Patrick Teubner
Untersuchungs- und Eingriffsrechte
privatgerichteter Untersuchungsausschüsse

Patrick Teubner

Untersuchungs- und Eingriffsrechte privatgerichteter Untersuchungsausschüsse

Zum Verhältnis von Strafprozess und PUAG

W DE G RECHT

De Gruyter Recht · Berlin

Dr. iur. *Patrick Teubner*, Rechtsanwalt in Berlin

zugl. Bremen, Univ., Diss. 2009

♾ Gedruckt auf säurefreiem Papier,
das die US-ANSI-Norm über Haltbarkeit erfüllt.

ISBN 978-3-89949-679-6

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

© Copyright 2009 by De Gruyter Rechtswissenschaften Verlags-GmbH, D-10785 Berlin

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany

Druck und Bindung: Hubert & Co., Göttingen

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im November 2008 vom Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Bremen als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung konnten bis Oktober 2008 berücksichtigt werden.

Meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Felix Herzog, gebührt mein aufrichtiger Dank für die stets unterstützende und ermutigende Betreuung in allen Phasen der Arbeit. Bei Frau Prof. Dr. Edda Weßlau bedanke ich mich für die zügige und gründliche Zweitbegutachtung.

Hervorheben möchte ich auch Herrn Rechtsanwalt Dr. Daniel M. Krause, dem ich entscheidende Impulse zur vorliegenden Arbeit verdanke und der mich in dem Vorhaben, diese Arbeit zu schreiben, stets bestärkt und gefördert hat. Ich bedanke mich ferner bei meinen Kollegen in der Kanzlei Krause Lammer Wattenberg, insbesondere bei Frau Rechtsanwältin Alexandra Wagner sowie bei Frau Staatsanwältin Dr. Sophie Preibusch und Herrn Dr. Jens M. Scherpe, für ihren Ansporn und für ihre stets offenen Ohren. Herrn Assessor Jens Uhlherr danke ich für seine verlässlichen Recherchen und Korrekturarbeiten.

Ein herzlicher Dank gilt meinen Eltern für ihre vielen konstruktiven Anregungen und ihre Förderung. Gewidmet ist diese Arbeit meiner Frau und besten Freundin Tine und unserem Sohn Lasse, dessen Geburt im Oktober 2008 das schöne Ereignis der Abgabe der Dissertation noch um Längen in den Schatten stellte.

Berlin, im Juli 2009 Patrick Teubner

Inhaltsverzeichnis

Vorwort V
Abkürzungsverzeichnis XV
A. Einleitung: Untersuchungsziel und -gegenstand 1
B. Gegenstand und Umfang privatgerichteter Untersuchungen nach dem PUAG 7
I. Instrument parlamentarischer Kontrolle 7
II. Einsetzung 11
1. Untersuchung privater Bereiche 11
a) Unzulässigkeit *rein* privatgerichteter Untersuchungen 13
b) Mittelbare Untersuchung privater Bereiche 16
c) Unmittelbare Untersuchung privater Bereiche 17
2. Erfordernis des Öffentlichen Interesses 21
a) Öffentliches Interesse als Zulässigkeitsvoraussetzung 21
(1) Gesetzgebung und parlamentarische Praxis 22
(2) Literatur 25
(3) Rechtsprechung 27
(4) Zusammenfassung 29
b) Konkreter Anlass 29
c) Faktisches Interesse 32
d) Justiziabilität des öffentlichen Interesses 33
e) Ergebnis 34
3. Anforderungen an die Bestimmtheit des Untersuchungsauftrages 35
4. Begrenzung des Untersuchungsgegenstandes auf der Einsetzungsebene 38
a) Bestimmung und Begrenzung durch Verfassungsgrundsätze 41
(1) Gewaltenteilungsprinzip 42
(2) Bundesstaatsprinzip 43
(3) Verhältnismäßigkeitsprinzip 44
b) Begrenzung durch Grundrechte privater Dritter 44
(1) Recht auf informationelle Selbstbestimmung 44
(2) Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen sowie des Bankgeheimnisses 45
(3) Berücksichtigung des Steuergeheimnisses 47
c) Untersuchung abgeschlossener Sachverhalte 48

III. Beweiserhebung ... 52
1. Beweiserhebungsrechte ... 52
a) Beweismittel des PUAG ... 53
b) Durchsetzbarkeit der Beweiserhebungsrechte ... 54
c) Inanspruchnahme von Gerichten ... 55
d) Delegation von Beweiserhebungen auf Ermittlungsbeauftragte ... 57
(1) Einsetzung und Abberufung ... 57
(2) Person des Ermittlungsbeauftragten ... 58
(3) Aufgaben ... 60
(4) Einberufung mehrerer Ermittlungsbeauftragter ... 61
(5) Bedenken gegen die Tätigkeit Ermittlungsbeauftragter ... 62
(a) Gefahr der parteipolitischen Instrumentalisierung ... 62
(b) Sichtungs- oder Aufbereitungsfunktion ... 62
(c) Geltendmachung der Herausgabeansprüche des § 30 PUAG ... 64
(d) Befugnis zur Vornahme informatorischer Befragungen ... 65
(e) Einschaltung parlamentsfremder Personen ... 65
(6) Stellungnahme ... 65
e) Öffentlichkeit der Beweiserhebung ... 67
2. Grenzen der Beweiserhebung auf der Durchführungsebene ... 70
a) Grenzen der Beweiserhebung nach dem PUAG ... 70
(1) Unzulässigkeit gemäß § 17 Abs. 2 PUAG ... 70
(a) Begrenzung durch den Untersuchungsauftrag ... 70
(b) Begrenzung durch das öffentliche Interesse ... 71
(c) Vorliegen von Verfahrensfehlern ... 72
(2) Beweiserhebungsverbot des § 29 Abs. 1 S. 2 PUAG ... 72
(a) Bestimmung des „streng persönlichen Charakters“ ... 72
(b) Geltung des Beweiserhebungsverbotes im Rahmen der Beschlagnahme gemäß § 29 Abs. 3 PUAG ... 75
(c) Geltung des Beweiserhebungsverbotes im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens gemäß § 30 Abs. 2 PUAG ... 76
(d) Zusammenfassung ... 77
(3) Mangelnde Effektivität von Geheimschutzmaßnahmen ... 77
(4) Grenzen des Zwangsmitteleinsatzes gemäß § 17 Abs. 2 PUAG ... 78
b) Verfassungsrechtliche Grenzen der Beweiserhebung ... 78
(1) Grundrechte privater Dritter ... 78
(2) Fernmeldegeheimnis ... 81
(3) Grundsatz der Diskontinuität ... 81
IV. Ergebnis ... 82
C. Bedeutung und Wirkung der sinngemäßen Anwendung der Vorschriften über den Strafprozess ... 84
I. Verweisung des Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG ... 84
1. Verknüpfung ... 84
2. Inhalt ... 89
3. Ergebnis ... 94

II. Eröffnung der sinngemäßen Anwendung der Vorschriften über den Strafprozess ... 94
1. Möglichkeit der sinngemäßen Anwendung ... 95
a) Begriffliche Bedeutung von sinngemäß ... 95
b) Kein Verbot der Analogiebildung ... 97
c) Bestehen einer Regelungslücke ... 99
d) Ergebnis ... 100
2. Bestimmung der *sinngemäßen* Anwendung ... 101
a) Vorgaben des Gesetzgebers ... 101
b) Ansätze zur Abgrenzung der Verfahren ... 101
(1) Rechtsprechung ... 102
(2) Konkretisierungen von *Gollwitzer* ... 106
(3) Ähnlichkeitsthese von *Jung* ... 106
(4) Entstellungsthese von *Masing* ... 107
(5) Zusammenfassung ... 107
c) Verfahrensvergleich ... 108
(1) Aufgaben und Struktur ... 108
(a) Erkenntnisziele ... 108
(b) Verfahrensanlass ... 110
(c) Verfahrensgang ... 111
(d) Bedeutung der Öffentlichkeit ... 112
(e) Rechtsfolgen und tatsächliche Auswirkungen ... 115
i) Strafrechtliches Rechtsfolgensystem und Abschlussbericht ... 115
ii) Vergleichbarkeit der tatsächlichen Verfahrenswirkungen ... 117
(f) Zusammenfassung ... 119
(2) Parlamentarischer Untersuchungsausschuss und strafprozessuale Institutionen ... 119
(a) Untersuchungsausschüsse als Gericht ... 120
(b) Untersuchungsausschüsse als gerichtsähnliche Institution 120
(c) Untersuchungsausschuss und Staatsanwaltschaft ... 123
(d) Zusammenfassung ... 124
(3) Verfahrensbeteiligte ... 124
(a) Mitglieder parlamentarischer Untersuchungsausschüsse als Richter ... 125
(b) Vorsitzender Richter und Ausschussvorsitzender ... 126
(c) Zeuge und Sachverständiger ... 127
(d) Beschuldigter und Betroffener ... 129
(e) Ergebnis ... 130
(4) Sächliche Beweismittel ... 130
(5) Tatsachenermittlung und Wahrheitsfindung ... 131
(a) Bundesverfassungsgericht ... 132
(b) Literatur ... 132
(c) Andersartigkeit ... 134
(d) Ergebnis ... 138
(6) Zusammenfassung und Stellungnahme ... 140

(a) Betrachtung von *Jung* ... 141
(b) Rechtsprechung ... 141
(c) Ansatz von *Gollwitzer* ... 142
(d) These *Masings* ... 143
3. Ergebnis ... 143
III. Auswirkungen der eingeschränkten sinngemäßen Anwendung der Vorschriften über den Strafprozess ... 144
1. Beschränkung auf vergleichbare Prozesssubjekte ... 144
2. Beweismitteleigenschaft des Zeugen ... 145
3. Anwendung kriminalistischer Untersuchungsformen ... 146
4. Anwendung heimlicher Ermittlungsmethoden ... 148
5. Einsatz von Zwangs- und Beugemaßnahmen ... 150
a) Zwangs- und Beugemaßnahmen des PUAG ... 152
b) Berücksichtigung strafprozessualer Voraussetzungen bei Durchsuchung und Beschlagnahme ... 153
(1) Erfordernis eines (Anfangs-)Verdachts ... 154
(2) Grenzen der Beschlagnahme und Durchsuchung ... 158
(a) Eingriffsrechtfertigung und richterliche Anordnung ... 158
(b) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ... 160
c) Ergebnis ... 161
6. Anwendbarkeit strafprozessualer Beweiserhebungsgrundsätze ... 163
a) Ermittlungsgrundsatz ... 163
b) Freie richterliche Beweiswürdigung ... 163
c) Mündlichkeit und Unmittelbarkeit ... 164
d) Unschuldsvermutung und in dubio pro reo ... 165
e) Beschleunigungsgrundsatz und Konzentrationsmaxime ... 165
7. Geltung verfassungsrechtlicher Grundsätze ... 166
a) Nemo-tenetur-Grundsatz ... 166
b) Faires Verfahren ... 166
c) Fürsorgepflicht ... 167
d) Übermaßverbot ... 168
8. Parallelität von Strafprozess und parlamentarischer Untersuchung ... 168
a) Störung durch Untersuchung desselben Sachverhaltes ... 169
b) Störung bei Aktenanforderungen ... 169
c) Störung bei Haftsachen ... 170
d) Restriktionen aufgrund des fair-trial-Prinzips ... 171
IV. Ergebnis und Vorgaben für die sinngemäße Anwendung der Vorschriften über den Strafprozess ... 172
D. Beweiserhebung privatgerichteter Untersuchungsausschüsse im Lichte der sinngemäßen Anwendung der Vorschriften über den Strafprozess ... 175
I. Zeuge ... 175
1. Rechtsstellung des Zeugen ... 176
2. Pflichten von Zeugen ... 181
a) Erscheinenspflicht auf Ladung ... 181

(1) Rechtsnatur der Ladung ... 182
(2) Inhalt der Ladung ... 184
(a) Mitteilung des Beweisthemas ... 184
(b) Hinweis auf Hinzuziehungsmöglichkeit eines Rechtsbeistandes ... 187
(3) Besonderheiten bei Zeugen mit staatsrechtlicher Stellung ... 189
(a) Ladung von Abgeordneten und Regierungsmitgliedern ... 189
(b) Ladung des Bundespräsidenten ... 191
(4) Besonderheiten bei der Ladung ausländischer Zeugen bzw. von Zeugen mit Wohnsitz im Ausland ... 192
b) Aussagepflicht ... 192
(1) Herstellen der Aussagepflicht ... 193
(a) Erfordernis einer Aussagegenehmigung ... 193
(b) Entbindung von der Verschwiegenheitspflicht ... 196
(c) Schaffung einer zulässigen Vernehmungssituation ... 197
i) Umgehung der Vernehmungssituation ... 197
ii) Verbotene Vernehmungsmethoden ... 202
(d) Gewährung sicheren Geleits ... 203
(2) Inhalt der Aussagepflicht ... 203
(a) Angaben zur Person und Sache ... 203
(b) Keine Vorbereitungspflicht des Zeugen ... 205
(c) Schriftliche Befragung von Zeugen ... 208
(3) Grenzen der Aussagepflicht ... 209
(a) Begrenzung auf den Untersuchungsgegenstand ... 209
(b) Begrenzung auf Tatsachen ... 209
c) Keine Eidespflicht ... 210
(1) Tendenz in der Gesetzgebung ... 210
(2) Ansichten von *Glauben/Brocker, Plöd* und *Wiefelspütz* ... 211
(3) Stellungnahme ... 214
d) Gegenüberstellung ... 220
e) Keine Duldung von Untersuchungen ... 221
3. Rechte von Zeugen ... 222
a) Zurückweisung von Fragen ... 222
b) Zeugnis- und Auskunftsverweigerungsrechte ... 225
(1) Zeugnisverweigerungsrecht aus beruflichen Gründen ... 226
(a) Entbindung von der Schweigepflicht ... 230
(b) Entbindung von der Schweigepflicht bei Organwechsel in der juristischen Person ... 231
(c) Wirkung der Entbindung ... 235
(d) Kein Anspruch auf Entbindung von der Verschwiegenheitspflicht ... 236
(2) Zeugnisverweigerungsrecht Abgeordneter ... 236
(a) Keine Einschränkung bei kollusivem Zusammenwirken ... 240
(b) Kein Zeugnisverweigerungsrecht wegen eines Ehrenwortes ... 241
(3) Zeugnisverweigerungsrecht der Berufshelfer ... 242
(4) Auskunftsverweigerungsrecht ... 243

(a) Voraussetzungen ... 246
(b) Folgen ... 249
(c) Erstarken zum umfassenden Aussageverweigerungsrecht. 249
(5) Glaubhaftmachung ... 252
(6) Weitere Verweigerungsrechte ... 253
(7) Keine Zeugnisverweigerungsrechte aufgrund besonderer Verschwiegenheitsvorschriften ... 253
(a) Aktien- und GmbH-Gesetz ... 254
(b) Wertpapierrecht ... 255
(c) Abgabenordnung ... 256
(d) § 203 StGB ... 257
(8) Rechtspolitische Bestrebungen zur Durchsetzung eines (außerstrafprozessualen) Aussagezwanges ... 257
(a) Relativierung des nemo-tenetur-Prinzips ... 261
(b) Beweisverwertungsverbotslösung ... 263
(c) Limitierte Beweisverwertungsverbotsregelung ... 266
(d) Kronzeugenregelung ... 268
(e) Immunitätsregelung ... 271
(f) Geheimhaltung der Aussagen von Zeugen ... 272
(g) Beicht- oder Vertrauensrichterregelung ... 273
(h) Stellungnahme ... 274
c) Hinzuziehung eines Zeugenbeistands ... 275
(1) Rechte des Zeugenbeistands ... 275
(2) Zurückweisung des Zeugenbeistands ... 280
(3) Beiordnung von (Rechts-)Beiständen ... 283
(4) Kostenerstattung durch den Untersuchungsausschuss ... 284
d) Ablehnung des Vorsitzenden wegen Besorgnis der Befangenheit. 285
e) Gewährung rechtlichen Gehörs in den Abschlussbericht ... 289
(1) Verfassungsrechtlicher Anspruch und Praxis ... 290
(2) Umsetzung ... 293
(3) Gewährung rechtlichen Gehörs juristischer Personen ... 294
(4) Erheblichkeit der Beeinträchtigung ... 296
(5) Recht auf Berücksichtigung des rechtlichen Gehörs ... 297
4. Zeugenvernehmung und Öffentlichkeit ... 297
a) Der Schutz von Privatgeheimnissen im Rahmen von Zeugenvernehmungen ... 298
b) Schutz des Zeugen vor medienöffentlicher Vernehmung ... 300
5. Ordnungs-, Zwangs- und Beugemaßnahmen sowie sitzungspolizeiliche Maßnahmen gegen Zeugen ... 305
a) Nichterscheinen trotz ordnungsgemäßer Ladung ... 306
(1) Festsetzung des Ordnungsgeldes auf bis zu 10.000 Euro ... 307
(2) Keine ersatzweise Verhängung von Ordnungshaft ... 309
(3) Anordnung der zwangsweisen Vorführung durch den Untersuchungsausschuss ... 311
(4) Unzulässigkeit der Ordnungsmittel ... 314
(5) Rechtsschutz ... 314
b) Unberechtigte Zeugnisverweigerung ... 315
c) Ungebührliches Verhalten ... 317

6. Zusammenfassung ... 322
II. Sachverständiger ... 324
1. Stellung des Sachverständigen ... 325
2. Inhalt und Grenzen des Gutachtenauftrages ... 326
3. Gutachtenverweigerungsrecht des Sachverständigen und Anwendung von Zwangsmitteln ... 328
4. Kein Ablehnungsrecht des Sachverständigen ... 328
5. Bewertung des Sachverständigenbeweises ... 330
III. Rechtsstellung des Betroffenen ... 331
1. Die verschiedenen Konstruktionen des Betroffenenstatus ... 332
a) PUAG und IPA-Regeln ... 332
b) Bundesländer ... 334
c) Untersuchungsausschusspraxis ... 337
d) Rechtsprechung ... 339
e) Literatur ... 341
(1) Anwendung des § 136 StPO ... 341
(2) Sinngemäße Anwendung des § 136 StPO ... 342
(3) Betroffener sui generis ... 343
f) Zusammenfassung ... 346
2. Stellungnahme ... 347
a) Keine verfassungsrechtliche Gebotenheit eines Betroffenenstatus ... 347
(1) Geltung des nemo-tenetur-Prinzips im Untersuchungsausschussverfahren ... 347
(2) Reichweite des nemo-tenetur-Prinzips im Untersuchungsausschussverfahren ... 348
(3) Gebotenheit der Anwendung beschuldigtenhnlicher Rechte ... 351
(4) Unvereinbarkeit mit der Rechtsstellung des Zeugen ... 351
b) Keine tatsächliche oder rechtliche Erforderlichkeit ... 352
(1) Keine Verbesserung der Rechtsstellung ... 352
(2) Fehlendes System der Beweiserhebung und -würdigung für den Betroffenen ... 353
(3) Gefahr der Instrumentalisierung und Stigmatisierung des Betroffenen ... 354
c) Zusammenfassung ... 355
3. Ergebnis ... 356
IV. Aktenvorlage ... 356
1. Inhalt des Aktenvorlageersuchens ... 357
2. Durchsetzung der Aktenvorlage ... 357
a) Verhängung von Beugemaßnahmen gemäß § 29 Abs. 2 PUAG ... 358
b) Durchsuchung und Beschlagnahme gemäß § 29 Abs. 3 PUAG ... 359
c) Parlamentarisches Vorprüfungsverfahren ... 363
(1) Rechtslage vor Einführung des PUAG ... 364
(2) Anwendung des parlamentarischen Vorprüfungsverfahrens ... 366
(3) Stellungnahme ... 367

3. Geheimschutzmaßnahmen zur Wahrung von Privatgeheimnissen 370
a) Geheimschutzmaßnahmen bei der Aktenanforderung von Privaten 372
(1) Vorprüfungsverfahren 372
(2) Anonymisierung von Unterlagen 373
(3) Nichtöffentlichkeit der Ausschusssitzung 375
(4) Anwendung der Geheimschutzordnung 376
(5) Anonymisierung des Abschlussberichts 378
b) Geheimschutzmaßnahmen bei der Aktenvorlage durch Regierung, Behörden und Gerichte 378
(1) Einschränkungen bei Material, das den Funktionsbereich von Regierung, Behörden und Gerichten selbst betrifft 379
(2) Einschränkungen bei entgegenstehenden Belangen Privater 381
c) Strafrechtlicher Schutz der Geheimhaltung 384
E. Zusammenfassung 386
Literaturverzeichnis 391
Stichwortregister 401

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
AbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages
Abghs.-Drs.	Drucksache Abgeordnetenhaus Berlin
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
AG	Amtsgericht
AktG	Aktiengesetz
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BBG	Bundesbeamtengesetz
BbgVerfG	Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
Bd.	Band
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Entscheidungssammlung des Bundesfinanzhofs
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BtMG	Gesetz über den Verkehr mit Betäubungsmitteln
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiG	Deutsches Richtergesetz
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt

EGStGB	Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
f., ff.	folgende
FG	Finanzgericht
FGG	Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
FGO	Finanzgerichtsordnung
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GA	Goltdammer's Archiv für Strafrecht
GBl.	Gesetzesblatt
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GO	Geschäftsordnung
GO-BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GS	Gedächtnisschrift
GSO	Geheimschutzordnung
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HessStGH	Hessischer Staatsgerichtshof
HGB	Handelsgesetzbuch
h.M.	herrschende Meinung
hrsg.	herausgegeben
HS	Halbsatz
InsO	Insolvenzordnung
IPA-Regeln	Geschäftsordnungsvorschriften der interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JR	Juristische Rundschau
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
Lfg.	Lieferung
LG	Landgericht
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LT	Landtag
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NdsStGH	Niedersächsische Staatsgerichtshof
neubearb.	neubearbeitete
n.F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	NJW-Rechtsprechungs-Report Zivilrecht
Nr.	Nummer

NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NStZ-RR	Neue Zeitschrift für Strafrecht – Rechtsprechungsreport
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PStR	Praxis Steuerstrafrecht
PUAG	Parlamentarisches Untersuchungsausschussgesetz
RiStBV	Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren
Rn.	Randnummer
RuP	Recht und Politik
S.	Seite
sog.	sogenannte/n/s/r
StGB	Strafgesetzbuch
StGH Bremen	Staatsgerichtshof Bremen
StPO	Strafprozessordnung
StV	Strafverteidiger
u.a.	unter anderem
UAG	Untersuchungsausschussgesetz
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VS	Verschlusssache
VvB	Verfassung von Berlin
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WD	Wissenschaftlicher Dienst
WP	Wahlperiode
wistra	Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht
WM	Wertpapier-Mitteilungen
WpHG	Gesetz über den Wertpapierhandel
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z.B.	zum Beispiel
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZParl.	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft

A. Einleitung: Untersuchungsziel und -gegenstand

Gegenstand der Arbeit ist eine kritische Analyse der Untersuchungs- und Eingriffsrechte privatgerichteter parlamentarischer Untersuchungsausschüsse anhand der Verweise auf strafprozessuale Regelungen in Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG und in dem PUAG.[1]

Die Anwendung strafprozessualer Maßnahmen durch Untersuchungsausschüsse im Rahmen der Untersuchung privater Bereiche war in der Vergangenheit häufig Gegenstand von Diskussionen sowie gerichtlicher Auseinandersetzungen zwischen Untersuchungsausschüssen und betroffenen natürlichen und juristischen Personen, die vielfache Beachtung in der Fach- und Medienöffentlichkeit sowie beim Gesetzgeber gefunden haben. Dabei handelte es sich zumeist um Sachverhalte, die Spenden an politische Parteien und Beteiligungen der öffentlichen Hand an privaten Unternehmen betrafen. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die verschiedenen Parteispendenuntersuchungsausschüsse auf Bundes-[2] und Länderebene, die Untersuchungsausschüsse des Landtags Brandenburg[3] und des Abgeordnetenhauses von Berlin[4] *zur Aufklärung der Gesellschafter der BBF am bisherigen Verlauf des Privatisierungsverfahrens und des Vergabeverfahrens zur privaten Errichtung des Großflughafens BBI* sowie des Abgeordnetenhauses von Berlin *zur Bankgesellschaft Berlin AG (Bankgesellschaft Berlin/Parteispenden und Bankgesellschaft Berlin/Parteispenden II).*

Die spezielle Thematik der Zulässigkeit unmittelbar und mittelbar privatgerichteter Untersuchungen ist in der Literatur[5] und Rechtsprechung einge-

---

1 Untersuchungsausschussgesetz vom 19. Juni 2001 (BGBl. I S. 1142), geändert durch Artikel 4 Abs. 1 des Gesetzes vom 5. Mai 2004 (BGBl. I S. 718).

2 *Parteispenden-Ausschuss* des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 14/9300.

3 Drs. Landtag Brandenburg 3/5952.

4 Bericht des 1. Untersuchungsausschusses der 14. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 21.09.2001 *Flughafen Schönefeld II-Ausschuss* (Abghs.-Drs. 14/1515).

5 Hervorzuheben sind in chronologischer Reihenfolge die Werke von *Halstenberg* Das Verfahren der Parlamentarischen Untersuchung nach Art. 44 des Grundgesetzes unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses zur Gerichtsbarkeit, 1957; *Friedrich* Der parlamentarische Untersuchungsausschuss: Entwicklung, Stellung und Kompetenzen, 1990; *Engels* Parlamentarische Untersuchungsausschüsse: Grundlagen und Praxis im Deutschen Bundestag, 2. Aufl., 1991; *Richter* Privatpersonen im parlamentarischen Untersuchungsausschuss, 1991; *Studenroth* Die parlamentarische Untersuchung

hend untersucht worden. In vieler Hinsicht ist so ein im Grundsatz austariertes System zwischen den Strukturen des Verfassungs-, Strafverfahrens- und Untersuchungsausschussrechtes mit gefestigten Kriterien zur Einschätzung und Überprüfung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit privatgerichteter Untersuchungen entstanden.[6] Vor diesem Hintergrund ist der Schwerpunkt der folgenden Untersuchung nicht bei der Thematik der Zulässigkeit privatgerichteter Untersuchungsausschüsse angesiedelt, sondern liegt auf der Betrachtung der einzelnen Untersuchungs- und Eingriffsrechte und inwiefern sich die sinngemäße Anwendung des Strafprozessrechts gemäß Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG nach Schaffung des PUAG auf diese auswirkt. *Studenroth* wies 1992 zutreffend darauf hin, dass nur wenige Abhandlungen zur Reichweite der strafprozessualen Kompetenzen von Untersuchungsausschüssen im Hinblick auf die Untersuchung Privater erschienen sind und eine abschließende Klärung der dabei auftretenden Fragen nicht erfolgt ist.[7] Obgleich die Untersuchung privater Bereiche und die Anwendung strafprozessualer Maßnahmen gegen private Dritte durch Untersuchungsausschüsse in der Praxis seither noch an Bedeutung gewonnen zu haben scheinen, hat sich hieran trotz bzw. auch nach Einführung des PUAG im Jahre 2001 wenig geändert.[8]

Beispiele aus der jüngeren Untersuchungsausschusspraxis[9] offenbaren zudem Unsicherheiten und zum Teil gravierende Fehleinschätzungen bei der

---

privater Bereiche, 1992; *Köhler* Umfang und Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrechts gegenüber Privaten im nichtöffentlichen Bereich, 1996; *Masing* Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte, 1998; *Weisgerber* Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003; *Wiefelspütz* Das Untersuchungsausschussgesetz, 2003; *Glauben/Brocker* Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 2005.

6 Vgl. die Entscheidungen des BVerfG im *Flick-* (BVerfGE 67, 100 ff.) und *Neue Heimat-Ausschuss* (BVerfGE 77, 1 ff.), die bis heute maßgebliche Grundsätze zur Zulässigkeit der privatgerichteten Untersuchung im Zusammenhang mit dem Recht des Untersuchungsausschusses auf Aktenvorlage gegenüber privaten Dritten aufgestellt haben.

7 *Studenroth* S. 19.

8 Diese Thematik seither behandelnd: *Köhler* Umfang und Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrechts gegenüber Privaten im nichtöffentlichen Bereich, 1996; *Masing* Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte, 1998 und zur Einführung des PUAG: *Weisgerber* Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003; *Wiefelspütz* Das Untersuchungsausschussgesetz, 2003.

9 2. Untersuchungsausschuss der 14. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses von Berlin *Bankgesellschaft/Parteispenden-Ausschuss* (Abghs.-Drs. 14/1590) mitsamt dem Folgeausschuss 1. Untersuchungsausschuss der 15. Wahlperiode *Bankgesellschaft/Parteispenden II-Ausschuss* (Abghs.-Drs. 15/4900), Untersuchungsausschüsse des Landtags Brandenburg und des Abgeordnetenhauses von Berlin zur Aufklärung der Gesellschafter der

Anwendung strafprozessualer Befugnisse durch parlamentarische Untersuchungsausschüsse.[10] Auch in der aktuellen Fachliteratur existieren solche Beispiele. So wird etwa – trotz der anders lautenden gesetzlichen Regelung des § 24 Abs. 2 PUAG – die Identifizierungsgegenüberstellung für nicht sinngemäß anwendbar erachtet, während demgegenüber keine Bedenken bestehen, die im PUAG nicht geregelten, jedoch erheblich stärker in Rechte Dritter eingreifenden §§ 81c, 87 ff. StPO (körperliche und geistige Untersuchungen von Personen sowie Leichenschauen und Leichenöffnungen) anzuwenden.[11] Die Diskussion um die Anwendung strafprozessualer Befugnisse vermittelt zuweilen den Eindruck, je nach (politischem) Standpunkt eröffne sich aus der sinngemäßen Anwendung der Vorschriften über den Strafprozess die Möglichkeit, sich aus dem „großen Kuchen" des Strafprozessrechts „die Rosinen herauspicken" zu können, um dadurch im Vergleich zum PUAG entweder über weiter reichende Eingriffsrechte oder über wirkungsvollere Schutzmechanismen für vom Verfahren Betroffene verfügen zu können. Die vorliegende Arbeit soll dazu beitragen, Umfang und Grenzen der Untersuchungs- und Eingriffsrechte zu präzisieren.

Elemente strafprozessualer Untersuchungs- und Eingriffsrechte und Verweise auf die Strafprozessordnung finden sich in unterschiedlicher Form und Gewichtung in sämtlichen Untersuchungsausschussgesetzen der Länderparlamente und des Bundestages. Letzteres – und jüngstes – durchlief nach über 50 jähriger Praxis und mehr als 40 Untersuchungsausschüssen ohne gesetzliche Grundlage[12], in den letzten 30 Jahren auf der Grundlage des von Mitgliedern des Bundestages zusammengestellten Regelwerkes der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft (sog. IPA-Regeln)[13], ein mit beachtlichem wissenschaftlichen Aufwand betriebenes Gesetzgebungsverfahren.

BBF am bisherigen Verlauf des Privatisierungsverfahrens und des Vergabeverfahrens zur privaten Errichtung des Großflughafens BBI.

10 In einer Vielzahl von Anträgen beim zuständigen AG und in den Beschwerdeinstanzen ließen z.B. der 2. Untersuchungsausschuss der 14. Wahlperiode *Bankgesellschaft/Parteispenden-Ausschuss* (Abghs.-Drs. 14/1590) und der 1. Untersuchungsausschuss der 15. Wahlperiode *Bankgesellschaft/Parteispenden II-Ausschuss* (Abghs.-Drs. 1590) des Abgeordnetenhauses von Berlin die umfassende Auskunftsverweigerung verdachtsgefährdeter Zeugen gemäß § 55 StPO, die Anwesenheit und Rechte von Zeugenbeiständen, den Umfang der Befreiung von Verschwiegenheitspflichten von Berufsgeheimnisträgern gemäß § 53 StPO und die Beschlagnahme und Herausgabe von Unterlagen privater Dritter überprüfen. Dem Verfasser ist kein Gerichtsverfahren bekannt, in dem die Rechtsposition der Untersuchungsausschüsse Bestätigung gefunden hat.

11 *Glauben/Brocker* S. 186 unter Verweis auf VGH Saarland, Beschluss vom 02.04.2003, Lv 6/02, 12 d. Umdrucks und § 51 Abs. 4 LTG Saarland

12 Ein Zustand, der von *Dahs* in FS Rudolphi, 597, treffend als „Rechts-Groteske" bezeichnet wird.

13 BT-Drs. V/4209.

Dieses wurde zusätzlich befördert von intensiven Auseinandersetzungen in der (überwiegend verfassungsrechtlichen) Fachliteratur und Rechtsprechung zumeist anlässlich des seinerzeit parallel laufenden *Parteispenden-Ausschusses*[14] zu den Fragen der Anwendbarkeit strafprozessualer (Zwangs-)Maßnahmen auf dem Gebiete des Untersuchungsausschussrechtes. Zudem konnten die Berichterstatter auf umfangreiche Vorlagen und Praxiserfahrungen aus vergangenen Legislaturperioden und Beiträge von Sachverständigen zurückgreifen.[15]

Insoweit erstaunlich enthält dieses erste Untersuchungsausschussgesetz des Bundestages[16] jedoch – neben einigen bemerkenswerten Neuerungen wie z.B. den Ermittlungsbeauftragten oder die Regelungen über die Anforderung von Unterlagen zur Klärung der Beweisrelevanz[17] – im Wesentlichen nur die aus der bisherigen Praxis, den IPA-Regeln und Untersuchungsausschussgesetzen der Bundesländer bekannten Anlehnungen oder Verweise auf das Strafprozessrecht und bewegt sich so überwiegend in dessen anerkannten Bahnen. Dies war aufgrund der zahlreichen Vorschläge in der Literatur und Äußerungen von parlamentarischer Seite nicht zu erwarten. Von den angedachten durchgreifenden Neuerungen im Bereich der Anwendung strafprozessualer Eingriffs- und Untersuchungsrechte (z.B. die Einführung eines Aussagezwanges für sonst aussage- bzw. auskunftsverweigerungsberechtigte Zeugen) hat der Gesetzgeber – im Ergebnis begrüßenswert – Abstand genommen.[18]

---

14 BT-Drs. 14/9300 *Parteispenden-Ausschuss*.

15 Eingehend zu den Reformbestrebungen des Rechts der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse von der 1. bis zur 14. Wahlperiode: *Wiefelspütz* S. 90-168.

16 Untersuchungsausschussgesetz (PUAG) vom 19. Juni 2001 (BGBl. I 2001, 1142 ff.), geändert durch Artikel 4 Abs. 1 des Gesetzes vom 5. Mai 2004 (BGBl. I 2004, 718, 833).

17 Erstmals verfügen Untersuchungsausschüsse damit in Ergänzung zu bisherigen Verweisen auf Strafprozessrecht über eigene – dem Strafprozessrecht nicht bekannte – Eingriffs- und Untersuchungsinstrumentarien, die den Besonderheiten des Untersuchungsausschussverfahrens dienen sollen, indes nur schwerlich mit ständiger Rechtsprechung des BVerfG in Einklang zu bringen sind (vgl. unten D.IV.2.c)). Ob dies als Erprobung einer (teilweise) eigenen Verfahrensordnung für Untersuchungsausschüsse mit Eingriffs- und Untersuchungsrechten in Anlehnung an strafprozessuale Regelungen und damit einer Abkehr von in der Vergangenheit problembehafteten unmittelbaren Anwendung strafprozessualer Regelungen angesehen werden kann, bleibt abzuwarten.

18 Hervorzuheben ist das aus Sicht vieler privatgerichteter *Missstands-Enquêten* aktuell werdende Problem des zum Vollrecht erstarkenden Auskunftsverweigerungsrechtes des verdachtsgefährdeten Zeugen (§ 55 StPO), insbesondere bei parallel anhängigen Strafverfahren. Nahezu anlässlich jeder privatgerichteten *Missstands-Enquête* wird der Ruf laut nach einer Art Kronzeugenregelung oder Aussagezwang auch verdachtsgefährdeter oder als Berufsgeheimnisträger besonders verpflichteter Zeugen.

Es ist zudem bemerkenswert, dass der Gesetzgeber bei Schaffung des PUAG von einer – allseits für erforderlich erachteten[19] – grundlegenden Neuregelung des Art. 44 GG als Rechtsgrundlage für die Einsetzung (privatgerichteter) parlamentarischer Untersuchungsausschüsse und die Anwendung des Strafprozessrechts durch parlamentarische Untersuchungsausschüsse (Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG) abgesehen hat. Die Beibehaltung des Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG ist allerdings in mehrfacher Hinsicht problematisch. Zum einen eröffnet Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG als eigenständige Eingriffsgrundlage neben dem PUAG die Möglichkeit weiterer Beweiserhebungen. Zum zweiten bewirkt Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG, dass sämtliche die Beweiserhebung betreffenden Vorschriften des PUAG sinngemäß mit den Vorschriften über den Strafprozess im Einklang zu stehen haben. Insoweit wirkt Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG einerseits potentiell befugniserweiternd und andererseits zugleich im Hinblick auf die bestehenden Eingriffs- und Untersuchungsrechte im PUAG präzisierend. Dies war der Anwendungssicherheit strafprozessualer Beweismittel und dem Bestreben nach der Schaffung einer abschließenden Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse nicht förderlich. Mit Inkrafttreten des Gesetzes ist deshalb bereits kritisiert worden, dass das PUAG den bestehenden Reformbedarf nicht auch nur ansatzweise befriedigt habe und über eine Neugestaltung weiter nachgedacht werden müsse, sollte das parlamentarische Untersuchungsverfahren nicht weiterhin der Demokratie zum Nachteil gereichen.[20]

Der Verfasser ist der Ansicht, dass das Ziel einer solchen Reformierung bzw. Neugestaltung des trotz der langen parlamentarischen Vorgeschichte noch jungen Untersuchungsausschussgesetzes eine von der sinngemäßen Verweisung auf die Vorschriften der Strafprozessordnung (Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG) vollständig losgelöste eigenständige Verfahrensordnung sein muss, die den offenkundigen Wesensunterschieden zwischen Untersuchungsausschuss- und Strafverfahren Rechnung trägt. Die nach wie vor über Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG bestehende sinngemäße Verweisung auf Strafprozessrecht wirkt nach Einführung des PUAG und angesichts der eingeschränkten Vergleichbarkeit der beiden Verfahren fremd und führt in der Praxis zu Zweifelsfragen und Rechtsunsicherheit.

Nachfolgend werden nach einem Überblick über die Zulässigkeit und die Voraussetzungen für die Einsetzung privatgerichteter parlamentarischer Untersuchungsausschüsse (B.II.) die im PUAG geregelten „parlamentarischen" Untersuchungs- und Eingriffsrechte (B.III.) dargestellt. Im Anschluss erfolgt eine Bestimmung des Inhaltes und der Reichweite der sinngemäßen Anwendung der Vorschriften über den Strafprozess gemäß Art. 44 Abs. 2 S. 1

19 *Rogall* in in GS Meurer, 451 ff.

20 Maunz-Dürig/*Klein* Art. 44, Rn. 258.

GG und wie sich diese auf die Beweiserhebungsbefugnisse parlamentarischer Untersuchungsausschüsse auswirkt (C.). Der Verfasser kommt dabei zu dem Ergebnis, dass eine sinngemäße Übertragung strafprozessualer Befugnisse nur sehr eingeschränkt möglich ist, und zwar ausschließlich im Hinblick auf die vergleichbaren Beweismittel Zeuge, Sachverständiger, Urkunde und Augenschein. Daran schließt sich eine Präzisierung der bestehenden Untersuchungs- und Eingriffsrechte im Lichte der Verweisungen auf die Vorschriften über den Strafprozess an (D.). So erfolgt zugleich eine praxisrelevante Darstellung der Untersuchungs- und Eingriffsrechte privatgerichteter parlamentarischer Untersuchungsausschüsse.

B. Gegenstand und Umfang privatgerichteter Untersuchungen nach dem PUAG

I. Instrument parlamentarischer Kontrolle

Untersuchungsausschüsse haben für die parlamentarische Demokratie große Bedeutung.[1] Ihre Aufgabe ist es, das Parlament im Rahmen seiner Funktion der Kontrolle staatlichen Handelns zu unterstützen und Entscheidungen vorzubereiten. Ihre Stellung ist sowohl auf Bundes- wie auch auf Landesebene verfassungsrechtlich verankert. Sie zählen zu den „Essentialen des demokratischen Prinzips", das Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG für die verfassungsmäßige Ordnung in der Bundesländern fordert.[2] Durch sie erhalten die Parlamente die Möglichkeit, unabhängig und ohne Mitwirkung von Regierung, Behörden und Gerichten mit hoheitlichen Mitteln, wie sie sonst nur Gerichten und besonderen Behörden zur Verfügung stehen, sich selbständig über Vorgänge zu informieren bzw. Sachverhalte zu prüfen, die sie in Erfüllung ihres Verfassungsauftrags als Vertretung des Volkes für aufklärungsbedürftig halten.

Untersuchungsausschüsse sind Unter-, Teil- bzw. Hilfsorgane des Parlaments. Sie verfolgen mit ihren Erhebungen keinen selbständigen Zweck sondern fördern und erleichtern die Arbeit des Parlaments. Sie dienen dem jeweiligen Parlament, eingehende Kenntnisse von bestimmten Vorgängen, Geschehensabläufen und den zugrunde liegenden Tatsachen zu erlangen und unterstützen damit die Aufgabenerfüllung des Parlaments.[3] Im Verhältnis zum Plenum hat der Untersuchungsausschuss den Charakter eines Unterorgans. Der Untersuchungsausschuss handelt weder im eigenen Namen noch im Namen des Parlaments, sondern das Parlament handelt durch den Untersuchungsausschuss.[4] Dementsprechend enden Parlamentarische Untersuchungsausschüsse mit dem Ablauf der Legislaturperiode, gleichgültig ob diese regulär durch Ablauf der Wahlperiode erlischt oder sich das Parlament auflöst und vorgezogene Neuwahlen durchführt (Grundsatz der Diskontinuität).[5] Ein

---

1 Zur historischen Entwicklung vgl. Maunz-Dürig/*Klein* Art. 44, Rn. 5 ff.

2 BVerfGE 40, 296, 319; BVerwGE 79, 339, 345; BVerwG, NJ 2000, 102, 103.

3 Für alle: BVerfG, NJW 1988, 890, 892 *Neue Heimat-Ausschuss* m.w.N.

4 *Vetter* ZParl 1989, 345, 347; *Studenroth* S. 25 mit zahlreichen Nachweisen.

5 *Damkowski* S. 31; vgl. auch den *Pan International/Wienand-Ausschuss* der 6. Wahlperiode, BT-Drs. VI/3830.

neu gewähltes Parlament kann erneut einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss mit dem gleichem Thema einsetzen, der zwar nicht die Rechtsnachfolge des ursprünglichen Ausschusses antritt, jedoch auf bereits ermittelte Tatsachen zurückgreifen darf. An frühere Beschlüsse oder Beweisergebnisse ist der neue parlamentarische Untersuchungsausschuss indes nicht gebunden.[6] Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur erneuten Aufnahme eines parlamentarischen Untersuchungsverfahrens besteht nicht.[7]

Das Schwergewicht der Untersuchungen liegt naturgemäß in der parlamentarischen Kontrolle von Regierung und Verwaltung, insbesondere in der Aufklärung von in den Verantwortungsbereich der Regierung fallenden Vorgängen, die auf Missstände hinweisen.[8] War das Untersuchungsrecht im System der konstitutionellen Monarchie noch in erster Linie ein Instrument des gewählten Parlaments gegen die monarchische Exekutive, so hat es sich unter den Bedingungen des parlamentarischen Regierungssystems faktisch primär zu einem Recht der Opposition auf Sachverhaltsaufklärung unabhängig von der Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit entwickelt. Das Grundgesetz hat deshalb dem Bundestag nicht nur das Recht eingeräumt, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, sondern dies der Mehrheit auch zur Pflicht gemacht, wenn ein Viertel der Abgeordneten dies beantragt.[9]

In der Literatur und in der Praxis der Untersuchungsausschüsse wird je nach Schwerpunkt der Untersuchung mit unterschiedlichen Bezeichnungen zumeist zwischen vier Enquête-Typen unterschieden: Zu der klassischen Form der parlamentarischen Untersuchung[10] zählt die Aufklärung von Vorgängen in der Regierung oder ihr nachgeordneten Behörden mit dem Ziel der Kontrolle von Regierung und Verwaltung. Diese sog. *Kontroll-Enquête* bezieht sich auf den Kernbereich der parlamentarischen Kompetenzen. Sie stellt auch die häufigste Form dar: 19 von 32 Enquêten des Bundestages, die teilweise ohne Bericht abgeschlossen haben, stellten *Kontroll-Enquêten* dar. Einen weiteren Grundtyp stellt die sog. *Kollegial-Enquête* dar, die die Selbstkontrolle des Parlaments durch Überprüfung von innerparlamentarischen Vorgängen oder solchen, die das Ansehen des Parlaments betreffen, zum Gegenstand haben kann.[11] Die *Gesetzgebungs-Enquête* hat zur Aufgabe, Themenkomplexe wie neuere soziale oder wirtschaftliche Entwicklungen zu evaluieren und zwar mit dem Ziel der Feststellung von Tatsachen, die geeignet sind, dem Parlament als

---

6 *Damkowski* S. 31; zweifelnd Bonner Kommentar/*Rechenberg* Art. 44, Rn. 10.

7 Bonner Kommentar/*Rechenberg* Art. 44, Rn. 10.

8 BVerfGE 49, 70.

9 BVerfGE 105, 197 *Parteispenden-Ausschuss*.

10 Oder auch Enquête.

11 So sind z.B. der 44. Untersuchungsausschuss der 1. Wahlperiode (BT-Drs. I/2274 *Hauptstadtfrage*) und der 1. Untersuchungsausschuss der 7. Wahlperiode (BT-Drs. 7/1803). Hierzu näher: Maunz-Dürig/*Klein* Art. 44, Rn. 2, 158 ff.; *Müller-Boysen* S. 29.

Grundlage für die Gesetzgebung zu dienen.[12] Bei der vierten Kategorie, die sog. *Skandal-* oder *Missstands-Enquêten*, geht es bei der Untersuchung um die Aufklärung von Missständen in Verwaltung, Justiz, im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben.[13] Vor allem die privatgerichtete *Skandal-* oder *Missstands-Enquête* wirft häufig Zulässigkeitsfragen hinsichtlich der Reichweite parlamentarischer Untersuchungen auf, die vielfach Gegenstand verfassungsrechtlicher Überprüfungen gewesen und umfangreich in der Literatur untersucht worden sind.

Bei den beschriebenen Enquête-Typen handelt es sich um begriffliche Beschreibungen der Rechtsprechung, Literatur und der parlamentarischen Untersuchungsausschusspraxis. Es handelt sich nicht um Rechtsbegriffe, weshalb die Auflistung weder erschöpfend ist noch sich zwingende Rechtsfolgen aus den einzelnen Enquête-Typen ableiten lassen. Ferner erfassen die Begriffe auch nicht immer mit der notwendigen Präzision die jeweiligen Sachverhalte. Nicht selten ließen sich Untersuchungsausschüsse auch mehreren Kategorien zuordnen (z.B. *Kontroll-* und *Missstands-Enquête*[14] oder *Missstands-* und *Gesetzgebungs-Enquête*[15]), so dass mitunter auch eine zunächst vorgenommene Zuordnung nur begrenzt gelten kann.

Erkenntnisziel des Untersuchungsausschusses ist die Aufklärung eines Sachverhaltes zur Information des Parlaments im Wege eines Abschlussberichts. Die im Abschlussbericht getroffenen Feststellungen und Bewertungen hängen vom Gegenstand des Untersuchungsauftrags ab. Die Feststellungen können der Vorbereitung parlamentarischen Handelns im Bereich der Gesetzgebung oder der Kontrolle der Regierung und Verwaltung dienen, aber auch „nur" zur Aufklärung tatsächlicher Vorgänge getroffen werden.

Zur wirksamen Erfüllung ihrer Aufgaben ist parlamentarischen Untersuchungsausschüssen die umfangreiche Berechtigung verliehen, sich selbst Informationen zu verschaffen, dies ggf. auch zwangsweise mit hoheitlichen Mitteln und unabhängig von Regierung, Behörden und Gerichten. Diese Befugnisse leiten sich aus der Kontrollfunktion des Parlaments und seiner

---

12 Als Beispiele sind der 44. Untersuchungsausschuss der 1. Wahlperiode (BT-Drs. I/980, 1068) und der 2. Untersuchungsausschuss der 2. Wahlperiode (BT-Drs. II/1404, 3703) zu nennen. Gesetzgebungs-Enquêten sind von Enquête-Kommissionen im Sinne des § 56 GO-BT zu unterscheiden, die nicht über die Möglichkeit der zwangsweisen Gewinnung von Informationen verfügen.

13 Ein sich hiermit überschneidender Typ ist die sog. *Gesellschafts-Enquête*, die die parlamentarische Untersuchung von Einrichtungen oder Vorgängen im nichtstaatlichen Bereich zum Gegenstand haben soll (Maunz-Dürig/*Klein* Art. 44, Rn. 2).

14 Z.B. 2. Untersuchungsausschuss der 13. Wahlperiode, BT-Drs. 13/10900 *DDR-Vermögen*.

15 Z.B. 44. Untersuchungsausschuss der 1. Wahlperiode, BT-Drs. I/1068 *Hauptstadtfrage*.

Stellung innerhalb des parlamentarischen Regierungssystems ab, namentlich aus der Notwendigkeit

> „(...) den Untersuchungsausschuss mit denjenigen Befugnissen ausgestattet anzusehen, deren er bedarf, um die ihm aufgegebene Klärung von Zweifeln an der „Gesetzlichkeit oder Lauterkeit von Regierungs- oder Verwaltungsmaßnahmen" wirksam vornehmen zu können. Zu diesen Befugnissen gehört – im Rahmen des durch den Parlamentsbeschluss festgelegten Untersuchungsauftrages – als ein Bestandteil des Rechts, die erforderlichen Beweise zu erheben, das Recht auf Einsichtnahme in die Akten der Regierung."[16]

Die grundsätzliche Statthaftigkeit solcher Zwangsmaßnahmen im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, die zur effektiven Erfüllung der dem Untersuchungsausschuss obliegenden Kontrolle unentbehrlich sind, hat das BVerfG in ständiger Rechtsprechung anerkannt.[17] Entsprechend ist ein Untersuchungsausschuss nach dem PUAG auch mit Beweiserhebungsrechten ausgestattet, die denen in einem Strafprozess nachgebildet sind.[18] Er nimmt damit im Hinblick auf andere Organe und dem Parlament selbst eine Sonderstellung ein. Unter Hinweis auf die besonderen Untersuchungs- und Eingriffsrechte bezeichnen parlamente Untersuchungsausschüsse mitunter selbst als „die gefürchtetsten und spektakulärsten Instrumente eines Parlaments."[19]

Die entgegenstehende Ansicht von *Richter II*[20], wonach das Untersuchungsausschussrecht kein genuines Parlamentsrecht sei, da ein Parlament keine Zeugen laden und diese unter Wahrheitspflicht vernehmen könne, ist unzutreffend. Zwar kann das Parlament dem Unterorgan Untersuchungsausschuss keine Befugnisse übertragen, die es selbst nicht hat. Eine Ausdehnung der Befugnisse des Untersuchungsausschusses über die Kompetenzen des Parlamentes hinaus findet jedoch ihre verfassungsrechtliche Ermächtigung in Art. 44 GG. Dem Untersuchungsausschuss können damit im Hinblick auf diese – im PUAG konkretisierten – Untersuchungsmittel, nicht jedoch bezüglich der Untersuchungsgegenstände und dem Untersuchungsrahmen, Rechte zustehen, über die das Parlament selbst nicht verfügt.[21] Es kann also das Parlament nicht etwas übertragen, das ihm nicht auch selbst zusteht, die Verfassung jedoch kann – als beiden übergeordnet – unterschiedliche Kompetenzen zuweisen.

Parlamentarische Untersuchungsverfahren verlaufen zweistufig: zunächst ergeht auf Grund des Einsetzungsantrags der antragstellenden Gruppen bzw.

---

16 BVerfG, NJW 1984, 2271, 2273 *Flick-Ausschuss*.

17 BVerfGE 81, 138, 140 f.

18 Zur historischen Entwicklung dieser Befugnisse in Untersuchungsausschüssen vgl. *Weber* S. 351 ff.

19 http://www.parlament-berlin.de/.

20 *Richter II* in FS Lüderssen, 742.

21 Maunz-Dürig/*Klein* Art. 44, Rn. 70.

Fraktionen ein Einsetzungsbeschluss durch das Parlament (Einsetzungsebene). Mit dem Einsetzungsbeschluss wird dem Untersuchungsausschuss aufgegeben, bestimmte Tatbestände, deren Aufklärung im öffentlichen Interesse liegt, zu untersuchen und hierüber dem Parlament zu berichten.[22] Nach Einsetzung des Untersuchungsausschusses nimmt dieser seine Arbeit auf und führt den ihm vom Parlament übertragenen Auftrag aus (Durchführungsebene).[23]

II. Einsetzung

Über die Frage, für welche Art Untersuchungen ein Untersuchungsausschuss eingesetzt werden kann, sagt Art. 44 GG nichts aus. Ausdrücklich ausgeschlossen ist durch Art. 45a Abs. 3 GG lediglich die Möglichkeit der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zur Aufklärung von Sachverhalten auf dem Gebiet der Verteidigung. Es wird aber betont, dass das Untersuchungsausschussrecht nicht mehr nur den traditionellen Aufklärungs- und Informationscharakter hat, sondern zunehmend auch als „politisches Kampfinstrument" verstanden wird. Dies gilt in besonderem Maße für die hier zu betrachtenden Fälle der sog. *Skandal-* oder *Missstands-Enquête*.[24] Auch das BVerfG hat dies erkannt und sieht den Kernbereich der Untersuchungen eingrenzend im Rahmen des Art. 44 GG „naturgemäß in der parlamentarischen Kontrolle von Regierung und Verwaltung"[25], weshalb ein Untersuchungsverfahren, das nicht von der Spannung zwischen Parlament und Regierung ausgelöst und in Gang gehalten werde, seinem Zweck nicht gerecht werden könne und so im Grunde eine Grenzüberschreitung darstelle.[26]

1. Untersuchung privater Bereiche

Hieraus folgt jedoch nicht, dass nur Angelegenheiten in direktem Zusammenhang mit den Gesetzesaufgaben des Parlaments oder mit den Kontrollfunktionen gegenüber der Regierung und der Verwaltung untersucht werden dürfen, mag dies auch originär Aufgabe von Untersuchungsausschüssen sein.

---

22 Vgl. BayVerfGH, NVwZ 1995, 681, 683 *Amigo-Ausschuss*.

23 Vgl. BayVerfGH, NVwZ 1995, 681, 682 *Amigo-Ausschuss*.

24 *Depenheuer/Winands* ZRP 1988, 258, 261 f.; *Jekewitz* DÖV 1984, 187, 188; *Masing* S. 171; Bonner Kommentar/*Rechenberg* Art. 44, Rn. 33; *Stern* AöR 1984, 199, 217.

25 BVerfGE 77, 1, 43 *Neue Heimat-Ausschuss*.

26 BVerfGE 49, 70, 85; vgl. auch BVerfGE 67, 100, 130 *Flick-Ausschuss*; 77, 1, 43, 48 *Neue Heimat-Ausschuss*.

Es ist in der Rechtsprechung und in der Literatur anerkannt, dass auch sonstige Vorgänge des öffentlichen Lebens und im gesellschaftlichen Bereich Gegenstände parlamentarischer Untersuchungen sein können.[27] Entsprechend haben sich Untersuchungsausschüsse wiederholt mit „privaten Bereichen" befasst, wobei die jeweiligen Sachverhalte in sehr unterschiedlicher Intensität bzw. Zielrichtung den Untersuchungsgegenstand bildeten.

Köhler hat anhand einer Untersuchung privatgerichteter Untersuchungsausschüsse der Weimarer Republik, des Bundes und der Bundesländer dargestellt, dass sich aus der Entstehungsgeschichte des heutigen Art. 44 GG keine Beschränkung des Untersuchungsrechts auf den öffentlichen Bereich hergeleitet werden könne und dass es in der Parlamentspraxis seither immer wieder Ausschüsse gegeben hat, die sich mit den Geschehnissen im privaten Bereich befasst haben. Dabei sei meist der private Unternehmensbereich betroffen gewesen, teilweise jedoch auch der individuelle Lebensbereich von Privatpersonen.[28] Eine vergleichbar umfangreiche Darstellung privatgerichteter parlamentarischer Untersuchungsausschüsse enthält die Abhandlung von *Richter*. Er ermittelte, dass privates Verhalten im Regelfall dann Gegenstand der Untersuchungen war, wenn es als Vorfrage zu oder im unmittelbaren Sachzusammenhang mit der Klärung eines behaupteten Skandals oder Missstands im Bereich der Exekutive oder des Parlaments selbst Bedeutung erlangte. *Richter* differenziert insofern zwischen mittelbaren und unmittelbaren Einbeziehungen privater Vorgänge.[29]

Beide Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass es zwar seit Bestehen der Bundesrepublik unmittelbare, jedoch keine ausschließlich privatgerichteten Untersuchungen nur mit der Begründung, eine allgemeine Diskussion in der Öffentlichkeit mache eine parlamentarische Untersuchung gerade dieser Verhaltensweise erforderlich, gegeben habe.[30] Allerdings behauptet *Köhler*, dass der Untersuchungsauftrag zum *Neue Heimat-Ausschuss* bewusst und „krampfhaft" im Sinne einer *Gesetzgebungs-* und *Empfehlungs-Enquête* formuliert worden sei, um nicht den Eindruck einer nur privatgerichteten Enquête zu erwecken. *Richter* beobachtet, dass sich im Verlaufe von Ermittlungen parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, in denen ausweislich des Einsetzungsantrages ursprünglich das aufsichtsbehördliche Verhalten untersucht werden sollte, mitunter der Fokus dann im Ergebnis doch auf das Verhalten privater Firmen

27 Vgl. BVerfGE 77, 1, 44; BVerfG, NJW 1988, 890, 892; LG Bonn, NJW 1987, 790, 791 m.w.N. jeweils *Neue Heimat-Ausschuss*; *Di Fabio* S. 44; *Richter* S. 20 ff.; *Schröder* Gutachten, Verhandlungen des 57. DJT, Bd. 1, Teil E.

28 *Köhler* S. 70.

29 *Richter* S. 4 ff.

30 *Richter* S. 19; *Köhler* S. 71.

konzentrierte.[31] Dagegen wären die Untersuchungsausschüsse *„Mont Cenis"*[32] und *„Biag"*[33] aus der Zeit der Weimarer Republik noch offen als ausschließlich privatgerichtet ausgestaltet gewesen. Eine Zäsur stellte die Rechtsprechung des BVerfG zum *Flick-Ausschuss* dar. Erst diese habe eine Sensibilisierung der Untersuchungsausschusspraxis hinsichtlich der Schutzrechte privater Dritte bewirkt.[34]

Die Tendenz geht nun seit längerer Zeit dahin, die Untersuchungsbefugnisse des Parlamentes bei Untersuchungen privater Sachverhalte weiter zu beschneiden. In der Literatur wird der Gegenstand der Untersuchungsausschüsse außerhalb des öffentlichen Bereichs bereits verschiedentlich auf sog. *Gesetzgebungs-Enquêten* beschränkt und die *Missstands-Enquêten* gegenüber Privaten als gänzlich unzulässig angesehen.[35] *Masing* vertritt, dass das Beweiserhebungsrecht des Untersuchungsausschusses als zwangsmittelbewehrtes Recht nicht zu dem privaten Bereich passe, sondern nur zu *Kontroll-Enquête*n,[36] bzw. es sei gegenüber Privaten nur zur Gewährleistung der Rechtsordnung und deshalb nur dann zulässig, soweit konkrete Rechtsverstöße in Frage stünden.[37]

a) Unzulässigkeit *rein* privatgerichteter Untersuchungen

Zu der lange Zeit und in vieler Hinsicht umstrittenen Frage der Zulässigkeit der Untersuchung rein privater Bereiche durch Untersuchungsausschüsse hat sich der Bundesgesetzgeber inzwischen klarstellend in der Gesetzesbegründung geäußert. Demnach kann ein Untersuchungsausschuss

> „nicht mit dem Ziel eingesetzt werden, rein private und wegen der Grundrechte staatlichen Einblicken verschlossene Sachverhalte auszuforschen."[38]

---

31 *Richter* S. 19 mit Hinweis auf den Untersuchungsausschuss *Georgswerder II* der Hamburgischen Bürgerschaft, Drs. 11/1898.

32 Reichstag, 1. Wahlperiode, 120. Sitzung vom 22.06.1921, Sten.Ber., 4073 ff., 4076.

33 1. Untersuchungsausschuss der 1. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses von Berlin, Abghs.-Drs. Nr. 170.

34 *Köhler* S. 71.

35 *Studenroth* S. 113 ff., 139 ff.

36 *Masing* S. 275.

37 *Steinberger* Gutachten zum Transnuklear-Ausschuss, BT-Drs. 11/7800, 1181, 1213; *Schröder* Gutachten 57. DJT, E 20 f.; *Köhler* NVwZ 1995, 664, 665.

38 BT-Drs. 14/5790, 14; a.A. wohl *Köhler* S. 70 f., der von der generellen Zulässigkeit der Untersuchung jeglicher privater Bereiche auszugehen scheint. Dass ein ausschließlich privater Bereich der parlamentarischen Untersuchungen nicht zugänglich sein soll, ergibt sich überdies aus § 29 Abs. 1 S. 2 PUAG, wonach eine Pflicht zur Vorlage von Gegenständen, die als Beweismittel von Bedeutung sein können, dann nicht besteht,

Die Frage danach, was (schon) als *rein* privater Bereich in Abgrenzung zum (noch) öffentlichen Bereich angesehen werden kann, ist bislang jedoch noch nicht abschließend beantwortet worden.[39] Eine Abgrenzung des *rein* privaten vom noch öffentlichen Bereich ist auch schwerlich möglich, insbesondere in den Bereichen, in denen sich der Staat der Instrumente des Privatrechts bedient bzw. eine Rechtsbeziehung etwa durch die Gewährung von Subventionen oder Bürgschaften mit privaten Dritten eingeht. Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung zum *Flick-Ausschuss*[40], in dem die Einflussnahme auf die Gewährung steuerlicher Vergünstigungen im Vordergrund stand, erscheint zudem kaum ein privater Bereich wegzudenken, der nicht in einer zumindest fiskalischen Beziehung zum Staate stehen könnte. Entsprechend „offen" lesen sich daher Versuche einer Grenzziehung zwischen privatem und öffentlichem Bereich:

Köhler führt beispielsweise aus, dass es für die Klassifizierung einer *Privat-Enquête* nicht ausreiche, dass Unternehmen oder Individuen lediglich am Rande in die Untersuchung mit einbezogen werden. Eine Untersuchung sei erst privatgerichtet, wenn sich aus dem Untersuchungsauftrag oder aus dem Verlauf der Untersuchung ergibt, dass eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts bzw. eine sonstige Personenmehrheit ganz oder zu einem maßgeblichen Teil Gegenstand der Untersuchung wird.[41] Diese Definition ist allerdings dehnbar und beantwortet so nicht präzise die eigentliche Frage, wann ein einer parlamentarischen Untersuchung unzugänglicher *rein* privater Bereich erreicht ist.

Verschiedentlich wird versucht, eine Negativabgrenzung vorzunehmen, der zufolge dann eine privatgerichtete Untersuchung vorliege, wenn sich die Untersuchung nicht gegen die gesetzgebende, vollziehende oder rechtsprechende Gewalt richtet.[42] Die Negativabgrenzung führt aber offenkundig nicht hinsichtlich der Frage weiter, inwiefern privatwirtschaftliche Aktivitäten der

---

„soweit das Beweismittel Informationen enthält, deren Weitergabe wegen ihres streng persönlichen Charakters für die Betroffenen unzumutbar ist."

39 Vgl. *Masing* S. 328.

40 BVerfGE 67, 100 *Flick-Ausschuss*.

41 *Köhler* S. 30.

42 Im Rahmen privatgerichteter Enquêten sei zwischen Unternehmens- und Individual-Enquêten zu unterscheiden. Erstere würden sich (überwiegend) mit Zuständen oder Vorgängen in privaten Unternehmen befassen, während Letztere den privaten Lebensbereich natürlicher Personen untersuchen. Unklar bleibt bei *Köhler* ob er bereits solche Bereiche dem rein privaten und somit einer dem parlamentarischen Untersuchungsrecht nach dem Willen des Gesetzgebers entzogenen Bereich zurechnet. Ferner existiere ein „halböffentlicher" Bereich, zu dem er Angelegenheiten von Kirchen, kommunalen Gebietskörperschaften, Hochschulen, Gewerkschaften, Parteien oder Presseunternehmen zählt (*Köhler* S. 22).

öffentlichen Hand (schon) zum privaten Bereich zu zählen sind und inwiefern diese nicht Gegenstand einer parlamentarischen Untersuchung sein dürfen.

Nach *Masing* und *Studenroth* können neben öffentlich-rechtlichen Einrichtungen auch privatrechtlich organisierte Aktivitäten der öffentlichen Hand, also insbesondere öffentliche Unternehmen und Eigengesellschaften, der *Enquête-Pflicht* unterliegen, selbst wenn sie als GmbH oder als AG ausgestaltet sind. Nach *Masing* komme es dabei nicht darauf an, welche Einfluss- und Kontrollrechte im Einzelfall zur Herstellung eines Legitimationsniveaus erforderlich seien. Maßgeblich sei, dass sich jede staatlich verantwortete Tätigkeit als vom Volk übertragen ohne Rücksicht auf die Entscheidungskompetenzen von der Volksvertretung auf ihre Vertrauenswürdigkeit hin durchleuchten lassen muss.[43] Demgegenüber vertritt *Studenroth* die Ansicht, dass Unternehmen der öffentlichen Hand nur dann Gegenstand einer Untersuchung sein dürfen, wenn diese „staatliche Leistungserbringer" sind.[44]

Noch nicht befriedigend geklärt ist damit aber die Einordnung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen, die als gleichzeitig von der öffentlichen Hand wie von Privaten gehaltene Rechtseinheiten auf der Schnittlinie zwischen staatlichem und privatem Engagement liegen. Insofern regt *Masing* an, nur solche Unternehmen, die von der öffentlichen Hand „beherrscht" werden, als staatlich verantwortetes Engagement aufzufassen und somit der parlamentarischen Kontrolle zu unterstellen.[45] Die Frage der Beherrschung richte sich nach den jeweiligen gesellschaftsvertraglichen Bestimmungen. Diese Differenzierung sei gegenüber privaten Anteilseignern nicht inadäquat, da sich ein solches gemischtes Unternehmen durch die herrschende Beteiligung der öffentlichen Hand besonderen Bindungen unterwerfe und im Kern nicht mehr privatautonome Freiheitsausübung sei. Anders sei zu entscheiden, wenn eine juristische Person überwiegend von Privaten gehalten werde und sich die öffentliche Hand lediglich beteilige. Insofern sei das Untersuchungsrecht auf die Kontrolle der Einfluss- und Aufsichtsmöglichkeiten der öffentlichen Hand zu beschränken.[46] Auch diesen Ansätzen kann jedoch im Ergebnis keine trennscharfe Abgrenzung eines einer parlamentarischen Untersuchung entzogenen *rein* privaten Bereichs entnommen werden, besteht doch immer noch die Möglichkeit natürliche und juristische Personen des Privatrechts mittelbar bzw. als Annex in die parlamentarische Untersuchung einzubeziehen.

Dennoch ist im skizzierten Ansatz den Versuchen einer Grenzziehung von *Masing* und *Studenroth* zu folgen, wobei entgegen *Masing* nicht allein auf

43 *Masing* S. 327.
44 *Studenroth* S. 21.
45 *Masing* S. 328.
46 *Masing* S. 328.

das Kriterium der staatlich verantworteten Tätigkeit abgestellt werden kann, ohne – wie *Studenroth* – die Form und Zielrichtung der Beteiligung der öffentlichen Hand außer Betracht zu lassen. Es bleibt insofern festzuhalten, dass zum *rein* privaten Bereich, der einer direkten Untersuchung durch parlamentarische Untersuchungsausschüsse entzogen ist, jedenfalls Privatpersonen und juristische Personen des Privatrechts zählen, an denen keine irgendwie geartete Beteiligung der oder Rechtsbeziehung zur öffentlichen Hand besteht. Sofern eine Beteiligung der öffentlichen Hand besteht oder bestanden hat, ist auf die Beherrschungssituation und Zielrichtung, die sich aus der Organisationsform und den gesellschaftsvertraglichen Gegebenheiten ergibt, abzustellen. Wird die juristische Person des Privatrechts demnach von Privaten gehalten und beherrscht, beschränkt sich das Untersuchungsrecht auf die Einfluss- und Aufsichtsmöglichkeiten der öffentlichen Hand. Eine unmittelbare Untersuchung der privaten Bereiche wäre unzulässig. Dennoch wird auch diese Umschreibung den tatsächlichen Gegebenheiten nicht umfassend gerecht. Denn neben den öffentlichen und gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen existieren vielfältige Möglichkeiten unmittelbarer und mittelbarer rechtlicher Beziehungen zwischen privaten und öffentlichen Einheiten, die hier nicht mit dem Anspruch auf Vollständigkeit angesprochen werden können.

b) Mittelbare Untersuchung privater Bereiche

Die bereits angesprochene Möglichkeit der mittelbaren Einbeziehung der Untersuchung weitestgehend privater Sachverhalte in die Untersuchung öffentlicher Einfluss- und Aufsichtsmöglichkeiten über eine juristische Person des Privatrechts, etwa über die zuständigen Finanz- und/oder Beteiligungsverwaltungen oder durch entsandte Aufsichtsratsmitglieder, kann faktisch dazu führen, dass ein an sich dem Untersuchungsrecht entzogener privater Bereich einer Untersuchung mittelbar zugeführt werden kann. Dies macht auch insoweit Sinn, als sich ein mögliches Fehlverhalten öffentlicher Stellen insbesondere im Rahmen der Wahrnehmung von Kontroll- und Aufsichtsmöglichkeiten sonst nicht auch nur ansatzweise aufklären ließe.

Prominentes Beispiel für eine mittelbare Untersuchung privater Bereiche ist der *Flick-Ausschuss*, der im wesentlichen zu klären hatte, ob und in welcher Weise der *Flick-Konzern* versucht hat, Einfluss auf Entscheidungen von Mitgliedern des Bundestags, der Regierung, der Verwaltung oder sonstiger Stellen der Bundesrepublik zu nehmen, um die Anerkennung von steuerlichen Vergünstigungen zu erreichen oder zu sichern. Das (Privat-)Unternehmen *Flick* war damals zwar in die Untersuchungen einbezogen, bildete jedoch nicht unmittelbar deren Gegenstand, da es darum ging, die Handlungsweise staatli-

cher Stellen bei der Gewährung steuerlicher Vergünstigungen aufzuklären und zu bewerten. Die Aufklärung von Vorgängen innerhalb des *Flick-Konzerns* stellte eine insofern notwendige Nebenfolge dar. Ein weiteres Beispiel ist der *U-Boot-Ausschuss*, der das Verhalten von Regierungsmitgliedern und Mitgliedern der Exekutive im Zusammenhang möglicherweise rechtswidriger Lieferungen von U-Booten an die Republik Südafrika, insbesondere durch die *Howaldtswerke Deutsche Werft AG* und das *Lübecker Ingenieurskontor*, aufzuklären hatte. Ähnlich wie beim *Flick-Ausschuss* bildete auch hier ein privates Verhalten den Gegenstand der Untersuchung, wobei dieses die Grundlage für den primären Untersuchungszweck – die Aufklärung des Verhaltens von Mitgliedern der Exekutive – darstellte. Aus jüngerer Zeit lassen sich beispielhaft der Untersuchungsausschuss zur *Aufklärung der Verantwortung der Landesregierung für die Vorbereitung und Realisierung des Investitionsvorhaben Chipfabrik in Frankfurt (Oder)* des Landtags Brandenburg[47] sowie die Untersuchungsausschüsse zur *Aufklärung der Gesellschafter der BBF am bisherigen Verlauf des Privatisierungsverfahrens und des Vergabeverfahrens zur privaten Errichtung des Großflughafens BBI (Flughafen Schönefeld)* des Abgeordnetenhauses von Berlin[48] und des Landtags Brandenburg[49] anführen.

Im Rahmen solcher Konstellationen erhält der im Einsetzungsbeschluss beschriebene Untersuchungsauftrag eine besondere Bedeutung. Ist im Untersuchungsauftrag auf der Einsetzungsebene keine unmittelbare Untersuchung ausschließlich privater Bereiche vorgesehen, so ist auf der Durchführungsebene bei den konkreten Beweiserhebungen darauf zu achten, dass die Einbeziehung privater Bereiche nur insoweit „mittelbar" erfolgt, als dies zur Klärung des staatlichen Verhaltens zulässigerweise erforderlich und notwendig ist.

c) Unmittelbare Untersuchung privater Bereiche

Von den mittelbaren Einbeziehungen privater Sachverhalte sind die unmittelbaren Untersuchungen privater Bereiche, in denen eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts unmittelbar zum Gegenstand einer parlamentarischen Untersuchung gemacht wird, zu unterscheiden. Die unmittelbare Untersuchung privater Bereiche hat mit der eigentlichen Aufgabe parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, die primär in der Kontrolle von Regierungs- und Verwaltungshandeln durch das Parlament liegt, wenig gemein. Sie

47 Drs. Landtag Brandenburg 3/7770.

48 Bericht des 1. Untersuchungsausschusses der 14. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 21.09.2001 (Abghs.-Drs. 14/1515) *Flughafen Schönefeld II-Ausschuss.*

49 Drs. Landtag Brandenburg 3/5952.

unterliegt daher, sofern es sich nicht bereits um eine unzulässige Untersuchung eines rein privaten Bereichs handelt (B.II.1.a)), besonderen Zulässigkeitsanforderungen auf der Einsetzungsebene, die noch genauer zu erörtern sind.

Ein bekanntes Beispiel[50] für die unmittelbare Untersuchung ist der *Neue Heimat-Ausschuss*. Dieser hatte den Auftrag festzustellen, inwiefern das private Unternehmen *Neue Heimat Wohnungsbaugesellschaft* gegen Bundesrecht verstoßen hat, welche Schäden daraus entstanden sind und ob die Eigentümer der *Neuen Heimat* und andere auf die Bundesregierung oder den Bundestag mit dem Ziel Einfluss genommen haben, das Bundesrecht in einer für die *Neue Heimat* günstigen Art und Weise zu ändern. Zweck der Untersuchung war die Aufklärung von primär (privaten) Missständen aufgrund privatwirtschaftlichen Verhaltens und politischer Verflechtungen, ohne in nennenswerter Weise staatliche Sachverhalte aufdecken oder eine gesetzliche Regelung vorbereiten zu wollen.

Ferner sind Untersuchungsausschüsse bekannt, deren Einsetzungsbeschlüsse sowohl Elemente einer mittelbaren wie unmittelbaren Untersuchung privater Bereiche enthalten: Beispiel hierfür aus der jüngeren Vergangenheit sind die Untersuchungsausschüsse zum sog. *Berliner Bankenskandal (Bankgesellschaft/Parteispenden und Bankgesellschaft/Parteispenden II)*[51] des Abgeordnetenhauses von Berlin. Diesen war aufgegeben, Vorgänge bei der *Berliner Bankgesellschaft* und ihren zahlreichen Tochterunternehmen einschließlich möglicher Zusammenhänge zwischen Kreditvergaben und Parteispenden sowie der durch die Geschäftspraxis der *Bankgesellschaft Berlin* und ihrer Tochterunternehmen entstandenen finanziellen Schäden für das Bundesland Berlin aufzuklären. Ein weiteres Beispiel ist der Untersuchungsausschuss zur *Aufklärung der Hintergründe der öffentlichen Finanzierung und des Betriebs des Tempodroms und etwaiger in diesem Zusammenhang an politische Parteien geleisteter Zuwendungen* des Abgeordnetenhauses von Berlin.[52]

Die Einsetzungsbeschlüsse der Untersuchungsausschüsse *Bankgesellschaft/Parteispenden* und *Bankgesellschaft/Parteispenden II*[53] übertrugen den Unter-

---

50 Weitere Beispiele sind die Untersuchungsausschüsse *Frankfurter Bund für Volksbildung e.V.* und *Transnuklear/Atomskandal*.

51 2. Untersuchungsausschuss der 14. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses von Berlin *Bankgesellschaft/Parteispenden-Ausschuss* (Abghs.-Drs. 14/1590) und 1. Untersuchungsausschuss der 15. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses von Berlin *Bankgesellschaft/Parteispenden II-Ausschuss* (Abghs.-Drs. 15/4900).

52 2. Untersuchungsausschuss der 15. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses von Berlin *Tempodrom-Ausschuss* (Abghs.-Drs. 15/4800).

53 2. Untersuchungsausschuss der 14. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses von Berlin *Bankgesellschaft/Parteispenden-Ausschuss* (Abghs.-Drs. 14/1590) und 1. Untersuchungsausschuss der 15. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses von Berlin *Bankgesellschaft/Parteispenden II-Ausschuss* (Abghs.-Drs. 15/4900).

suchungsausschüssen diverse Sachverhalts- und Themenkomplexe zur Untersuchung. Diese betrafen sowohl zulässige Themen, z.B. den staatlichen Einfluss auf die Gründung wie auch die Wahrnehmung der Einfluss- und Aufsichtsmöglichkeiten des Landes Berlin und Aufsichtsbehörden. Den Untersuchungsausschüssen wurden aber auch Themen zur Untersuchung aufgegeben, die faktisch einer Überprüfung der gesamten Banken- und Geschäftstätigkeit des Konzerns gleich kam und sich insofern nicht auf die Untersuchung der Kontroll- und Aufsichtstätigkeiten durch Vertreter des Landes Berlin beschränkten.[54] Der Untersuchungsausschuss begründete diese unmittelbar privatgerichtete Untersuchung mit der Mehrheitsbeteiligung des Bundeslandes Berlin an der *Bankgesellschaft Berlin AG*, der Einbeziehung der *Landesbank Berlin – Girozentrale*, die seinerzeit noch die Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts bekleidete[55], und der Haftung des Landes Berlin für Verbindlichkeiten der Bank über die Grundsätze der Anstaltslast und der Gewährträgerhaftung.[56] Diese Begründung griff jedoch zu kurz und übersah, dass es sich bei der *Bankgesellschaft Berlin AG* – mit Ausnahme der *Landesbank Berlin* – um ein reines Privatunternehmen handelte. Die Aufklärung ihrer Geschäftstätigkeit betraf damit eine ausschließlich privatwirtschaftliche Tätigkeit. Die (bloße) Beteiligung eines Bundeslandes als (Mehrheits-)

---

54 Namentlich: die an die *Aubis-Gruppe* gewährten Kredite (sog. Komplex A); den Zusammenhang zwischen Spenden an die CDU und mit dieser verbundenen Institutionen (B.), einschließlich des Zusammenhanges zwischen sonstigen Entscheidungen der *Bankgesellschaft Berlin AG* und Spenden sowie die Spendenverbuchung, ihre steuerliche Behandlung sowie die Geschäftszwecke des *bpi-Verlages*; die Fondsgeschäfte der *Bankgesellschaft Berlin AG* (C.); die sonstigen Großkreditgeschäfte im Immobilienbereich der *Bankgesellschaft Berlin AG* bzw. ihrer Institute, insbesondere Risiken, Ausreichung und Behandlung von Großkrediten im Konzern der *Bankgesellschaft Berlin AG* (D.); die Gesellschaften *IBG* und *IBAG*, deren Wertberichtigungsbedarf und Beteiligungsverhältnisse sowie die unternehmerischen Entscheidungen und Informationen über Umstrukturierung und Verkauf der *IBAG* (E.); die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft zu den Komplexen A. bis E. sowie die Untersuchungen und Prüfungen des *Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen* (F.); ferner Provisionen, andere Zuwendungen und Vorteile, die in Zusammenhang mit geschäftlichen Entscheidungen direkt oder indirekt an Mitarbeiter der *Bankgesellschaft Berlin AG* gegeben worden sein sollen (G.).

55 Die *Landesbank Berlin-Girozentrale* wurde durch Gesetz vom 3. Dezember 1993 als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet, § 1 Abs. 1 und § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Errichtung der *Landesbank Berlin-Girozentrale*. Gem. § 3 Abs. 1 des Gesetzes hat die Bank durch ihre Geschäftstätigkeit den Gewährträger (das Bundesland Berlin, § 5 des Gesetzes) in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben unter Berücksichtigung sozialer, ökologischer und strukturpolitischer Grundsätze zu unterstützen. § 4 des Gesetzes legt ausdrücklich fest, dass die Geschäfte der Bank nach kaufmännischen Grundsätzen unter Beachtung allgemeinwirtschaftlicher Gesichtspunkte zu führen sind, die Erzielung von Gewinn jedoch nicht Hauptzweck des Geschäftsbetriebes ist.

56 Vgl. *Dehnhard* LKV 2003, 121 ff.

Aktionärin begründet als solches noch kein allumfassendes öffentliches Interesse. Anderes könnte nur dann gelten, wenn die Gesellschaft im Bereich der Leistungsverwaltung tätig wäre und sich die öffentliche Hand zur Erfüllung ihrer Aufgaben in der Daseinsvorsorge der Gestalt einer privatrechtlichen Organisationsform bedient hätte.[57] Die Geschäftstätigkeit der *Bankgesellschaft Berlin AG* betraf jedoch nicht die Daseinsvorsorge. Es handelte sich um schlichte Bankengeschäftstätigkeit, die dem Aktienrecht und dessen Kontrollmechanismen unterlag. Insofern kann zwar die Tätigkeit der Vertreter in den Aufsichtsgremien Gegenstand einer parlamentarischen Kontrolle sein, nicht aber die gesamte Geschäftstätigkeit aller Konzerngesellschaften als solche. Anderes galt für die *Landesbank Berlin* als Anstalt öffentlichen Rechts. Dieser öffentlich-rechtliche „Einschlag" führte indes nicht zu einer öffentlich-rechtlichen „Einfärbung" der gesamten privatwirtschaftlichen Banken- und Geschäftstätigkeit. Denn die öffentlich-rechtliche Komponente ist durch die Bestimmungen zu ihrer Errichtung eingegrenzt und umrissen.[58]

Schließlich kann die Untersuchung der Geschäftstätigkeit einer privatrechtlich organisierten Gesellschaft auch nicht allein damit begründet werden, dass nachteilige wirtschaftliche Entwicklungen sich auf die „öffentlichen Kassen" auswirken bzw. auf diese zurückwirken könnten. Das Risiko von Vermögensverlusten haftet jeder privatwirtschaftlichen, auf die Erzielung von Erlösen durch Teilnahme am Wirtschaftsverkehr gerichteten Betätigung an. Dass sich solche Risiken bei der öffentlichen Hand in concreto realisieren können, wenn diese durch ihre Beteiligung und letztlich auch Konstruktion in solcher Weise am Wirtschaftsverkehr teilnimmt, macht diese Risiken nicht zum tauglichen Gegenstand einer parlamentarischen Untersuchung. Wenn der Staat oder eine Kommune die Erfüllung öffentlicher Aufgaben einem privatrechtlich organisierten Träger zuweist – etwa in Form einer GmbH oder AG – so muss er sich dessen bewusst sein, dass er damit auch unmittelbare

---

57 In der verwaltungswissenschaftlichen Fachliteratur wird dies auch als „Organisationsprivatisierung" bezeichnet, vgl. *Püttner* S. 46.

58 Eine öffentlich-rechtliche „Einfärbung" des Gesamtkonzerns ergibt sich auch nicht daraus, dass durch einen Interessenwahrungsvertrag zwischen dem Bundesland Berlin und der *Bankgesellschaft Berlin AG*, der zum 1. Januar 1994 in Kraft trat, vereinbart wurde, dass die *Bankgesellschaft Berlin AG*, auf die die Beteiligung des Bundeslandes Berlin an der *Landesbank Berlin-Girozentrale* gegen Gewährung neuer Aktien zum vorbezeichneten Zeitpunkt übertragen wurde, eine einheitliche Leitung der *Landesbank Berlin-Girozentrale* nach Maßgabe der für sie geltenden gesetzlichen Vorschriften gewährleisten und ausüben werde (§ 2). Soweit die *Bankgesellschaft Berlin AG* sich vertraglich zur einheitlichen Leitung, d.h. zur Leitung auch der *Landesbank Berlin-Girozentrale* im Wege der Gesellschafterbefugnisse, verpflichtet hat, mag auch die Tätigkeit der *Bankgesellschaft Berlin AG* an ein öffentliches Interesse herangerückt sein. Dies allerdings nur insoweit, als die Leitung der *Landesbank Berlin-Girozentrale* von der *Bankgesellschaft Berlin AG* übernommen worden ist und durchgeführt wird.

Eingriffs- und Einflussmöglichkeiten aufgibt. Das Gesellschaftsrecht weist ein eigenes am Unternehmenszweck orientiertes Kontroll- und Aufsichtssystem auf und untersagt unmittelbar politisch motivierte Einflussnahmen. Dies wird gerade auch im parlamentarischen Bereich gern übersehen, wenn zwar die vermeintlichen Vorteile einer „Privatisierung" in Anspruch genommen werden sollen aber dann keine Bereitschaft besteht zu akzeptieren, dass dadurch auch politische Kontrolle und Einflussnahme weitgehend aufgegeben wird.

Kriterien, wann und in welchem Umfang die unmittelbare Untersuchung privater Sachverhalte zulässig ist, hat vor allem die Rechtsprechung entwickelt. Insofern hat sie Grundsätze und eine Kasuistik betreffend die Befugnis und die Verfahrensweise von Untersuchungsausschüssen bei der Aufklärung von Sachverhalten privaten Gepräges aufgestellt, namentlich den Begriff des öffentlichen Interesses.

2. Erfordernis des Öffentlichen Interesses

Allgemein dient der Begriff des öffentlichen Interesses dazu, staatliche von privaten Bereichen bezüglich der ihnen jeweils zugewiesenen Handlungsrechte sowie zum Schutz des Einzelnen voneinander abzugrenzen und damit auch natürliche und juristische Personen davor zu schützen, beliebig in parlamentarische Untersuchungen einbezogen zu werden.[59] Im Untersuchungsausschussrecht wurde dieser Begriff relevant, nachdem Untersuchungsausschüsse wiederholt das Verhalten von Privaten mittelbar und unmittelbar zum Gegenstand ihrer Untersuchungen gemacht haben. Soweit sich die Untersuchung unmittelbar auf die Bereiche Regierung und Verwaltung konzentriert, findet das Merkmal des öffentlichen Interesses wenig Beachtung und entfaltet auch kaum Relevanz.

a) Öffentliches Interesse als Zulässigkeitsvoraussetzung

Umstritten ist, ob das Vorliegen eines öffentlichen Interesses zwingende Voraussetzung für die Untersuchung privater Bereiche durch parlamentarische Untersuchungsausschüsse ist. Diese Frage wird in der Gesetzgebung und parlamentarischen Praxis sowie in der Literatur und Rechtsprechung unterschiedlich beantwortet. Soweit die Frage bejaht wird, herrscht zudem Streit

59 Vgl. *Bleckmann* Rn. 694; *Richter* S. 31 m.w.N.; a.A. Maunz-Dürig/*Klein* Art. 44, Rn. 112 ff., der das Kriterium des öffentlichen Interesses als nicht konkretisierbar ansieht.

über die Konturen des öffentlichen Interesses als Zulässigkeitsvoraussetzung. Die einzelnen Standpunkte werden in der Folge dargestellt:

(1) Gesetzgebung und parlamentarische Praxis

Im PUAG ist das Vorliegen eines öffentlichen Interesses als Zulässigkeitskriterium nicht kodifiziert. Gemäß § 1 Abs. 3 PUAG ist ein Untersuchungsausschuss im Rahmen der verfassungsmäßigen Zuständigkeit des Bundestages zulässig. Damit hat der Gesetzgeber lediglich eine Selbstverständlichkeit, nicht jedoch auch die vom BVerfG zuvor seit längerem gebrauchten Formulierungen übernommen, wonach sowohl solche Untersuchungen ausgenommen sind,

> „an deren parlamentarischer Behandlung kein öffentliches Interesse von hinreichendem Gewicht besteht",[60]

> „als auch solche, die entweder nicht zu den Bundesaufgaben gehören (vgl. den Grundsatz des Art. 30 GG) oder in die ausschließliche Kompetenz anderer Verfassungsorgane fallen."[61]

Bei Betrachtung der Entstehungsgeschichte des Art. 44 GG und dessen Vorläufer, Art. 34 WRV, wird jedoch deutlich, dass seitens des Gesetzgebers und der Parlamentarier davon ausgegangen wird, dass es sich bei dem Zulässigkeitskriterium des öffentlichen Interesses um eine „Selbstverständlichkeit" handelt, dessen Aufnahme in den Verfassungstext eine „Tautologie" bedeutet hätte.[62] Die Aufnahme in den Verfassungstext wurde als entbehrlich, weil überflüssig, angesehen. Es bestand kein Zweifel daran, dass jegliche parlamentarische Untersuchung an der ungeschriebenen Anforderung des öffentlichen Interesses zu messen ist.[63]

Sofern daher – wie von *H.-P. Schneider*[64] – aufgrund der Nichtberücksichtigung des öffentlichen Interesses im PUAG vertreten wird, dass von dem Erfordernis des öffentlichen Interesses durch den Bundesgesetzgeber Abstand genommen worden sei, geht diese Ansicht fehl. Denn weder daraus noch aus der Tatsache, dass der Bundesgesetzgeber anders als nahezu alle Landesgesetzgeber[65] das Erfordernis des öffentlichen Interesses nicht aufge-

---

60 BVerfGE 67, 100, 140 *Flick-Ausschuss*.

61 BVerfGE 67, 100, 139 *Flick-Ausschuss*; BVerfGE 77, 1, 44 *Neue Heimat-Ausschuss*.

62 Vgl. *Richter* S. 32; *Wiefelspütz* S. 52.

63 Vgl. Nachweise bei *Wiefelspütz* S. 52.

64 *H.-P. Schneider* NJW 2001, 2604, 2605, 2607.

65 Die Bundesländer Baden-Württemberg (§ 1 Abs. 1 UAG BW), Bayern (Art. 2 Abs. 1 UAG Bayern), Brandenburg (§ 1 UAG Brbg.), Bremen (§ 1 Abs. 1 UAG Bremen), Hamburg (§ 1 Abs. 1 UAG Hamburg), Mecklenburg-Vorpommern (§ 1 Abs. 1 UAG MV), Nordrhein-Westfalen (§ 1 UAG NRW), Rheinland-Pfalz (§ 1 Abs. 1 UAG

nommen hat, kann abgeleitet werden, dass der Bundesgesetzgeber auf dieses Erfordernis verzichten wollte. Vielmehr ist der Gesetzesbegründung zu entnehmen, dass das öffentliche Interesse als zwingende Zulässigkeitsvoraussetzung angesehen wird.[66] Der Gesetzgeber knüpft insofern an die skizzierte Tradition an, nach der das Erfordernis des öffentlichen Interesses als Selbstverständlichkeit unterstellt wird.

Demzufolge haben Untersuchungsausschüsse die Aufgabe, Sachverhalte zu untersuchen, deren Aufklärung im öffentlichen Interesse liegen. Aus Sicht der Parlamente stellt das öffentliche Interesse sowohl eine positive Voraussetzung für die Einsetzung als auch ein die Beweiserhebung begrenzendes Element dar. Es bezweckt zu verhindern,

> „dass einzelne Bürger, gesellschaftliche Gruppen und Einrichtungen oder auch die öffentliche Verwaltung ohne hinreichenden Anlass, gewissermaßen beliebig, in Untersuchungen und Ermittlungen einbezogen werden, bei denen einerseits (...) die Pflicht zur Vorlage von Akten und Unterlagen, zum persönlichen Erscheinen und zur Aussage besteht, andererseits aber auch Vorgänge und Verhältnisse, die die Privatsphäre und die Sphäre der eigenen persönlichen oder wirtschaftlichen Betätigung berühren, in die Ermittlungen und Erörterungen einbezogen werden können.“[67]

Im Rahmen des *Antes-Untersuchungsausschusses* des Abgeordnetenhauses von Berlin waren insoweit Gegenstand des vom öffentlichen Interesse getragenen Untersuchungsgegenstandes nach Auffassung des Abgeordnetenhauses dementsprechend nur solche Tatsachen, die in einem Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Grundstücke oder Mittel, öffentlichen Genehmigungsverfahren, Einflussnahmen staatlicher Stellen oder Zuwendungen an der Berliner Verwaltung sowie der politischen Parteien angehörende Personen, sofern diese Zuwendungen im Hinblick auf öffentliche Entscheidungen im Bau- und Grundstücksbereich erfolgten. Zur Notwendigkeit des Vorliegens eines öffentlichen Interesses an der Beweiserhebung führte das Abgeordnetenhaus im Übrigen aus, die Beweiserhebung müsse

---

Rh.-Pf.), (Sachsen § 1 Abs. 1 UAG Sachsen), Sachsen-Anhalt (§ 1 Abs. 1 UAG LSA), Schleswig-Holstein (§ 1 Abs. 1 UAG Schl.-H.) und Thüringen (§ 1 Abs. 1 UAG Thüringen) regeln das Erfordernis des öffentlichen Interesses als Zulässigkeitsvoraussetzung für die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ausdrücklich. Danach haben Untersuchungsausschüsse der Landtage die Aufgabe, Sachverhalte zu untersuchen, deren Aufklärung im öffentlichen Interesse liegen. Allein das UAG Berlin erwähnt das öffentliche Interesse im Gesetz weder als positive Voraussetzung für die Einsetzung noch als ein die Beweiserhebung begrenzendes Element. Allerdings wurde die Notwendigkeit des Vorliegens eines öffentlichen Interesses von Untersuchungsausschüssen des Abgeordnetenhauses von Berlin in der Vergangenheit anerkannt (vgl. *Antes-Untersuchungsausschuss*, Abghs.-Drs. 10/1297, 14).

66 So auch *Wolf* S. 64 f.; BT-Drs. 14/5790, 14.

67 Abghs.-Drs. 10/1297, 14 *Antes-Ausschuss*.

„vom öffentlichen Interesse gedeckt sein. Denn, hätte ein Untersuchungsausschuss die allgemeine Befugnis, ohne besonderen Anlass (...), die gesamte Tätigkeit der Exekutive, einer Privatperson oder einer privaten Vereinigung – wozu aufgrund ihrer Rechtsform auch Parteien und parteinahe Stiftungen zu zählen sind – zu überprüfen, so würde dies über die Grenzen des dem Parlament zustehenden Kontrollrechts hinausgehen (BayVerfGH Bd. 30, S. 66). Bezieht sich ein Antrag daher ausschließlich auf eine Angelegenheit von privatem Interesse – wozu auch Spendeneingänge an politische Parteien gehören, sofern diese keinerlei Bezüge zu öffentlichen Vorgängen besitzen –, so liegt er grundsätzlich außerhalb des Untersuchungsauftrages, weil dieser – schon von den verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Parlamentes selbst her gesehen – nicht in einen streng privatrechtlichen Bereich eingreifen darf. Auch aus diesem Grunde erscheint daher ein Antrag auf „flächendeckende Offenbarung" aller Parteispenden nicht vom Untersuchungsauftrag gedeckt."[68]

Diese Rechtsauffassung vertrat das Abgeordnetenhaus beispielsweise auch im sog. *Wuhlheide-Ausschuss* der 13. Wahlperiode.[69] Gegenstand des Untersuchungsausschusses war dort u.a., inwiefern zwischen der Entwicklung des *Wuhlesportparks* und der Entschuldung des *1. FC Union Berlin* bzw. dessen Aufstieg in die Bundesliga und dessen Unterstützung durch das Bundesland Berlin ein Zusammenhang bestand.[70] Ziel der Untersuchung war gerade nicht eine Ausforschung des allgemeinen Geschäftsverhaltens des privatrechtlich organisierten Vereins *1. FC Union*, sondern die Aufklärung, ob Verträge zwischen dem Bundesland Berlin und dem *1. FC Union* bzw. der Firma *Albrecht* den Lizenzanträgen des *1. FC Union* beim *DFB* zum Beleg für die Stabilisierung der wirtschaftlichen Situation des Vereins beigefügt wurden. Hintergrund für die Untersuchungen beim *1. FC Union* waren die umfangreichen vertraglichen Beziehungen zur politischen und wirtschaftlichen Unterstützung des Vereins durch das Bundesland Berlin, die auch im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG zum *Neue Heimat-Ausschuss* und zum *Flick-Ausschuss* ein hinreichendes öffentliches Interesse begründen.[71]

In Gesetzgebung und parlamentarischer Praxis ist das Erfordernis des öffentlichen Interesses als Zulässigkeitsvoraussetzung der Einsetzung von privatgerichteten *Missstands-Enquêten* allgemein anerkannt und wird soweit ersichtlich nicht angezweifelt. Es wird seit längerem auch als unabdingbares Gegenstück zur Erweiterung des Gegenstandsbereiches parlamentarischer Untersuchungen und zur inzwischen medial gewordenen Öffentlichkeit dieser Untersuchungen angesehen.[72]

---

68 Abghs.-Drs. 10/1297, 15 *Antes-Ausschuss*.

69 Abghs.-Drs. 13/2745 *Wuhlheide-Ausschuss*.

70 Vgl. Abghs.-Drs. 13/2745, Anlage 6 *Wuhlheide-Ausschuss*.

71 Vgl. Abghs.-Drs. 13/2745 *Wuhlheide-Ausschuss*.

72 *Böckenförde* AöR 1978, 1, 15; *Achterberg/Schulte* in von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2 Art. 44, Rn. 25.