Welt. Deshalb wurde das US-amerikanische Untersuchungsrecht als Vergleichsobjekt im Verhältnis zum deutschen Untersuchungsrecht gewählt. Erste Ansätze zu dieser Arbeit entstanden anlässlich der Referententätigkeit im Bun-

destag zur Zeit des Zustandekommens des Untersuchungsausschussgesetzes im Jahr 2001. Der Studienaufenthalt an der Georgetown University in Washington D.C. und die Assistenzstätigkeit für Congressman Chris Bell 2003 bildeten den Grundstein für die Bearbeitung des US-amerikanischen Teils.

Um das US-amerikanische Untersuchungsrecht umfang- und facettenreich behandeln zu können, ist der deutsche Teil auf eine zügige Darstellung angelegt. Die hierbei erarbeiteten Grundlinien ermöglichen es dem Leser, gegenwärtige und zukünftige Untersuchungen mühelos einzuflechten und so den Text jederzeit gedanklich zu aktualisieren. Das Manuskript wurde im Dezember 2004 abgeschlossen. Die neueren Entwicklungen bis hin zur TV-Übertragung aus dem Visa-Untersuchungsausschuss des Bundestages im Mai 2005 konnten nicht mehr berücksichtigt werden. Die Veröffentlichung realisierte sich aus beruflichen Gründen erst 2006.

Dank gilt Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Batts für die Betreuung der Arbeit und die Erstellung des Erstgutachtens, Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Meyer für das Zweitgutachten. John Podesta, Chief of Staff von Präsident Clinton, jetzt Visiting Professor am Georgetown University Law Center hat mir in vielen Gesprächen wertvolle Hinweise zum politisch-praktischen Prozess gegeben; dies gilt auch für sein überaus informatives Seminar zu „Congressional Investigations.“ Zu danken ist auch Prof. Luis Fisher vom Congressional Research Service, der eine große Anzahl kongressioneller Untersuchungen unmittelbar begleitet hat und mir umfassend und bereitwillig Auskunft gab.

Die Arbeit wurde durch ein Stipendium der Friedrich-Ebert-Stiftung gefördert. Die Veröffentlichung wurde durch einen Druckkostenzuschuss des Bundestages unterstützt sowie durch einen Beitrag des Freundeskreises zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses „Gerti Hönings.“ Die mühevollen Lektoratsarbeit hat mit viel Geduld Petra Huber übernommen. Hierfür danke ich herzlich.

Mein ganz persönlicher Dank gilt darüber hinaus zwei unermüdlichen Unterstützerinnen des Promotionsvorhabens: Gabriele Caliebe, Richterin am Bundesgerichtshof, und Margot von Renesse, ehemalige Abgeordnete im Deutschen Bundestag. Mit beharrlichen Diskussionen, nützlichen Anregungen und ausdauernder Motivation haben sie das Projekt faktisch wie zwei Doktormütter begleitet.

Berlin, April 2006

Susann Bräcklein

Inhaltsübersicht

Erster Teil

Einführung

§ 1	Einleitung	19
§ 2	Begriff und Funktion parlamentarischer Untersuchungen	31
§ 3	Historische Wurzeln des parlamentarischen Untersuchungsrechts	41

Zweiter Teil

Das Untersuchungsrecht in der Bundesrepublik und den Vereinigten Staaten

1. Abschnitt

Das Untersuchungsrecht des Deutschen Bundestages

§ 4	Parlamentarische Untersuchungen des Bundestages	53
§ 5	Einsetzung, Zusammensetzung und Verfahren des Untersuchungsausschusses	83
§ 6	Befugnisse des Untersuchungsausschusses und ihre Grenzen	87
§ 7	Parlamentarische Hilfsdienste im Untersuchungsverfahren	99
§ 8	Öffentlichkeit und Geheimhaltung	104
§ 9	Untersuchungsverfahren und Gerichtsbarkeit	108

2. Abschnitt

Das Untersuchungsrecht des US-Kongresses

§ 10	Parlamentarische Untersuchungen des Kongresses	113
§ 11	Einsetzung, Zusammensetzung und Verfahren der Untersuchungsausschüsse	142
§ 12	Untersuchungsbefugnisse und ihre Grenzen	158
§ 13	Parlamentarische Hilfsdienste im Untersuchungsverfahren	186
§ 14	Öffentlichkeit und Geheimhaltung	189
§ 15	Besonderheiten der Ethikverfahren	204
§ 16	Besonderheiten des Amtsenthebungsverfahrens	217
§ 17	Untersuchungsverfahren und Gerichtsbarkeit	220

*Dritter Teil***Vergleichende Analyse und Reformüberlegungen**

§ 18 Allgemeingültigkeit der ‚implied powers‘-Theorie und immanente Untersuchungskompetenz	231
§ 19 Untersuchungsausschüsse und innerparlamentarische Strukturen	284
§ 20 Untersuchungsverfahren und Handhabung der Befugnisse	295
§ 21 Rolle der Opposition	311
§ 22 Öffentlichkeitsprinzip und Zugang audiovisueller Medien	317
§ 23 Grenzen parlamentarischer Untersuchungen gegenüber der Exekutive.....	340
§ 24 Effizienz der Untersuchungsverfahren und Reformüberlegungen.....	353
§ 25 Stärkung der ständigen Bundestagsausschüsse bei ad hoc-Untersuchungen	359
§ 26 Einsatz von Ermittlungsbeauftragten bei ad hoc-Untersuchungen	365
 Zusammenfassung und Ausblick.....	 370
 Quellenverzeichnis.....	 373
Literaturverzeichnis.....	380
Sachverzeichnis.....	392

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Einführung

§ 1 Einleitung	19
I. Rechtsvergleichende Fragestellung	19
II. Methodische Herausforderungen	22
1. Rechtsetzung und Common Law	22
2. Vergleich politischer Systeme	23
3. Vergleichende Parlamentarismusforschung	24
4. Parlamentsrecht und Parlamentsbrauch	26
5. Verfassungsvergleich und vergleichende Regierungslehre	27
III. Gang der Untersuchung	28
§ 2 Begriff und Funktion parlamentarischer Untersuchungen	31
I. Parlamentarische Untersuchungen als Informationsinstrumente	31
II. Parlamentarische Untersuchungen als Kontrollinstrumente	34
III. Parlamentarische Untersuchungen als Instrumente des politischen Kampfes	36
IV. Restbestand begrifflicher Unklarheit	39
§ 3 Historische Wurzeln des parlamentarischen Untersuchungsrechts	41
I. England	41
II. Deutschland	45
III. Vereinigte Staaten von Amerika	48

Zweiter Teil

Das Untersuchungsrecht in der Bundesrepublik und den Vereinigten Staaten

1. Abschnitt

Das Untersuchungsrecht des Deutschen Bundestages

§ 4 Parlamentarische Untersuchungen des Bundestages	53
I. Das Ausschusssystem des Bundestages	54
II. Aufklärungsinstrumente des Bundestages	56

1. Zitierrecht nach Art. 43 GG	56
2. Parlamentarisches Fragerecht	57
3. Öffentliche Anhörungen	59
4. Untersuchungen des Verteidigungsausschusses.....	60
5. Untersuchungen des Wehrbeauftragten	61
6. Untersuchungen im Rahmen der Kontrolle der Nachrichtendienste	62
7. Untersuchungen des Petitionsausschusses	63
8. Untersuchungen des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung	65
9. Untersuchungen des Präsidiums und des Präsidenten des Bundestages..	68
10. Untersuchungen der Enquete-Kommissionen.....	70
11. Der ad hoc-Untersuchungsausschuss nach Art. 44 GG.....	71
a) Funktion, Gegenstand und inhaltliche Schranken.....	71
aa) Begrenzungen des Untersuchungsgegenstandes	71
(1) Das „öffentliche Interesse“	72
(2) Das Untersuchungsrecht als staatsgerichtetes Kontrollrecht	73
(3) § 1 Abs. 3 PUAG.....	74
(4) Bewertung	74
bb) Schutz der Grundrechte	76
cc) Die Lehre vom Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung.....	77
dd) Kompetenzen der Bundesländer	79
b) Rechte der qualifizierten Minderheit	80
c) Untersuchungsausschüsse seit 1951.....	81
12. Zusammenfassung	81
 § 5 Einsetzung, Zusammensetzung und Verfahren des Untersuchungsausschusses	 83
I. Einsetzung.....	83
II. Zusammensetzung.....	83
III. Verfahren.....	84
 § 6 Befugnisse des Untersuchungsausschusses und ihre Grenzen	 87
I. Vorbemerkung	87
II. Zeugenvernehmung.....	87
1. Zeugniszwang.....	88
a) Ordnungsgeld und Ordnungshaft	88
b) Falschaussage und Meineid	89
2. Auskunftsverweigerung wegen der Gefahr der Selbstbelastung.....	91
3. Auskunftsverweigerung wegen einer beruflichen Vertrauensbeziehung	93
III. Informatorische Anhörung	94

IV.	Herausgabe sächlicher Beweismittel.....	95
V.	Maßnahmen der Beweissicherung.....	96
VI.	Berichterstattung und Debatte	97
§ 7	Parlamentarische Hilfsdienste im Untersuchungsverfahren	99
I.	Ressourcen des Bundestages und der Bundestagsfraktionen.....	99
II.	Ermittlungsbeauftragung nach § 10 PUAG.....	101
§ 8	Öffentlichkeit und Geheimhaltung	104
§ 9	Untersuchungsverfahren und Gerichtsbarkeit	108
I.	Der Staatsgerichtshof unter Geltung des Art. 34 WRV.....	108
II.	Rechtsschutz unter der Geltung des Art. 44 GG	109
III.	Gerichtliche Zuständigkeiten nach § 36 PUAG	109
IV.	Parallelität gerichtlicher und parlamentarischer Untersuchungsverfahren ..	110

2. Abschnitt

Das Untersuchungsrecht des US-Kongresses

§ 10	Parlamentarische Untersuchungen des Kongresses	112
I.	Stellung des Kongresses im Regierungssystem.....	112
1.	Gewaltenteilung im US-amerikanischen Regierungssystem.....	115
2.	Aufgaben und Kompetenzen des Kongresses	117
II.	Die Untersuchungskompetenz des Kongresses	118
1.	Rechtliche Grundlage	118
2.	Funktion, Gegenstand und inhaltliche Schranken	119
a)	Kontrolle der Exekutive.....	121
aa)	Oversight	121
bb)	Struktur der Exekutive.....	124
b)	Begrenzungen des Untersuchungsrechts	127
aa)	Begrenzungen des Untersuchungsgegenstandes	127
bb)	Schutz der Grundrechte	128
cc)	Executive privilege	132
dd)	Kompetenzen der Gliedstaaten	139
c)	Kongressuntersuchungen und ‚informing function‘	139
III.	Zusammenfassung.....	141
§ 11	Einsetzung, Zusammensetzung und Verfahren der Untersuchungsausschüsse	142
I.	Parlamentarischer Informationsanspruch	142
II.	Das Ausschusssystem des Kongresses	143
III.	Ad hoc-Untersuchungsverfahren.....	153

IV. Untersuchungsaufkommen.....	156
§ 12 Untersuchungsbefugnisse und ihre Grenzen	158
I. McGrain v. Daugherty	158
II. Contempt power.....	161
1. Inherent contempt	162
2. Statutory criminal contempt.....	162
3. Statutory civil contempt.....	163
4. Meineid und Falschaussage	163
5. Obstruktion des parlamentarischen Verfahrens	164
III. Subpoena power	165
IV. Anhörung und Zeugenvernehmung.....	166
1. Hearings	166
2. Depositions	168
3. Staff depositions	169
V. Verfahrensrechte	174
1. Recht auf ein ordentliches Verfahren.....	174
2. Aussageverweigerung bei Gefahr der Selbstbelastung	174
3. Recht auf Nichtäußerung	175
4. Schutz vor unvernünftigen Untersuchungen	176
5. Recht auf anwaltlichen Beistand.....	176
6. Testimonial privileges.....	176
VI. Grants of immunity	179
VII. Independent counsel.....	182
VIII. Berichterstattung und Debatte	185
§ 13 Parlamentarische Hilfsdienste im Untersuchungsverfahren	186
§ 14 Öffentlichkeit und Geheimhaltung	189
I. Parlamentarisches Öffentlichkeitsprinzip.....	189
II. Ausschluss der Öffentlichkeit und Geheimhaltung	191
III. Berichterstattung in den Medien	195
§ 15 Besonderheiten der Ethikverfahren.....	204
I. Die Disziplinierungsgewalt des Kongresses gegenüber seinen Mitgliedern.....	204
II. Entwicklung der Ethikverfahren	205
III. Verfahren der Ethikausschüsse	210
IV. Ethikverfahren als parteipolitische Waffen.....	213
§ 16 Besonderheiten des Amtsenthebungsverfahrens.....	217

§ 17 Untersuchungsverfahren und Gerichtsbarkeit	220
I. Die Bundesgerichtsbarkeit	220
II. Supreme Court und richterliches Prüfungsrecht.....	220
1. Richterliches Prüfungsrecht	221
2. Beschränkungen des Prüfungsumfangs.....	221
a) Zulässigkeitsvoraussetzungen	222
b) Political question doctrine.....	222
III. Gerichtliche Kontrolle parlamentarischer Untersuchungsmaßnahmen	227
IV. Parallelität gerichtlicher und parlamentarischer Untersuchungsverfahren ..	229

Dritter Teil

Vergleichende Analyse und Reformüberlegungen

§ 18 Allgemeingültigkeit der ‚implied powers‘-Theorie und immanente Untersuchungskompetenz	231
I. Fragestellung	231
II. Entwicklung der ‚implied powers‘-Theorie in den Vereinigten Staaten	233
1. Ungeschriebene Verbandskompetenzen	233
2. Ungeschriebene Organkompetenzen.....	235
III. Ungeschriebene Kompetenzen in der Bundesrepublik.....	237
1. Ungeschriebene Verbandskompetenzen	237
2. Ungeschriebene Organkompetenzen.....	239
a) Materielles Prüfungsrecht des Bundespräsidenten	239
b) Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	240
c) Parlamentarisches Fragerecht	240
IV. Methodische und begriffliche Einordnung der ‚implied powers‘-Theorie ..	241
1. Verfassungsinterpretation oder verfassungsexterne Rechtsquelle?	241
2. Der Begriff „Kompetenz“	245
V. Immanente Untersuchungskompetenz des Bundestages nach der Methode der ‚implied powers‘-Theorie	246
1. Meinungsstand.....	246
a) Deutsches Schrifttum.....	246
b) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.....	249
2. Begründung und Begrenzung der immanenten Untersuchungskompetenz	251
a) Wortlaut der Verfassungsbestimmungen	252
aa) Art. 44 GG	253
bb) Art. 43 GG	260
cc) Art. 45a und 45c GG.....	261
dd) Gesamtschau der Verfassungsbestimmungen.....	262
b) Das Prinzip der Gewaltenteilung	263

c) Die „Natur“ parlamentarischer Untersuchungsbefugnisse?	268
d) Zweck-Mittel-Relation.....	269
aa) Zweck-Mittel-Relation auf der Herleitungsebene.....	270
bb) Zweck-Mittel-Relation auf der Anwendungsebene	271
cc) Zweck-Mittel-Relation im Außenverhältnis	273
dd) Zweck-Mittel-Relation im Innenverhältnis.....	276
e) Immanente Untersuchungskompetenz und Minderheitenrecht	280
3. Unterschiede im parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystem	281
VI. Ergebnis und Schlussfolgerungen	281
§ 19 Untersuchungsausschüsse und innerparlamentarische Strukturen.....	284
I. Ständige und ad hoc-Ausschüsse	284
II. Funktionale Spezialisierungen	286
1. Gesetzesvorbereitung und allgemeine Aufklärung	286
2. Regierungs- und Verwaltungskontrolle	286
3. Kollegialenqueten	290
III. Personelle Ressourcen.....	291
IV. Formale Ressourcen.....	292
§ 20 Untersuchungsverfahren und Handhabung der Befugnisse	295
I. Einsetzung eines Untersuchungsausschusses	295
II. Vorverfahren	296
III. Beweiserhebung.....	300
1. Auskunftspflicht und Selbstbelastungsfreiheit.....	301
a) Differenzierung.....	301
b) Konflikt zwischen Aufklärungs- und Schweigeinteresse	302
c) Bewertung.....	303
2. Anwendung von Zwangsmitteln	306
a) Eid im Untersuchungsverfahren.....	306
b) Strafbarkeit der Falschaussage.....	307
IV. Abschlussbericht und Sondervoten	308
V. Gerichtliche Überprüfung	309
§ 21 Rolle der Opposition	311
§ 22 Öffentlichkeitsprinzip und Zugang audiovisueller Medien	317
I. Praxis des Öffentlichkeitsprinzips im Bundestag und im US-Kongress.....	318
1. Zugang elektronischer Medien.....	318
2. Geheimnisschutz.....	320
a) Staatliche Geheimnisse	320

b) Private Geheimnisse	321
II. Parlamentarisches Öffentlichkeitsprinzip im US-amerikanischen Recht	322
III. Parlamentarisches Öffentlichkeitsprinzip im deutschen Recht.....	327
1. Grundsatz der parlamentarischen Öffentlichkeit.....	327
2. Öffentlichkeit der Beweiserhebung.....	328
3. Untersuchungsrechtliche und gerichtliche Öffentlichkeit	330
4. Öffentlichkeitsgrundsatz und Auskunftspflicht Privater	332
5. Gefahren für den Prozess der Wahrheitsfindung.....	336
6. Gefahr des Verfälschens durch audiovisuelle Übertragungen.....	337
7. Öffnungsklausel nach § 13 Abs. 1 S. 1 PUAG	338
8. Zusammenfassung und Schlussfolgerung	339
§ 23 Grenzen parlamentarischer Untersuchungen gegenüber der Exekutive.....	340
I. Executive privilege.....	340
II. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung.....	344
III. Vergleich und Würdigung.....	345
1. Absolute Geheimhaltung	345
2. Laufende und abgeschlossene Vorgänge	345
3. Parallele zum richterlichen Beratungsgeheimnis	347
4. Zweck-Mittel-Relation.....	348
5. Unterschiede im parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystem	352
§ 24 Effizienz der Untersuchungsverfahren und Reformüberlegungen.....	353
I. Effizienz.....	353
II. Reformbedarf... ..	354
III. Bisherige Reformüberlegungen.....	355
IV. Reformüberlegungen auf Grund der rechtsvergleichenden Betrachtung.....	357
§ 25 Stärkung der ständigen Bundestagsausschüsse bei ad hoc-Untersuchungen	359
§ 26 Einsatz von Ermittlungsbeauftragten bei ad hoc-Untersuchungen.....	365
Zusammenfassung und Ausblick.....	370
Quellenverzeichnis.....	373
Literaturverzeichnis.....	380
Sachverzeichnis.....	392

Abkürzungsverzeichnis

Die amerikanischen Abkürzungen folgen weitgehend The Bluebook, A Uniform System of Citation, 17. Auflage 2000; die Literaturangaben sind an die Zitierweise der deutschen Gepflogenheiten angepasst. Die deutschen Abkürzungen folgen dem üblichen Gebrauch. Die vollständigen Literaturangaben ergeben sich aus dem Quellen- und Literaturverzeichnis.

Abg.	Abgeordneter, Mitglied des Bundestages
Adm.	Administrative
Amd.	Amendment, Zusatzartikel zur US-Verfassung
Art.	Article, Artikel
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BT-Prot.	Stenographischer Bericht/Plenarprotokoll des Bundestages
CBO	Congressional Budget Office
cert.	certiorari
C.F.R.	Code of Federal Regulations
Ch.	Chapter
Cir.	Circuit (Circuit Court of Appeals)
Cl.	Clause
Comm.	Committee
concurring	concurring opinion
Cong.	Congress
Cong. Rec.	Congressional Record
Const.	Constitution; Constitutional
CQ	Congressional Quarterly
CRS	Congressional Research Service
C-SPAN	Cable-Satelite Public Affairs Network
Ct.	Court
D	Democrat, Mitglied der Demokratischen Partei
D.C.	District of Columbia
DJT	Deutscher Juristentag
EOP	Executive Office of the President
F.2d	Federal Reporter, Urteile des United States Court of Appeals, in der offiziellen Sammlung (zweite Folge)
Fed.	Federal
F. Supp.	Federal Supplement, Urteile der Federal District Courts in der offiziellen Sammlung

GAO	General Accounting Office
GO-BT	Geschäftsordnung des Bundestages
H. Rept.	House Report
H. Res.	House Resolution
Int'l	International
J.	Journal
L. Ed.	Lawyer's Edition
LRA	Legislative Reorganization Act
Ltd.	Limited
MWG	Max Weber Gesamtausgabe
Nat'l	National
No(s)	Number(s)
P.L.	Public Law
PR	Parlamentarischer Rat
Prot.HCh.	Protokoll des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee
Prot.PR.	Protokoll des Parlamentarischen Rates
Prt.	Protocol
PUAG	Gesetz zur Regelung der Untersuchungsausschüsse
R	Republican, Mitglied der Republikanischen Partei
Rep.	Repräsentant, Mitglied des Repräsentantenhauses
Rept.	Report
Rev.	Review
S.	Senate
S. Ct.	Supreme Court
S. Doc.	Senate Document
Sec. (§)	Section
Sen.	Senator
Sess.	Session
Sitz.	Sitzung
S. Prt.	Senate Protokoll
S. Rept.	Senate Report
S. Res.	Senate Resolution
Stat.	United States Statutes
St.B.AH.	Stenographischer Bericht des Abgeordneten-Hauses
St.B.BT.	Stenographischer Bericht des Bundestages
St.B.NV.	Stenographischer Bericht der Nationalversammlung
Supp.	Supplement
U.S.	United States Reporter; Urteile des Supreme Court in der offiziellen Sammlung; United States
U.S.C.	United States Code
U.S.C.A.	United States Code Annotated
USVerf.	Verfassung der Vereinigten Staaten
Vol.	Volume
WRV	Weimarer Reichsverfassung

Erster Teil

Einführung

§ 1 Einleitung

I. Rechtsvergleichende Fragestellung

Die Diskussion um das parlamentarische Untersuchungsrecht und dessen rechtliche Ausgestaltung ist alt.¹ Seit Inkrafttreten des Grundgesetzes waren die Debatten vor allem von der Forderung getragen, Art. 44 GG zu modifizieren und ein Verfahrensgesetz zu schaffen, das die Rechtsverhältnisse klar und verbindlich regelt. Trotzdem scheiterten die – vor allem auf Grund der seit der 5. Wahlperiode geleisteten Vorarbeiten – eingebrachten Gesetzentwürfe.²

¹ Seit 1926 befassten sich insbesondere drei Deutsche Juristentage (DJT) mit diesem Thema: 34. DJT 1926, 45. DJT 1964, 64. DJT 1988.

² 1962 hatte die 1952 aus Abgeordneten der Landesparlamente und des Bundestages gegründete Interparlamentarische Arbeitsgruppe (IPA) eine Kommission gebildet, die sich mit der Reform des Rechts der Untersuchungsausschüsse befasste. Auf Grund dieser Vorarbeiten hatten Abgeordnete aller Fraktionen bereits im Dezember 1962 einen Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes eingebracht (BT-Drs. V/2425), der jedoch in der Schlussabstimmung am 2.7.1969 die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit verfehlte. Der Entwurf eines Verfahrensgesetzes (Gesetzentwurf über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen, BT-Drs. V/4209), der auf die von der IPA-Vollversammlung am 12.11.1968 verabschiedeten Verfahrensgrundsätze für Untersuchungsausschüsse („IPA-Regeln“) zurückging, unterfiel am Ende der 5. WP der Diskontinuität. Die IPA-Regeln wurden bis zur Verabschiedung des PUAG regelmäßig mit der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses als Geschäftsordnung beschlossen. Weitere Reformbemühungen gingen von der 1970 eingesetzten Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ (Zwischenbericht v. 21.9.1972, BT-Drs. V/3829, Schlussbericht v. 2.12.1976, BT-Drs. 7/5924) aus. Gesetzentwürfe erfolgten in der 8. WP (BT-Drs. 8/1180 und 8/1181), in der 10. WP (BT-Drs. 10/6587 – sog. Schulte-Entwurf, benannt nach dem damaligen Vorsitzenden des Geschäftsordnungsausschusses, Manfred Schulte (SPD)). Zu den Reformbestrebungen in der 11. WP zählten die Wiederauflage des in der 10. WP nicht beratenen Schulte-Entwurfs (BT-Drs. 11/1896) wie auch der Entwurf der SPD-Bundestagsfraktion (BT-Drs. 11/2025). Die beiden Gesetzentwürfe wurden nach intensiven Beratungen im Geschäftsordnungsausschuss kurz vor Ende der 11. WP im sog. Porzner-Entwurf (benannt nach dem Ausschussvorsitzenden Konrad Porzner

Infolge der veränderten Mehrheitsverhältnisse durch die Bundestagswahl 1998 und vor dem Hintergrund des 1999 eingesetzten Untersuchungsausschusses zur Aufklärung des CDU-Parteispenden-Skandals (Parteispenden-Untersuchungsausschuss) erhöhten sich auch die Chancen für ein Untersuchungsausschussgesetz. Während die früheren Debatten regelmäßig stark von dem Gedanken geprägt waren, Private vor Eingriffen durch parlamentarische Untersuchungen zu schützen,³ stand in der Diskussion um das Untersuchungsausschussgesetz nunmehr das Aufklärungsinteresse des Parlaments im Vordergrund. Deshalb bestimmten im Wesentlichen drei Problemkreise die Diskussion. Erstens, wie kann das Untersuchungsverfahren effizienter gestaltet werden? Zweitens, können Aussageverweigerungsrechte eingeschränkt oder die Auskunftsfreudigkeit von Zeugen auf andere Art und Weise stimuliert werden? Dieses Bedürfnis resultierte aus dem Umstand, dass eine Anzahl von Schlüsselzeugen im Parteispenden-Untersuchungsausschuss schwiegen und die Arbeit des Ausschusses erheblich beeinträchtigten.⁴ Drittens, sollten die Rechte der Minderheit in Bezug auf das Beweisantragsrecht gestärkt werden?⁵

Hinsichtlich dieser Fragen stieg auch das Interesse daran, einen Blick in fremde Rechtsordnungen zu werfen. Allerdings konnte dem Bedürfnis nach einer rechtsvergleichenden Untersuchung infolge des Zeit- und Reformdrucks nicht in gebührendem Umfang entsprochen werden. Das Untersuchungsausschussgesetz (PUAG) fand am 19. Juni 2001 einen erfolgreichen Abschluss und wurde einstimmig beschlossen.⁶ Rechtsprechung, Literatur und Praxis parlamentarischer Untersuchungsverfahren anderer Staaten konnten nicht vertieft ausgewertet werden.⁷ Diese Lücke will die vorliegende Arbeit im Hinblick auf die Vereinigten Staaten zu schließen versuchen.

(SPD), Beschlussempfehlung und Bericht, BT-Drs. 11/8085) zusammengeführt, fand jedoch im Plenum nicht die erforderliche Zustimmung (11. WP, 234. Sitz. v. 31.10.1990, BT-Plenarprotokoll, S. 18686). Zu den Einzelheiten vgl. zusammenfassend: *Wiefelspütz*, Untersuchungsausschussgesetz, S. 90ff.; *Masing*, Parlamentarische Untersuchungen, S. 63ff.

³ Vgl. insbesondere die Diskussion auf dem 57. DJT, 1988, S. E 5ff. (Referat Schröder), M 7ff. (Referat Bickel), S. M 54ff. (Referat Schneider), S. M 99ff. (Diskussion).

⁴ Zu den Einzelheiten im Untersuchungsausschuss „Parteispenden“ vgl. *Kerbein*, Selbstbelastungsfreiheit, S. 65ff.

⁵ Diese Frage entschied das BVerfG in seinem Urteil v. 18.3.2002, indem es erklärte, dass den Beweisanträgen der einsetzungsberechtigten Minderheit Folge zu leisten sei, soweit das Antragsrecht nicht „sachwidrig oder missbräuchlich“ ausgeübt werde, BVerfGE 105, 197, 225. Das PUAG hatte bereits zuvor eine entsprechende Regelung im Gesetz vorgesehen.

⁶ Verkündet am 25.6.2001 (BGBl. I, Nr. 28, S. 1142).

⁷ Einen Überblick über das Untersuchungsrecht des Kongresses verschafften sich die Berichterstatter im federführenden Ausschuss im Herbst 2000, vgl. Bericht über eine Delegationsreise des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

Der Vergleich gerade mit dem Untersuchungsrecht der Vereinigten Staaten ist aus einer Vielzahl von Gründen von besonderem Interesse: Beide Staaten gründen sich konstitutiv auf das Demokratie- und das Gewaltenteilungsprinzip. Die Grundgesetzgebung erfolgte politisch-institutionell und ideologisch auch unter amerikanischem Einfluss.⁸ Die historischen Wurzeln des parlamentarischen Untersuchungsrechts der Bundesrepublik finden sich, wie die des Untersuchungsrechts in den Vereinigten Staaten, im englischen Parlamentarismus. Darüber hinaus ist die umfangreiche Untersuchungstätigkeit des US-Kongresses seit langem bekannt und verspricht auf Grund der umfangreichen Erfahrungen – mit Blick auf Reformüberlegungen des deutschen Rechts – ein lohnendes Vergleichsobjekt zu sein.⁹ Die letzte wissenschaftliche Arbeit zu diesem Thema stammt aus dem Jahr 1966 und muss als längst überholt gelten.¹⁰ Neuere verfahrensrechtliche Entwicklungen, die das parlamentarische Untersuchungsrecht in wesentlichen Punkten weiterentwickelt haben, wie bspw. die Ethikverfahren des US-Kongresses oder Skandale, die die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit besonders auf sich zogen, wie die Watergate oder die Iran-Contra-Affäre, konnten dort nicht berücksichtigt werden.

Gleichfalls könnte Grund zur Skepsis gegenüber dem vergleichenden Ansatz bestehen. Es könnte eingewandt werden, das Untersuchungsrecht beider Staaten lasse sich nicht vergleichen, weil sich die Regierungssysteme so maßgeblich voneinander unterscheiden, dass es sich um einen Vergleich verschiedener, je einzigartiger Phänomene handele. In der modernen Typologie der Regierungsformen gelten die Vereinigten Staaten als Idealtyp des präsidentiellen, die Bundesrepublik als Vertreter des parlamentarischen Regierungssystems. Erkenntnistheoretisch argumentiert, lässt sich dem entgegenhalten, dass jedes „Ding“ erst durch die Unterscheidung von anderen „Dingen“ individuelle Identität bekommt, dass sich die Vorstellungswelt gerade durch Vergleiche bildet. Für den Systemvergleich kann ganz allgemein darauf hingewiesen werden, dass die sog. Grundtypen der Regierungssysteme gerade mit dieser Methode entwickelt wurden (siehe II.5.). Warum sollte der vergleichende Ansatz also für das parlamentarische Untersuchungsrecht beider Staaten gerade nicht taugen? Im Übrigen wird sich zeigen, dass die Frage des Regierungssystems für das zu

zum Untersuchungsrecht und Untersuchungsverfahren in den USA v. 18.-22.9.2000, Ausschuss-Drs. 14-G-54.

⁸ *Spevack*, Amerikanische Einflüsse auf die Entstehung des Grundgesetzes, in: *Kremp/Mielke*, S. 3ff.; zum Einfluss der amerikanischen Verfassungsgerichtsbarkeit auf die Schaffung des BVerfG, vgl. *Steinberger*, Ausländische Einflüsse bei Entstehung des Grundgesetzes, in: 40 Jahre Grundgesetz, S. 41, 53, der das amerikanische Beispiel Pate stehen sieht.

⁹ *Brugger*, Einführung in das öffentliche Recht der USA, S. 62, *Fraenkel*, Das amerikanische Regierungssystem, S. 230.

¹⁰ *Gascard*, Untersuchungsrecht in rechtsvergleichender Sicht, S. 5ff.