Das Verfahren der Parlamentarischen Untersuchung nach Artikel 44 des Grundgesetzes unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses zur Gerichtsbarkeit

DEUTSCHER BUNDESTAG
Bibliothek
534418

Referent: Prof. Dr. Nipperdey
Korreferent: Prof. Dr. Peters

Tag der mündlichen Prüfung: 25.2.1957

Das Verfahren der Parlamentarischen Untersuchung nach Artikel 44 des Grundgesetzes unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses zur Gerichtsbarkeit

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

einer Hohen Rechtswissenschaftlichen Fakultät

der Universität Köln

vorgelegt von

Friedrich Halstenberg

Rechtsanwalt

aus Bonn

Mit 9992 Deutscher Bundestag 25. 3. 58

Seite

Gliederung

EINLEITENDE ÜBERLEGUNGEN

I. Anlass und Ziel der Arbeit 1

II. Die rechtspolitische Problematik 5

Erster Teil

DAS FÜR DIE PARLAMENTARISCHE UNTERSUCHUNG UND IHR VERHÄLTNIS ZUR GERICHTSBARKEIT GELTENDE RECHT 19

A. Die Staatsrechtliche Funktion des parlamentarischen Untersuchungsrechtes

I. Der verfassungsrechtliche Grundbegriff des parlamentarischen Untersuchungsrechtes 19

1.) Der rechtsverleihende Inhalt des Art.44 GG 19

2.) Zur Methode der Begriffsklärung 20

3.) Die "Untersuchung" als Arbeitsmethode und Rechtsinstitut 22

4.) Das parlamentarische Untersuchungsrecht 24

5.) Ergebnis: Begriffsdefinition des parlamentarischen Untersuchungsrechtes 27

II. Der Gegenstand der parlamentarischen Enquête im Bundestag 28

1.) Abhängigkeit von der sachlichen Hauptzuständigkeit des Parlaments 28

2.) Zuständigkeitsabgrenzung gegenüber Exekutive und Rechtsprechung 29

Seite

3.) Zuständigkeitsabgrenzung gegenüber den Landesparlamenten 31

4.) Allzuständigkeit des Bundesparlaments? 32

III. Der Zweck der parlamentarischen Enquête 34

1.) Abhängigkeit von der funktionellen Hauptzuständigkeit des Bundestages 34

2.) Systematik der Enquêtearten 36

3.) Die zulässigen Enquêtezwecke 38

4.) Die unzulässigen Enquêtearten 44

5.) Zusammenfassung: Zweck und staatsrechtliche Funktion des parl.Untersuchungsrechts 50

IV. Die parlamentarische Untersuchung und die verfassungsrechtlichen Rechtsprechungsgarantien 51

1.) Die parl.Untersuchung:keine Rechtsprechung 52

2.) Der Untersuchungsausschuss: kein Ausnahmegericht 54

3.) Die parl. Untersuchung und die Strafgerichtsbarkeit 55

4.) Die parl. Untersuchung und die richterliche Unabhängigkeit 58

5.) Zusammenfassung: Das staatsrechtliche Verhältnis zwischen der parl.Untersuchung und der Gerichtsbarkeit 62

B. Das parlamentarische Untersuchungsverfahren 64

I. Vorbemerkungen zum Untersuchungsverfahrensrecht 64

1.) Die justizförmige Wahrheitserforschung in der parl. Untersuchung 64

2.) Die "sinngemässe Anwendung" der strafprozessualen Vorschriften 66

II. Organe und Beteiligte des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens 69

1.) Organe des parl.Untersuchungsverfahrens 69

a) Der Bundestag 69

Seite

b) Der Untersuchungsausschuss 69
c) Die antragstellende Minderheit 73
2.) Sonstige am parl.Untersuchungsverfahren unmittelbar oder mittelbar Beteiligte 73

III. Die Anwendbarkeit der strafprozessualen Grundsätze im parl. Untersuchungsverfahren 75

1.) Wahrheitsermittlung von Amts wegen 75
a) Bindung des Untersuchungsausschusses an den Einsetzungsbeschluss 75
b) Umfang der Beweisaufnahme 76
c) Beweisantragsrechte 77

2.) Der Unmittelbarkeitsgrundsatz 79

3.) Die Öffentlichkeit der Beweisaufnahme 80
a) Die Regelung des Art.44 I GG und dessen Diskussion im Parlamentarischen Rat 80
b) Für und wider die Öffentlichkeit der parl.Untersuchung streitende Gründe 81
c) Der Ausschluss der Öffentlichkeit in Sonderfällen 85

IV. Die Beweismittel der parlamentarischen Untersuchung (Mitwirkungspflichten privater Auskunftspersonen) 86

1.) Der Strengbeweis 86
a) Zeugenbeweis 87
b) Vereidigung von Zeugen 88
c) Sachverständigengutachten 89
d) Urkundenbeweis 89
e) Augenscheinsbeweis 89
f) Editionspflicht 90

2.) Der Freibeweis 94
a) Zulässigkeit des Freibeweises in der parl. Untersuchung 94
b) Die eidesstattliche Versicherung 95
c) Erhebungen durch privatrechtliche Beauftragte 97
d) Amtliche Auskünfte 97

Seite

V. Die Auskunftsverweigerung- und Schweigerechte privater Auskunftspersonen 98

1.) Zeugnisfähigkeit des Betroffenen in der Enquête mit generellem Ermittlungszweck 99

2.) Zeugnisunfähigkeit und Schweigerecht des parlamentarisch Beschuldigten in der Enquête mit personell-bestimmtem Ermittlungszweck 100

3.) Zeugnisfähigkeit und Aussageverweigerungsrecht des (nur) strafrechtlich Beschuldigten als Zeuge in der parl. Untersuchung 102

4.) Sonderstellung der Beweispersonen des Strafverfahrens in der parl.Untersuchung? 105

5.) Die allgemeinen Auskunftsverweigerungsrechte in der parl.Untersuchung 106

VI. Die Zwangsbefugnisse der Untersuchungsausschüsse gegenüber privaten Auskunftspersonen 108

1.) Rechtspolitische Rechtfertigung der Zwangsanwendung in der parl. Untersuchung 108

2.) Der Zeugniszwang 110

3.) Der Eides-, Gutachten- u.Editionszwang 115

4.) Physischer Zwang gegen Personen 115

a) Vorführung von Zeugen 116

b) Vorführung des "Beschuldigten" 117

c) Vorläufige Festnahme u.Verhaftung 119

5.) Zwangsmittel zur Sicherstellung sachlicher Beweisgegenstände 120

a) Allgemeines zur Zulässigkeit von Beweissicherungsmassnahmen 120

b) Die Beschlagnahme 123

c) Die Durchsuchung 126

6.) Die sitzungspolizeilichen Zwangsbefugnisse 128

a) Anwendbarkeit der Bestimmungen des GVG 128

b) Aufrechterhaltung der Ordnung durch den Vorsitzenden 129

c) Entfernung von Störern 129

d) Verhaftung von Störern 130

e) Festhaltung von Störern 130

f) Ungebührstrafen 131

g) Vorläufige Festnahme in der Sitzung 132

Seite

VII. Mitwirkungspflichten anderer Staatsorgane in der parlamentarischen Untersuchung 133

1.) Allgemeine Vorbemerkungen 133

2.) Aussagegenehmigung und Aktenherausgabe 135

a) Die strafprozessuale Regelung (§§ 54, 96 StPO) 135

b) Die Anwendbarkeit der strafprozessualen Regelungen in der parl.Enquête 139

c) Ergebnis 143

aa) Vernehmung von Polizeibeamten 143

bb) Vernehmung von Staatsanwälten 143

cc) Vernehmung von Richtern 144

dd) Überlassung von Strafakten 145

3.) Aussagegenehmigung für Sachverständige 145

4.) Gestellung in Haft befindlicher Zeugen 145

5.) Rechtshilfe 147

6.) Amtshilfe 149

VIII. Rechtsmittel und Rechtsbehelfe im parlamentarischen Untersuchungsverfahren 150

1.) Rechtsbehelfe des Untersuchungsausschusses gegenüber der Verweigerung der Aussagegenehmigung etc. 150

2.) Rechtsbehelfe um Amts- und Rechtshilfe ersuchter Behörden 150

3.) Rechtsbehelfe privater Auskunftspersonen gegen verfahrensleitende Beschlüsse des Untersuchungsausschusses 150

4.) Rechtsbehelfe der Auskunftspersonen im Rechtshilfeverfahren 152

5.) Gerichtliche Überprüfung des Schlussberichtes? 152

C. Die Schlussberichte des Untersuchungsausschusses und deren Verhältnis zu den Strafurteilen 153

I. Der Inhalt des Schlussberichtes 153

Seite

1.) Zulässigkeit und Notwendigkeit des Schlussberichtes 153

2.) Zusammenfassung und logische Beurteilung der Ermittlungsergebnisse 154

3.) Vorschlags- und Antragsrecht des Untersuchungsausschusses 154

4.) Keine Entscheidungsbefugnis des Untersuchungsausschusses 155

II. Das Verhältnis zwischen Gerichtsurteilen und den Untersuchungs-Schlussberichten 155

1.) Bindung des Untersuchungsausschusses an strafgerichtl.Sachverhaltsfeststellungen? 155

a) Feststellungswirkung der Strafurteile? 155

b) Zulässigkeit der Verwertung gerichtlicher Erkenntnisse u.Beweisergebnisse 159

c) Befugnis zur Aussetzung des parl.Untersuchungsverfahrens 159

2.) Bindung der Gerichte an die Sachverhaltsfeststellungen des Untersuchungsausschusses? 160

D. Schlussbemerkungen zum Ersten Teil 164

Zweiter Teil

PRAKTISCHE ERFAHRUNGEN UND DARAUS HERZULEITENDE VORSCHLÄGE

DE LEGE FERENDA 166

A. Fragen der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eingeleiteter parlamentarischer Untersuchungen 168

I. Die Untersuchungsgegenstände 168

II. Die Untersuchungszwecke 168

1.) Gesetzgebungsenquêten 169

2.) Verwaltungsenquêten 170

Seite

3.) Immunitätsenquêten 171
4.) Bedenkliche Nebenzwecke 171

III. Die Schlussberichte der Untersuchungsausschüsse 173

IV. Ursachen festgestellter Kompetenzüberschreitungen - Geeignete Gegenmaßnahmen 176
1.) Die Behandlung von Minderheitsanträgen 177
2.) Fixierung des Beweisthemas im Einsetzungsbeschluss 178
3.) Bestimmung des Untersuchungszweckes im Einsetzungsbeschluss 178
4.) Ausschaltung unzulässiger Nebenzwecke 179

B. Verfahrensrechtliche Fragen in der bisherigen Praxis des parlamentarischen Untersuchungsrechts. 181

I. Übersicht der untersuchten Fälle 181

II. Die in der Praxis wichtigsten Berührungspunkte 182
1.) Vernehmung von Richtern u.Staatsanwälten 183
2.) Aktenherausgabe und Aussagegenehmigung 184
3.) Vernehmung im Strafprozess benötigter Zeugen 184

III. Die Vorschläge de lege ferenda
1.) Aussetzung des parl.Untersuchungsverfahrens im Falle gleichzeitig schwebender Strafverfahren? 185
2.) Ausschluss der Öffentlichkeit bei der Vernehmung der im Strafprozess benötigten Zeugen und des Beschuldigten? 187
3.) Verbot vorzeitiger Verlautbarungen durch Ausschussmitglieder 188
4.) Einzelvernehmung im Strafprozess benötigter Zeugen 189
5.) Beseitigung der Zeugenvereidigung 189

Seite

6.) Besondere Qualifikation des UA.-Vorsitzenden 190

7.) Fakultative Voruntersuchung 190

8.) Aussagegenehmigung und Aktenherausgabe 191

9.) Rechtsbehelfe gegen verfahrensleitende Beschlüsse des UA. 192

C. Zusammenfassende Schlussbetrachtung 194

1.) Keine Notwendigkeit grundsätzlicher Rechtsänderungen für die parl. Untersuchung 194

2.) Zweckmässigkeit positiv-rechtlicher Kodifizierung des geltenden Rechts 194

3.) Rechtsänderungen und -ergänzungen in Detailfragen 195

4.) Notwendigkeit der Gesetzesform für eine Neuregelung des parl.Untersuchungsverfahrens 195

D. Leitsätze zu einem Gesetz über das parlamentarische Untersuchungsverfahren 196

Anhang:

Übersicht und Fundstellenverzeichnis seit 1919 in Deutschland eingeleiteter parlamentarischer Untersuchungen 209

I. Deutscher Reichstag 1919 - 1932 210

II. Landtage 1919 - 1932 (Auszug) 212

III. Deutscher Bundestag 1950 - 1954 214

IV. Landtage 1948 - 1954 215

L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

A l s b e r g, Max: Empfiehlt sich eine Abänderung der Bestimmungen über parlamentarische Untersuchungsausschüsse, um den ungestörten Verlauf des Strafverfahrens und die Unabhängigkeit des Richtertums sicherzustellen? Gutachten.
Verhandlungen des 34. Deutschen Juristentages, I. Band, Berlin 1926 (S.332 ff).

A n s c h ü t z, Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11.8.1919, 13. Auflage, Berlin 1930

A r n o l d: Behördenakten als Beweismittel im Zivilprozess, NJW 1953, S. 1283

B e l l , Hans: Untersuchungsausschüsse, Staatslexikon, Bd.V, Freiburg 1932

B o n n e r K o m m e n t a r zum Grundgesetz, erläutert von Abraham, Bühler, Dennewitz, Herrfahrdt, Holtkotten, Kern, Laun, Meder, Meißner, Menzel, Schneider, Seupin, Wernicke; Hamburg 1950

B o v e n s i e p e n: Das Briefgeheimnis, in "Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung", I.Bd., 1929

B ü h l e r, Ottmar: Die Reichsverfassung, II. Auflage, Leipzig 1927

C h r z e s c i n s k i: Untersuchungsausschüsse DJZ 1925, Sp. 1074 ff.

C o m m a g e r , Henry, Steele: Die Rechte der Minderheit im Rahmen der Mehrheitsherrschaft, Wiesbaden 1947

D a h s: Die Stellung des Richters im Bonner Grundgesetz, NJW 1949, S.688

D e h n e w i t z , Bodo: Die Verfassungen der modernen Staaten, I.Bd., Hamburg 1947

D o c h o w, Adolf : Der Zeugniszwang, Jena 1877

D r e x e l i u s , Wilhelm und W e b e r , Renatus: Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Hamburg 1953.

E x n e r, Franz : Strafverfahrensrecht, Berlin 1947

E s c h e n b u r g, Theodor : Verfassung und Verwaltungsaufbau des Südweststaats, Stuttgart 1952

F i g g e , Robert : Die Bedeutung des Bonner Grundgesetzes für die praktische Rechtspflege, Celle 1950

F i n g e r , August : Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Stuttgart 1923

F r a e n k e l : Diktatur des Parlaments? Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, öffentliche Meinung und Schutz der Freiheitsrechte. Zeitschrift für Politik, NF 1, Heft 2/1954, S.99-130

F o r s t h o f f , Ernst : Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd.I, München und Berlin 1950

F r i e d r i c h , Carl : Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Göttingen 1953

F r i e s e n h a h n , Ernst : Über Begriff und Arten der Rechtsprechung unter besonderer Berücksichtigung der Staatsgerichtsbarkeit nach dem Grundgesetz und den westdeutschen Landesverfassungen, Festschrift für Thoma, Tübingen 1950

F ü s s l e i n , Rudolf, Werner : Deutsche Verfassungen, Berlin 1951

G e b h a r d , Ludwig : Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11.8.1919, Berlin 1932

G e i g e r , Willi : Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, Kommentar, Berlin 1952

Geller, Gregor und Kleinrahm, Kurt : Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Göttingen 1950

Gerland, Heinrich : Die Beziehungen zwischen dem Parlament und den Gerichten in England, Berlin-Leipzig 1928

von Gierke, Otto : Deutsches Privatrecht, Bd.I, Leipzig 1895

Giese, Friedrich : Grundgesetz, II.Auflage, Frankfurt 1951

Grau, Fritz : Empfiehlt sich eine Abänderung der Bestimmungen über parl. Untersuchungsausschüsse, um den ungestörten Verlauf des Strafverfahrens und die Unabhängigkeit des Richtertums sicherzustellen? Archiv für Öffentliches Recht, Neue Folge Bd.12, 1927, S. 123 ff.

Hachenburg, Max : Untersuchungsausschüsse in DJZ 1919, Sp. 987; 1920, Sp.102; 1925, Sp.1854

Hatschek, Julius : Deutsches und Preussisches Staatsrecht, Bd.I, Tübingen 1922

Hatschek, Julius : Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, I. Teil, Berlin 1915

Hatschek, Julius : Englisches Staatsrecht, I.Bd., Tübingen 1905

Hatschek, Julius : Reichsstaatsrecht, Berlin 1923

Heck, Karl : Das parlamentarische Untersuchungsrecht, Tübinger Abhandlungen zum öffentlichen Recht, 7. Heft, 1925

Helfritz, Hans: Allgemeines Staatsrecht, Berlin 1949

Jacobi, Erwin : Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, Bericht, Verhandlungen des 34. Deutschen Juristentages, II.Bd., 1927, S. 69 ff.

Jahrreiß, Hermann : Die Rechtspflege im Bonner Grundgesetz, Verhandlungen des 37. Deutschen Juristentages, Tübingen 1950

Jellinek, Georg : Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Berlin 1914

Jellinek, Walter: Revolution und Reichsverfassung in Jahrbuch des Öffentl.Rechts, Bd.9, 1920, S. 89 ff.

Jellinek, Walter : Verwaltungsrecht, III. Aufl., Offenburg 1948

Kahl, Wilhelm : Untersuchungsausschuss und Staatsgerichtshof, DJZ, 25. Jahrgang, 1920, S.1 ff.

Kaufmann, Erich : Untersuchungsausschuss und Staatsgerichtshof, Berlin 1920

Kern, Eduard : Der gesetzliche Richter, Berlin 1927

Kern, Eduard : Die Rechtspflege, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. II, S.95, 1935

Klems : Die Richteranklage im Grundgesetz, Juristische Dissertation Heidelberg, 1950

Köchling : Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und richterliche Unabhängigkeit, DJZ 1928, S.590

Koellreutter, Otto : Parlament und Verwaltung, DJZ 1941, S. 858 ff.

Koellreutter, Otto : Deutsches Staatsrecht, Stuttgart 1953.

Kohlrausch, Eduard und Lange, Richard: Strafgesetzbuch, 39.u.40.Aufl., Berlin 1950

Laband, Paul : Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd.II, Tübingen 1913

Lammers, Hans-Heinrich : Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, II.Bd., 1932, S. 454 ff.

Lammers, Hans-Heinrich und Simons, Walter: Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes, Bd. I, Berlin 1929

Laun, Rudolf: Heteronomes und autonomes Rechts, Akademische Rundschau, Hamburg, I.Jahrgang, 1946/47, Nr.9

Laun, Rudolf: Allgemeine Staatslehre, 7.Aufl., Hamburg 1948

Lewald, Walter: Enquêterecht und Aufsichtsrecht, Archiv des Öffentl.Rechts, Neue Folge, Bd. 5, 1923, S. 269 ff.

Löwe, Ewald und Rosenberg: Die Strafprozessordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz, 20. Aufl., Berlin 1953

Lucas, Hermann: Die Behandlung von Beweisanträgen vor parl. Untersuchungsausschüssen, AÖR, Bd.8 NF, S.341 ff.

Lucas, Hermann: Die Strafgewalt parl. Untersuchungsausschüsse, Juristische Rundschau, 2.Jahrgang, 1926, Sp. 317 ff.

v. Mangoldt, Hermann: Das Bonner Grundgesetz, Berlin 1953

Maunz, Theodor: Deutsches Staatsrecht, München 1951, S. 199, 247

Maurach, Reinhardt: Grundriss des Strafrechts, Allgemeiner Teil, Wolfenbüttel 1948

Maurach, Reinhardt: Deutsches Strafrecht, Karlsruhe 1954

Nawiasky, Hans: Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1950

Nawiasky, Hans: Die Verfassung des Freistaates Bayern, Handkommentar, München 1948 mit Ergänzungsband, München 1953

N e b i n g e r , Robert : Die Verfassung von Württemberg-Baden, Kommentar, Stuttgart 1948

N e u m a n n - N i p p e r d e y - S c h e u n e r : Die Grundrechte, Berlin, 1954

N i e t h a m m e r : Der Kampf um die Wahrheit im Strafverfahren. Tagung Deutscher Juristen, Bad Godesberg, Reden und Vorträge, 1947, S. 184 ff.

P e t e r s , Karl : Strafprozess, Lehrbuch, Karlsruhe 1954

P e t e r s , Hans : Die Gewaltenteilung in moderner Sicht, Köln u. Opladen 1954

P e t e r s , Hans : Lehrbuch der Verwaltung, Berlin 1949

P o e t z s c h - H e f f t e r , Fritz: Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, Jahrbuch des Öffentlichen Rechts, Bd.13, 1925, S.121 f. Bd.17, 1929, S.75 ff.; Bd. 21, 1934, S.88

P o e t z s c h - H e f f t e r , Fritz: Handkommentar zur Reichsverfassung, III. Auflage, Berlin 1928

P o e t z s c h - H e f f t e r , Fritz: Zwei Urteile des Staatsgerichtshofes über Untersuchungsausschüsse, Archiv für Öffentliches Recht, Neue Folge, Bd. 4, 1922, S. 210 ff.

R o s e n b e r g Werner : Empfiehlt sich eine Abänderung der Bestimmungen über parlamentarische Untersuchungsausschüsse, um den ungestörten Verlauf des Strafverfahrens und die Unabhängigkeit des Richtertums sicherzustellen? Verhandlungen des 34.Deutschen Juristentages, Bd.I, 1926, S.3 ff.

R o s e n b e r g , Werner: Parlamentarische und gerichtliche Untersuchungen, DJZ 1925, Sp.635 ff.

S c h a c h t e l , Charlotte : Die sinngemässe Anwendung der Strafprozessordnung auf das Verfahren der Untersuchungsausschüsse, Juristische Dissertation Heidelberg, 1927

Schmidt, Eberhardt : Lehrkommentar zur Strafprozessordnung und zum Gerichtsverfassungsgesetz, Göttingen 1952

Schmidt, Eberhardt : Unabhängigkeit der Rechtspflege, Tagung Deutscher Juristen, Bad Godesberg, Reden und Vorträge, 1947

Schütze : Die Behandlung von Beweisanträgen vor parlamentarischen Untersuchungsausschüssen nach der Preussischen Verfassung, Archiv für Öffentliches Recht, Neue Folge, Bd.7, 1924, S. 358 ff.

Schönke, Adolf : Zivilprozessrecht, 5.Auflage, Karlsruhe 1948

Schwarz : Strafprozessordnung, 15. Auflage, München 1953

Smend, Rudolf : Verfassung und Verfassungsrecht, München 1928

Stein, Friedrich : Grundriss des Zivilprozessrechts, Tübingen 1921

Stier - Somlo, Fritz : Deutscher Juristentag, JW 1926

Stier - Somlo, Fritz : Untersuchungsausschüsse in Handbuch des Rechts, Bd.6, S.284 ff.

Süsterhenn, Adolf und Schäfer, Hans : Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Koblenz 1950

Thoma, Richard : Grundriss der allgemeinen Staatslehre, Bonn 1948

Thoma, Richard : Grundbegriffe und Grundsätze, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, II.Bd., 1932, S.118 ff.

Vogels, Alois : Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Stuttgart 1951

W a l d e c k e r , Ludwig : Die Verfassung des Freistaates Preussen, 2.Auflage, Berlin 1928

W e b e r , Max : Gesammelte politische Schriften, München 1921

W o l f : Das Verfahren bei Freiheitsentziehungen, Öff.Verw., 1951, S. 313

W u n d e r l i c h : Empfiehlt sich eine Abänderung der Bestimmungen über die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse? DJZ 1926, S.1261

Z w e i g , Erich : Die parlamentarische Enquête nach Deutschem und Österreichischem Recht, Zeitschrift für Politik, 6.Bd., 1913

Materialien, Niederschriften, Drucksachen

Deutscher Reichstag

Stenographische Sitzungsberichte (RT-StenBer.S...) mit Angabe der Wahlperiode (WP.)

Drucksachen (RT-Drucks.Nr...) mit Angabe der Wahlperiode (WP.)

Preussischer Landtag

Stenographische Sitzungsberichte (Preuß.LT.StenBer.S..) mit Angabe der Wahlperiode

Drucksachen (Preuß.LT.Drucks.Nr..) mit Angabe der Wahlperiode

Parlamentarischer Rat

Stenographische Sitzungsberichte der Plenarberatungen (Parl.Rat StenBer.S...)

Sitzungsberichte des Hauptausschusses (Parl.Rat HA.)

Sitzungsberichte des Organisationsausschusses (Parl.Rat Org.Aussch.)

- jeweils unter Angabe der lfd.Nr. der Sitzungen -

Deutscher Bundestag, I. Wahlperiode

Stenographische Sitzungsberichte (BT-StenBer.S...)

Drucksachen (BT-Drucks.Nr...)

Abkürzungsverzeichnis

Anm.	Anmerkung
AÖR	Archiv für Öffentliches Recht
BBG	Bundesbeamtengesetz
BDO	Bundesdisziplinarordnung
BGBl	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Strafsachen
BMinG	Bundesministergesetz
BT	Deutscher Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DR	Deutsches Recht
DRZ	Deutsche Richterzeitung
Drucks.	Drucksache
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GO	Geschäftsordnung
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HA	Hauptausschuss (des parl.Rates)
Hdb.Dtsch.StR.	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
iVbdgm.	In Verbindung mit
Jahrb.öff.R.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JW	Juristische Wochenschrift
Ktr.	Kommentar
LT	Landtag
NJW	Neue Juristische Wochenschrift

MDR - - - - - - - - - -	Monatsschrift für Deutsches Recht
OGH.BZ - - - - - - - -	Oberster Gerichtshof für die Britische Zone
OGH.St. - - - - - - - -	Entscheidungen des Obersten Gerichtshofes in Strafsachen
Parl.Rat - - - - - - -	Parlamentarischer Rat
Prot. - - - - - - - - -	Protokoll
Pr.OVG - - - - - - - -	Preussisches Oberverwaltungsgericht Entscheidungen)
PU - - - - - - - - - -	Parlamentarische Untersuchung
PUR - - - - - - - - - -	Parlamentarisches Untersuchungsrecht
PURVerf. - - - - - - -	Parlamentarisches Untersuchungsverfahren
PVG - - - - - - - - - -	Preussisches Polizeiverwaltungsgesetz
RGBl - - - - - - - - -	Reichsgesetzblatt
RG - - - - - - - - - -	Reichsgericht
RGSt - - - - - - - - -	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
RGZ - - - - - - - - -	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RT - - - - - - - - - -	Deutscher Reichstag
StenBer. - - - - - - -	Stenographischer Sitzungsbericht
StGH - - - - - - - - -	Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich
StPO - - - - - - - - -	Strafprozessordnung
UA - - - - - - - - - -	Untersuchungsausschuss
VO 165- - - - - - - - -	Verordnung Nr.165 (Verwaltungsgerichtsbarkeit) für die Britische Besatzungszone
WP - - - - - - - - - -	Wahlperiode
WV - - - - - - - - - -	Weimarer Reichsverfassung
ZPO - - - - - - - - - -	Zivilprozessordnung
Ztschr.f.Pol. - - - - -	Zeitschrift für Politik

E I N L E I T E N D E Ü B E R L E G U N G E N .

I. Anlaß und Ziel der Arbeit.

Das parlamentarische Untersuchungsrecht des Bundestages ist in dem aus Artikel 34 der Weimarer Verfassung entwickelten Artikel 44 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland geregelt.

Artikel 34 WV [1] lautete:

> "(1) Der Reichstag hat das Recht und auf Antrag von einem Fünftel seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Diese Ausschüsse erheben in öffentlicher Verhandlung die Beweise, die sie oder die Antragsteller für erforderlich erachten. Die Öffentlichkeit kann vom Untersuchungsausschuß mit Zweidrittelmehrheit ausgeschlossen werden. Die Geschäftsordnung regelt das Verfahren des Ausschusses und bestimmt die Zahl seiner Mitglieder.
>
> (2) Die Gerichte und Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, dem Ersuchen dieser Ausschüsse um Beweiserhebungen Folge zu leisten; die Akten der Behörden sind ihnen auf Verlangen vorzulegen. Auf Erhebungen der Ausschüsse und der von ihnen ersuchten Behörden finden die Vorschriften der Strafprozeßordnung sinngemäß Anwendung, doch bleibt das Brief-, Post-, Telegraphen- und Fernsprechgeheimnis unberührt".

Als eine der bei der Anwendung dieser Vorschrift aufgetretenen jedoch positivrechtlich nicht beantworteten Fragen war das Verhältnis zwischen parlamentarischer Untersuchung und Strafgerichtsbarkeit in Wissenschaft und Praxis lebhaft umstritten.

Die aufgetauchten Zweifel und Schwierigkeiten zeichnen sich in folgenden beispielhaft angeführten Fragen ab: "Darf ein parlamentarischer Untersuchungsausschuß im

---

1) Die entsprechenden Bestimmungen der Verfassungen der Länder in der Weimarer Republik hatten im wesentlichen den gleichen Inhalt: Art. 8 Württemberg; Art. 38 Baden; Art. 23 Thüringen; Art. 46 Oldenburg; Art. 8 Anhalt; Art. 9 Schaumburg-Lippe; Art. 19 Mecklenburg-Strelitz; Art. 29 Preußen; Art. 26 Hamburg; Art. 52 Bayern; Art. 21 Sachsen; Art. 36 Hessen.

Strafverfahren benötigte Zeugen oder Richter und Staatsanwälte oder den strafrechtlich Beschuldigten selbst als Zeugen vernehmen und vereidigen oder von den Strafgerichten und Staatsanwaltschaften die Herausgabe der Akten noch nicht anklagereifer oder rechtskräftig abgeschlossener Strafverfahren verlangen?"

Diese Einzelfragen mündeten schließlich in die grundsätzliche Frage, ob es überhaupt zulässig sei, eine parlamentarische Untersuchung vor dem rechtskräftigen Abschluß eines denselben Sachverhalt betreffenden Strafverfahrens durchzuführen.

Das Bedenken, die parlamentarische Untersuchung strafrechtlich relevanter Sachverhalte gefährde den ungestörten Ablauf des Strafverfahrens und bedrohe die Unabhängigkeit des zur Aburteilung der Straftat allein berufenen Strafrichters, wurde von der einen Seite mit Leidenschaft vertreten und von der anderen Seite mit Entschiedenheit zurückgewiesen. Die Auseinandersetzung, welche alsbald nach der für das Deutsche Staatsrecht erstmaligen Statuierung [1] eines echten parlamentarischen Untersuchungsrechtes einsetzte, fand ihren Höhepunkt in der Mitte der zwanziger Jahre und ihren einstweiligen Abschluß auf dem 34. Deutschen Juristentag im Jahre 1926. Das hier begutachtete und diskutierte Thema lautete:

> "Empfiehlt sich eine Abänderung der Bestimmungen über parlamentarische Untersuchungsausschüsse, um den ungestörten Verlauf des Strafverfahrens und die Unabhängigkeit des Richtertums sicherzustellen?"

Weniger dem Umstande, daß die gestellte Frage schließlich von der Mehrheit der Teilnehmer des 34. DJT. verneint wurde oder daß überhaupt in der Sache allgemein Einhelligkeit erzielt worden wäre, als vielmehr der nach

---

1) Art. 34 und die entsprechenden Bestimmungen der Länderverfassungen stellen die erste Verwirklichung eines echten PUR im deutschen Staatsrecht dar; dem Vorläufer dieser Bestimmungen - Art. 82 der Preußischen Verfassung von 1850 - fehlten die dem echten PUR zugehörigen exekutivistischen Zwangsbefugnisse gegenüber Dritten und Behörden.

1926 selteneren Durchführung parlamentarischer Untersuchungen [1] war das in den folgenden Jahren zu beobachtende Nachlassen des besonderen wissenschaftlichen Interesses zuzuschreiben [2]. Eine gesetzliche Klarstellung der aufgetretenen Fragen erfolgte trotz mehrfacher Bemühungen unter der Herrschaft der Weimarer Verfassung nicht [3].

Der G r u n d g e s e t z g e b e r , dem sich die Möglichkeit bot, die Erfahrungen der Weimarer Republik zu verwerten und erkannte Mängel der Reichsverfassung zu vermeiden, hat die fragmentarische Kürze des Art. 34 WV. mit nur geringfügigen Änderungen und Ergänzungen in den Art. 44 GG übernommen.

Art. 44 GG lautet:

"(1) Der Bundestag hat das Recht und auf Antrag eines Viertels [4] seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen, der in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen [5] Beweise erhebt. Die Öffentlichkeit kann ausgeschlossen werden [6].

---

1) vgl. hierzu die Übersicht im Anhang S. 2o9 ff.

2) Die letzte feststellbare Dissertation (von Schachtel) stammt aus dem Jahre 1927. Späteren Datums ist nur noch die Darstellung von Lammers im Handbuch des Deutschen Staatsrechts aus dem Jahre 1932.

3) Ein im Reichstag eingebrachter Initiativantrag der Abg. Riesser-Heinze-Kahl vom 11.3.26 wurde zwar dem Rechtsausschuß überwiesen, gelangte jedoch nicht wieder an das Plenum zurück.

4) Art. 34^{I} WV: "eines Fünftels"

5) Art. 34^{I} WV: "die Beweise, die sie" (die Untersuchungsausschüsse) "oder die Antragsteller für erforderlich halten"

6) Art. 34^{I} WV: "Die Öffentlichkeit kann mit Zweidrittelmehrheit ausgeschlossen werden"

(2) Auf Beweiserhebungen finden die Vorschriften über den Strafprozeß [1] sinngemäß Anwendung. Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleibt unberührt.

(3) Gerichte und Verwaltungsbehörden sind zur Rechts- und Amtshilfe verpflichtet [2].

(4) Die Beschlüsse der Untersuchungsausschüsse sind der richterlichen Erörterung entzogen. In der Würdigung und Beurteilung des der Untersuchung zugrunde liegenden Sachverhaltes sind die Gerichte frei [3]".

Die durch Unterstreichungen und in den Anmerkungen näher bezeichneten Änderungen gegenüber Art. 34 WV zeigen, daß das Grundgesetz zu der das Thema dieser Arbeit bildenden, allerdings auch im Parlamentarischen Rat [4] ausgiebig diskutierten Frage ebensowenig wie die Weimarer Verfassung Stellung genommen hat [5]. Infolgedessen ist die Problematik im wesentlichen dieselbe geblieben [6]. Jedoch gibt der Umstand, daß eine von allgemeiner Anerkennung getragene Lösung unter der Herrschaft der Weimarer Verfassung nicht gefunden wurde und daß zwar die in Rede stehende Sonderbestimmung der Verfassung nur geringfügig, das Gesamtgefüge der Verfassung demgegenüber aber in mehrfacher Hinsicht nicht unwesentlich geändert wurde, Veranlassung, den erneuten Versuch einer wissenschaftlichen Klärung auf der Grundlage der heutigen staatsrechtlichen Gegebenheiten zu unternehmen.

---

1) Art. 34^{II} WV: "Die Vorschriften der Strafprozeßordnung"

2) Art. 34^{II} WV: "Die Gerichte und Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, dem Ersuchen dieser Ausschüsse um Beweiserhebungen Folge zu leisten; die Akten der Behörden sind ihnen auf Verlangen vorzulegen".

3) Eine gleichartige Vorschrift enthielt Art. 34 WV nicht.

4) U.a. in der 6. und 2o. Sitzung des Organisationsausschusses und der 2. Sitzung des Hauptausschusses.

5) Auch die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 28.1.1952 - BGBl II S. 389 enthält keine einschlägigen Bestimmungen; sie verweist lediglich in § 63 auf etwaige (künftig zu erlassende) besondere Bestimmungen für das P.U.-Verfahren.

6) Der Erlaß einer die vielfachen Zweifelsfragen klärenden Verfahrensordnung wurde u.a. von dem Bundeskanzler Dr.Adenauer in der 234.BT.Sitzung (StenBer.S.1o723,I.WP.)angeregt.

3. Die vorliegende Arbeit sieht ihre Aufgabe in erster Linie in der Ermittlung des für das Verhältnis zwischen der PU. und dem Strafverfahren g e l t e n d e n Rechts. Der Erste Hauptteil der Abhandlung dient daher der Feststellung, welches zwingende Recht für das Verhältnis der Verfahrensträger zueinander besteht und inwieweit diesen ein Ermessensspielraum eingeräumt ist. Wegen des sachlichen Zusammenhanges und vor allem, weil dort oft die Quelle der aufgetauchten Kollisionen liegt, ist die Untersuchung auch auf das Verhältnis der Träger beider Verfahren zu den an diesen beteiligten oder in deren Rahmen in Anspruch genommenen dritten Personen (Zeugen, Sachverständigen, Beschuldigten) und den sachlichen Beweismitteln zu erstrecken.

In zweiter Linie obliegt dieser Arbeit die Aufgabe einer wertenden Betrachtung des geltenden Rechtes unter Berücksichtigung der in der Praxis gesammelten Erfahrungen. Diese dem Zweiten Hauptteil vorbehaltenen Erörterungen werden in die Stellungnahme münden, ob das als geltend ermittelte Recht einer positivrechtlich kodifizierenden Regelung fähig und bedürftig ist, in welcher Form sie erfolgen müßte und welche Änderungen gegebenenfalls geboten erscheinen.

II. Die rechtspolitische Problematik.

1. Wie einleitend ausgeführt, ist zu klären, welche Befugnisse den Organen der PU. und des Strafverfahrens im Verhältnis zueinander und gegenüber Dritten zustehen. Diese Fragen gehören dem großen Fragenkomplex der Kompetenzabgrenzung zu. Dabei ist der hier verwandte Begriff weit gefaßt zu verstehen und meint die Festlegung der einem bestimmten Staatsorgan gegenüber

   a) den rechtsunterworfenen Personen
   b) den anderen Organen desselben Staatsgebildes und
   c) anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und deren Organen

zustehenden Befugnisse. Daß in diesem Bereich ein neuralgischer Punkt der modernen staatlichen Ordnung liegt, beweisen die gar nicht seltenen Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern und zwischen den verfassungsmäßigen Organen des Bundes. Bezeichnenderweise betrifft das erste vor dem Bundesverfassungsgericht durchgeführte Gutachtenverfahren einen Zuständigkeitsstreit [1].

In einem einfach gegliederten Staatswesen ergeben sich derartige Fragen kaum. In ihrer heute zu beobachtenden Häufigkeit und Kompliziertheit finden die Fragen der Kompetenzabgrenzung ihre Ursache in der organisatorischen und funktionellen Vielgestaltigkeit des modernen Staatslebens. Dieser Vielgestaltigkeit liegen zunächst verfassungspolitische Prinzipien zugrunde: so wird die dem Grundsatz der Gewaltentrennung folgende horizontale Dreiteilung der Staatsgewalt (Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung) in der vertikalen Dreistufigkeit des föderalistischen und zugleich die gemeindliche Selbstverwaltung anerkennenden Prinzips vervielfacht [2]. Darüberhinaus verlangt die differenzierte Fülle heute dem Gemeinwesen zufallender Aufgaben aus dem technisch-ökonomischen Gesichtspunkt der Arbeitsteilung [3] eine weitere Aufgliederung der Funktionen und deren Zuteilung an besondere Funktionsträger (Dezentralisation und Dekonzentration).

Diese vielschichtige Funktionstrennung will auf der einen Seite unerwünschte Machtzusammenballungen verhindern (Grundgedanke der Gewaltenteilung und des föderalistischen Prinzips) und auf der anderen Seite die schnelle

---

1) Gutachten über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß eines Baugesetzes v. 16.6.1954 - 1 PBvV 2/52 - NJW 1954 S. 1474.

2) Mit Recht spricht bereits Thoma (unter der Herrschaft der WV) von einem "Pluralismus" der Staatlichen Funktionen und Organe - HdbDtschStR 1932 II S. 112 - .

3) Historisch gesehen, ist das Prinzip der Arbeitsteilung gegenüber dem der Gewaltenteilung im klassischen Sinne das ursprünglichere.

und sachgemäße Erledigung der Einzelfunktionen durch personell geeignete und sachlich entsprechend ausgestattete, möglichst ortsnahe wirkende Funktionsträger (Grundgedanke der Arbeitsteilung) ermöglichen.

Dieses Ziel ist jedoch, wenn das im Gesamterfolg fruchtbare Zusammenwirken aller Einzelfunktionen gewährleistet sein soll, nur erreichbar auf Grund einer klaren und eindeutigen Festlegung der dem einzelnen Organ zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse. Davon hängt die rechtssichere, reibungslose und zweckmäßige Funktion einer stark gegliederten Staatsorganisation in entscheidendem Maße ab.

Auf der einen Seite muß der "Leerlaufverlust" vermieden werden, der durch den positiven Kompetenzkonflikt entsteht, wenn mehrere sich für zuständig erachtende Organe dasselbe tun. Zu einer Gefahr für die Rechtssicherheit und zu "Reibungsverlusten" führt der positive Kompetenzkonflikt dann, wenn die mit derselben Sache befaßten Organe verschieden entscheiden.
Auf der anderen Seite muß die durch den negativen Kompetenzkonflikt ausgelöste "Funktionslähmung" verhindert werden.

Neben - oder wohl richtiger über - diesen Gesichtspunkten steht die Notwendigkeit, alle durch eine Vielzahl von Organen auszuübenden Staatsfunktionen als solche eines einheitlichen Willens zu betrachten, da nämlich auch der Staatswille ebensowenig wie der einer natürlichen Person teilbar ist [1]. Die der Zuständigkeitsverteilung zugrunde zu legenden Ordnungsprinzipien sind daher vielgestaltig: Neben den Prinzipien der Teilung aus verfassungspolitischen und rechtsstaatlichen Gründen stehen die der Koordination dienenden Gesichtspunkte.

All dies zeigt, daß die Funktionsteilung und Zuständigkeitsverteilung nicht als schematische Aufgabe zu

---

1) Helfritz, Allgemeines Staatsrecht, 1949, S. 117, 118

lösen ist. Dies beweist auch ein Blick auf die Verwirklichung der Gewaltenteilung im Grundgesetz. Obwohl sich das Grundgesetz ausdrücklich zur Gewaltenteilung bekennt [1], ist deren klassisches Schema nur modifiziert übernommen worden [2]. Ohne daß hier näher auf die Gründe der angedeuteten Modifizierung der Gewaltenteilung einzugehen wäre, zeigt die im Grundgesetz getroffene Regelung die Erheblichkeit auch anderer Ordnungsprinzipien, wie sie oben beispielhaft aufgezeigt wurden.

2. Die Erwägungen über die bestmögliche Zuständigkeitsverteilung erfahren über das bislang Ausgeführte hinaus eine zusätzliche Komplizierung. Die Zuständigkeitsabgrenzung muß zwar von den Hauptfunktionen (Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung) ausgehen. Sie darf aber nicht verkennen, daß zu jeder Hauptfunktion eine Reihe von heterogenen Hilfs- und Nebenfunktionen gehört, die die Erfüllung der eigentlichen Aufgabe überhaupt ermöglichen.

Ein kennzeichnendes Beispiel: Der zur Findung des Rechts und dessen für den konkreten Fall verbindlichem Ausspruch berufene Richter bedarf zur Erfüllung dieser jurisdiktionellen Hauptfunktion notwendig administrativer Hilfsbefugnisse: der Sitzungspolizei, des Rechts zur Terminsanberaumung, zur Zeugenladung etc.. Art und Umfang der einem Organe zustehenden Hilfsfunktionen können von erheblicher Tragweite sein. Werden derartige Hilfsfunktionen vollkommen versagt, so kann die Erfüllung der Hauptfunktion unmöglich gemacht oder ernsthaft erschwert werden. Hierfür sei wiederum das Beispiel des Richters genannt, dessen reibungslose rechtsprechende Tätigkeit gehemmt würde, wenn ihm das Recht der Terminsanberaumung, der Zeugenladung, der Sitzungspolizei ver-

---

1) vgl. Art. 2o GG

2) z.B. Rechtsetzungsbefugnisse der Exekutive - Art. 8o GG - und des Bundesverfassungsgerichts - Art. 94 II GG; Rechtsprechungsbefugnisse des Bundestages - Art. 41 GG.

schlossen wäre. Andererseits kann die Zuteilung umfangreicher Hilfsfunktionen heterogener Natur zu einer Durchbrechung der verfassungspolitischen Grundprinzipien führen, wie z.B. die Verleihung der Strafgewalt, bürgerlich-rechtlicher Entscheidungsbefugnisse oder der Rechtsverordnungsermächtigung an die Exekutive. Die Strenge des bei der Zuteilung der Hilfsfunktionen angelegten Maßstabes bestimmt nicht zuletzt das Ausmaß, in welchem das betreffende Staatsorgan unabhängig und selbständig oder auf die Mitwirkung anderer Organe angewiesen ist. So betrachtet, erweist sich auch die Kompetenzverteilung hinsichtlich der Hilfsfunktionen als ein modifizierendes und regulierendes Element der modernen Gewaltenteilung unter dem Gesichtspunkt der Antithesen: Unabhängig der getrennten Gewalten - gegenseitige Bindung und Hemmung derselben.

3. Das soeben Ausgeführte läßt bereits erkennen, daß die in dieser Arbeit zu klärenden Fragen in ihrem Kern solche verfassungspolitischer Natur sind. Von nahezu allen verfassungsrechtlichen Kompetenzen kann man sagen, daß sie potentiell politische Machtfaktoren darstellen. Die Hauptaufgabe des Verfassungsrechtes besteht eben darin, den politischen Machtkampf in einem bestimmten Rahmen zu legalisieren und zu regeln.

So stellt auch das PUR. durchaus nicht etwa ein Instrument von nur rechtlich-technischer Bedeutung dar. Ihm wohnt vielmehr potentiell ein echtes politisches Gewicht inne. Um dieses politischen Gewichtes willen wurde es denn auch vom Parlament gegen die Widerstände der Exekutive erkämpft. Ein instruktives Beispiel hierfür bildet der preuß. Verfassungskonflikt von 1864, wo Landtag und Regierung sich bezüglich der Durchführung einer parlamentarischen Enquête und deren Behinderung gegenseitig der Verfassungsverletzung beschuldigten [1].

1) Nachweise bei Fraenkel, Ztsch. f.Pol.1954 S. 13o

In seiner ursprünglichen heute noch in nahezu allen außerdeutschen Demokratien bestehenden Gestalt [1] stellt sich das PUR. in erster Linie als ein Kampfmittel des Parlaments als solchen dar. In der Ausgestaltung der deutschen Verfassungen seit 1919 hat es durch die Gewährung des Antragsrechtes an eine qualifizierte Minderheit zusätzlich den Charakter eines Kampfinstrumentes der innerparlamentarischen Gruppen, vor allem der Opposition erlangt [2].

Dieses Instrument nun ist - wie aus seiner Handhabung in England, in den USA, in Frankreich, aber auch in Deutschland ersichtlich [3] - den verschiedensten Zwecken dienstbar zu machen: Am einfachsten liegt der Fall bei der neutralen Parlamentsinformation. Hier weist die Enquête nicht notwendig Kampfcharakter auf. Dieser wird deutlich, soweit es sich um Kontrollmaßnahmen des Parlaments gegenüber der Regierung und der Rechtsprechung handelt. Noch deutlicher tritt die politische Bedeutung in Erscheinung in den Fällen, in denen sich die Opposition gegen Maßnahmen der Parlamentsmehrheit (oder der von ihr getragenen Regierung) richtet [4]. Nicht minder aufschlußreich sind die Fälle, in denen von einer vorhergehenden Regierung oder Staatsform zu verantwortende Vorgänge einer PU. unterworfen werden [5]. Schließlich kann sich die PU. auch gegen Personen und Gruppen wenden, die außerhalb des offiziellen politischen Lebens oder außerhalb der verfassungsmäßigen Staatsorgane stehen [6]. Vor allem in den zuletzt genannten Fällen liegt das politische Gewicht der PU. viel weniger darin,

---

1) Kein Antragsrecht der Minderheit z.B. in Nordamerika, England, Frankreich, Belgien, Niederland, Norwegen, Dänemark

2) s. hierzu Fraenkel, aaO., S. 1o9 ff

3) s. hierzu die Übersicht über die verschiedenen Enquêtezwecke und -gegenstände im Anhang S. 2o9 ff

4) Fast der Regelfall aller Enquêteanträge in der Weimarer Republik, vgl. Fraenkel aaO. S. 113 und Rosenberg, 34.DJT, Bd.2 S. 114, 128.

5) z.B. der 1.UA. des Reichstages betreffend die Weltkriegsursachen

6) Als kennzeichnendstes Beispiel:Die Mc Carthy-Enquêten.

daß das Parlament oder die betreibende Parlamentsgruppe die Kenntnis der aufzuhellenden Tatsachen erlangt, als sehr viel mehr darin, daß diese an die Öffentlichkeit herangetragen werden. Dies erscheint - die Frage der Zulässigkeit für das deutsche Staatsrecht für alle diese Fälle zunächst einmal dahingestellt - oft als der eigentliche von den Antragstellern angestrebte Zweck der PU.: die Vernichtung des politischen Gegners durch Bloßstellung seiner "Fehler" vor der breiten Öffentlichkeit.

4. Angesichts der Bedeutung, die der Kompetenzabgrenzung sowohl hinsichtlich der Haupt- als auch der Hilfsfunktionen zukommt, bedarf die Forderung, daß diese Fragen möglichst eindeutig positivrechtlich zu regeln sind, kaum einer näheren Begründung. Die allgemeine Rechtssicherheit, das reibungslose Zusammenwirken aller Staatsorgane, die Erhaltung der verfassungsrechtlich konzipierten Kräfteverhältnisse zwischen den einzelnen Staatsorganen, nicht zuletzt aber die Integrität des politischen Machtkampfes innerhalb der verfassungsmäßigen Organe sind umso mehr gewährleistet, als die Rechtsordnung Aufgaben und Befugnisse der einzelnen Organe im Verhältnis zueinander und gegenüber dem Bürger eindeutig bestimmt und begrenzt.

   Im Hinblick auf die kaum mehr übersehbare Vielgestaltigkeit und Dynamik des modernen Staatslebens wird aber, auch wenn der Gesetzgeber bzw. Verfassungsgeber die Lückenlosigkeit des geschriebenen Rechtes ernsthaft anstrebt, immer ein letzter Rest an Fragen und Zweifeln offen, d.h. positivrechtlich nicht geregelt bleiben.

   Ein derartiger Fall, welchen das Gesetz nach der Meinung der einen überhaupt nicht, nach der Meinung anderer nicht eindeutig geregelt habe, ist das Verhältnis zwischen Strafjustiz und Parlamentarischem Untersuchungsrecht.

5. Nach der Ansicht des Verfassers liegt, wenn man die lapidare Vorschrift des Art. 44 GG betrachtet, hinsicht-

lich eines großen Teiles der in dieser Arbeit zu klärenden Fragen eine Gesetzeslücke vor. Über den Zweck und den Gegenstand des PUR schweigt das Grundgesetz vollständig. Hinsichtlich der Verfahrensvorschriften verweist Art. 44 GG im einzelnen auf die Strafprozeßordnung, will diese jedoch lediglich "sinngemäß" angewandt wissen. Der Fall des Verhältnisses zwischen Strafjustiz und Parlamentarischem Untersuchungsrecht findet aber in dem der Regelung des Strafverfahrens gewidmeten Gesetz keinen vergleichbaren Vorgang. Auch die weitere in Art. 44 GG enthaltene Vorschrift, daß Behörden und Gerichte zur Amts- und Rechtshilfe verpflichtet sind, statuiert lediglich einen Grundsatz, der durchaus nicht alle im Verhältnis zwischen Strafjustiz und Parlamentarischer Untersuchung auftretenden Zweifelsfragen ohne weiteres zu klären vermag. Gesetz und Verfassung geben auf die Mehrzahl der im Kollisionsfalle auftauchenden Fragen keine positive, nicht einmal eine durch Auslegung des geschriebenen Rechtes zu findende Antwort.

Das für das Verhältnis zwischen Strafjustiz und Parlamentarischer Untersuchung geltende Recht ist nicht geschrieben. Auch Gewohnheitsrecht hat sich - mangels einer durch lange Zeit hindurch erfolgten gleichmäßigen vom Rechtsgefühl getragenen Praxis - bislang auf diesem Gebiete nicht gebildet. Es bleibt die Feststellung, daß eine echte Gesetzeslücke vorliegt.

6. Vor der Erörterung, wie diese Gesetzeslücke geschlossen werden kann, ist zunächst die Frage zu beantworten, ob dies überhaupt zulässig ist.

a) Unzulässig wäre es, eine als solche erkannte Gesetzeslücke durch rechtsschöpferische Rechtsfindung zu schließen, wenn sie vom positiven Recht gewollt wäre. Würde diese Frage dahin beantwortet, daß der in Rede stehende Lebensbereich insoweit normenfrei bleiben soll, dann wäre es auch im Wege der Rechtsschöpfung unzulässig,

den sachlichen Geltungsbereich der Rechtsordnung auszuweiten oder zu verdichten.

Bestimmte Lebensgebiete sollen nach dem erkennbaren Willen des Gesetzgebers frei von zwingenden Normen bleiben; hier ist die Willensbetätigung frei: "Ermessensfreiheit" des öffentlichen Rechts, "Vertragsfreiheit" des bürgerlichen Rechts. Diese gegen den erkennbaren Willen des Gesetzgebers einzuengen, ist unzulässig. Dem Gesetzgeber allein steht die Disposition über die Begrenzung des so gekennzeichneten Raumes zu.

Ein genereller Grundsatz oder eine Vermutung dahin, daß ein positivrechtlich nicht geregelter Lebensbereich entweder rechtsfrei in dem gerade erwähnten Sinne oder aber rechtsgebunden und daher in Fällen mangelnder Normendichte durch Rechtsschöpfung ausfüllbar sei, besteht weder in der einen noch in der anderen Richtung.

b) Dies macht eine Untersuchung des konkreten Sachverhaltes erforderlich.

Auszugehen ist dabei von dem Grundsatz, daß es eines irgendwie gearteten Titels bedarf, wenn ein Rechtsträger von einem anderen etwas verlangen und erzwingen will. Dieser Titel kann entweder durch freiwillige Übernahme einer von der Rechtsordnung gebilligten Verpflichtung, sonst aber nur durch das positive Recht begründet werden. In dem in dieser Arbeit zu behandelnden öffentlich-rechtlichen Lebensbereich des Verhältnisses der Staatsorgane zueinander und zum Bürger werden Rechte und Pflichten nur ausnahmsweise durch die freie Willensbetätigung, regelmäßig vielmehr durch die positive Rechtsordnung begründet. Nach dem im Rechtsstaat keine Ausnahmen zulassenden Grundsatz des Gesetzesvorbehalts (oder der "Gesetzmäßigkeit der Verwaltung") können die rechtsprechenden und vollziehenden Staatsorgane Rechtspflichten der Bürger ohne deren Mitwirkung nur auf Grund Gesetzes zur Entstehung bringen. Wo also das Gesetz schweigt, kann vom Bürger ein Tun oder Unter-

lassen nicht gefordert werden. Die positive Rechtsordnung schafft insoweit gleichsam einen numerus clausus der öffentlich-rechtlichen Pflichten, dessen rechtsschöpferische Erweiterung als grundsätzlich verboten zu erachten ist.

c) Dies aber kann nicht gelten für das Verhältnis der verschiedenen Staatsorgane zueinander. Der Gesetzesvorbehalt kann hier aus mehrfachem Grunde nicht zum Tragen kommen. Materielles Recht im Sinne der Rechtssatzlehre setzt bei der Begründung oder Sanktionierung von Rechtspflichten verschiedene Rechtssubjekte, das berechtigte auf der einen und das verpflichtete auf der anderen Seite voraus. An dieser personellen Unterschiedlichkeit zwischen verpflichtetem und berechtigtem Rechtssubjekt fehlt es aber - streng genommen - im Verhältnis mehrerer Organe desselben Staates zueinander. Rechtsträger ist der Staat selbst. Seine Organe handeln für ihn, ohne selbst Rechtssubjekte zu sein. So gesehen trägt das Recht, welches das Verhältnis der Staatsorgane zueinander regelt, keinen Rechtssatzcharakter; seinem Inhalt nach handelt es sich lediglich um inneres Ordnungsrecht, das auch, wie dies innerhalb der einzelnen Ressorts laufend geschieht, durch Organisations- und Verwaltungsvorschriften wirksam statuiert werden könnte.

Tatsächlich aber ist das Verhältnis der Staatsorgane zueinander weithin durch verfassungsrechtliche und gesetzliche Bestimmungen geregelt, nicht etwa weil Vorschriften dieser staatsrechtlichen Formalqualität nach der Rechtssatzlehre erforderlich wären, um eine Bindung der Funktionsträger herbeizuführen, sondern aus einem anderen Grunde: auf diese Weise nämlich soll eine Derogation des so geschaffenen Ordnungsrechtes durch Vorschriften minderer Formalqualität ausgeschlossen werden. Was verfassungsrechtlich statuiert ist, kann nicht durch Gesetz, was durch Gesetz geregelt ist, nicht durch Verordnung oder Verwaltungsvorschrift abgeändert werden.

So ergibt sich, daß die geltende Ordnung des Verhältnisses der Staatsorgane zueinander teils verfassungsrechtlich, teils gesetzlich, teils durch Verwaltungsvorschriften geregelt ist. Daraus, daß verfassungsrechtliche und gesetzliche Vorschriften nur wegen deren höherer Formalqualität, der stärkeren internen Bindung, letztlich also lediglich aus Zweckmäßigkeitsgründen gewählt werden, ergeben sich Rückschlüsse für die Zulässigkeit der rechtsschöpferischen Ausfüllung von Lücken des für das Verhältnis der Staatsorgane zueinander geltenden inneren Ordnungsrechtes.

Im Bereich des Verhältnisses zwischen den einzelnen Organen des Staates - einschließlich der in den Bundesstaat eingebetteten Einzelstaaten und sonstigen Körperschaften - kann es einen verfassungsrechtlich oder gesetzlich garantierten rechtsfreien Raum nicht geben. Durch seine Organstellung innerhalb einer geschlossenen Organisation ist die Stellung eines jeden Organs notwendig gebunden. Art und Ausmaß der Bindung ergeben sich aus der Natur der dem Organ zugewiesenen Hauptfunktion. Diese der Organstellung immanente Bindung ist eine grundsätzlich andere als die zwischen verschiedenen Rechtssubjekten; sie ist stets, also auch dann gegeben, wenn die positive Rechtsordnung mangels geschriebenen Gesetzes zu schweigen scheint.

Die Anwendung dieser Grundsätze ergibt, daß die rechtsschöpferische Findung der Kollisionsnormen für das Verhältnis zwischen den Organen der Strafjustiz und des Parlamentarischen Untersuchungsrechtes bedenkenfrei zulässig ist.

7. Den im Rahmen dieser Abhandlung zu ermittelnden konkreten Kollisionsnormen für das Verhältnis zwischen der parl. Untersuchung und dem Strafverfahren liegen gewisse für das Verhältnis der Staatsorgane zueinander allgemein gültige und daher bei der rechtsschöpferischen

Rechtsfindung zu beachtende Grundsätze zugrunde. Bei der Ermittlung dieser allgemeinen Grundsätze muß an das oben [1] über die Motive und Ziele der Funktionsteilung Ausgeführte anknüpfend von dem Grundschema der Gewaltenteilung ausgegangen werden.

Hinsichtlich der Aufgabenteilung zwischen den Trägern dieser Funktionen stellt das deutsche Staatsrecht nicht auf den Gegenstand oder die Art der Tätigkeit, sondern auf den materiellen Gehalt der verfahrensabschließenden Hoheitsakte ab: Gesetzgebungs-, Rechtsprechungs-, Verwaltungsakte. Dadurch wird die Art der Hauptfunktion bestimmt. Die zur Erfüllung dieser Hauptfunktion benötigten Hilfsbefugnisse bleiben bei der prinzipiellen Zuständigkeitsverteilung ohne Belang. Jedes Staatsorgan muß und darf ohne Verletzung des Prinzips der Gewaltenteilung über diejenigen Hilfsbefugnisse verfügen, deren es zur Erfüllung der Hauptfunktion bedarf. Diese unter Anlegung eines strengen Maßstabes benötigten Hilfsbefugnisse stehen dem betreffenden Staatsorgan ohne besondere Verleihung zu. Jedoch setzen heterogene Ergänzungsbefugnisse, d.h. ihrer Art nach einer anderen Gewalt zugehörige Befugnisse, die das in der Verfassung niedergelegte System der Gewaltenteilung verändern (wie z.B. Gesetzgebungsbefugnisse der Exekutive, Exekutivbefugnisse der Legislative), eine positivrechtliche Verleihung voraus.

Zugleich in Zusammenfassung der in den einleitenden Überlegungen gewonnenen Erkenntnisse lassen sich somit folgende - auch für die in dieser Abhandlung zu erörternden Fragen des Verhältnisses zwischen parl. Untersuchung und Gerichtsbarkeit zu beachtenden - allgemeine Grundsätze aufstellen:

---

1) vgl. S. 5 ff dieser Abhandlung

1.) Differenzierung der Funktionen, d.h.:

a) Überschreitungen der materiellen Hauptfunktionen (Gesetzgebung, Rechtsprechung, Verwaltung) seitens der jeweils betrauten Funktionsträger sind - außer in den von der Verfassung ausdrücklich geregelten Fällen - unzulässig.

b) Die Inanspruchnahme heterogener, d.h. einer "anderen Gewalt" zugehöriger Befugnisse verstößt nicht gegen den vorgenannten Grundsatz, solange es sich um verfahrensinterne, der sachgerechten Funktionsausübung dienende "echte Hilfsbefugnisse" handelt.

c) Solche heterogenen "Ergänzungsbefugnisse", die das verfassungsrechtliche Gewaltenteilungsprinzip modifizieren, bedürfen positivrechtlicher Verleihung.

d) Hilfsbefugnisse und Ergänzungsbefugnisse können auch deshalb positivrechtlicher Verleihung bedürfen, weil sie zwar nicht in rechtlicher Hinsicht, wohl aber wegen ihres politischen Gewichtes das von der Verfassung konzipierte Kräfteverhältnis der obersten Staatsorgane zueinander zu ändern geeignet sind.

2.) Koordinierung der Funktionen, d.h.:

a) Die Trennung der Funktionen darf nicht die Einheit der staatlichen Aktion auflösen.

b) Die Träger der getrennten Funktionen sind zur gegenseitigen Respektierung und überdies zur gegenseitigen Hilfeleistung verpflichtet.

3.) Limitierung der Funktionen, d.h.:

a) Die gegenseitige Hilfsverpflichtung der Staatsorgane ist eine der Organstellung immanente, der positivrechtlichen Regelung nicht bedürftige Rechtspflicht.

b) Rechtspflichten des Staatsbürgers können dagegen nur durch förmliches Gesetz begründet werden.

Diese allgemeinen Grundsätze machen die dieser Abhandlung gestellten Fragen offenkundig: Es gilt zunächst festzustellen, welche Funktion das PUR. überhaupt im geltenden Staatsrecht einnimmt. Diese Feststellung wird die Grundlage für die Beantwortung der nächsten Frage geben, ob das PUR. eine Überschreitung der zwischen dem Parlament und der Rechtsprechung bestehenden Funktionsgrenze darstellt. Zugleich wird auf diese Weise das Rüstzeug für die Ermittlung des im einzelnen für die PU. geltenden Rechts gewonnen.

Erster Teil

Das für die parl. Untersuchung und ihr Verhältnis zur Gerichtsbarkeit geltende Recht

A

DIE STAATSRECHTLICHE FUNKTION DES PARLAMENTARISCHEN UNTERSUCHUNGSRECHTES

I. Der verfassungsrechtliche Grundbegriff des Parlamentarischen Untersuchungsrechtes.

1. Art. 44 GG spricht nach seinem Wortlaut zunächst lediglich das Recht (bzw. die durch einen Antrag der qualifizierten Minderheit ausgelöste Verpflichtung) des Bundestages aus, "einen Untersuchungsausschuß einzusetzen, der die erforderlichen Beweise erhebt". Zur Begründung des Rechtes, einen Ausschuß einzusetzen, hätte es eines Verfassungssatzes nicht bedurft [1].

---

1) Es kann hier dahingestellt bleiben, ob die Befugnis eines Parlamentes, Ausschüsse einzusetzen, als ein Ausfluß der Parlamentsautonomie, als natürliches oder Gewohnheitsrecht oder nur als tatsächliches Können zu betrachten ist. M.E. handelt es sich lediglich um ein tatsächliches Können außerhalb der Rechtssphäre. Dies gilt allerdings nur so weit, als den eingesetzten Ausschüssen nicht bestimmte Funktionen übertragen werden, die an sich dem Plenum zustehen. Zu beachten ist dabei, daß die Mehrzahl der dem Parlament zustehenden Funktionen (Beschlußfassung über Gesetzentwürfe, Wahl des Parlamentspräsidenten u.ä.) überhaupt nicht delegiert werden können. Daß es im übrigen zur Einsetzung der lediglich beratenden Ausschüsse einer irgendwie gearteten Rechtsverleihung nicht bedarf, beweist auch die unbedenkliche Praxis der Parlamente, Ausschüsse bereits einzusetzen, bevor eine Geschäftsordnung beschlossen ist. Vgl. zu diesem Fragenkomplex Heck, Tüb.Abh.z. Öff.R. Nr. 7, 1925, S. 17.

Die rechtsverleihende Aussage des Art. 44 GG ergibt sich erst aus der besonderen Befähigung des Untersuchungsausschusses, dem nämlich das Recht der gerichtsförmigen Beweiserhebung und der Inanspruchnahme von Rechts- und Amtshilfe zusteht (Art. 44 II und III GG). Die dem Parlament selbst zugesprochene Befugnis, einen mit diesen Rechten ausgestatteten Ausschuß ins Leben zu rufen und ihm bestimmte Aufträge zu erteilen, ist der eigentliche Inhalt des Art. 44 GG [1].

Die Verfassungsvorschrift beschränkt sich auf die Verleihung eines bestimmten Instrumentes an das Parlament, ohne den Zweck und die Grenzen seiner Anwendung überhaupt zu erwähnen. Das Grundgesetz setzt damit offensichtlich einen seinem Inhalt nach hinreichend bestimmten verfassungsrechtlichen Grundbegriff des Parlamentarischen Untersuchungsrechtes voraus [2], dessen Elemente zunächst zu ermitteln sind.

2. Rechtsbegriffe sind nicht rein logische, sondern geschichtlich gewordene, sich wandelnde Gebilde [3], die, soweit es sich um staatsrechtliche Grundbegriffe handelt, überdies noch einen besonderen politischen Sinngehalt besitzen.

Jedoch ermöglicht eine analysierende Untersuchung die Trennung der begriffskonstituierenden von den nicht begriffsnotwendigen Elementen und damit die Erkenntnis des bleibenden Kerngehaltes eines Rechtsbegriffes [4].

---

1) Einhellige Ansicht s.u.a. Bonner Ktr. Art. 44 II 2; Lammers HdbDtschStR 1932, II, 46o

2) Mit Recht rügt Heck (aaO. S.17) die Formulierung des insoweit gleichwertigen Art. 34 WV als "ungewandte Gesetzestechnik" und meinen Dennewitz-Schneider (Bonner Ktr.Erl.II 2 zu Art. 44), die Fixierung des Inhaltes des PUR. sei das berechtigte, indes unerfüllt gebliebene Anliegen an den Grundgesetzgeber gewesen.

3) Otto Gierke, Dtsch.Privatrecht, 1895, I, S. 41

4) Lewald, AOR. 1923, S. 282.

Der an sich naheliegende Versuch, den Begriffsinhalt des parl. Untersuchungsrechtes aus einer rechtsgeschichtlichen oder rechtsvergleichenden Betrachtung abzuleiten, soll hier nicht unternommen werden. Dagegen spricht, daß auch die demokratischen Verfassungen sowohl in der historischen Entwicklung als auch im Verhältnis der geltenden außerdeutschen Verfassungen zueinander und zu unserem Grundgesetz nicht unwesentliche Unterschiede aufweisen. Die Übernahme in früheren oder ausländischen Verfassungssystemen geläufiger Begriffe ist nur mit äußerster Vorsicht zulässig. So warnt Fraenkel [1] eindringlich vor dem "wiederholt in Deutschland gemachten Versuch, das partl. Untersuchungsrecht englischer Observanz in das Schema der (kontinentalen) Gewaltenteilungslehre zu pressen". Er meint, daß das englische Enquêterecht ein Ausfluß der Parlamentssouveränität [2] oder gar die Erscheinungsform einer "vierten Gewalt" [3] sei.

In der US-amerikanischen Staatsrechtslehre hat lange Streit darüber geherrscht, ob das Enquêterecht als Bestandteil des angelsächsischen Parlamentsrechts rezipiert oder aus der implied-powers-Theorie abzuleiten sei [4]. Nach einer von Fraenkel zitierten Entscheidung des Obersten Gerichtshofes aus dem Jahre 1927 [5] ergeben sich die parl. Untersuchungsbefugnisse und deren Grenzen daraus, "welche zusätzlichen Befugnisse notwendig sind, um die dem Parlament ausdrücklich gewährten Befugnisse wirksam werden zu lassen". Dies zeigt zur Genüge, in welcher Abhängigkeit das Enquêterecht zu dem jeweiligen Verfassungsrecht als ganzem steht. Fraenkel liefert dann auch selbst in seiner Abhandlung den Nachweis dafür, wie wenig das Recht und die Praxis der US-amerikanischen Enquête auf die gegenwärtigen deutschen Verhältnisse übertragen werden können.

Auch das französische Enquêterecht, welches - wie das englische Untersuchungsrecht - vor dem deutschen zur Entstehung gelangte, ist zur Erlangung grundsätzlicher ohne Fehlerquellen auf deutsche Verhältnisse übertragbarer Erkenntnisse nicht geeignet. Auch dort zeigen sich - was Jacobi [6] und Alsberg [7] nachweisen - ähnliche Zweifelsfragen, wie sie dieser Arbeit gestellt sind.

Die jüngeren europäischen Enquêterechte (z.B. Belgiens, Dänemarks, Hollands, Oesterreichs) zu einem grundlegendem Vergleich heranzuziehen, scheint ebenso fragwürdig.

---

1) Fraenkel, Ztschr.f.Pol. 1954, S.1o6.
2) Fraenkel, aaO., S. 1o8
3) Fraenkel, aaO., S. 1o7, 1o9
4) Nachweise bei Fraenkel aaO. S. 1o8
5) wie Fußnote 4
6) Jacobi, 34. DJT. II S. 92
7) Alsberg, 34.DJT. I S. 361 ff.

Gegen die Übernahme des Inhaltes und des Umfanges irgendeines der außerdeutschen Enquêterechte spricht allgemein, daß die Materialien weder der Weimarer noch der Bonner Verfassung eines der denkbaren Vorbilder als solches für das geltende Recht ansprechen.

Die deutsche Verfassungsgeschichte schließlich bietet aus der Zeit vor 1918 überhaupt keine verwertbaren Anhaltspunkte für die Probleme dieser Arbeit; denn die in verschiedenen Landesverfassungen vor 1918 anerkannten parl. Untersuchungsbefugnisse stellten sich nicht als das echte PUR. dar. Dieses ist in Deutschland erst durch Art. 34 WV (und die entsprechenden Bestimmungen der Landesverfassungen nach 1918) eingeführt worden.

Aus all diesen Gründen glaubt der Verfasser, einer rechtssystematischen Erforschung des deutschen Begriffes der PU. den Vorzug gegenüber dem Versuch einer rechtshistorischen und rechtsvergleichenden Untersuchung geben zu sollen.

3. a) Wenn die parlamentarische Untersuchung als ein "natürliches Recht" der Volksvertretung bezeichnet wird [1], so trifft dies nur für die Untersuchung als eine Arbeitsmethode zu. Unter diesem vorjuristischen Untersuchungsbegriff [2] ist die an der zuverlässigsten Kenntnisquelle ansetzende Tatsachenerforschung zu verstehen.

Träger einer Untersuchung dieser Art kann jedermann sein; der Verleihung eines Rechtes hierzu bedarf es nicht, weil dabei niemand in Pflicht genommen wird. Wer an einer Untersuchung dieser Art als Dritter mitwirkt, tut dies freiwillig.

b) Seinen juristischen Gehalt empfängt der Untersuchungsbegriff erst dadurch, daß dem Träger der Untersuchung von Rechts wegen auch die nicht freiwillig zur Verfügung gestellten Informationsquellen zugänglich gemacht werden. In der Begründung einer Verpflichtung aller oder bestimmter in Betracht kommender Personen, an der Wahrheitsermittlung mitzuwirken, zeigt sich das Wesen des obrigkeitlichen Untersuchungsrechtes. Auf ein derarti-

---

1) Zweig, Zeitschr.f.Politik, Bd. 6, S. 298

2) Lewald, AÖR. 1923, S. 273

ges Untersuchungsrecht hat die organisierte Gemeinschaft zu keinem Zeitpunkt verzichten können. Je nach dem Zweck, welchem es dient, wurde und wird es unterschiedlich ausgestaltet. In abgestuften Formen steht es heute den Gerichten und nahezu allen Verwaltungsbehörden zu.

c) Die Durchführung einer derartigen obrigkeitlichen Untersuchung kennzeichnet sich ihrer Natur nach als exekutive (Lewald [1] sagt "exekutivistische") Maßnahme, nicht etwa deshalb, weil ein berechtigtes Informationsinteresse nur im Bereich der Verwaltung anzuerkennen wäre, sondern weil die Einziehung der Informationen durch Ausübung der Befehls- und ggf. Zwangsgewalt gegenüber den Auskunftspersonen sich als konkret-individueller Hoheitsakt notwendig gegen den Einzelnen richten muß [2].

d) Die Begründung und Ausübung eines obrigkeitlichen Untersuchungsrechtes mit u.U. weitreichenden Mitwirkungspflichten der Auskunftspersonen und Betroffenen bedarf der Rechtfertigung. Diese kann nur in einem über die lediglich instruktive Wahrheitsermittlung (wie z.B. bei der wissenschaftlichen Forschungsarbeit) hinausgehenden, rechtlich anerkannten konstruktiven Zweck liegen. Die Wahrheitsermittlung muß erforderlich sein, um bestimmte Hoheitsakte auf der Grundlage der Tatsachen erlassen zu können. Ob diese Zwecke - generell gesehen - die Verleihung des Untersuchungsrechtes an ein bestimmtes Staatsorgan rechtfertigen, entscheidet der Gesetzgeber.

e) Da besondere Verpflichtungen der Auskunftspersonen begründet werden, kann - nach dem Vorbehalt des Gesetzes - die Verleihung eines Untersuchungsrechtes nur durch ein Gesetz im formellen Sinne erfolgen [3]. Beispiele hierfür bieten in erster Linie die zivil-, straf- und verwaltungsgerichtlichen Prozeßordnungen, das Preuß. Polizeiverwaltungsgesetz, die Reichsabgabenordnung, die Gewerbeordnung etc.

---

1) Lewald, AÖR 1923, S. 278
2) Lewald, AÖR 1923, S. 277;
   Jellinek, Verwaltungsrecht, 1948, S. 246
3) Heck, Tüb.Abh.z.Öff.R. Heft 7, 1925, S. 21

4. Daran, daß ein besonderes Informationsinteresse auch des Parlamentes anzuerkennen ist, können keine Zweifel bestehen. Die Rechtsetzungstätigkeit des Parlamentes muß den tatsächlichen Gegebenheiten und Bedürfnissen gerecht werden. Dies setzt deren zuverlässige Kenntnis voraus, die nicht in jedem Falle allgemein zugänglich ist.

a) Der übliche Weg der Parlamentsinformation besteht darin, daß die Regierung aus eigenem Antrieb (etwa in der Gestalt der Begründung von Regierungsvorlagen) oder auf formlose Bitte einzelner Abgeordneter oder auf das förmliche Ersuchen in Gestalt der Interpellation hin die notwendigen Auskünfte erteilt. Nicht zu übersehen ist, daß dem Parlament in der heutigen Praxis weitere Kenntnisquellen durch die Eingaben und Stellungnahmen der Interessenverbände etc. zur Verfügung stehen.

Es kann aber der Fall eintreten, daß das Parlament die erbetenen Auskünfte weder durch die Regierung noch auf andere Weise freiwillig erhält, entweder weil die Regierung eben die in Rede stehenden Tatsachen selbst nicht kennt [1], auch keine Befugnisse zu ihrer zwangsweisen Aufklärung hat [2], oder aber weil sie - sei es begründet oder grundlos - ihre Kenntnis dem Parlament nicht preisgeben will [3]. Alle diese Fälle haben in

1) So z.B. im Falle von Bergwerkskatastrophen oder im Falle militärischer Niederlagen. Letztere bildeten historisch die ersten Enquêtegegenstände. Für England 1689 wegen einer Niederlage im Krieg gegen Irland; für die USA 1792 wegen einer Niederlage im Kriege gegen die Indianer im Nordwest-Territorium; Frankreich 1830 wegen der Juli-Revolution, 1848 wegen des Juni-Aufstandes, 1871 wegen der Niederlage im Kriege gegen Deutschland; Deutschland 1919 wegen der Ursachen des Weltkrieges (vgl. Fraenkel aaO. S.114 f.)

2) so z.B. im Falle unerwünschter, aber noch nicht verbotener politischer Umtriebe (Mc Carthy-Ausschüsse)

3) Der bekannte Fall des Preußischen Konfliktes von 1864, wo Bismarck allen Beamten die Auskunftserteilung gegenüber dem Parlament untersagt hatte; auch der neueste Fall des Aussageverbotes des US-Heeresministers Stevens (zu beiden vgl. Fraenkel aaO., S.109,110,130)

der Entstehungsgeschichte des PUR. gelegentlich praktische Bedeutung erlangt. Wenngleich es sich dabei stets nur um Ausnahmefälle handelte, die die laufende Routinearbeit des Parlamentes kaum zu beeinträchtigen vermochten, so kann dem Informationsbedürfnis des Parlamentes gerade in den besonderen Ausnahmefällen, die meist - wie Fraenkel [1] nachweist - mit politischen Krisensituationen zusammentreffen, die Berechtigung nicht abgesprochen werden. Ein Instrument zur Befriedigung des Informationsinteresses ist die vom Parlament oder seinen eigenen Einrichtungen durchgeführte "Untersuchung".

b) Indes verschließt die reine Gewaltenteilungslehre dem Parlament alle Exekutivbefugnisse [2]. Die Besonderheit des Parlamentarischen Untersuchungsrechtes besteht deshalb darin, daß dem Parlament s e l b s t diejenigen exekutivistischen Befugnisse verliehen sind, kraft deren es in der Lage ist, ohne Inanspruchnahme anderer Behörden Tatsachenermittlungen vorzunehmen [3].

Daß dem parlamentarischen Untersuchungsorgan obrigkeitliche Befehls- und Zwangsbefugnisse gegenüber dem Bürger zustehen, ist ein begriffsnotwendiges Element des Enquêterechtes [4]. Fehlen derartige Befugnisse gegenüber Außenstehenden gänzlich, so ist - wie im Falle des Art. 52 der Preußischen Verfassung von 1850 - kein echter PUR, sondern lediglich eine Arbeitsmethode gegeben.

---

1) Fraenkel aaO., S. 113 ff

2) Lammers, HdbDtschStR. 1932, II, S. 459

3) Frankel (aaO.S.106 f.) sieht eine der Ursachen für die bereits frühe Einführung des PUR. in England darin, daß man sich dort mit den rechtlichen und politischen Begriffen einer Gewaltenteilungslehre nicht habe auseinanderzusetzen brauchen. Deshalb sei der Versuch, das PUR. englischer Observanz in das kontinentale Schema der Gewaltenteilungslehre zu pressen, von vornherein zum Scheitern verurteilt.

4) Lewald, AÖR, 1923, S. 278, 282

c) Lewald [1] bezeichnet - wie bereits oben erwähnt - die Befugnisse des Parlamentarischen Untersuchungsorganes als "e x e k u t i v i s t i s c h". Dieser Ausdruck ist - obgleich sprachlich unschön - treffend; denn "exekutive" Aufgaben hat der Parlamentarische Untersuchungsausschuß nicht, wenn man richtigerweise unter der "Exekutive" Verwaltung im materiellen Sinne versteht. Eine selbständig gestaltende Verwaltungsfunktion wird hier nicht ausgeübt. Wahrheitsermittlung und die in deren Dienst gestellten besonderen obrigkeitlichen Befugnisse sind an sich neutrale Hilfsfunktionen. Erst der Zweck der Wahrheitsermittlung bestimmt die Zuordnung dieser Tätigkeit zu einer der drei Gewalten. In ähnlicher Weise bedarf jede der drei getrennten Gewalten gewisser heterogener Hilfsbefugnisse (z.B. Rechtsanwendung innerhalb der Verwaltung und Legislative; Zwangsanwendung seitens des Richters [2]

d) Heck [3] gelangt, von dieser Feststellung ausgehend, zu der Ansicht, daß es zur Verleihung derartiger an sich funktionsfremder (nämlich exekutivistischer) Hilfsbefugnisse an ein parlamentarisches Organ keines Verfassungssatzes, sondern nur eines einfachen Gesetzes bedürfe. Seiner Folgerung kann nicht zugestimmt werden. Sind auch die Untersuchungsbefugnisse des Parlamentes staatsrechtlich nur als Hilfsfunktionen zu betrachten, in ihrem politischen Gewicht sind sie - was oben herausgehoben wurde [4] - mehr. Sie sind bei entsprechender Handhabung geeignet, das Kräfteverhältnis der obersten Staatsorgane und der in ihnen vertretenen politischen Gruppen zueinander in erheblichem Umfange zu beeinflussen. Eine derartige Gewichtsverlagerung zugunsten der Legislative in deren eigene Hand zu legen (nämlich im Wege der einfachen Gesetzgebung zuzulassen), wäre bedenklich [5]. Die Ordnung der

1) Lewald aaO., S. 278

2) Heck, Tüb.Abh.z.Öff.R., 1925, S. 24,25;
Thoma, Hdb.DtschStaatsR., 1932, II, S.128

3) Heck aaO., S.23 ff.; ebenso Poetzsch-Heffter, AÖR. 4 NF., S. 234

4) vgl. S. 9 dieser Abhandlung

5) Lammers, HdbDtschStR., 1932, II, S. 459 (Anm. 39)

Befugnisse oberster Staatsorgane und deren Verhältnis zueinander muß der Verfassung überlassen bleiben. Daraus folgt, daß im gewaltenteilenden Staat die Begründung eines Parlamentarischen Untersuchungsrechtes nur durch einen Verfassungssatz erfolgen kann [1].

5. Der verfassungsrechtliche Grundbegriff des Parlamentarischen Untersuchungsrechtes läßt sich nach all dem wie folgt bestimmen:

> Das Parlamentarische Untersuchungsrecht ist die im gewaltenteilenden Staate dem Parlament nur durch Verfassungssatz zu verleihende Hilfsbefugnis, unter Inanspruchnahme aller oder bestimmter in Betracht kommender, zur Mitwirkung verpflichteter Auskunftspersonen Tatsachenermittlungen im Bereich des parlamentarischen Informationsinteresses selbständig vorzunehmen.

Der oben ermittelte verfassungsrechtliche Grundbegriff des parlamentarischen Untersuchungsrechtes bestimmt hinsichtlich der zulässigen Untersuchungsgegenstände und -zwecke nur, daß diese sich innerhalb des Bereiches des berechtigten parlamentarischen Informationsinteresses bewegen müssen. Insoweit ergibt sich daher die Reichweite des PUR. als einer Hilfsfunktion des Parlamentes folgerichtig aus einer Betrachtung der Hauptfunktionen des Bundestages; hier gilt, was eingangs [2] festgestellt wurde, dass nämlich Hilfsfunktionen ohne besondere Rechtsverleihung nicht über den aus den Notwendigkeiten der Hauptfunktion begrenzten Bereich erstreckt werden dürfen. Die zunächst zu beantwortende Frage lautet, auf welche Gegenstände parlamentarische Untersuchungen sich erstrecken dürfen.

---

1) Lewald, AÖR, 1923, S. 278; Lammers aaO., S. 459; RGZ 102,427 - StGH-Urteil v.12.7.1921

2) vgl. S. 9, 17 dieser Abhandlung

II. Der Gegenstand der parlamentarischen Enquête

1. Dass nur Tatsachen Gegenstand der parlamentarischen Untersuchung sein können, unterscheidet diese nicht von anderen obrigkeitlichen Untersuchungen [1]. Mit dem geläufigen Hinweis, daß die Kenntnis dieser Tatsachen im "öffentlichen Interesse" liegen muß, ist etwas an sich Selbstverständliches [2], aber nichts Unterscheidendes ausgesagt; denn auch sonstige obrigkeitliche Untersuchungen setzen ein irgendwie geartetes öffentliches Interesse voraus [3]. Es bedarf daher der Ermittlung anderer brauchbarer Unterscheidungsmerkmale. Diese bietet die Korollartheorie [4]. Schließt man sich dieser für das deutsche Staatsrecht herrschenden Theorie an, so darf die parl. Untersuchung als informatorische Vorbereitungsmaßnahme nur solche Gegenstände, Sachverhalte, Lebensvorgänge erfassen, hinsichtlich

---

1) Schönke, Zivilprozessrecht, 1948, S. 192, 193;
Exner, Strafverfahrensrecht, 1947, S. 45;
Stein, Grundriss des Zivilprozessrechts, I.Aufl., S.177 ff.

2) VIII. (Verf.)Ausschuss der Nationalversammlung Prot. S.264, 265;
Rosenberg, 34 DJT., 1926, I, S.9

3) "Öffentliches Interesse" ist hier als weit gefasster Begriff zu verstehen. In diesem weiteren Sinne liegt es stets dann vor, wenn ein staatliches Interesse an dem vorzubereitenden Hoheitsakt überhaupt vorhanden ist. Ein derartiges öffentliches Interesse besteht auch bei Zivilprozessen und Privatklagesachen (bei letzteren trotz § 376 StPO, der einen engeren Begriff des öffentlichen Interesses verwendet). Unmittelbar interessiert ist in den beiden letztgenannten Fällen der Kläger bzw. Privatkläger; aber das öffentliche Interesse an einer zutreffenden Sachentscheidung ist das der Wahrung des Rechtsfriedens.

4) Heck aaO., S.38;
Schachtel aaO., S.8;
Lammers aaO., S.466

deren das Parlament im Rahmen seiner (Haupt-) Zuständigkeit tätig werden kann [1].

2. Unter diesem Gesichtspunkt ist zunächst das Verhältnis des Parlamentes zu den beiden anderen Gewalten mit dem Ziele zu betrachten, ob sich aus den Grundsätzen der Gewaltenteilungslehre insoweit wirksame Beschränkungen der parlamentarisch zu untersuchenden Gegenstände ergeben.

Eine lediglich technisch-ökonomische Arbeitsteilung könnte die staatlichen Funktionen nach Sachgebieten, nach den Gegenständen staatliche Betätigung (z.B.: Inneres, Äusseres, Finanzen, Wirtschaft, Arbeit, Wohlfahrt, Polizei etc.) abgrenzen, wie das im Verhältnis der Ressorts zueinander und innerhalb derselben üblich ist. Die Gewaltenteilungslehre verwendet jedoch nicht den Gegenstand der Betätigung, sondern den Inhalt der staatlichen Willensbildung (abstrakt-generell regelnder Rechtssatz; konkret-individuell gestaltender Verwaltungsakt; rechtsanwendender verbindlicher Urteilsspruch des für den Einzelfall geltenden Rechtes) als Abgrenzungsmerkmal [2]. Dieselbe Angelegenheit kann Gegenstand der Betätigung a l l e r drei Staatsgewalten sein. So setzt die Legislative für denselben Lebensbereich das Recht, in dem auch die Exekutive und die Rechtsprechung tätig werden.

---

1) Die Korollartheorie gilt nach Fraenkel (S.107,126 f) für das englische und US-amerikanische PUR. nicht. Da das deutsche PUR. sich von seinen ausl. Vorbildern weitgehend gelöst hat, ist eine Stellungnahme zu den Gründen der unterschiedlichen Ausgestaltung im Rahmen dieser Arbeit entbehrlich. Vgl. S. 21 dieser Abhandlg.

2) Thoma, HdbDtschStR., 1932, II, S.124 ff.

Zum Beispiel kann die Verletzung der vom Gesetzgeber geregelten elterlichen Sorgepflicht ein Strafverfahren mit der Zuständigkeit der Strafgerichte, einen Zivilprozess mit der Zuständigkeit der Zivilgerichte, ein Verfahren der freiwilligen Gerichtsbarkeit, ein vorbeugendes Einschreiten der Polizeibehörde, Maßnahmen der Wohlfahrts- und Fürsorgebehörden auslösen [1]. Bei gleichem Sachgebiet und gleichem Lebensvorgang wird hier die unterschiedliche Zuständigkeit durch den anders gearteten Zweck und Inhalt der in Rede stehenden öffentlichen Maßnahmen bestimmt. Eine ausschließliche Zuständigkeit mit der Wirkung, dass in Bezug auf einen bestimmten Gegenstand nur eine der drei Gewalten zuständig und die übrigen von einer auf diesen Gegenstand bezogenen Betätigung ausgeschlossen seien, gibt es nicht [2]. Den Begriff der ausschliesslichen Zuständigkeit kennt das deutsche Verwaltungs- und Gerichtsverfahrensrecht nur dort, wo es gilt, bei gleichem Gegenstand, Zweck und Inhalt des betreffenden Hoheitsaktes die Verantwortlichkeit einer nach Ressort, Zweig, Instanz und Ort bestimmten Stelle eindeutig zu bestimmen und damit der Partei- und Behördendisposition zu entziehen, z.B.: die ausschliessliche Urteils-Zuständigkeit der Landgerichte für zivilrechtliche Amtshaftungsansprüche (§ 71 II GVG).

Sofern sich nur eines der zuständigkeitsbegründenden Elemente verändert, z.B. hinsichtlich desselben Gegenstandes ein dem Zwecke und Inhalt nach anders gearteter Hoheitsakt (im obigen Beispiel etwa ein Strafurteil wegen Amtsvergehens oder die Aufhebung des fehlerhaften Verwaltungsaktes) zu erlassen ist, entfällt die Voraussetzung einer ausschliesslichen Zuständigkeit.

Ist aber die Funktionstrennung nach der Gewaltenteilungslehre nicht nach Gegenständen orientiert und gibt es - folgerichtig - keinen auf die Betätigungsgegenstände abgestellten Zuständigkeitskatalog für den Bundestag

---

1) vgl. auch Peters, Strafprozess, S. 31

2) hierzu eingehend: Alsberg, 34.DJT. I, S.353 ff.

im Verhältnis zu Bundesregierung und -gerichten, so ergibt sich daraus nach der zugrundegelegten Auffassung, dass hinsichtlich der parlamentarisch zu untersuchenden Gegenstände eine bestimmbare Grenze nicht festzustellen ist.

3. Die Zuständigkeit des Bundestages ist jedoch im Verhältnis zu den L ä n d e r n unter dem Gesichtspunkt der gesetzgeberisch zu regelnden Gegenstände nach Sachgebieten abgegrenzt (Art.30, 70 bis 75 GG). Soweit der Bundestag danach für die legislatorische Behandlung bestimmter Sachgebiete nicht zuständig ist, wäre insoweit die Durchführung bundesparlamentarischer Untersuchungen (über Gegenstände dieser den Landesparlamenten vorbehaltenen Sachgebiete) unzulässig. Indes ist die hieraus resultierende negative Begrenzung bundesparlamentarisch zu untersuchender Gegenstände praktisch und rechtlich nicht sehr wirksam. Zunächst einmal ist die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes verhältnismäßig umfassend. Die Tendenz der Ausschöpfung des gesamten Zuständigkeitsrahmens ist deutlich erkennbar. Gleichwohl kann man durchaus (noch) von einer wenn auch begrenzten, immerhin aber bestehenden ausschliesslichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder (z.B. auf dem Gebiete des Polizei- und Schulrechts) sprechen. Kann der Bundestag auf diesen Gebieten auch nicht im Wege der einfachen Gesetzgebung tätig werden, so ist damit jedoch nicht gesagt, daß insoweit auch die Durchführung bundesparlamentarischer Untersuchungen ausgeschlossen ist; denn parlamentarische Untersuchungen können auch den Zweck verfolgen, Informationen über die Notwendigkeit oder Zweckmässigkeit von Verfassungsänderungen zu beschaffen[1], die in die natürliche Zuständigkeit des Bundesparlamentes

---

1) Lammers, HdbDtschStR. 1932, II, S. 467, 68

fallen [1]. Die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen dem Bund und den Ländern gehört nicht zu den der Verfassungsänderung entzogenen Grundgesetzbestimmungen [2]. Mag das Beispiel einer vom Bundesparlament in Erwägung gezogenen verfassungsändernden Neuregelung der Zuständigkeitsabgrenzung auch eine nur geringe praktische Bedeutung haben, so zeigt es doch, dass der weitgespannte Rahmen der faktischen und potentiellen Bundestagszuständigkeit eine generell bestimmbare Begrenzung der parlamentarisch zu untersuchenden Gegenstände auch im Verhältnis zu den Landesparlamenten nicht zulässt.

4. Zu demselben Ergebnis gelangen auf anderem Wege Heck und Lewald. Lewald [3] stützt seine Ansicht auf eine pragmatisch-politisch begründete "Generalkontrollkompetenz" des Bundesparlamentes, während Heck [4] eine sachlich unbeschränkte Beratungsbefugnis des damaligen Reichstages als Bundesparlament annimmt. Noch weiter geht Fraenkel [5] in seinen an das englische und US-amerikanische Beispiel anknüpfenden Ausführungen, die jedoch offenlassen, ob sie in vollem Umfange auch für das gegenwärtige deutsche Staatsrecht Geltung beanspruchen. Danach soll jede Angelegenheit, die das politische Interesse der Öffentlichkeit beanspruchen kann, Gegenstand einer PU. sein dürfen. Ähnlich drückt sich Smend [6] aus, der (bei Erörterung des 1.UA. des Reichstages betreffend die Kriegsursachen) seiner Meinung dahin Ausdruck gibt, dass der PU. auch solche Gegenstände unterworfen werden dürften, deren öffentliche Diskussion "integrierend" wirke.

---

1) Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, Bundesrecht und Bundesgesetzgebung, 1949, S. 37.

2) Art.79 III, 19 II, 20 GG

3) Lewald, AÖR 1923, S.271, 292

4) Heck, TübAbh.ÖffR. 1925/7, S.38

5) Fraenkel, Ztschr.f.Pol. 1954/2, S.115,116,129,130

6) Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, 1928, S. 141

Selbst wenn man Lewald, Heck und Smend in der Argumentation - angesichts der im Vergleich zur Weimarer Reichsverfassung veränderten verfassungsrechtlichen Struktur - nicht zu folgen vermag, so ist ihnen im Ergebnis dennoch zuzustimmen:

> Eine dem Gegenstand nach rechtlich bestimmbare generelle Grenze ist dem Untersuchungsrecht des Bundestages nicht gesetzt.

Wirksame Beschränkungen, welche die staatsrechtliche Funktion des PUR. deutlich machen, ergeben sich jedoch hinsichtlich der zulässigen Zwecke parlamentarischer Untersuchungen.

III. Der Zweck der parlamentarischen Enquête

1. Wurden oben die möglichen Gegenstände parlamentarischer Untersuchungen aus der sachlichen Zuständigkeit des Parlamentes entwickelt, so erweist sich nunmehr der Zweck parlamentarischer Enquêten als das der funktionellen Parlamentszuständigkeit zugeordnete Element.

a) Die Wahrheitsermittlung mit uU.weitreichenden Mitwirkungsverpflichtungen Dritter bedarf - so war in der Darlegung über den rechtlichen Untersuchungsbegriff ausgeführt worden [1] - eines über die reine Information hinausgehenden Zweckes. Im Verhältnis zu diesem Zweck ist die Untersuchung lediglich ein Hilfsmittel. Die rechtlich zulässigen Untersuchungszwecke ergeben sich somit folgerichtig aus den verfassungsmässigen Aufgaben und Befugnissen des Parlamentes [2]. Entsprechend der jeweiligen Modifizierung des Gewaltenteilungsprinzips, welche der Legislative nicht nur das Gesetzgebungsrecht, sondern eine Reihe heterogener Funktionen zuteilt, ergibt sich eine ebensolche Verschiedenartigkeit, zugleich aber die Begrenzung zulässiger Untersuchungszwecke.

Welche Untersuchungszwecke zulässig sind, kann daher nicht generell für alle Verfassungstypen (soweit diese ein PUR überhaupt anerkennen) gesagt werden. Wenngleich das PUR seiner historischen Wurzel nach ein der Exekutive abgetrotztes Recht ist, so handelt es sich

---

1) vgl. S. 23 dieser Abhandlung

2) RGZ 102,431 ff.; 104,428
Anschütz, RV, 1930, S.197
Lammers, HdbDtschStR. 1932, II, S.465, 466
Rosenberg, 34. DJT. I, S. 10
Zweig, Ztschr.f.Pol., 1913, Bd.6, S. 271
Finger, Das Staatsrecht des Dtsch.Reiches, 1923, S.261
Kaufmann, Untersuchungsausschuss, 1920, S.18

insoweit dabei doch nur um die Möglichkeit der selbständigen Handhabung der "exekutivistischen" Ermittlungsmethode, nicht aber um eine Erweiterung der eigentlichen Hauptfunktionen des Parlamentes.

b) Die gegenteilige Meinung Fraenkels, der in dem PUR. eine echte funktionelle Machterweiterung des Parlaments erblickt, kann für das deutsche PUR. nicht anerkannt werden. Mit Recht weist Fraenkel selbst bei der Erörterung des angelsächsischen Beispiels, in dem das Untersuchungsrecht in der Tat eine echte selbständige Funktion des Parlamentes darstellt, darauf hin, daß dieses Beispiel auf die kontinentalen Verhältnisse durchaus nicht übertragen werden könne. Er führt aus, dass man das englische PUR. nicht einmal, wie dies geläufig geschieht, allein als einen Ausfluss der dem High Court of Parliament zustehenden Gerichtsbarkeit betrachten könne. Es enthalte vielmehr Bestandteile einer parlamentarischen Betätigung, die in den Begriffen des kontinentaleuropäischen Staatsrechtes überhaupt nicht ausgedrückt werden könnten [1]. Nichts deutet - abgesehen von diesen grundsätzlichen Unterschieden der begrifflichen Einordnung - darauf hin, dass die auch heute noch rechtlich unbegrenzte Befugnis des englischen Parlaments, Untersuchungen einzuleiten [2], von der Weimarer Verfassung oder dem Grundgesetz übernommen worden wäre.

Auch das US-amerikanische Beispiel, welches ebenfalls eine praktisch unbeschränkte Befugnis zur Einleitung parlamentarischer Untersuchungen darbietet [3], enthält keinen für das deutsche Staatsrecht unmittelbar zu übernehmenden Anhaltspunkt. Das amerikanische PUR. leugnet zwar nicht seinen Ursprung aus dem englischen Verfassungsrecht, wird aber heute mit dem Grundsatz der "implied powers" gerechtfertigt [4]. Das bedeutet, dass das

---

1) Fraenkel, Ztschr.f.Pol. 1954/2, S.106,107
2) Fraenkel, aaO., S.107
3) Fraenkel aaO., S.127
4) Fraenkel aaO., S.109

US-amerikanische Parlament ohne ausdrückliche Verleihung alle diejenigen Befugnisse für sich beansprucht, die zur Ausübung der Parlamentstätigkeit für notwendig erachtet werden. Der Grundsatz der "implied powers" öffnet so, anders als dies im deutschen Staatsrecht überhaupt denkbar ist, den Weg zu echten Zuständigkeitserweiterungen.

Das Grundgesetz, welches erkennbar von dem Bestreben geleitet ist, die Hauptzuständigkeiten der obersten Staatsorgane erschöpfend aufzuführen, schließt die Übertragung dieser für das US-amerikanische Verfassungsleben zulässigen Grundsätze aus.

Bei der Ermittlung der nach dem Grundgesetz zulässigen Enquêtezwecke ist somit von den verfassungsmässigen Hauptfunktionen des Bundestages auszugehen und im einzelnen festzustellen, inwieweit es zu deren sachgerechter Erfüllung der Ausübung des allgemeinen Enquêterechtes bedarf.

2. a) Gemeinhin pflegt man die möglichen Arten parlamentarischer Untersuchungen im Hinblick auf deren Zwecke in folgende Gruppen einzuteilen:

1.) Gesetzgebungsenquêten
zur Vorbereitung von Gesetzesbeschlüssen,

2.) Verwaltungs- oder politische Enquêten
zur Überprüfung von Maßnahmen der Verwaltung und Regierung,

3.) Justizenquêten
zur Überprüfung richterlicher Tätigkeit,

4.) Wahlenquêten
zur Überprüfung der Rechtmässigkeit von Parlamentswahlen.

Für den konkreten Fall der Bundestagsenquête ist jedoch aus dieser Übersicht wenig gewonnen, da sie als Katalog zulässiger Parlamentarischer Untersuchungen unzutreffend (teils zu eng, teils zu weit) ist und im übrigen auch in ihrer Systematik keinen brauchbaren Anknüpfungspunkt für die in dieser Arbeit zu lösenden Fragen bietet.

b) Heck [1] ordnet die (unter der Weimarer Reichsverfassung) möglichen Arten Parlamentarischer Untersuchungen in zwei Gruppen. Den Enquêten mit "reinem Ermittlungszweck" (z.B. der Gesetzgebungsenquête) stellt er die Untersuchungen mit "Strafverfolgungszweck" (z.B. Enquêten zur Vorbereitung der Präsidentenabberufung - Art.43 II WV und der Ministeranklage - Art.59 WV) gegenüber.

Diese Unterscheidung stellt auf das gerade für die hier zu erörternden Fragen Wesentliche ab und wird daher der Betrachtung, welche Untersuchungszwecke das geltende Bundesstaatsrecht zulässt, zugrundegelegt werden. Ernsthafte Bedenken bestehen jedoch gegen die von Heck verwandten Bezeichnungen.

aa) Wenn Heck von Enquêten mit "reinem Ermittlungszweck" spricht, so trifft diese Bezeichnung sicherlich in der Hinsicht zu, dass die Untersuchung selbst (in dem dem Untersuchungsausschuss zugewiesenen Beweisverfahren) stets nur den reinen Ermittlungszweck verfolgen darf (und kann). Damit aber ist nichts Differenzierendes für die verschiedenen Enquêtearten ausgesagt. Heck meint auch nicht den verfahrensinternen, sondern den mit der Parlamentarischen Untersuchung angestrebten, durch sie vorzubereitenden Endzweck. In diesem Sinne aber wären Enquêten mit reinem Ermittlungszweck jedenfalls unzulässig; denn der Einsatz der staatlichen Befehls- und Zwangsgewalt bedarf - wie oben dargelegt [2] - der Rechtfertigung durch einen über die reine Wahrheitsermittlung hinausgehenden konstruktiven Zweck. Dieser konstruktive Zweck in der von Heck als Enquête mit "reinem Ermittlungszweck" bezeichneten Untersuchung (z.B. der Gesetzgebungsenquête) ist gleichsam von dem untersuchten konkreten Sachverhalt gelöst, jedenfalls besteht keine notwendige Verbindung zwischen beiden.

---

1) Heck, Tüb.Abh.z.Öff.R., 7, 1925, S. 57

2) vgl. S. 23, 24 dieser Abhandlung

Das durch eine Enquête vorzubereitende Gesetz (als generelle Norm) wird möglicherweise durch den zu untersuchenden konkreten Sachverhalt veranlasst. Dieser Sachverhalt interessiert aber den Gesetzgeber nicht wegen der konkreten, sondern meist nur wegen der typischen Umstände. Die in Aussicht genommene gesetzliche Regelung stellt sich nicht als Würdigung des konkreten Lebensvorganges dar. Wegen dieser nur mittelbaren Beziehungen zwischen dem untersuchten Sachverhalt und dem eigentlichen Untersuchungs(end)zweck sei diese erste Gruppe als die der Enquêten mit generellem Ermittlungszweck bezeichnet.

bb) Sehr missverständlich - gerade im Hinblick auf die dieser Arbeit gestellten Fragen - ist die von Heck für die zweite Gruppe gewählte Bezeichnung der Enquêten mit "Strafverfolgungszweck". Die Befugnis der Strafverfolgung stand weder dem Reichstag der Weimarer Verfassung, noch steht sie dem Bundestag zu. Die von Heck gewählte - bei Anlegung des gebotenen strengen Maßstabes als inhaltlich unrichtig zu betrachtende - Bezeichnung macht jedoch das von ihm Gemeinte deutlich:

Es handelt sich um Untersuchungen, die sich auf das Verhalten bestimmter Personen beziehen und den Endzweck verfolgen, das Verhalten eben dieser Personen zum Gegenstand einer konkreten im Rahmen der Zuständigkeit des Parlamentes liegenden Massnahme zu machen (so z.B. den Ministeranklagebeschluss der WV). Deshalb sei diese zweite Gruppe als die der Untersuchungen mit "personell-bestimmtem Ermittlungszweck" bezeichnet.

3. Sollen die zulässigen Untersuchungszwecke im Einzelnen ermittelt werden, so ist jede verfassungsmässige Hauptzuständigkeit des Bundestages daraufhin zu betrachten, ob ihr das Untersuchungsrecht dienstbar gemacht werden darf oder nicht. Dies soll im Folgenden unter Zugrundelegung der oben begründeten Einteilung geschehen.

a) Zu den Gruppen der Enquêten mit generellem Ermittlungszweck gehört als wichtigste die Gesetzgebungsenquête.

aa) Unter den Hauptzuständigkeiten des Bundestages ist die der Gesetzgebung (Art.77 GG) die wichtigste und ursprünglichste. Seit der Statuierung des PUR. im deutschen Staatsrecht hat es keinen Zweifel an der Zulässigkeit der Gesetzgebungsenquête gegeben [1]. Diese verfolgt den Zweck, die zur Vorbereitung einer in Aussicht genommenen gesetzlichen Regelung benötigten Informationen zu erlangen. Die Untersuchung richtet sich hier - entsprechend dem abstrakt-generellen Charakter des Gesetzes - auf die Ermittlung allgemeiner Verhältnisse, mögen diese auch an bestimmten kennzeichnenden Fällen gewonnen werden. Wird im Rahmen der Gesetzgebungsenquête ein bestimmter Sachverhalt untersucht, so steht dieser nur als typischer Fall für andere bereits geschehene oder möglicherweise eintretende Fälle, deren Wiederholung eben durch die in Aussicht genommene gesetzliche Neuregelung oder Rechtsänderung künftig vermieden oder ausgeschlossen werden soll.

Auch die in den Art. 59, 83, 84 I, 85 I, 86, 87 I u. II, 98 I, 105, 106, 107, 108, 110 GG besonders aufgeführten Bundestagszuständigkeiten sind gesetzgeberischer Natur. Soweit parlamentarische Untersuchungen in Betracht kommen, handelt es sich um Gesetzgebungsenquêten.

bb) Zweifelhaft erscheint zunächst, ob auch die Verwaltungs- oder politische Enquête überhaupt zulässig und ob sie bejahendenfalls der ersten Gruppe einzuordnen ist. Historisch betrachtet, ist die Verwaltungsenquête die ursprünglichere der Enquêten, jedenfalls für das kontinentale und eindeutig für das deutsche Staatsrecht. Bei den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung wurde - an diesen historischen Ursprung anknüpfend -

---

1) Rosenberg, 34.DJT. I, S.9;
Zweig, Ztschr.f.Pol., 1913, S. 268;
Lewald, AÖR, 5, 1923, S. 288;
Heck, Tüb.Abh.z.Öff.R. 7, S.38.

zunächst sogar erwogen, das PUR. überhaupt auf die Verwaltungsenquête zu beschränken [1]. In folgerichtiger Fortentwicklung des Untersuchungsrechtes wurde jedoch diese Beschränkung weder in die Weimarer Reichsverfassung noch in das Grundgesetz aufgenommen. Andererseits beweist aber dieser Blick auf die Entstehungsgeschichte des PUR, dass es die Verwaltungsenquête jedenfalls nach dem Willen des Verfassungsgebers grundsätzlich mit umfassen sollte [2].

Aber auch hier ist daran festzuhalten, dass die Hilfsbefugnis des PUR ihrem Inhalt und ihren Grenzen nach durch eine entsprechende verfassungsmässige Hauptfunktion des Parlamentes bestimmt wird. Es ist daher zu prüfen, ob und in welchen Fällen dem Bundestag eine verfassungsrechtlich vorgesehene Möglichkeit der Einwirkung auf Regierung und Verwaltung zusteht, welche durch eine Verwaltungs- oder politische Enquête vorzubereiten wäre.

Nach Art. 67 GG kann der Bundestag durch Wahl eines neuen Bundeskanzlers dem bisherigen das Misstrauen aussprechen und ihm auf diese Weise sein Amt entziehen. Der Vorbereitung dieses Beschlusses kann eine unabhängige Aufklärung der den Anlass des Misstrauens bildenden Vorkommnisse durchaus dienlich sein. Dabei ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass dem Bundestag entsprechende Maßnahmen gegenüber einzelnen Bundesministern (anders als nach Art.54 und 56 I 2 WV) nicht offenstehen. Will der Bundestag auf förmliche Art und Weise einem einzelnen Bundesminister sein Amt entziehen, so bleibt ihm nur der Weg über die gegen den Bundeskanzler gerichtete Misstrauenserklärung des Art.67 GG. Mit dem Bundeskanzler scheiden nämlich auch dessen Minister aus dem Amte (Art.69 II GG).

---

1) § 52 des Verfassungsentwurfes Dr.Preuss v.20.1.1919

2) Rosenberg, 34.DJT. I, S.10;
Zweig, Ztschr.f.Pol.,1913, S.267;
Lewald, AÖR, 5, 1923, S.287;
Heck, Tüb.Abh.z.Öff.R. 7, S.38

Andere förmliche Handhaben als die Einwirkung nach Art.67 GG stehen dem Bundestag nicht offen. Die über den Haushaltsplan - Art.110 GG - und die Rechnungskontrolle - Art.114 GG - mögliche, uU. sehr wirksame Einflussnahme auf die Bundesexekutive erscheint technisch als legislatorische Funktion. Parlamentarische Untersuchungen, die hierzu zulässig erscheinen, sind ihrer Natur nach Gesetzgebungsenquêten.

Die Enquête zur Vorbereitung eines Misstrauensvotums nach Art.67 GG ist der Gruppe von Enquêten mit generellem Ermittlungszweck einzuordnen. Dies erscheint auf den ersten Blick zweifelhaft, weil ja das Misstrauensvotum sich gegen eine bestimmte Person, nämlich den Kanzler richtet. Entscheidend aber ist dabei, daß das Misstrauensvotum sich nicht gegen den Kanzler als individuelle Person, sondern als Spitze und Repräsentanten der Bundesregierung richtet: Nicht seine Person, sondern seine Politik, nicht sein persönliches Verhalten, sondern sein oder seiner Minister politisches Verhalten unterliegt der parlamentarischen Missbilligung. Ziel des Misstrauensvotums ist nicht die Verhängung eines rechtlichen Übels über die Person des Kanzlers, sondern die Durchsetzung der politischen Intentionen des Parlamentes.

b) Der im vorhergehenden Abschnitt besprochenen Gruppe der Enquêten mit generellem Ermittlungszweck steht die gänzlich anders geartete der Enquêten mit personellbestimmtem Ermittlungszweck gegenüber. Auch diese sind nur in dem durch Hauptfunktionen des Bundestages gerechtfertigten Umfang als zulässig zu erachten. Als Hauptfunktionen, denen parlamentarische Untersuchungen dieser Art dienstbar gemacht werden könnten, kommen in Betracht:

die Präsidentenanklage - Art.61 GG
die Richteranklage - Art.98 II GG
die Immunitätsaufhebung - Art.46 II - IV.

Das diesen Befugnissen des BT. Gemeinsame ist, daß sie sich notwendig gegen eine bestimmte Einzelperson richten und dass sie eben ein in bestimmter Weise zu missbilligendes persönliches Fehlverhalten dieser Personen zur Voraussetzung haben. Die Präsidentenanklage (Art.61 I GG) setzt eine "vorsätzliche Verletzung des Grundgesetzes oder eines anderen Bundesgesetzes", die Richteranklage (Art.98 II GG) einen Verstoss "gegen die Grundsätze des Grundgesetzes oder die verfassungsmässige Ordnung eines Landes", die Immunitätsaufhebung (Art.46) den Verdacht einer strafbaren Handlung oder die Verwirkung von Grundrechten nach Art.18 GG voraus.

Die Statuierung bestimmter Tatbestände und die Verwendung des im Strafverfahrensrecht geläufigen Begriffs der "Anklage" lässt bei der Präsidenten- und Richteranklage eine gewisse Verwandschaft mit dem Strafverfahrem annehmen. Bei der Immunitätsaufhebung ist der rechtliche Zusammenhang wegen desselben Gegenstandes mit dem Strafverfahren noch deutlicher. Einer eingehenderen Prüfung der an sich naheliegenden Frage, welche Ähnlichkeiten oder Unterschiede die hier in Rede stehenden parlamentarischen Funktionen etwa im Vergleich zu den staatsanwaltschaftlichen Aufgaben innerhalb des Strafverfahrens aufweisen, bedarf es nicht, da sich daraus Aufschlüsse für die Zulässigkeit parlamentarischer Untersuchungen in diesen Fällen nicht ergeben. Selbst wenn man nämlich zu dem Ergebnis gelangen würde, dass die in den Fällen der Art.61, 98 II und 46 II GG dem Parlament zugewiesenen Aufgaben strafrechtlichen Charakter tragen, so würde dies nicht schon zur Unzulässigkeit vorbereitender parlamentarischer Untersuchungen führen.

Für die Einleitung der Strafverfolgung wie für die parlamentarischen Beschlüsse nach den vorerwähnten Artikeln 61, 98 II und 46 II GG ist jedenfalls ein wesentliches gemeinsames Erfordernis festzustellen: Sie erfordern eine möglichst genaue und zuverlässige

Kenntnis des konkreten Sachverhaltes. Die Präsidenten- und Richteranklage und die Immunitätsaufhebung sind Maßnahmen, deren einschneidende Bedeutung für die davon betroffenen Personen auch nicht mit dem Hinweis darauf geleugnet werden kann, dass die abschliessende rechtliche Entscheidung in all diesen Fällen einem Gericht, nämlich dem Bundesverfassungsgericht bzw. dem zuständigen Strafgericht vorbehalten bleibt.

Räumt aber die Verfassung dem Parlament derartige Befugnisse ein, bei denen ohne genaue Kenntnis der tatsächlichen Umstände des konkreten Falles eine sachgerechte Handhabung unmöglich erscheint, so muss es auch zulässig sein, das Parlamentarische Untersuchungsrecht diesen Zwecken dienstbar zu machen. Nach dem eingangs gewonnenen Grundsatz, daß die Parlamentarische Untersuchung zur Vorbereitung jeder in die Zuständigkeit des Bundestages fallenden, rechtlich vorgesehenen Maßnahme zulässig ist, ergeben sich keine Bedenken [1].

Eine von der Frage nach der generellen Zulässigkeit solcher parlamentarischer Untersuchungen zu scheidende Frage ist die nach der Zweckmässigkeit derselben. Was die Immunitätsaufhebung anlangt, so werden die dem Immunitätsausschuss seitens der Justizverwaltung vorgelegten Akten in der Mehrzahl der Fälle bereits hinreichenden Aufschluss über die dem Abgeordneten zur Last gelegten Straftaten geben. Allerdings sind vor Aufhebung der Immunität Ermittlungen der Staatsanwaltschaft und der Polizei unzulässig. Die PU. würde die Möglichkeit der Sachverhaltsaufklärung ohne Aufhebung der Immunität eröffnen, was in Sonderfällen sowohl für den betroffenen Abgeordneten als auch für den Immunitätsausschuss zweckdienlich sein kann. Empfehlenswert wäre

---

1) Ebenso für die s.Zt. in der WV vorgesehene Präsidenten- und Ministeranklage: Rosenberg, 34.DJT.I, S.10; Finger, AÖR. NF Bd.9 (1925), S.297, 304 und Lammers, Hdb.DtschStR.II, S.467; für die Immunitätsenquête: Süsterhenn-Schäfer, Verf.v.Rheinland-Pfalz, S.340

für diesen Fall die Verleihung der Rechte eines Untersuchungsausschusses an den bereits bestehenden Immunitätsausschuss [1].

In der Staatsrechtspraxis der Weimarer Republik und der Bundesrepublik ist die Frage der Einleitung einer Parlamentarischen Untersuchung zur Vorbereitung einer Präsidentenanklage noch nicht aufgetaucht, da eine Präsidentenanklage noch nicht erhoben wurde. Auch eine Richteranklage wurde seit Einführung dieses Instituts im Grundgesetz noch nicht erhoben.

4. Da in den vorstehenden Abschnitten alle förmlichen Bundestagszuständigkeiten erörtert wurden, sind über die erwähnten Zwecke hinausgehende Enquêtearten als unzulässig zu erachten.

a) Die in der traditionell üblichen Aufzählung erwähnten Justizenquêten mit dem Zweck der Überprüfung einzelner Gerichtsentscheidungen scheiden a limine aus, da dem Bundestag jurisdiktionelle Funktionen (anders als geschichtlich in England und gegenwärtig in den östlichen Staaten) nicht zustehen. Eine Parlamentarische Untersuchung der rechtsprechenden Tätigkeit der Gerichte aber, hinsichtlich deren dem Bundestag eine überwachende Zuständigkeit im Grundgesetz nicht eingeräumt ist, kommt nicht in Betracht [2].

Bei der Vorbereitung einer Richteranklage kann uU. eine Untersuchung der jurisdiktionellen Tätigkeit eines Richters in Betracht kommen. Hier steht aber nicht ein etwa zu korrigierender Urteilsspruch des vor dem Bundesverfassungsgericht anzuklagenden Richters, sondern

---

1) Diesen Weg hat der Landtag von Rheinland-Pfalz gewählt, indem er durch Beschluss vom 9.4.1948 seinem Rechtsausschuss für die Prüfung von Immunitätsfragen die Rechte eines UA. verliehen hat (vgl. Drucks.Abt.I Nr.26 u. Abt.II Nr.336). Zustimmend bezügl. der Zulässigkeit dieses Verfahrens: Süsterhenn-Schäfer, Verf. von Rheinland-Pfalz, S.340.

2) Lammers, HdbDtschStR. 1932, II, S. 467;
Rosenberg, 34.DJT. I, S.11 ff.;
Alsberg, 34.DJT., I, S.333, 363, 391

dessen persönliches Verhalten (also ein "anderer Fall") im Rede. Die Justizenquête richtet sich auf die Rechtsprechungsfunktion der Gerichte. Die Parlamentarische Untersuchung zur Vorbereitung einer Richteranklage hat das persönliche inner- oder ausserdienstliche Verhalten des anzuklagenden Richters zum Gegenstande. Daraus ergibt sich, dass eine Justizenquête auch nicht unter dem Gesichtspunkt einer vorzubereitenden Richteranklage in Betracht kommt.

Nicht als Justizenquête im technischen Sinne werden hier solche Untersuchungen betrachtet, die mit dem Ziele gesetzlicher Neuregelungen die Tätigkeit der Gerichte zum Gegenstand nehmen. Dies ist nach dem oben Ausgeführten zulässig [1]. Jedoch erscheint es richtiger, "Justizenquêten" dieser Art begrifflich zu den Gesetzgebungsenquêten zu zählen.

b) Die Wahlprüfung, d.h. die gesetzlich gebundene Entscheidung über die Gültigkeit der Wahl eines Bundestagsmitgliedes steht nach Art.41 I GG dem Plenum des Bundestages zu. An sich wäre die Durchführung einer Parlamentarischen Untersuchung zur Vorbereitung dieser Entscheidung durchaus denkbar (Wahlenquêten). Aus Abs.III des Art.41 GG geht jedoch hervor, dass bereits der Grundgesetzgeber ein besonderes Verfahren für die Wahlprüfung für erforderlich hielt. Dieses hat inzwischen in dem Wahlprüfungsgesetz vom 12.III.51 - BGBl.I S.166 - seine Regelung gefunden. Durch diese Sonderregelung, die dem Wahlprüfungsausschuss im übrigen bezeichnenderweise ähnliche Befugnisse wie dem Untersuchungsausschuss zuspricht, ist die Anwendung des Art.44 GG ausgeschlossen. Danach ist die Wahlenquête in der Form der parlamentarischen Untersuchung ausgeschlossen [2].

---

1) vgl. S. 39 dieser Abhandlung

2) Lammers, HdbDtschStR., II, S.467 Anm.96 meint, dass auch Wahlenquêten dann zulässig seien, wenn es sich um die Untersuchung solcher Vorkommnisse handele, deren Beurteilung nicht in das förmliche Wahlprüfungsverfahren gehöre (z.B.Wahlkorruption etc.). Hierbei handelt es sich aber m.E. nicht um eine Wahlenquête im technischen Sinne, sondern je nach dem Ziele der PU. um eine Gesetzgebungs- oder Verwaltungsenquête, nach deren Grundsätzen alsdann die Zulässigkeit zu beurteilen ist.

c) Eine praktisch wirksame Grenze zulässiger Enquêtezwecke leugnet Heck [1]. Er folgert nämlich aus der dem Zwecke und Gegenstand nach nicht begrenzten Beratungs- und Entschliessungsbefugnis des Bundesparlaments, dass zur Vorbereitung aller Beratungen parlamentarische Untersuchungen eingeleitet werden dürfen. Diese bedenkliche Enquêteart sei hier als die "Beratungs- und Entschliessungsenquête" bezeichnet.

Eine praktisch unbegrenzte Beratungsbefugnis des Bundesparlamentes wird allgemein anerkannt [2]. Nach der herrschenden Ansicht darf das Parlament auch solche Gegenstände beraten, hinsichtlich deren eine verfassungsmässig vorgesehene konkrete Massnahme des Parlaments unter keinem Gesichtspunkt in Betracht kommt. Die Rechtsnatur der aus derartigen Beratungen hervorgehenden "Entschliessungen" ist umstritten und auch in der ersten Legislaturperiode bereits zwischen Bundestag und Bundesregierung (u.a. anlässlich der Missbilligung des "Petersbergabkommens") diskutiert worden. Es handelt sich in diesen Fällen z.B. um Missbilligungen gegenüber Regierungsmaßnahmen, Entschliessungen an die Andresse ausländischer Staaten etc.

Bei der Beantwortung der aufgeworfenen Frage muss scharf unterschieden werden zwischen der Zulässigkeit und der Verbindlichkeit derartiger Entschliessungen. Gegen die Zulässigkeit solcher Meinungsäusserungen des Parlaments lassen sich überzeugende Gründe des geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsrechtes nicht ins Feld führen. Jedenfalls aber fehlt derartigen Entschliessungen die rechtliche Verbindlichkeit. Sie verpflichten und berechtigen niemanden; denn Willensäusserungen staatlicher Organe sind nur im Bereich der rechtlich begründeten Zuständigkeit verbindlich [3].

---

1) Heck, Tüb.Abh.z.Öff.R. 7, 1925, S.39

2) Heck, ebendort

3) Helfritz, Allg.Staatsrecht, 1949, S.90

Sicherlich muss man das politische Gewicht auch dieser rechtlich unverbindlichen Parlamentsentschliessungen anerkennen. Dies aber reicht nicht dazu aus, auch parlamentarische Untersuchungen zur Vorbereitung solcher Beschlüsse zuzulassen. Hier fehlt das rechtlich anerkannte Interesse, welches allein die weitgehenden Befugnisse innerhalb des Beweiserhebungsverfahrens zu rechtfertigen vermöchte. Ein lediglich politisches, nicht durch eine verfassungsmässige Zuständigkeit gedecktes Interesse genügt nicht zur Rechtfertigung einer "Beratungs- und Entschliessungsenquête" [1].

d) Noch weiter als Heck geht Fraenkel [2], der ähnlich wie Smend [3] der Ansicht ist, es genüge bereits das politisch motivierte Bestreben, der Öffentlichkeit die zu ermittelnden Tatsachen bekanntzumachen, die Öffentlichkeit "aufzurütteln", zur Zulässigkeit parlamentarischer Untersuchungen. Für diese Art parlamentarischer Untersuchungen sei die Bezeichnung "Aufklärungsenquête" gewählt.

Gedacht ist dabei z.B. an die Fälle der sich gegen politische Gefahren zur Wehr setzenden Demokratie (Mc Carthy-Interrogationen). Diese Ansicht lässt sich, so vieles auch aus dem Gesichtspunkt eines staatlichen Notwehr- oder Ausnahmerechtes dafür geltendgemacht werden kann, nur aus einer weitgehenden Parlamentssouveränität rechtfertigen, wie sie offenbar im geltenden US-amerikanischen Staatsrecht gegeben ist. Eine derartig weitgehende Machtvollkommenheit des Parlaments kann im deutschen Staatsrecht nicht angenommen werden. Ohne Zweifel ist das Bundesparlament befugt, alle Gegenstände des öffentlichen Lebens öffentlich zu diskutieren und auf diesem Wege an die Öffentlichkeit heranzutragen. Zur Sammlung des Materials hierzu darf aber nicht der Rechtszwang gegen den Bürger eingesetzt werden,

---

1) Praktische Fälle dieser Enquêteart auf S.179 im zweiten Teil dieser Abhandlung.

2) Fraenkel, Ztschr.f.Pol., 1954/2, S.117 ff.

3) Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, 1928, S.141

öffentlich sein privates Wissen zu offenbaren, ganz abgesehen von den Auswirkungen, die sich für die von derartigen Untersuchungen betroffenen Personen ergeben. Die "Prangerstrafe", erkennbar eines der Ziele der Mc-Carthy-Interrogationen [1], kann im deutschen Staatsrecht keine Billigung finden.

e) Fraenkel legt weiter - ohne hierzu für den Bereich des deutschen Rechtes Stellung zu nehmen - die weitreichenden Möglichkeiten dar, die sich aus der parlamentarischen Enquête für die Vernichtung des politischen Gegners einerseits und für die Publizität des die Untersuchung mit Erfolg betreibenden Politikers ergeben [2]. Er führt eine Reihe bekannter Persönlichkeiten der amerikanischen Politik auf, die sich durch die geschickte Durchführung parlamentarischer Untersuchungen Geltung verschaffen konnten. Das Bild dieser Enquêteart wird noch dadurch vervollständigt, dass man neben der Belastung des politischen Gegners auf der anderen Seite die Rehabilitierung des politischen Freundes mit ihr anstreben kann. Es sei deshalb die Bezeichnung als "politische Belastungs- und Rehabilitierungsenquête" gestattet.

Nur der noch näher zu betrachtende Umstand, dass diese Enquêteart in der Praxis eine nicht unbedeutende Rolle spielt [3], rechtfertigt ihre Erörterung;
denn nach dem zuvor Ausgeführten kann kein Zweifel an der Unzulässigkeit dieser durch keine irgendwie geartete Parlamentszuständigkeit gedeckten Enquêteart bestehen.

f) Die letzte unter den unzulässigen Enquêtearten ist die "parlamentarische Ehrengerichtsenquête", die ebenfalls in der Praxis zu beobachten ist [4].

---

1) Fraenkel, aaO., S.119 ff
2) Fraenkel, aaO., S.117, 103
3) Praktische Fälle auf S. 173, 179 im zweiten Teil dieser Abhandlung.
4) vgl. S. 179 dieser Abhandlung.

Sie dient dem an sich nicht zu beanstandenden Bestreben des Parlaments, sich von politisch oder moralisch nicht (mehr) tragbaren Mitgliedern zu reinigen.

Ein derartiges Interesse ist in den berufsständischen Körperschaften (den Anwalts- und Ärztekammern etc.) rechtlich anerkannt. Dies ist jedoch für den Bundestag nicht der Fall. Selbst wenn die Enquête schwerwiegende Verstösse des betroffenen Abgeordneten nachweist, besteht die einzige Möglichkeit des Parlaments in dem Beschluss, dem Abgeordneten "die Niederlegung des Mandats zu empfehlen" [1]. Diese Empfehlung ist, wie ihre zutreffende Formulierung schon zeigt, rechtlich unerheblich. Trotz eines sachlich anzuerkennenden Bedürfnisses ist daher, solange der Bundestag keine rechtlich erheblichen Massnahmen gegen ungeeignete Abgeordnete einleiten kann, auch die "Ehrengerichtsenquête" unzulässig.

g) In all diesen zuletzt genannten Fällen kann, wie Fraenkel dies beispielhaft anführt [2], in Krisen- und (innerpolitischen)Notsituationen ein Ausnahme- und Notwehrrecht der bedrohten Demokratie beansprucht werden. Eine Vertiefung dieser Frage, ja selbst die Stellungnahme dazu, ob ein verfassungsrechtswidriges Ausnahmerecht überhaupt anzuerkennen ist, überschreitet die Grenzen dieser Abhandlung. Nur das sei als die Ansicht des Verfassers noch angemerkt: Selbst wenn man ein derartiges Ausnahmerecht als denkbar anerkennt, erscheint es im Bereich des Verfassungsrechts ausgeschlossen, die Tatbestände eines solchen Ausnahmerechts - etwa im voraus - zu fixieren. Jellinek spricht in derartigen Fällen von "Tatsachen mit ursprünglicher Rechtssatzwirkung" [3]. Dies macht deutlich, dass wohl eine zurückschauende Beurteilung solcher Ausnahmesituationen, nicht aber deren vorausschauende tatbestands-

---

1) BT-StenBer. S.5962 ff
2) Fraenkel, Ztschr.f.Pol., 1954, S.101,115,119
3) Jellinek, Verwaltungsrecht, 1948, S.125

mässige Erfassung möglich ist. Diese Abhandlung glaubt sich daher auf die Betrachtung des geltenden Rechts beschränken zu sollen.

5. Für das geltende deutsche Staatsrecht ist in Zusammenfassung der Ergebnisse dieses Abschnittes festzustellen,

> dass parlamentarische Untersuchungen nur zu dem Zweck zulässig sind, im Rahmen der verfassungsmässigen Zuständigkeit des Bundestages liegende, mit Rechtsverbindlichkeit ausgestattete Hoheitsakte des Parlaments durch Ermittlung der dabei zu berücksichtigenden Tatsachen vorzubereiten.

Damit ist zugleich das Kennzeichnende der staatsrechtlichen Funktion des Parlamentarischen Untersuchungsrechtes ausgesagt:

> Mit dem Parlamentarischen Untersuchungsrecht ist dem Bundestag nicht eine zusätzliche selbständige Hauptfunktion zugesprochen. Das Parlamentarische Untersuchungsrecht ist vielmehr lediglich eine den bestehenden Hauptfunktionen des Bundestages zugeordnete, von diesen dem Zwecke nach abhängige Hilfsfunktion.

Mit der Herausarbeitung der wesentlichen Elemente der staatsrechtlichen Funktion des Parlamentarischen Untersuchungsrechtes ist der Grund für die Stellungnahme zu der nächsten Frage gelegt, ob nämlich das parlamentarische Untersuchungsrecht im Interesse der verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechtsprechungsfunktion bestimmten Beschränkungen unterliegt, die sich nicht bereits aus dem Wesen des PUR ergeben.

IV. Das Parlamentarische Untersuchungsrecht und die Rechtsprechung.

Die umstrittene Frage, ob es überhaupt oder nur mit bestimmten Beschränkungen zulässig ist, strafrechtlich erhebliche Sachverhalte parlamentarisch zu untersuchen, muß unter zwei verschiedenen Gesichtspunkten betrachtet werden.

Auf der einen Seite könnte - wie vereinzelt behauptet wird - die parlamentarische Untersuchung strafbarer Handlungen wegen einer qualitativen Funktionsüberschneidung verfassungswidrig und damit überhaupt unzulässig sein. Auf der anderen Seite könnte die gleichzeitige Durchführung der parlamentarischen Untersuchung neben dem Strafverfahren so schwerwiegende gegenseitige Störungen verursachen, dass eines der beiden Verfahren, nämlich das weniger dringliche, zeitlich bis zum gänzlichen (rechtskräftigen) Abschluss des anderen Verfahrens zurücktreten müsse.

Die Betrachtung unter dem ersten dieser beiden Gesichtspunkte ist die grundsätzlichere. Sie kann nach den vorbereitenden Untersuchungen bereits hier erfolgen. Die Beurteilung unter dem zweiten verfahrenstechnischen Gesichtspunkt setzt die erste staatsrechtliche Entscheidung überhaupt voraus; denn sie wäre bei negativer Beantwortung der grundsätzlichen ersten Frage gegenstandslos.

Die Argumente, mit denen die Ansicht der Verfassungswirdrigkeit der parlamentarischen Untersuchung strafbarer Handlungen begründet wird, lassen sich folgendermassen zusammenfassen: Die parlamentarische Untersuchung, eine Art von Ausnahmegerichtsbarkeit, verstosse

gegen den Grundsatz der ausschliesslichen Zuständigkeit des Richters zur Ausübung der Gerichtsbarkeit und verletze die gewährleistete sachliche und persönliche Unabhängigkeit des Richters [1].

1. Bei der Stellungnahme zu dem Bedenken, die parlamentarische Untersuchung sei eine Art Rechtsprechung, ist von Art. 92 GG auszugehen.

a) Nach dieser Vorschrift ist die Rechtsprechung ausschließlich den Richtern anvertraut. Diese Bestimmung wäre tautologisch, betrachtete man die Rechtsprechung im f o r m e l l e n Sinne als ihren Zuordnungspunkt. Dieser Begriff (nämlich der Rechtsprechung im formellen Sinne) sagt nur etwas über den tatsächlichen Tätigkeitsbereich der Gerichte aller Art aus und umfasst die freiwillige Gerichtsbarkeit wie die Justizverwaltung [2]. Er ist zur Beschreibung eines gegebenen Organisationszustandes, nicht aber zur Verdeutlichung des verfassungsrechtlichen Postulats verwendbar. Nur der m a t e r i e l l e Rechtsprechungsbegriff kann dem Art.92 GG zugrundeliegen. Unter Rechtsprechung in diesem Sinne verstehen wir mit Thoma [2]

> den v e r s e l b s t ä n d i g t e n , auf Grund eines Rechtsstreites ergehenden autoritativen Ausspruch dessen, was im E i n z e l f a l l unter Zugrundelegung der allgemeinen Normen rechtens ist.

Hoheitsakte dieser Art - das ist der Inhalt des Art.92 GG - darf nur der Richter, neben ihm oder an seiner Stelle kein anderes Staatsorgan erlassen. Jede Parlaments-, Kabinetts- oder Verwaltungsjustiz wäre verfassungswidrig.

---

1) Kaufmann, Untersuchungsausschuss, S.55,57,18,23
Rosenberg, 34.DJT. I, S. 28
Wunderlich, DJZ., 1926/1261
Hackenburg, DJZ., 1925/486,987,1854

2) Thoma, HdbDtschStR.II, S.133

b) Die Hauptfunktionen des Bundestages enthalten - folgerichtig - keine Rechtsprechungsaufgaben oder -befugnisse.

aa) Eine Sonderregelung nimmt allerdings das Wahlprüfungsverfahren nach Art.41 GG und dem zu dessen Ausführung erlassenen Wahlprüfungsgesetz ein. Hier ist in der Tat eine rechtsprechungsähnliche Funktion des Bundestages festzustellen, deren Charakter noch deutlicher dadurch wird, dass die auf "Einspruch" ergehende Entscheidung des Bundestages der "Beschwerde" an das Bundesverfassungsgericht unterliegt. Einer eingehenden Auseinandersetzung mit dem hier auftauchenden Problem des Verhältnisses der Art.92 und 41 GG zueinander bedarf es hier indes nicht; denn hier interessieren nur die Funktionen des Bundestages, in deren Rahmen die Durchführung einer Parlamentarischen Untersuchung zulässig ist. Für die durch besonderes Gesetz geregelte Wahlprüfung kommt aber die parlamentarische Untersuchung nach Art.44 GG, wie oben bereits nachgewiesen wurde [1], nicht in Betracht.

bb) Eine scheinbare Verwandtschaft mit der Gerichtsbarkeit zeigen die Richteranklage (Art.98 GG), die Präsidentenanklage (Art.61 GG) und die Immunitätsaufhebung (Art.46 GG). Unter Zugrundelegung der Begriffsbestimmung der Rechtsprechung im materiellen Sinne übt aber das Parlament in allen diesen Fällen keine Rechtsprechung. Zwar ist in diesen Fällen eine tatbestandsmässig subsumierende Tätigkeit unvermeidbar, um die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Art.98, 61, 46 GG festzustellen. Der uU. zulässigerweise im Wege der parlamentarischen Untersuchung ermittelte tatsächliche Sachverhalt ist daraufhin zu überprüfen, ob er durch einen der z.T. allerdings sehr weiten Tatbestände der erwähnten Verfassungsvorschriften gedeckt wird. Das ist nichts anderes als Gesetzesanwendung auf den konkreten Einzelfall. Diese aber ist regelmässig ein Be-

---

1) vgl. S. 45 dieser Abhandlung.

standteil oder eine Voraussetzung aller, auch der nichtrichterlichen Staatsfunktionen. So prüft z.B. der Gesetzgeber - ausgesprochen oder unausgesprochen - seine Zuständigkeit, bevor er legislatorisch tätig wird. Auch die Verwaltung, in deren Bereich der Rechtsstaat kein völlig freies Ermessen mehr anerkennen kann, prüft, ob ein Verwaltungsakt im Einzelfall nach dem geltenden Recht zulässig und geboten ist [1]. Doch erst die V e r s e l b s t ä n d i g u n g und autoritative Verbindlichkeit des Rechtsausspruches machen das Wesen der Rechtsprechung aus. Der parlamentarischen Anklageerhebung bzw. Immunitätsaufhebung fehlt jedenfalls die selbständige autoritative Endgültigkeit, die gerade das Kriterium des Rechtsprechungsaktes ist. Da die in Rede stehenden Bundestagsbeschlüsse nur die Voraussetzung für ein verfassungs- oder strafgerichtliches Verfahren schaffen, können sie selbst keine Rechtsprechungsakte sein.

2. Kaufmann [2] macht das Bedenken geltend, parlamentarische Untersuchungsausschüsse trügen den Charakter von Ausnahmegerichten.

Ausnahmegerichte waren gemäß Art.105 WV und sind jetzt gemäss Art.101 GG und § 16 GVG verboten. Als "Ausnahmegerichte" im Sinne dieser Verbotsnorm sind solche Gerichte anzusehen, die zur Aburteilung eines bestimmten Falles unter Durchbrechung der generellen Zuständigkeitsvorschriften ad hoc eingesetzt werden [3]. Mit der Einsetzung von Ausnahmegerichten wird somit die allgemeine gesetzliche Zuständigkeit durch eine spezielle (willkürlich gewählte) ersetzt. Der davon Betroffene wird seinem gesetzlichen Richter entzogen.

Mit diesen gemäss Art.101 GG unzulässigen Ausnahmegerichten haben die Parlamentarischen Untersuchungsausschüsse allerdings eines gemeinsam: sie werden wie

---

1) Thoma, HdbDtschStR. II, S.128
2) Kaufmann, Untersuchungsausschuss, S.55,57
3) Nawiasky-Leusser, Bayer.Verf.1948, S.166;
v.Mangoldt, Bonner Ktr., Anm.3 zu Art.101 GG;
Anschütz, Ktr.z.WV., S.487;
Parl.Rat, HA, Sten.Ber. S.296, 480

jene zur Behandlung eines bestimmten Falles ad hoc eingesetzt. Darüber hinaus aber lässt sich keine weitere Parallele zwischen beiden feststellen. Von einer willkürlichen Zuständigkeitsverlagerung kann keine Rede sein; denn eine gesetzliche Zuständigkeit für die Vornahme von Untersuchungshandlungen im Rahmen vorbereitender Hilfsfunktionen gibt es nicht. Unter dem Gesichtspunkt der staatsrechtlichen Zuständigkeitsabgrenzung sind Hilfsfunktionen dieser Art, wie oben [1] bereits festgestellt, neutral. Entscheidend allein sind die durch die Ermittlungstätigkeit vorzubereitenden, im Rahmen der Hauptfunktion liegenden Hoheitsakte. Da aber weder der UA. noch das Parlament selbst Rechtsprechung zu üben befugt sind, also niemals wie ein Gericht - oder an dessen Stelle - entscheiden können, wird durch die parlamentarische Untersuchung niemand seinem gesetzlichen Richter entzogen. Der von einer PU. Betroffene wird seiner Verantwortung vor dem zuständigen Gericht nicht enthoben. Parlamentarische Untersuchungsausschüsse sind danach keine Ausnahmegerichte; sie werden von dem Verbot des Art.101 GG nicht betroffen.

3) Diese allgemein für das Verhältnis zwischen der Gerichtsbarkeit und der PU. zutreffende Feststellung gilt auch für den besonderen Fall der Strafgerichtsbarkeit.

a) Kaufmann [2] ist anderer Ansicht: im Hinblick auf strafbare Handlungen bestehe eine ausschliessliche Zuständigkeit der Strafgerichte. Dies ist jedenfalls zutreffend, soweit es sich um den urteilsmässigen Strafausspruch handelt. Kaufmanns Ansicht aber geht weiter: die "ausschliessliche Zuständigkeit" der

---

1) vgl. S. 16 dieser Abhandlung

2) Kaufmann, Untersuchungsausschuss, 1920,S.18,23

Strafgerichte mache die Beurteilung einer strafbaren Handlung durch andere staatliche Organe schlechthin unzulässig. Somit dürften auch parlamentarische Untersuchungen nicht auf strafbare Handlungen erstreckt werden.

Hierzu ist vorab zu bemerken, dass im Rahmen der PU. zwar nicht "geurteilt", wohl aber "beurteilt" werden kann. Da die PU. auf das Ziel einer konkreten parlamentarischen Massnahme ausgerichtet ist, muss der Beschlussfassung notwendig eine logische Beurteilung der festgestellten Tatsachen vorangehen. Diese logische Beurteilung ist auch dem UA. nicht verboten. [5]

Eine ähnliche beurteilende Tätigkeit im Hinblick auf strafbare Handlungen entfalten aber auch andere staatliche Organe. Eine Reihe von Beispielen hierzu wurde oben [1] angeführt. An das dort Ausgeführte anknüpfend, ist festzustellen, dass es eine ausschliessliche Zuständigkeit der Strafgerichtsbarkeit zur Beurteilung der durch eine strafbare Handlung ausgelösten Rechtsfolgen weder im Verhältnis zu den anderen Zweigen der Gerichtsbarkeit noch zu anderen staatlichen Organen gibt [2].

c) Als Argument für seine gegenteilige Ansicht beruft sich Kaufmann [3] auf das Verhältnis zwischen der Strafgerichtsbarkeit und der Disziplinarstrafgerichtsbarkeit.

Hier gilt die Vorschrift, dass ein Disziplinarverfahren ausgesetzt werden muss, wenn gegen den Beamten ein Strafverfahren schwebt [4]. Das Disziplinarverfahren wird erst nach (rechtskräftiger) Beendigung des Strafverfahrens fortgesetzt. Die tatsächlichen Feststellungen des Strafurteils binden insoweit das Disziplinargericht. Dies begründet den Anschein, als bestünde eine ausschliessliche Zuständigkeit nicht nur zur strafrechtlichen Aburteilung, sondern auch zur Untersuchung

1) vgl. S. 30 dieser Abhandlung
2) Alsberg, 34.DJT., I, S.352 ff.
3) Kaufmann, aaO., S.18 u.23
4) jetzt § 13 I Bundesdisziplinarordnung (BDO) v.28.11.1952 - BGBl.I S. 761
5) vgl. S. 154 dieser Abhandlung.

und Feststellung der strafrechtlich erheblichen Sachverhalte.

Darauf stützt sich die Argumentation Kaufmanns. Der von ihm angenommene Grundsatz existiert indes nicht. Dies beweist einmal bereits die Betrachtung der konkreten disziplinarrechtlichen Regelung: Nach § 13 I Satz 3 BDO kann nämlich das Disziplinarverfahren trotz gleichzeitig schwebenden Strafverfahrens fortgesetzt werden, "wenn die Sachaufklärung gesichert ist". Das bedeutet, dass eine eigene Ermittlungstätigkeit der Disziplinargerichte auch soweit zulässig ist, als die zu untersuchenden Handlungen strafrechtlich erheblich sind. § 13 II Satz 2 BDO bestätigt dies. Das Bundesdisziplinargericht kann die nochmalige Prüfung der in den Gründen eines Strafurteils enthaltenen Feststellungen beschliessen, wenn seine Mitglieder deren Richtigkeit übereinstimmend bezweifeln.

Trifft der von Kaufmann angenommene Satz der ausschliesslichen Zuständigkeit der Strafgerichte nicht einmal für den Musterfall des Disziplinarrechtes zu, so gilt er erst recht nicht als allgemeiner Grundsatz. Die für das Disziplinarrecht zunächst durch die Rechtsprechung entwickelte [1] und später gesetzlich getroffene Regelung stellt einen - allerdings wohlbegründeten - Ausnahmefall dar [2].

Dass die bedingte Bindung der strafgerichtlichen Sachverhaltsfeststellungen als Ausnahme zu betrachten ist, bestätigt wiederum das Disziplinarstrafrecht selbst. Nach § 14 BDO sind nämlich die Sachverhaltsfeststellungen anderer Gerichte und sonstiger Staatsorgane für die Disziplinargerichte nicht bindend.

Der allgemein gültige Grundsatz besagt, dass alle Staatsorgane zur selbständigen Entscheidung und Prüfung aller, auch der ressortfremden Vorfragen befugt

---

1) Jellinek, Verwaltungsrecht, 1948, S.19 Fußnote 3

2) Heck, aaO., S.41; Bettermann, MDR 1950, 265; Bachof, DÖV 1950/310; Alsberg, 34.DJT. I, S. 355

sind [1]. Dieser Grundsatz findet seine Bestätigung in den §§ 148 ff ZPO und 262 StPO. In beiden Fällen kann die Entscheidung einer ressortfremden Vorfrage abgewartet werden. Umgekehrt aber sind die Zivil- und Strafgerichte nicht gehindert, auch diese Vorfragen selbst zu prüfen.

Ebendies gilt auch für das Verhältnis zwischen der PU. und dem Strafverfahren. Der UA. darf wie jedes andere zu selbständiger Sachverhaltsermittlung befugte Staatsorgan auch strafrechtlich erhebliche Sachverhalte untersuchen. Insbesondere besteht nicht die Verpflichtung zur Aussetzung, bis ein denselben Untersuchungsgegenstand betreffendes Strafverfahren abgeschlossen ist. Auch nach rechtkräftigem Abschluss des Strafverfahrens ist der UA. - mangels einer entsprechenden Vorschrift - nicht an die strafrichterliche Sachverhaltsfeststellung gebunden [2].

Ein den Aussetzungszwang für das PU-Verfahren und die Bindung des UA. an die strafrichterliche Sachverhaltsfeststellung anstrebender Gesetzentwurf, der von Rosenberg [3], Wunderlich [4] und Hachenburg [5] gefördert worden war, wurde von den Abg. Riesser-Heinze-Kahl [6] eingebracht. Der Reichstag überwies diesen Antrag seinem Rechtsausschuß [7], wo er unerledigt liegen geblieben ist.

4. Nachdem sich die auf Art.92 und 101 GG gestützten Bedenken als unbegründet erwiesen, ist schliesslich noch zu der Befürchtung Stellung zu nehmen, die gleichzeitige Durchführung einer PU. neben einem Strafverfahren bedrohe die richterliche Unabhängigkeit. Auch dieser Einwand erweist sich als unbegründet.

---

1) Jellinek, Verwaltungsrecht, 1948, S.19,20
2) Näheres hierzu auf S.155 dieser Abhandlung
3) Rosenberg, 34.DJT., I, S.28
4) Wunderlich, DJZ 1926, 1261
5) Hachenburg, DJZ 1925, 486, 987, 1854
6) Initiativentwurf der DVP. v.11.3.1926 (Drucks.Nr. 2050 III WP)
7) 179.Sitzung v. 18.3.1926 (Sten.Ber.S.6314 A)

a) Das Grundgesetz (Art. 97 I) sichert dem Richter sachliche Unabhängigkeit zu. Der Richter ist nur dem Gesetz unterworfen. Gegenüber allen Weisungen der anderen Gewalten, ja gegenüber den Dienstaufsichtsorganen der Justiz ist der Richter in seiner rechtsprechenden Tätigkeit frei [1]. Gegen diese Grundsätze verstossende Massnahmen wären verfassungswidrig und unwirksam.

Das Parlamentarische Untersuchungsverfahren hat derartige unzulässige Massnahmen nicht zum Gegenstand. Dem Art.97 I GG widersprechende Weisungen an den Richter werden im PU-Verfahren weder erteilt noch vorbereitet.

Die besondere Gefährdung der Strafrechtspflege wird auch nicht in der Möglichkeit einer unmittelbaren Verletzung der sachlichen Unabhängigkeit des Richters gesehen. Befürchtet wird vielmehr eine mittelbare Beeinflussung des Richters. Durch die PU. wird der ggf. von ihr betroffene Sachverhalt in das Licht der Öffentlichkeit gerückt. Die Untersuchungsergebnisse werden bekannt und sind oder werden Gegenstand politischer Betrachtung und Bewertung. Darin - so wird argumentiert - liegt eine Bedrohung für die freie und selbständige richterliche Beurteilung [2]. Dass die Möglichkeit einer psychischen Beeinflussung des Richters an sich besteht, ist nicht von der Hand zu weisen. Ein qualitativer Unterschied zwischen einer PU. einerseits und sonstigen öffentlichen Erörterungen (z.B. in Presse, politischen Versammlungen etc.) auf der anderen Seite ist jedoch nicht festzustellen.

Die Problematik liegt in all diesen Fällen gleich: Ist der Richter fähig, nur aus seiner eigenen Verantwortung auf Grund des Gesetzes zu urteilen, ohne sich von Meinungen anderer beeinflussen zu lassen?

---

1) v. Mangoldt, Bonner GG, Anm. 3 zu Art.97; Peters, Strafprozess, S. 89

2) 34.DJT., II, S. 192

Derartigen Befürchtungen könnte z.B. durch ein Contempt-of-Court-Gesetz, durch diesbezügl.Beschränkungen der Pressefreiheit etc. gesteuert werden. Die Meinungen über die Notwendigkeit solcher Massnahmen in Deutschland gehen auseinander; die Mehrheit der Richter hält sie indes für entbehrlich. Dies kam u.a. auf dem 34. Deutschen Juristentag [1], wie auch auf einer jüngst in Bonn durchgeführten öffentlichen Diskussion [2] deutlich zum Ausdruck.

Solange die sachliche Unabhängigkeit des Richters rechtlich gesichert ist, kann den geäusserten Befürchtungen kein Gewicht zugemessen werden. Wie immer auch die politische und öffentliche Meinung zu einem bestimmten Straffall steht, der Richter kann darauf vertrauen, dass eine rechtlich wirksame Einwirkung auf seine Rechtsprechungstätigkeit unterbleibt [3]. Hat der Richter dazu die Gewissheit seiner persönlichen Unabhängigkeit (Art.97 II GG), so erscheint jede Befürchtung der Beeinflussung für den gegenwärtigen Rechtszustand unbegründet.

Somit kann auch das Bedenken, die parlamentarische Untersuchung gefährde mittelbar die sachliche Unabhängigkeit der Richter, nicht durchgreifen.

b) Als letzte in diesem Zusammenhang ist die Frage zu erörtern, ob sich aus dem PUR. Verletzungen der persönlichen Unabhängigkeit der Richter ergeben können.

Nach Art.97 II GG ist die persönliche Unabhängigkeit dahin gewährleistet, dass Richter nur kraft richterlicher Entscheidung versetzt, suspendiert oder entlassen werden können [4]. In welcher Weise der richterlichen Unabhängigkeit in diesem Sinne aus dem PUR. Gefahren drohen können, ist nicht ersichtlich. Auch für den

---

1) Verhandlungen des 34.DJT., II.Bd., S.192
2) Diskussion "Presse und Justiz" v.4.7.1950 (vgl. "Die Bürgerrechte", Mitteilungen des Bundes für Bürgerrechte Nr.3/4 - 1950 S.26)
3) Alsberg, 34. DJT., I, S. 389
4) v. Mangoldt, Ktr. Bonner GG, Anm. 4 zu Art.97

Sonderfall der parlamentarischen Untersuchung strafbarer Handlungen ergibt sich nichts Abweichendes.

Besonderer Erörterung bedarf jedoch die PU. zur Vorbereitung einer Richteranklage [1]. Durch das Institut der Richteranklage selbst, die allerdings eine Begrenzung der richterlichen Unabhängigkeit darstellt, wird das Gebot des Art. 97 II nicht verletzt; denn zur Entscheidung über die Richteranklage ist das Bundesverfassungsgericht berufen (Art. 98 II GG).

Versteht man die Schutzvorschrift des Art. 97 II GG dahin, dass der Richter wegen seiner rechtsprechenden Tätigkeit sich nur vor einem zur Entscheidung zuständigen Gericht (d.h. dem Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 98 II GG oder einem Richterdienststrafgericht) zu verantworten braucht, dann erhebt sich die Frage, ob der Richter, dessen Anklage gemäß Art. 98 II GG erwogen wird, überhaupt vor einem UA. erscheinen und dort aussagen muss. Zu dieser Frage wird unten [2] noch eingehend Stellung zu nehmen sein. Es sei hier vorweggenommen, dass er als Betroffener zur Aussage vor dem UA. nicht verpflichtet ist. Damit entfällt zugleich das aus Art.97 II GG zu begründende Bedenken gegen die Zulässigkeit parlamentarischer Untersuchungen zur Vorbereitung der Richteranklage. Dass ein hierzu eingesetzter UA. andere Auskunfts- und Beweismittel verwendet, um die Tatsachen zu ermitteln, die den Tatbestand des Art. 98 II GG ausfüllen, ist durch Art. 97 II GG nicht verboten. Ja, es kann nur im Interesse des betroffenen Richters liegen, wenn dem formalen Akt der Richteranklage eine möglichst zuverlässige Tatsachenerforschung vorangeht. Gerade wenn man dem Institut der Richteranklage kritisch gegenübersteht [3], muß man die

---

1) vgl. S. 41 f dieser Abhandlung

2) vgl. S. 101, 118 dieser Abhandlung

3) Jahrreis, 37.DJT., S.40; Feldmann, ebendort, S.83; Dahs, NJW 1949, S. 690; Schmidt, Tagung Dtsch.Juristen, 1947, S. 236

Möglichkeit einer sorgfältigen Vorbereitung begrüssen. Da die Richteranklage nicht eine politisch-parlamentarische, sondern eine rechtliche Verantwortung des Richters [1] voraussetzt, müssen bereits bei der Erhebung der Richteranklage durch den Bundestag die Tatsachen ermittelt (wenn auch noch nicht bewiesen) sein, die den Tatbestand des Art. 98 II GG decken.

Zusammenfassend ist festzustellen:

1.) Parlamentarische Untersuchungen sind zulässig zur Ermittlung von Tatsachen, die verfassungsmässig vorgesehenen Hoheitsakten des Parlaments zugrundegelegt werden sollen (oder können).

2.) Danach zulässige parlamentarische Untersuchungen stellen keine rechtsprechende Tätigkeit dar. Sie verletzen auch nicht die zum Schutze der Rechtsprechung und Richter statuierten Verfassungsvorschriften.

3.) Parlamentarische Untersuchungen beeinträchtigen in Sonderheit nicht die Strafgerichtsbarkeit. Beide Verfahren stehen, da gänzlich anderen Zwecken dienend, unabhängig nebeneinander.

4.) Strafrichterliche Sachverhaltsfeststellungen binden den UA. nicht. Parlamentarische Untersuchungsverfahren werden durch einzuleitende, schwebende oder abgeschlossene Strafverfahren nicht berührt. Es besteht kein Aussetzungszwang.

5.) Umgekehrt steht ein parlamentarisches Untersuchungsverfahren nicht der Einleitung und Durchführung eines Strafverfahrens entgegen. Beide Verfahren stehen als staatsrechtlich voneinander völlig unabhängige Funktionen nebeneinander.

---

1) v. Mangoldt, Ktr. Bonner GG, S. 532

Mit diesen auf staats- und verfassungsrechtlichen Überlegungen basierenden Feststellungen ist die Grundlage zu der Untersuchung gewonnen, wie sich die Durchführung beider Verfahren nebeneinander gestaltet. Diese nun folgende Prüfung wird zugleich die abschliessend erforderliche Stellungnahme zu der Frage ermöglichen, ob sich etwa aus verfahrensrechtlichen Gründen die gleichzeitige Durchführung beider Verfahren als unzulässig oder unzweckmässig erweist.

B

DAS PARLAMENTARISCHE UNTERSUCHUNGSVERFAHREN

unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses zum Strafverfahren

---

I. Allgemeine Vorbemerkungen zum Verfahrensrecht der Parlamentarischen Untersuchung.

(Die "sinngemässe Anwendung" der für das Strafverfahren geltenden Bestimmungen)

1. Die parlamentarische Untersuchung hat die Aufgabe, in den ihrem Zwecke und Gegenstande nach bestimmten Fällen ein berechtigtes Informationsinteresse des Parlaments zu befriedigen. Das Parlament soll in die Lage versetzt werden, seine Entscheidungen auf zweifelsfreie Tatsachenkenntnis zu stützen. Diese zu erlangen, ist dann umso schwieriger, wenn dem Informationsinteresse andere auf Verhinderung oder Erschwerung der Tatsachenermittlung gerichtete Interessen entgegenstehen. Ohne eine derartige Interessenkollision wäre es meist leicht, die Wahrheit zu ermitteln. Eines besonderen mit Zwangsmitteln ausgestatteten Verfahrens bedürfte es dann kaum.

   Auch der Richter hat sich in seiner rechtsprechenden Tätigkeit regelmässig mit derartigen Interessenkollisionen auseinanderzusetzen. In den weitaus meisten Fällen liegen die Schwierigkeiten nicht auf dem rechtlichen, sondern auf dem tatsächlichen Gebiet, da die betroffene Partei, der Beschuldigte etc. ein (verständ-

liches) Interesse daran hat, die Offenlegung der ihm nachteiligen Tatsachen zu verhindern, zumindest aber daran nicht mitzuwirken. Deshalb kommt der Wahrheitsfindung im Gerichtsverfahren ein ganz besonderes Gewicht zu.

In unseren Gerichtsverfahrensordnungen liegt nun ein ausgearbeitetes System der Tatsachenermittlung vor, in deren Mittelpunkt der B e w e i s steht, welcher dem Richter die Überzeugung der Wahrheit zu verschaffen bestimmt ist [1].

Die Geschichte des Gerichtsverfahrensrechts kennt mannigfache Arten von Beweismitteln. Das heutige Recht erkennt nur noch eine bestimmte Auswahl von Beweis- und Zwangsmitteln an. Aus der Bedeutung der Rechtsprechung ergibt sich einerseits, dass dem Richter besondere Mittel zur Verfügung stehen, die anderen behördlichen Ermittlungsverfahren vorenthalten sind (z.B.Zeugniszwang, Eid etc.) Andererseits sind auch dem Richter aus rechtspolitischen und verfahrenspsychologischen Gründen Beschränkungen auferlegt, die das frühere Verfahrensrecht nicht kannte (z.B. Verbot jedes physischen Zwanges, Zeugnisverweigerungsrechte, Schweigerechte, Schweigegebote). Die durch diese ganz bestimmte Auswahl zulässiger Beweis- und Zwangsmittel gekennzeichnete Wahrheitserforschung ist die j u s t i z f ö r m i g e [2].

Diese ist jedoch innerhalb des Zivilprozesses anders ausgestaltet als im Strafprozess. Der entscheidende Unterschied besteht darin, dass die Sachaufklärung im Strafprozess von Amts wegen zu erfolgen hat (Untersuchungsgrundsatz) [3], während im Zivilprozess die Beweisführung weitgehend den Parteien überlassen werden kann

---

1) Schönke, Zivilprozessrecht, 1948, S.189

2) Schmidt, Tagung dtsch.Juristen, 1947, S.233; Peters, Strafprozess, S. 68

3) vgl. § 244 (II) StPO, s. auch §§ 155 II, (160), 190, 191, 202, 221 StPO

(Verhandlungsgrundsatz, Grundsatz der Parteidisposition) [1]. Die unterschiedliche Ausgestaltung findet ihre Berechtigung in dem Grad des öffentlichen Interesses. Im Strafverfahren sind in erster Linie die Gemeinschaftsinteressen zu wahren, weshalb die Rechtslehre den Staat als Träger seines Strafanspruches betrachtet. Dagegen stehen im Zivilprozess private Ansprüche zur Entscheidung. Über diese Ansprüche kann deren Inhaber in aller Regel frei verfügen. Es kann ihm daher auch unbedenklich überlassen bleiben, welche Tatsachen er zur Stützung seines Anspruches in den Prozess einführen und welche Beweise er für die von ihm aufgestellten Behauptungen antreten will.

2. Die Intensität des öffentlichen Interesses an der objektiven Wahrheitsermittlung im PU-Verfahren lässt sich am ehesten mit der im Strafprozess gegebenen Lage vergleichen. Auch hier sind nicht private Ansprüche, etwa der Antragsteller, durchzusetzen, sondern hier wie dort handelt es sich um öffentliche Interessen. Auf die materielle Wahrheit kommt es auch im PU-Verfahren an [2]. Folgerichtig hat daher der Grundgesetzgeber (wie auch Art.34 II 2 WV) die Grundsätze der strafprozessualen Wahrheitserforschung für das PU-Verfahren übernommen. Nach Art.44 II 1 GG finden "auf Beweiserhebungen" des UA. "die Vorschriften über den Strafprozess sinngemäss Anwendung".

a) Die Verfahrensvorschriften über den Strafprozess finden sich in der Strafprozessordnung und dem Gerichtsverfassungsgesetz. Nach der insoweit engeren Fassung des Art. 34 II 2 WV war nur die Strafprozessordnung für das PU-Verfahren anwendbar. Von der bewusst weiteren Fassung

---

1) (abgesehen von den Statussachen vgl. §§ 607 III, 617, 622, 640, 653 ZPO)
§§ 282, 373 ZPO (demgegenüber jedoch die Einschränkungen der §§ 139, 141, 144, 272 b II, 287 I 2, 142, 143 ZPO)

2) Schachtel, Die sinngem.Anw. S.18

des Art. 44 II 1 GG ist - nach der Ansicht des Verfassungsgebers [1] auch das Gerichtsverfassungsgesetz mit umfaßt.

Aus der allgemeinen, nicht auf einen bestimmten Zeitpunkt bezogenen Verweisung folgt, dass die genannten Gesetze in ihrer jeweils geltenden Fassung anzuwenden sind [2]. Den folgenden Erörterungen sind somit das Gerichtsverfassungsgesetz und die Strafprozessordnung idF. des Rechtsvereinheitlichungsgesetzes vom 12.9.1950 (BGBl S.513 und 629) mit den seither ergangenen Änderungen zugrundezulegen.

Nur die für die Beweiserhebung geltenden strafprozessualen Bestimmungen sind gem. Art. 44 II 1 GG innerhalb der PU. anwendbar. Dazu gehören allerdings auch die das Beweiserhebungsverfahren einschliesslich der Rechtshilfe regelnden Vorschriften. Es sind also die folgenden Bestimmungen im einzelnen dahin zu prüfen, inwieweit und ggf. mit welchen Modifikationen sie unter dem Gesichtspunkt sinngemässer Anwendung für das PU-Verfahren gelten:
Aus dem Ersten Buch der Strafprozessordnung der

Sechste Abschnitt:	Zeugen
Siebente Abschnitt:	Sachverständige und Augenschein
Achte Abschnitt:	Beschlagnahme und Durchsuchung
Zehnte Abschnitt:	Vernehmung des Beschuldigten

sowie die im Zweiten Bruch der StPO enthaltenen weiteren Vorschriften über die Sachaufklärung und Beweiserhebung (z.B.§§ 155, 190 ff, 202, 219 ff, 244 ff)
aus dem Gerichtsverfassungsgesetz der

Dreizehnte Titel:	Rechtshilfe
Vierzehnte Titel:	Öffentlichkeit und Sitzungspolizei.

b) Die Vorschrift "sinngemäßer Anwendung" löst stets eine Fülle der Auslegungsfragen aus. Dies hat sich auch in der bisherigen Praxis des deutschen PUR. in reichem Maße gezeigt. Der tiefere Grund dafür liegt darin, dass der

---

1) Parl.Rat, 2.Sitzung des Hauptaussch.,StenBer.S.16 ff.
2) Lammers, HdbDtschStR. II, S.470

"Sinn", d.h. die staatsrechtliche Funktion des PUR. nicht immer klar erkannt wurde. Die im ersten Hauptteil dieser Arbeit (unter A) niedergelegten staatsrechtlichen Untersuchungen waren nicht zuletzt auch deswegen erforderlich, um die Ansatzpunkte für die in Art.44 II 1 GG vorgeschriebene sinngemässe Anwendung der strafprozessualen Vorschriften zu gewinnen.

Eine derartige sinngemässe Anwendung muss die unterschiedlichen Verfahrenszwecke berücksichtigen. Während die strafprozessuale Wahrheitserforschung im Hinblick auf die zu treffende Entscheidung in alle Einzelheiten, auch in den persönlichen Bereich der Beteiligten eindringen muss, kann dies in demselben Maße für die PU. nicht gelten. Dem öffentlichen Interesse an der Wahrheitserforschung in der PU. kommt zwar die gleiche Qualität zu wie im Strafverfahren. Es unterscheidet sich von jenem aber in der Richtung. Man kann vielleicht das Wahrheitserforschungsinteresse im Strafprozess als mehr intensiv, in der PU. als mehr extensiv bezeichnen, obgleich auch hier graduelle Unterschiede bei dem PU. mit generellen und personell-bestimmten Ermittlungszwecken zu beachten sind. Ganz allgemein kann gesagt werden, dass dem UA. die strafprozessualen Ermittlungsbefugnisse nur in dem Maße zustehen, als sie zur Zweckerreichung unter Anlegung eines strengen Maßstabes erforderlich sind [1]. Insbesondere, soweit in die (grundrechtlich geschützte) Privatsphäre der Auskunftspersonen eingedrungen wird, ist eine restriktive Anwendung der strafprozessualen Bestimmungen geboten.

---

1) Schachtel, Die sinngem.Anw., 1927, S.13;
Lammers, HdbDtsch.StaatsR., 1932, II, S. 470

II. Organe und Beteiligte des Parlamentarischen Untersuchungsverfahrens.

Bevor die verfahrensrechtlichen Einzelfragen erörtert werden, erscheint es zweckmässig, die Organe des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens und die sonst an diesem Beteiligten oder davon Betroffenen einer kurzen Betrachtung zu unterziehen. Hieraus wird sich zugleich eine Übersicht über die mannigfachen Rechtsbeziehungen ergeben, die alsdann in den weiteren Abschnitten dieser Abhandlung näher zu untersuchen sind.

1) Zunächst gilt unsere Aufmerksamkeit den Organen des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens:

a) Nach dem Grundgesetz steht dem Bundestag das PUR. in der Weise zu, dass die Einleitung, der Zweck und der Gegenstand der einzelnen Untersuchung vom Plenum (ggf. auf verbindlichen Antrag einer qualifizierten Minderheit) bestimmt werden (Art.44 I GG). Das Plenum bzw. die Antragsteller können auch, müssen aber nicht die im einzelnen zu erhebenden Beweise oder bestimmte Beweismittel vorschreiben oder ausschliessen [1]. Das Plenum ist Herr des Verfahrens. Es beschliesst über die Beendigung, ggf. die Fortsetzung des Verfahrens, ihm obliegt die Verwertung der Ermittlungsergebnisse.

b) Die Exekutivbefugnisse zur Durchführung der PU. liegen jedoch nicht bei dem Plenum, sondern bei einem ad hoc einzusetzenden Untersuchungsausschuss.

---

1) so Heck, Tüb.Abh. S. 36; a.M. Hätscheck, StaatsR.I, S. 610

aa) Durch die Verleihung der im einzelnen noch näher darzustellenden Exekutivbefugnisse gewinnt der PUA. eine "behördenähnliche" Stellung [1]. Dass dem UA. das für die volle Behördenqualifikation erforderliche Kriterium der "ständigen Organisation des Amts" [2] fehlt, ist belanglos; denn durch die positiv-rechtliche Rechtsverleihung ist die Rechtsstellung des UA. hinreichend gekennzeichnet. Nicht nur gegenüber dem Bürger, sondern auch gegenüber allen anderen Staatsorganen gilt der UA. für die Dauer seiner Tätigkeit als Behörde. Die im Rahmen seiner Zuständigkeit an den Bürger gerichteten Anordnungen teilen die Verbindlichkeit aller Hoheitsakte. Daraus, dass die Exekutivbefugnis dem UA. als solchem übertragen wird, folgt die Notwendigkeit der Beschlussfassung bei allen verfahrensleitenden Entscheidungen, die als Hoheitsakte mit Aussenwirkung ausgestattet sind, z.B. die noch zu erörternden Anordnungen von Zwangsmitteln gegenüber Auskunftspersonen, aber auch die einzelnen Beweisbeschlüsse, die die konkrete Mitwirkungspflicht der Auskunftspersonen (Zeugnispflicht etc.) erzeugen. [3]

bb) Kommt dem UA. im Aussenverhältnis (gegenüber Bürgern und anderen Staatsorganen) für die Dauer seiner Tätigkeit die Qualifikation einer selbständigen Behörde zu, so ist er im Verhältnis zum Parlamentsplenum lediglich Hilfsorgan [4].

Die Abhängigkeit des UA. vom Plenum zeigt sich in den bereits oben [5] aufgezeigten Einsetzungs-, Bestimmungs- und Verwertungsbefugnissen des Bundestages.

---

1) Lammers, Hdb.Dtsch.StaatsR., 1932, II, S. 560; Rosenberg, 34.Dtsch.Jur.Tag, 1926, I, S.27

2) RGSt.8, S.5 und 9; Rosenberg, 34.DJT., I, 27

3) Schachtel, Die sinngem.Anwendung, S.22

4) Bonner Ktr., Anm.II 2 zu Art.44; Jacobi, 34.DJT., II, S.75; RGZ 104,430; Lammers, HdbDtschStR., II, S.461

5) vgl. S. 69 dieser Abhandlung

Obliegt auch dem Bundestag allein die Verwertung der von dem UA. ermittelten Tatsachen, so ist doch dem UA. eine logische Bewertung der Ermittlungen und ein Vorschlagsrecht nicht zu versagen. Beiden kommt jedoch lediglich interne Bedeutung zu [1].

cc) Besondere Aufgaben und Befugnisse stehen dem Vorsitzenden des UA. zu. Zunächst hat er dieselbe Stellung, wie sie die Geschäftsordnung (§ 69 BT-GO [2]) allen Ausschussvorsitzenden in Gestalt der Vorbereitung und Leitung der Ausschusssitzungen zuweist.

Darüber hinaus erlangt der UA.-Vorsitzende eine Sonderstellung, die sich aus der sinngemässen Anwendbarkeit der strafprozessualen Vorschriften ergibt. So obliegt ihm die Verantwortung für die Aufrechterhaltung der Ordnung der Beweisaufnahme (§ 176 GVG). Zweifellos kann er die hierzu erforderlichen Anordnungen gegenüber den die Ordnung störenden Zeugen und Zuhörern treffen. Dagegen sind die im einzelnen noch auf ihre Zulässigkeit zu prüfenden förmlichen Zwangsmittel der Sitzungspolizei [3] nur durch Beschluss des UA. anzuordnen.

Bedemkenfrei ist auch innerhalb der PU. die Bestimmung des § 238 StPO anzuwenden. Danach leitet der Vorsitzende die Zeugenvernehmung. Er muss jedoch den Ausschussmitgliedern auf deren Verlangen gestatten, Fragen an die Zeugen zu richten (vgl. § 240 I StPO). Verweigert der Vorsitzende die Zulassung der Frage, so entscheidet der Ausschuss durch Beschluss [4]. Dasselbe muss gelten, wenn ein einzelnes Ausschussmitglied die an den Zeugen gerichtete Frage eines anderen Ausschussmitgliedes beanstandet.

dd) Dem Untersuchungsausschuss sind durch die Verfassung bezüglich der Beweiserhebung solche Rechte zugewiesen, wie sie im Bereich des Strafprozessrechts nur dem Rich-

---

1) Herzu eingehender S. 153 ff dieser Abhandlung

2) Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages v.28.1.1952 - BGBl.II, S.389

3) vgl. S. 108 ff dieser Abhandlung

4) Lammers, Hdb.DtschStR., II, S.473

ter zustehen. Es stellt sich daher die Frage, ob auf die Ausschussmitglieder die entsprechenden für Richter geltenden Bestimmungen der StPO. bezüglich der Ausschliessung und Ablehnung (§§ 22 ff. StPO) anwendbar sind.

aaa) Übereinstimmung herrscht darin, daß eine Ausschließung und Ablehnung der UA.-Mitglieder aus den in den §§ 22 ff. StPO aufgeführten Gründen nicht stattfindet. Die UA.-Mitglieder können auch bei entsprechender Anwendung der StPO nicht als "Richter" im Sinne der hier in Rede stehenden Vorschriften betrachtet werden [1]. Jedoch gilt auch für die UA.-Mitglieder wie für alle Träger eines öffentlichen Amtes der Grundsatz, daß sie sich amtlicher Tätigkeit in allen sie nahe berührenden Angelegenheiten enthalten sollen. Hierauf wird die Praxis bei der Berufung der Ausschussmitglieder Rücksicht zu nehmen haben.

bbb) Besonderer Betrachtung bedarf jedoch die Frage, ob ein UA.-Mitglied als Zeuge vor dem UA. vernommen werden darf. Nach geltendem Recht muß in folgerichtiger Anwendung des soeben zur Frage der Ausschliessung Ausgeführten diese Möglichkeit bejaht werden [2].

Diese dem geltenden Recht entsprechende Möglichkeit, dass Untersuchungsorgan und Auskunftspersonen identisch sein können, ist unbefriedigend und nicht geeignet, das Vertrauen in die Objektivität des Untersuchungsausschusses zu steigern. Es sollte deshalb von der Vernehmung von Ausschussmitgliedern nur zurückhaltend Gebrauch gemacht werden. Sofern die Vernehmung eines Ausschussmitgliedes notwendig wird, erscheint dessen Abberufung aus dem Ausschuss ratsam [3]. Dies gilt jedenfalls dann, wenn er über "streitige" Tatsachen aussagen soll. Weniger bedenklich erscheint es, wenn das UA.-Mitglied über Tatsachen

---

1) Heck, Tüb.Abh.z.Öff.R. 7, 1925, S. 67;
Schachtel, Die sinngem.Anwendung, S.14

2) Heck, aaO. S.67

3) Heck, aaO. S.67 hält die Abberufung bei eidlicher Vernehmung für notwendig.

aussagt, die nicht im Gegensatz zu Behauptungen anderer Beteiligten oder zu Bekundungen anderer Zeugen stehen. Auf jeden Fall muß vermieden werden, daß der UA. über die Glaubwürdigkeit eines eigenen Mitgliedes zu befinden hat. Deshalb ist in allen Zweifelsfällen die Abberufung als Zeugen benötigter UA.-Mitglieder empfehlenswert.

ccc) Hingegen bestehen gegen die gutachtliche Äusserung eines Ausschussmitgliedes keinerlei Bedenken; denn dieselbe Tätigkeit könnte das Mitglied bei den Beratungen und internen Verhandlungen ausüben. Gerade die Berufung sachverständiger Ausschussmitglieder sollte angestrebt werden. Das bei der Zeugenvernehmung für ausschlaggebend erachtete Bedenken einer etwa notwendigen Glaubwürdigkeitsbeurteilung des UA.-Mitgliedes kann hier nicht zum Tragen kommen.

c) Die Befugnisse der antragstellenden Minderheit erschöpfen sich in den aus Art.44 I 1 GG unmittelbar abzuleitenden Rechten. Die Antragsbefugnis stellt ein Recht ausschliesslich gegenüber dem Bundestag als solchem dar. Innerhalb des von dem UA. durchgeführten Untersuchungsverfahrens stehen der Minderheit keine Sonderrechte in Gestalt von Beweisantragsrechten oder Fragerechten zu.

Lediglich bei solchen Entscheidungen des Plenums, die die Verwirklichung der ordnungsgemäss beantragten Untersuchung beeinträchtigen können (z.B. bei der Aussetzung eines PU.-Verfahrens), wird man der Minderheit ein noch näher zu erörterndes Mitwirkungsrecht [1] einräumen müssen.

2) Die Durchführung der parlamentarischen Untersuchung erzeugt tatsächliche und rechtliche Beziehungen zwischen den Organen des PUR. und einer Vielzahl von Personen und Stellen. Über die als Betroffene und (unmittelbar oder mittelbar) Beteiligte in Betracht kommenden Gruppen

---

1) vgl. S. 159 dieser Abhandlung

sei hier zunächst nur eine Übersicht gegeben:

a) private (und amtliche) Auskunftspersonen (Zeugen, Sachverständige)
b) im Falle amtlicher Auskunftspersonen: die für die Erteilung der Aussagegenehmigung zuständigen Behörden
c) private (und amtliche) Besitzer sachlicher Beweisgegenstände (Urkunden, Augenscheinsobjekte)
d) im Falle amtlicher Beweisgegenstände: die für die Herausgabeverweigerung zuständigen Behörden
e) die von der PU. betroffenen (beschuldigten) oder in den aufzuklärenden Sachverhalt verwickelten Personen
f) im Falle parallel laufender behördlicher oder gerichtlicher Verfahren: die Organe dieses Verfahren
g) um Amtshilfe ersuchte Behörden
h) um Rechtshilfe ersuchte Gerichte
i) nicht förmlich oder materiell Beteiligte als Zuhörer in den öffentlichen Beweisaufnahmen.

Der Klärung der damit hinsichtlich des Personenkreises umrissenen Fragen dienen die folgenden Abschnitte dieser Abhandlung. Dabei sollen nach der Erörterung der allgemeinen strafprozessualen Grundsätze in der PU. (Abschnitt B III) zunächst die Mitwirkungspflichten privater Auskunftspersonen (Abschnitt IV), sodann die allgemeinen und besonderen Weigerungsrechte dieser privaten Auskunftspersonen (Abschnitt BV), danach die Zwangsmittel der PU. (Abschnitt VI) und schließlich die Mitwirkungspflichten amtlicher Stellen (Abschnitt B VII) betrachtet werden.

II. Die Anwendbarkeit der strafprozessualen Grundsätze im Parlamentarischen Untersuchungsverfahren (Offizialmaxime, Unmittelbarkeit, Öffentlichkeit)

1. Der das Strafverfahren beherrschende Grundsatz der materiellen Wahrheitserforschung von Amts wegen gilt auch für die PU.[1]. Die insoweit gleichartige Interessenlage wurde oben [2] als Motiv dafür erkannt, dass der Grundgesetzgeber die Anwendbarkeit der strafprozessualen Vorschriften überhaupt vorschrieb.

a) Der hier in Betracht kommende § 244 II StPO besagt in seiner sinngemässen Anwendung für das PU.-Verfahren, dass der UA. zur Erforschung der Wahrheit die Beweisaufnahme von Amts wegen auf alle Tatsachen und Beweismittel zu erstrecken hat, die für die parlamentarische Beschlußfassung von Bedeutung sind.

Der UA. ist jedoch Herr des Untersuchungsverfahrens nur im Rahmen des ihm seitens des Bundestages erteilten Auftrages [3]. Das Plenum kann über das in jedem Falle genau zu bezeichnende Beweisthema hinaus auch die zu erhebenden Beweise (und die zu verwendenden Beweismittel) vorschreiben [3]. Daran ist der UA. gebunden, selbst wenn der aus § 244 II StPO entwickelte Rahmen unterschritten würde. Eine Überschreitung des zur Sachaufklärung Notwendigen dagegen wäre gemäß Art.44 I GG unzulässig; denn nur die "erforderlichen" Beweise sind zu erheben [4]. Diese Einschränkung ist auch deswegen vertretbar, ja geboten, weil der Inanspruchnahme der Auskunftsperson sonst die Rechtfertigung fehlen würde.

---

1) Schachtel, Die sinngem.Anwendung, S.18
2) vgl. S. 66 dieser Abhandlung
3) Lammers, HdbDtschStR. II, S.466 Anm.91, S.461
4) Die früher in Art. 34 WV bestimmte Bindung an die von der antragsberechtigten Minderheit als erforderlich bezeichneten Beweise ist durch die geänderte Fassung des Art.44 GG in Fortfall gekommen.

Der vervollständigte aus § 244 II StPO iVm. Art.44 I entwickelte Grundsatz lautet daher:

> Der UA. hat im Rahmen des ihm durch den Bundestag erteilten Auftrages zur Erforschung der Wahrheit die Beweisaufnahme auf alle Tatsachen und Beweismittel zu erstrecken, die für die parlamentarische Beschlussfassung von Bedeutung sind.

b) Im Strafverfahren muß die Sachaufklärung alle objektiven und subjektiven Elemente des Sachverhaltes erfassen, um die Verwirklichung des objektiven und subjektiven Straftatbestandes feststellen und die Strafe zutreffend bemessen zu können [1] (vgl. die in § 267 StPO zum Ausdruck gebrachten Gesichtspunkte für die Urteilsgründe). Dadurch wird bestimmt, welche Beweise für die Entscheidung "von Bedeutung" sind (vgl. § 244 II StPO). Für die Frage, welche Beweise im Hinblick auf die parlamentarische Beschlussfassung von Bedeutung sind, steht eine gleichartige Vorschrift nicht zu Gebote. Die StPO kann sie auch wegen des gänzlich anders gearteten Verfahrenszweckes nicht bieten. Die insoweit für die PU. geltenden Regeln müssen daher aus dem Verfahrenszweck der PU. selbst entwickelt werden.

aa) Bei den parlamentarischen Untersuchungen mit generellem Ermittlungszweck (Gesetzgebungs- und Verwaltungsenquête [2]) sind nur diejenigen Beweise erforderlich, die den untersuchten Sachverhalt als einen "typischen Fall" klären; denn die Beurteilung des konkreten Sachverhalts ist für die bei diesen Verfahrenszwecken zu beschliessende parlamentarische Maßnahme (Gesetzgebung, Mißtrauensvotum) an sich bedeutungslos. Nur das Grundsätzliche und Typische des Einzelfalles interessiert hier. Daraus folgt, dass die Erhebung von Beweisen über subjektive Sachverhaltselemente (z.B. die Schuldfrage)

---

1) Peters, Strafverfahren, S. 232, 240

2) vgl. S. 39 ff dieser Abhandlung

nicht nur entbehrlich, sondern - weil durch den Verfahrenszweck nicht gedeckt - unzulässig ist [1].

bb) Für die parlamentarischen Untersuchungen mit personellbestimmtem Ermittlungszweck (Präsidenten-, Richteranklage, Immunitätsaufhebung [2]) gilt das oben Ausgeführte nicht. Gegenstand der parlamentarischen Beschlussfassung ist hier in allen drei Fällen (Art.61, 98 II, 46 GG) das persönliche Fehlverhalten des Präsidenten, des Richters oder des Abgeordneten. Folgerichtig muss auch das PU.-Verfahren zur Aufklärung des konkreten Sachverhaltes an sich führen. Die hierzu erforderlichen Beweise ergeben sich aus den allerdings z.T. beklagenswert unscharfen Tatbeständen des Grundgesetzes.

c) Die StPO spricht der Staatsanwaltschaft, dem Nebenkläger, Angeklagten und dessen Vertreter das Recht zu, auf den Umfang der Beweisaufnahme durch Beweisanträge einzuwirken (§ 244 II-IV StPO). Das Motiv dafür liegt darin, allen am Verfahrensausgang Interessierten die ihnen gebührende Einflußnahme zu sichern, nicht zuletzt, um die Verteidigung des Angeklagten zu erleichtern [3].

aa) Bei den parlamentarischen Untersuchungen mit generellem Ermittlungszweck (Gesetzgebungs- und Verwaltungsenquête) ist eine ausreichende Wesensverwandtschaft mit dem Strafverfahren, die für die Zulässigkeit von Beweisanträgen sprechen könnte, nicht festzustellen. Persönlich am Ausgang des PU.-Verfahrens Beteiligte, deren Rechte zu wahren wären, gibt es hier nicht. Entscheidend allein ist das objektive öffentliche Interesse, welches insoweit vom Bundestagsplenum, im Rahmen des Untersuchungsauftrages im übrigen durch den UA. wahr-

---

1) Schachtel, Die sinngem.Anw., S.19;
Heck, Tüb.Abh.z.ÖffR., Heft 7, 1925, S.53

2) vgl. S. 41 ff dieser Abhandlung

3) Peters, Strafprozess, S. 241

zunehmen ist. Infolgedessen ist im Bereich der Gesetzgebungs- und Verwaltungsenquête ein Beweisantragsrecht der ggf. von der PU. Betroffenen, aber auch der antragstellenden Minderheit (Art.44 I GG) abzulehnen.

bb) Andere Gesichtspunkte gelten für Untersuchungen mit personell-bestimmtem Ermittlungszweck (Präsidenten- und Richteranklage, Immunitätsaufhebung).

Untersuchungen dieser Art könnte man im Verhältnis zu den an die Beschlussfassung der BT. anschliessenden (Verfassungs-)Gerichtsverfahren etwa mit dem Vorverfahren vor der Anklageerhebung (staatsanwaltliches Ermittlungsverfahren, gerichtliche Voruntersuchung) vergleichen, wofür eine Reihe äusserer Ähnlichkeiten spricht. Legt man diesen Vergleich zugrunde, so wäre in derartigen parlamentarischen Untersuchungen ein Beweisantragsrecht der Betroffenen nicht anzuerkennen. Im staatsanwaltschaftlichen und polizeilichen Ermittlungsverfahren wie auch in der gerichtlichen Voruntersuchung hat der Beschuldigte lediglich die Möglichkeit, unverbindliche Anregungen für anzustellende Ermittlungen zu äussern.

Der Vergleich trifft jedoch nicht völlig zu. Die staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen und die gerichtliche Voruntersuchung sind grundsätzlich nicht öffentlich. Der Beschuldigte selbst soll, falls dies nach Lage des Falles notwendig ist, den Stand und die Art der Ermittlungen erst nach der Anklageerhebung erfahren, um jede Möglichkeit der Verdunkelung, jede von ihm ausgehende Gefährdung der Sachaufklärung zu verhindern.

Die parlamentarischen Untersuchungen zur Vorbereitung einer Präsidenten- und Richteranklage können unter jenem im Strafverfahren möglichen Ausschluss der Öffentlichkeit und der Betroffenen aus praktischen Gründen gar nicht durchgeführt werden. Sie stehen unvermeidbar bereits seit dem Augenblick der Stellung des Antrages auf Einsetzung eines Untersuchungsaus-

schusses im Bundestag im Licht der Öffentlichkeit. Die im Strafverfahren gegen ein Beweisantragsrecht des Beschuldigten innerhalb des Ermittlungsverfahrens sprechenden Gründe liegen bei der PU. mit personell-bestimmtem Ermittlungszweck nicht vor. Dagegen sprechen alle Gründe für eine Anerkennung des Beweisantragsrechts in dieser parlamentarischen Untersuchungsart. Der betroffene Richter oder Präsident hat ein berechtigtes Interesse daran, daß die zu seiner Entlastung führenden Beweise bereits in der PU. erhoben werden und damit uU. die Erhebung der parlamentarischen Anklage nach Art.61 bzw. 98 II GG überhaupt vermieden wird. Insofern liegt eine gewisse Parallele zu § 166 Abs.I, 2.Alternative StPO vor, dem einzigen Fall der Gewährung eines Beweisantragsrechtes an den (verhafteten) Beschuldigten im Vorverfahren, wenn nämlich "die Beweiserhebung die Freilassung des Beschuldigten begründen kann".

Eine sinngemäße Anwendung der StPO führt somit dazu, dem von einer parlamentarischen Untersuchung mit personell-bestimmtem Ermittlungszweck Betroffenen ein Entlastungsbeweisantragsrecht zuzubilligen.

Der gemäß §§ 261, 250, 244 II StPO für die strafprozessuale Beweiserhebung geltende Grundsatz der U n m i t t e l b a r k e i t kann für das PU.-Verfahren keine-Geltung haben [1]. Der Untersuchungsausschuss selbst hat, anders als der Richter, auf Grund der Beweisaufnahme keine Entscheidung zu fällen. Die Verwertung der in der PU. erlangten Information ist ohnehin notwendigerweise stets eine nur mittelbare, da, wie oben ausgeführt [2], dem Plenum die verwertende Beschlussfassung ohne die Möglichkeit der Delegation vorbehalten bleibt. Daher ist die Beweiserhebung auch durch Unterausschüsse und im Wege der Rechtshilfe zulässig,

---

1) Schachtel, Die sinngem. Anw., S.19;
Heck, Tüb.Abh.z.ÖffR., Heft 7, 1925, S. 53;
Bonner Ktr., Anm.III zu Art.44

2) vgl. S. 69 dieser Abhandlung

ohne dass es der besonderen Voraussetzungen des § 223 StPO (Verhinderung des Zeugen zum Erscheinen in der Hauptverhandlung usw.) bedürfte.

3. In gleicher Weise wie für den Strafprozess (§ 169 GVG) gilt kraft ausdrücklicher Verfassungsvorschrift (Art. 44 I GG) der Grundsatz der Öffentlichkeit der Verhandlung als Regelfall für die parlamentarische Untersuchung. Damit folgt das Grundgesetz der Regelung des Art. 34 WV. Jedoch ist der Ausschluss der Öffentlichkeit dadurch erleichtert, dass es nur noch der einfachen Ausschussmehrheit bedarf gegenüber der in Art.34 WV notwendigen Zweidrittelmehrheit.

a) Die Verhandlungsniederschriften des Parlamentarischen Rates geben nur an zwei Stellen [1] Bedenken gegenüber der grundsätzlich öffentlichen Beweiserhebung wieder. So machte der Abg. Süsterhenn [2] geltend, daß die Öffentlichkeit die Sachlichkeit der Ausschussarbeit nicht fördere. Die Gründe, aus denen die Mehrheit des Parlamentarischen Rates sich dennoch für die generelle Öffentlichkeit der Beweisaufnahme in der PU. entschieden hat, sind aus den Materialien nicht ersichtlich [3]. Dies ist erstaunlich; denn in der Tat

---

1) So in der 20.Sitzung des Org.Aussch. v.5.11.1948, Sten.Ber. S.36-19; 2.Sitzg. des Hauptaussch. v. 11.11.48, Sten.Ber. S.14

2) 2.Sitzg. des Hauptaussch. v. 11.11.1948 - Sten.Ber. S.14,15

3) Die Erklärung ist darin zu suchen, dass Spezialfragen vielfach in kleinen Unterausschüssen beraten wurden, deren Verhandlungen nicht protokolliert, sondern den ordentlichen Ausschüssen lediglich in Gestalt von Formulierungsvorschlägen für die betreffenden Grundgesetzvorschriften zugeleitet wurden. In Einzelfällen wurden Mitglieder der Unterausschüsse zur Begründung ihrer Vorschläge aufgefordert, sodass die Beratungen der Unterausschüsse auf diese Weise mittelbar in den Niederschriften wiedergegeben sind. Im Hinblick auf die hier erörterten Gründe der öffentlichen Beweiserhebung sind aber auch derartige Hinweise nicht zu finden.

ist der Frage der öffentlichen Beweiserhebung in der PU. eine nicht zu unterschätzende Bedeutung beizumessen. Es kann nicht übersehen werden, dass gerade die öffentliche parlamentarische Untersuchung einen der Kollisionsgründe im Verhältnis zu gleichzeitig schwebenden Strafverfahren darstellt (Gefahr des vorzeitigen Bekanntwerdens von Untersuchungsergebnissen; gegenseitige Unterrichtung der im Strafprozess benötigten Zeugen; Verfälschung des Erinnerungsbildes der im Strafprozess benötigten Zeugen etc.). Dem Parlamentarischen Rat waren - ausweislich der Verhandlungsniederschriften [1] - diese Fragen bekannt.

Das Schweigen der Verfassungsmaterialien enthebt nicht der Prüfung, ob die generelle Öffentlichkeit der Beweisaufnahme unter Abwägung der für und gegen sie sprechenden Gründe gerechtfertigt erscheint.

b) Gegen die öffentliche Beweisaufnahme spricht neben der bereits erwähnten potentiellen Kollisionsgefahr für das Strafverfahren die Möglichkeit des Mißbrauchs der PU. aus parteipolitischen Motiven. Gerade in der öffentlichen Beweisaufnahme liegt, wie bereits oben ausgeführt, die "propagandistische Chance", die dazu verleiten kann, parteipolitische Ziele anstelle der Aufgabe objektiver Wahrheitserforschung zu verfolgen. Die Wertung dieser beiden vorgenannten gegen die Öffentlichkeit sprechenden Gründe führt zu folgendem Ergebnis:

aa) Die Kollisionsgefahr gegenüber der Strafgerichtsbarkeit ist überhaupt nur im Falle gleichzeitig schwebender Strafverfahren gegeben. Ein genereller Ausschluss der Öffentlichkeit lässt sich aus diesem Gesichtspunkt also nicht fordern. In dem Falle gleichzeitig schwebender Strafverfahren lassen sich die Kollisionsgefahren - was noch eingehender zu erörtern ist [2] - vermeiden,

---

1) 2. Sitzg. des Hauptausschusses v.11.11.1948, S. 16 ff.

2) vgl. S. 178 dieser Abhandlung

wenn die PU. unter Anlegung eines strengen Maßstabes auf die Beweiserhebungen beschränkt wird, die zur Vorbereitung der parlamentarischen Entscheidungen erforderlich sind. In bestimmten Fällen ist allerdings der Ausschluss der Öffentlichkeit in der PU. das einzige wirksame Mittel zur Vermeidung von Kollisionsgefahren. Dies ist festzuhalten [1].

bb) Die mit der Möglichkeit eines parteipolitischen Missbrauchs der PU. angeschnittene Frage kann auch durch den Ausschluss der Öffentlichkeit bei der PU. nicht gelöst werden. Dies ist eine Frage des Charakters und der politischen Reife. Parteipolitische Leidenschaften können sich auch ausserhalb der PU. auswirken. Dem parteipolitischen Missbrauch der PU. wird mehr als durch den Ausschluss der Öffentlichkeit durch die strenge Beachtung der zulässigen Zwecke einer PU. und die hinreichend präzise Festlegung der Beweisthemen entgegengewirkt werden [2].

cc) Aus dem parl. Informationsinteresse, welches oben [3] als der entscheidende Rechtfertigungsgrund für die Einführung des PUR. erkannt wurde, lassen sich allgemein gültige Gesichtspunkte weder für noch gegen die öffentliche Beweiserhebung ableiten. Alsberg [4] meint, dass die öffentliche Beweisaufnahme einen Druck auf die Zeugen zur wahren Aussage ausübe. Das kann durchaus zutreffen in solchen Fällen, in denen der Zeuge befürchten muss, durch andere mit demselben Sachverhalt vertraute Zeugen widerlegt zu werden. In solchen Fällen kann die Öffentlichkeit der Beweisaufnahme (und die Veröffentlichung der Ergebnisse) dazu führen, dass sich weitere Auskunftspersonen freiwillig melden.

Auf der anderen Seite kann gerade die Öffentlichkeit der Beweisaufnahme dazu führen, dass Zeugen mit ihrer Aussage zurückhalten. Dies zeigt, dass es ganz auf die

---

1) vgl. S. 188 dieser Abhandlung
2) vgl. S. 178 dieser Abhandlung
3) vgl. S. 24 dieser Abhandlung
4) Alsberg, 34. DJT., II, S.374

Umstände des Einzelfalles ankommt, ob die öffentliche Beweisaufnahme der Wahrheitsfindung und damit der Befriedigung des parlamentarischen Informationsinteresses zu dienen oder zu schaden geeignet ist.

dd) Fraenkel [1] sieht gerade in der öffentlichen Beweiserhebung das Typische der parlamentarischen Enquête. Durch die öffentliche Ermittlung der für politische Entscheidungen massgeblichen Tatsachen werde zugleich die öffentliche Meinungsbildung gefördert. Auf die Öffentlichkeit, die de facto Träger der Staatsgewalt sei, komme es an. All dem kann man nur zustimmen unter dem (insoweit Fraenkel widersprechenden) Vorbehalt, dass dies nicht der alleinige Zweck der PU. in dem hier zugrunde-gelegten staatsrechtlichen Sinne sein darf. Die Absicht, die Öffentlichkeit zu informieren, rechtfertigt, wie bereits festzustellen war [2], nicht die Einleitung einer bestimmten PU. Wohl aber ist die Aufklärung der Öffentlichkeit ein zu begrüssender Nebenerfolg.

ee) Nicht von der Hand zu weisen ist das von Alsberg [3] für die Öffentlichkeit geltendgemachte Argument, dass nämlich auf diese Weise das Verfahren der parlamentarischen Untersuchung öffentlich kontrolliert werde. Dies ist das Gegengewicht zu der oben [4] angesprochenen Gefahr des parteipolitischen Missbrauchs. Eine urteilsfähige Öffentlichkeit wird eben derartige Übergriffe (meist nur einzelner UA.-Mitglieder) erkennen. Jedenfalls können die durch derartige Übergriffe verletzten Personen oder Gruppen sich zur Wehr setzen, wenn das Verfahren des UA. nicht geheim ist.

Dem zuletzt Ausgeführten kommt m.E. eine erhebliche Bedeutung zu. Art. 44 IV GG schliesst ausdrücklich

---

1) Fraenkel, Diktatur des Parlaments, Ztschr.f.Pol., 1954, S.117 ff.
2) vgl. S. 47 dieser Abhandlung
3) Alsberg, 34. DJT., II, S.374
4) vgl. S. 9, 82 dieser Abhandlung

eine irgendwie gerartete gerichtliche Nachprüfung der UA.-Schlussberichte aus. Die von den Feststellungen des UA. betroffenen Personen oder Gruppen haben (abgesehen von den Fällen, in denen ausnahmsweise durch sie selbst ein rehabilitierendes Strafverfahren oder ein zivilrechtlicher Feststellungsprozess herbeigeführt werden kann) keine Möglichkeit, sich gegen die möglicherweise unrichtigen Ermittlungsergebnisse der PU. in einem förmlichen Verfahren zur Wehr zu setzen. Auch auf den Gang des PU.-Verfahrens haben die Betroffenen keinen irgendwie rechtlich gesicherten Einfluss. [1)]

Ein geheimes parl. Untersuchungsverfahren bietet daher ungleich grössere Gefahren, als etwa ein geheimes Strafverfahren bieten würde. Im parl. Untersuchungsverfahren gibt es keinen zur objektiven Wahrheitserforschung mit verpflichteten Staatsanwalt, keinen zur Verteidigung des Betroffenen berufenen Rechtsanwalt und schliesslich auch keinen über allem Streit stehenden Richter.
Vor allem unter politischen Verhältnissen mit absoluter parlamentarischer Parteimehrheit würden die Sicherungen für eine objektive Wahrheitserforschung in einer geheimen PU. weitgehend nur noch von den im UA. vertretenen Personen abhängen. Den hier angedeuteten Gefahren kann die Öffentlichkeit der parlamentarischen Beweiserhebung in der Tat einen wirksamen Riegel vorschieben. Ein erkennbar einseitiges oder parteiisches Verfahren kann wohl ein geheim tagender, niemals aber ein öffentlich verhandelnder Untersuchungsausschuss wagen.

Die Abwägung der erörterten Argumente führt zu dem Ergebnis, dass die öffentliche Beweiserhebung in der PU. durchaus mit guten Gründen gerechtfertigt ist. Es ergeben sich jedoch Fälle, in denen der Ausschluss der Öffentlichkeit für einzelne Beweiserhebungen sich empfiehlt. Dies lässt Art.44 I 2 GG zu.

---

1) Abgesehen von dem Beweisantragsrecht des parlamentarisch Beschuldigten in der Enquête mit personellbestimmtem Ermittlungszweck (vgl. S. 79 dieser Abhandlung).

c) Daraus, dass Art. 44 I 2 GG die Ausschließung der Öffentlichkeit nur zulässt, kann aber nicht geschlossen werden, dass es keine zwingenden Gründe für den Ausschluss der Öffentlichkeit gibt. Auch der UA. ist staatliches Organ. Ihm obliegt in demselben Umfange wie jedem anderen Staatsorgan die Verpflichtung, solche Maßnahmen zu unterlassen, mit denen wichtige Interessen des Staates gefährdet oder verletzt werden könnten, z.B. wenn Staatsgeheimnisse zum Gegenstand der (öffentlichen) Beweisaufnahme gemacht werden müssen. In derartigen Fällen ist der Ausschluss der Öffentlichkeit notwendig.

Auch in anderen Fällen kann sich aus Gründen des Zusammenwirkens aller Staatsorgane die Verpflichtung zum Ausschluss der Öffentlichkeit ergeben. Als einer dieser Fälle wird der der Gefährdung der strafverfahrensrechtlichen Ermittlungen unten noch eingehender zu erörtern sein [1].

---

1) Hierzu S. 186 dieser Abhandlung.

IV. Die Beweismittel der Parlamentarischen Untersuchung (Mitwirkungspflichten privater Auskunftspersonen)

Nach Art.44 I [1] GG hat der UA. "Beweise" zu erheben. Durch die in Art. 44 II [1] GG enthaltene Verweisung ist klargestellt, dass es sich um die in der Strafprozessordnung enthaltenen Beweise handelt, d.h.

die uneidliche und eidliche Zeugenaussage (§§ 48 ff. StPO),

das uneidliche und eidliche Sachverständigengutachten (§§ 72 ff StPO),

den Augenschein (§ 86 StPO),

den Urkundenbeweis (§ 249 StPO) und

die Vernehmung des Beschuldigten (§§ 136, 243 StPO).

Schliesslich stehen neben den oben aufgeführten Mitteln des prozessualen Strengbeweises noch

die Einholung von formlosen Auskünften und

die Glaubhaftmachung in den zugelassenen Fällen.

Allgemein besteht Einigkeit darüber, dass dem UA. alle prozessualen Beweismittel der StPO, d.h. Zeugnis, Gutachten, Augenschein und Urkundenbeweis grundsätzlich zur Verfügung stehen [1)]. Im einzelnen ergeben sich jedoch Beschränkungen, die noch festzustellen sind.

In diesem Abschnitt soll zunächst erörtert werden, in welchem Umfange die privaten Auskunftspersonen zur Mitwirkung an der Wahrheitsfindung in der PU. verpflichtet sind.

1.

Bei der Darlegung des verfassungsrechtlichen Grundbegriffes war als Kriterium des "echten" PUR. herausgearbeitet worden, dass durch Rechtsgebot eine Verpflichtung aller in Betracht kommenden Auskunftspersonen zur Mitwirkung an der Wahrheitsfindung begründet wird.

---

1) Lammers, HdbDtschStR., II, S. 471 ff.

Nach den Bestimmungen der StPO. ist diese allgemeine Mitwirkungspflicht so ausgestaltet, dass sie erst durch besondere, an den in Anspruch zu Nehmenden gerichtete Aufforderung seitens des Untersuchungsorgans (Ladung - §§ 48, 72 StPO; Mitteilung der bevorstehenden Vernehmung - § 50 StPO; Aufforderung zur Herausgabe sachlicher Beweisgegenstände - §§ 94, 95 StPO) zur Entstehung gelangt. Dies gilt auch für die in der PU. zulässigen Beweismittel.

a) Auch gegenüber dem UA. besteht die durch Ladung unter Hinweis auf die Folgen des Ausbleibens (§§ 48, 51 StPO) ausgelöste Zeugnispflicht als eine allgemeine Bürgerpflicht [1]. Der geladene Zeuge ist nicht nur zum Erscheinen (§ 51 StPO), sondern auch zur Aussage (§ 70 StPO) verpflichtet.

aa) Für die Durchführung der Zeugenvernehmung gelten auch in der PU. die § 57 (Belehrung), § 58 (Einzelvernehmung, Zulässigkeit der Gegenüberstellung), § 68 (Vernehmung zur Person), § 68 a (Vermeidung der Bloßstellung), § 69 StPO (Vernehmung zur Sache) [1]. Dem Staatsanwalt und dem Verteidiger vergleichbare Personen existieren in der PU. nicht (Den zur Anwesenheit berechtigten Parlaments- und Regierungsmitgliedern steht kein Fragerecht - es sei denn über den UA.-Vorsitzenden - zu [2].

bb) Jedoch kann es, was unten [3] noch eingehender zu prüfen ist, in der PU. dem Angeklagten vergleichbare Personen geben: nämlich in der Enquête mit personell-bestimmtem Ermittlungszweck. Den von derartigen parlamentarischen Untersuchungen betroffenen Personen (Präsident, Richter, Abgeordneter) steht entsprechend dem oben begründeten Entlastungsbeweisantragsrecht das Fragerecht (§ 240 II StPO) zu.

---

1) Lammers, HdbDtschStR., II, S.471

2) Lammers, aaO., S.470;
Alsberg, 34.DJT., S.342 f

3) vgl. S. 100 f dieser Abhandlung

b) Auch dem UA. gegenüber besteht die Eidespflicht des Zeugen [1] (§§ 57, 59 StPO), soweit nicht die Gründe des § 60 Ziff.1 und 2 StPO (Eidesunmündigkeit und Eidesunfähigkeit) vorliegen. Während die Eidesunmündigkeit und die Eidesunfähigkeit auch innerhalb der PU. ohne weiteres zu beachten sind, bedarf es einer besonderen Prüfung, ob auch die Ziff.3 (Nichtvereidigung von Verdächtigen, Teilnehmern etc.) anwendbar ist. Näheres hierzu bei der Behandlung der strafrechtlich Beschuldigten als Zeugen vor dem UA. [2].

aa) Die unbeschränkte Übernahme des § 59 StPO, der die Zeugenvereidigung im Strafverfahren grundsätzlich (abgesehen von den zu begründenden Ausnahmen der §§ 60-64 StPO) zwingend vorschreibt, wäre keine "sinngemässe" Anwendung der strafprozessualen Vorschriften auf die PU. Das auf den besonderen Einzelfall bezogene intensive Interesse an der Wahrheitserforschung im Strafprozess erheischt die eidliche Aussage. Im Regelfall ist - wie bereits ausgeführt [4] - ein gleichartig intensives Interesse in der PU. zu verneinen. Eine sinngemässe Anwendung führt zu dem Ergebnis, dass die Vereidigung in der PU. nur dann geboten ist, wenn sie zur Herbeiführung einer wahren Aussage über einen wesentlichen Punkt des zu untersuchenden Sachverhaltes erforderlich erscheint. Die Vereidigung ist damit in das pflichtgemässe Ermessen des UA. gestellt [3]. Findet die Zeugenvereidigung statt, so gelten die §§ 59 (Nacheid), 66 a-e (Eidesform) und 67 (Berufung auf den bereits geleisteten Eid bei nochmaliger Vernehmung in demselben Verfahren).

bb) Die vor dem UA. oder einem Unterausschuss desselben erfolgte uneidliche und eidliche Aussage steht unter

---

1) Lammers, HdbDtschStR., II, S. 471

2) vgl. S.102 dieser Abhandlung

3) Heck, Tüb.Abh.z.Öff.R. 7, 1925, S. 59;
Lammers, HdbDtschStR., II, S. 471;
Rosenberg, 34.DJT., I, S.26;
Alsberg, 34. DJT., I, S.342, 343

4) vgl. S. 66, 68 dieser Abhandlung

der Strafsanktion der §§ 153 ff StGB. Der UA. und der von diesem beauftragte Unterausschuss sind zur Abnahme von Eiden zuständige Stellen iSd. oben genannten Strafvorschriften [1].

c) Auch dem UA. gegenüber besteht die Verpflichtung zur Erstattung von Gutachten [2]. Die sinngemässe Anwendung der strafprozessualen Vorschriften erheischt hier die Beachtung der §§ 72 (Verweisung auf Zeugenvorschriften), 73 (Auswahl der zuzuziehenden Sachverständigen durch den UA.), 75-78, 80 (Gutachtenpflicht, Weigerungsrecht, Säumnis, Verhandlungsleitung, Vorbereitung des Gutachtens). Hinsichtlich der Vereidigung (§ 79 StPO) gilt das oben [3] zum Zeugeneid Ausgeführte.

d) Der Urkundenbeweis wird im Strafverfahren durch Verlesung erhoben (§ 249 StPO). Die Notwendigkeit hierzu ergibt sich daraus, dass der Inhalt der Urkunde den Beteiligten innerhalb der Hauptverhandlung zur Kenntnis gelangen muss. Diese Notwendigkeit besteht innerhalb der PU. nicht. Die Verlesung der Urkunden ist somit nicht erforderlich; sie ist zulässig, aber es genügt, wenn die UA.-Mitglieder die Möglichkeit der Einsichtnahme erhalten [4].

e) Der grundsätzlich auch in der PU. zulässige Augenscheinsbeweis scheidet jedoch in seinen typisch kriminalistischen Erscheinungsformen der §§ 81a - 81d, 87-91 StPO (Untersuchungen des Körper- und Geisteszustandes; Leichenschau; Leichenöffnung) für die Anwendung in der parlamentarischen Enquête aus [5].

---

1) Schachtel, Die sinngem.Anwendung, S.31;
Lammers, HdbDtschStR., II, S.471;
Heck, Tüb.Abh.z.Öff.R.7, 1925, S.59;
Rosenberg, 34.DJT., I, S.27
2) Lammers, aaO., S. 471
3) vgl. S. 88 dieser Abhandlung
4) Lammers, HdbDtschStR., II, S.473;
Alsberg, 34.DJT., S.344 f.
so auch der Arbeitsplan des 1.UA. der Nationalversammlung, durch das Plenum beschlossen am 16.10.1919 (StenBer. S.3163 A)
5) Anschütz, RV., 1930, S. 201; Gebhard, RV., 1932, S.203.

Nach § 86 StPO muss der Augenschein durch den Richter eingenommen werden. Sinngemäß bedeutet dies für die PU., dass der UA. den Augenschein einnehmen muss. Nach dem oben [1] zur Frage der Unmittelbarkeit Ausgeführten genügt es aber, wenn ein Unterausschuss damit beauftragt wird.

f) Die Erhebung des Urkunden- und Augenscheinbeweises setzt voraus, dass die Beweisobjekte dem UA. zur Verfügung stehen. Damit gewinnt die Frage praktische Bedeutung, ob auch dem UA. gegenüber die Verpflichtung zur Herausgabe der Urkunden und sonstigen beweglichen Beweisgegenstände und zur Duldung des Zugangs zu unbeweglichen Augenscheinsobjekten besteht.

Im Strafverfahren ist die Editionspflicht durch § 95 I StPO positiv geregelt; die Verpflichtung zur Duldung richterlichen Augenscheins bei unbeweglichen Beweisobjekten (Örtlichkeiten) wird als selbstverständliche Voraussetzung des § 86 StPO betrachtet.

aa) In der Literatur wird die Frage, ob die Editionspflicht auch gegenüber dem UA. besteht, allein von Schachtel [2] ausführlicher behandelt und unter Bezugnahme darauf, dass Durchsuchung und Beschlagnahme unzulässig seien, verneint.

Dem kann weder im Ergebnis noch in der Methode beigepflichtet werden. Bevor das Zwangsmittel der Beschlagnahme überhaupt geprüft werden kann, muss über das Bestehen der Herausgabepflicht entschieden werden. Mit dem Zwang kann stets, auch im öffentlichen Recht, nur ein materiell-rechtlich bestehender Anspruch durchgesetzt werden. Würde ein solcher hinsichtlich der Herausgabe von Beweismitteln verneint, so bedürfte es einer Prüfung des Beschlagnahmerechtes überhaupt nicht mehr.

---

1) vgl. S. 79 dieser Abhandlung

2) Schachtel, Sinngem. Anwendung, 1927, S. 33 ff

Vergleicht man die nach einhelliger Ansicht dem UA. gegenüber bestehende Zeugnispflicht mit der bestrittenen Editionspflicht, so erweist sich die letztgenannte als der weniger schwere Eingriff in die Individualsphäre. Mit der Zeugnispflicht erheischt der Staat die Äusserung des Wissens, also des intellektuellen Besitzes jeder in Frage kommenden Auskunftsperson. Mögen auch die Grundrechte (Art.2 I, 3 III, 4, 5 GG) nur bestimmte Ausschnitte der geistigen und seelischen Individualsphäre schützen, so darf doch davon ausgegangen werden, dass dieser Lebensbereich jeder staatlichen Einwirkung von Natur aus grundsätzlich verschlossen ist. Ohne die Notwendigkeit einer allgemeinen Zeugnispflicht bestreiten zu wollen, muss man sie, und erst recht die Eidespflicht, als einen empfindlichen Eingriff in die Individualsphäre werten [1]. Diesem gegenüber erscheint der Zugriff auf bestimmte Gegenstände des materiellen Besitzes bei weitem als der mildere. In einer Lebens- und Kulturordnung, welche - wie die unsere - die geistigen über die materiellen Werte stellt, kann auch an der juristischen Bewertung dieser Rangfolge kein Zweifel aufkommen. Aus der allgemein unstreitigen Bejahung der Zeugnispflicht vor dem Untersuchungsausschuss folgert - per argumentum a majore ad minus - das Bestehen einer Editionspflicht hinsichtlich vom UA. benötigter sachlicher Beweismittel [2].

bb) Wenn Schachtel [3] das Bestehen der Herausgabepflicht mit der Begründung bestreitet, dass eine solche auch in anderen dort im einzelnen aufgeführten Verfahrensarten (z.B. dem Zivilprozess) nicht bestehe, so ist auch dieses Argument nicht schlüssig. Der Gesetzgeber hat die sinngemässe Anwendung der Strafprozessordnung vorgeschrieben. Es stand dem Gesetzgeber frei, z.B. die Zivilprozessordnung für anwendbar zu erklären, wie

---

1) Peters, Strafprozess, S. 278, 273

2) Im Ergebnis ebenso Heck, aaO., S.64

3) Schachtel, Die sinngem. Anw., 1927, S. 39

das z.B. in dem Gesetzentwurf über die Enquête des Reichswirtschaftsrates vorgesehen war [1]. Damit also, dass man die Herausgabepflicht - allerdings mit Recht - als ein typisch strafrechtliches Institut bezeichnet, kann diese nicht ohne weiteres für das parlamentarische Untersuchungsverfahren abgetan werden.

Die Editionspflicht innerhalb des Strafverfahrens ergibt sich als Notwendigkeit daraus, dass der Beweis gegen den Angeklagten von Amts wegen zu führen ist [2]. Im Zivilverfahren und den übrigen von Schachtel angeführten Verfahrensarten kann man es unbedenklich den Parteien überlassen, die sachlichen Beweismittel zu beschaffen. Das Ausfallen eines anspruchsbegründenden oder -verneinenden Beweises geht in freier Beweiswürdigung zu Lasten des Beweispflichtigen [3]. Eine derartige Bewertung ist in der PU. ebensowenig wie im Strafprozess möglich, da in beiden Verfahren die materielle Wahrheit erforscht werden muss. Da das parlamentarische Untersuchungsverfahren nicht notwendig unmittelbar und mündlich ist, gewinnt der Urkundenbeweis eine gesteigerte Bedeutung. Bestünde keine allgemeine Herausgabepflicht, so würde ein sehr bedenkliches Ergebnis eintreten: die freiwillig herausgegebenen Urkunden würden angesichts der meist vorhandenen Interessenkollisionen einen durchaus unvollkommenen Ausschnitt des Tatsachenmaterials offenbaren. Mit Sicherheit würden je nach der Interessenlage nur die dem Besitzer günstig erscheinenden Urkunden zur Verfügung gestellt werden. Ein zuverlässiges Untersuchungsergebnis wäre in den Fällen nicht zu erzielen, in welchen das Hauptgewicht der Beweise in Urkunden verkörpert ist. Aus den dargetanen Gründen führt eine sinngemässe Anwendung der StPO zur Bejahung einer allgemeinen Editionspflicht gegenüber dem UA. Dieser kann aus denselben Erwägungen

---

1) § 39 des Entw. eines Ges. z. Ausführung d.Gesetze über den Reichswirtschaftsrat (RT-Drucksache Nr.348, 2163, IV.Wahlperiode)
2) Exner, Strafverf.R., 1947, S. 48
3) Schönke, Zivilproz.R., 1948, S. 197

Zutritt zu unbeweglichen sachlichen Beweisobjekten verlangen.

cc) Die im Strafverfahren geltenden Einschränkungen der Editionspflicht (§ 97 StPO: Schriftliche Mitteilungen zwischen dem Beschuldigten - in der Enquête mit personell-bestimmtem Ermittlungszweck - und den Personen, die wegen ihres Verhältnisses zu ihm zur Zeugnisverweigerung berechtigt sind) sind auch innerhalb der PU. zu beachten. [5]

dd) Darüber hinaus enthält Art.44 II 2 GG eine weitere empfindliche Einschränkung. Danach bleibt das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Art.10 GG) unberührt.

Auf Grund des Post- (und Fernmelde-)geheimnisses darf die Postverwaltung keinem Dritten die zu befördernden Sendungen zugänglich oder Mitteilungen darüber machen [1]. Der UA. kann daher gegenüber der Postverwaltung als Gewahrsamsinhaberin von Postsendungen nicht die Editionspflicht geltend machen. (Damit scheidet, was schon hier festgestellt werden kann, die Postbeschlagnahme - § 99 StPO - innerhalb der PU. aus [2].

Weiter als das nur auf den Bereich der Postverwaltung beschränkte Postgeheimnis geht das Briefgeheimnis. Dieses schützt vor jedem Eindringen Dritter in das Geheimnis fremder Briefe [3]. Als Briefe im Sinne dieser Verfassungsvorschrift sind verschlossene Briefe oder sonstige verschlossene Urkunden, die zur Beförderung von Person zu Person, nicht aber zur Kenntnisnahme durch Dritte bestimmt sind [4], anzusehen. Auch diese verschlossenen und zur Beförderung bestimmten Urkunden unterliegen nicht der Editionspflicht. Ihre Herausgabe kann der UA. nicht anordnen.

---

1) v.Mangoldt, Das Bonner GG, 1953, Anm.3 zu Art.10
2) Reichsmin.d.I. und d.J., Rundschr.v.11.8.1925 -Reichstagsdrucks. III, WP. Nr.2690
3) v.Mangoldt, aaO.
4) Bovensiepen, Grundrechte und Grundpflichten, Bd.I, S. 387
5) Bezüglich der Zeugnisverweigerungsrechte in der PU. vgl. S.106 f, hinsichtlich der Stellung des Beschuldigten in der PU. vgl. S. 99 ff dieser Abhandlung

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass diese Einschränkungen der oben bejahten Editionspflicht einen wesentlichen Teil ihrer Wirksamkeit nehmen. Man denke etwa an den Fall, dass die Betroffenen die Schriftstücke, die sie der PU. vorenthalten wollen, in einem Umschlag verschliessen und durch Adressierung zur Beförderung bestimmen, um sie dadurch dem Briefgeheimnis zu unterstellen. Jedoch wird man bezüglich der Briefeigenschaft auf den Zeitpunkt der Eröffnung des Untersuchungsverfahrens (Einsetzungsbeschluss des Bundestages) abzustellen haben und damit Mißbräuche z.T. ausschliessen können. Schwierig wird indes hier stets die Feststellung und der Nachweis des Zeitpunktes bleiben, zu welchem eine (missbräuchliche) Verschliessung der Schriftstücke stattgefunden hat.

Immerhin wird jedoch ein nicht unerheblicher Teil der Objekte des Urkunden- und Augenscheinbeweises durch Art. 44 II 2 GG nicht betroffen (z.B. alle zur Verbreitung bestimmten Schriftstücke, die in der PU. eine große Bedeutung haben können, und ohne Einschränkung alle sachlichen Beweisobjekte, die keine "Briefe" sind).

2. Ausser den vorerwähnten Mitteln des Strengbeweises könnten dem UA. noch andere Ermittlungsmethoden zur Verfügung stehen. In Betracht kommen:

die Glaubhaftmachung,

Erhebungen (z.B. Reihenuntersuchungen) durch beauftragte Privatpersonen

die Einholung von Auskünften.

a) Gegen die Zulässigkeit dieser Erforschungsmethoden könnte allgemein einwandt werden, daß Art. 44 I [1] GG (wie im übrigen auch Art.34 WV) nur von "Beweisen" spricht. Dieses Bedenken greift jedoch nicht durch. Im Strafverfahren müssen grundsätzlich alle der Urteilsfindung zugrundezulegenden Tatsachen "bewiesen" werden,

sogar die unbestrittenen [1]. Nur der auf Grund der Beweisaufnahme überführte Angeklagte kann (abgesehen allerdings von den Fällen der §§ 407 ff und 413 StPO) bestraft werden. Kann somit die Tatsachenerforschung innerhalb des Strafverfahrens nur im Wege der Beweisaufnahme erfolgen, so kann dies für die PU. nicht gelten. Je nach der Lage des parlamentarisch zu untersuchenden Falles können auch Ermittlungen in anderer Form als der prozessualen Beweiserhebung erfolgen. Oft genug z.B. werden die Einholung eidesstattlicher Versicherungen, amtliche schriftliche Auskünfte oder durch dritte Mitarbeiter (privatrechtlich Beauftragte) vorzunehmende Reihenbefragungen ausreichen.

Dem steht Art.44 GG nicht entgegen. Die Verfassungsvorschrift verleiht das Recht der prozessualen Beweiserhebung, schreibt diese aber nicht zwingend vor. In der Verleihung der weitergehenden Befugnisse sind die minderen Befugnisse eingeschlossen.

b) Praktische Bedeutung kann vor allem der eidesstattlichen Versicherung zukommen, wenn die in Betracht kommende Auskunftsperson sich z.B. im Auslande befindet und eine Vernehmung weder vor dem UA. noch im Rechtshilfsweg möglich ist oder es sich z.B. nur um einzelne Fragen handelt, um deretwillen das Erscheinen der Auskunftsperson zum Beweistermin nicht notwendig erscheint.

aa) Die eidesstattliche Versicherung innerhalb der PU. wäre unzulässig, wenn der UA. keine zur Abnahme eidesstattlicher Versicherungen zuständige Stelle ist.

Die Befugnis zur Abnahme eidesstattlicher Versicherungen setzt zunächst Behördenqualität voraus [2]. Dass diese dem UA. eigen ist, wurde oben bereits herausgearbeitet [3]. Ferner muss die Behörde zur Abnahme von

---

1) Exner, Strafverfahrensrecht, 1947, S.46

2) BGHSt. 2, 218

3) vgl. S. 70 dieser Abhandlung

eidesstattlichen Versicherungen zuständig sein [1]. Diese Zuständigkeit ist dem UA. nicht ausdrücklich durch Gesetz oder Verfassung verliehen. Die Rechtsprechung bejaht jedoch unter bestimmten Voraussetzungen auch die ungeschriebene Zuständigkeit zur Abnahme eidesstattlicher Versicherungen. Das Reichsgericht [2] erkennt in seiner durch den Bundesgerichtshof fortgeführten Rechtsprechung einer Behörde die Befugnis zur Abnahme eidesstattlicher Versicherungen dann zu, wenn ihr durch Gesetz ein förmliches Beweisverfahren übertragen ist [3]. Diese Voraussetzung ist bei dem U.A. erfüllt.

Im Fall des UA. würden sogar die strengeren, vom BGH [4] jedoch als zu weit gehend bezeichneten Erfordernisse, die der Oberste Gerichtshof für die Britische Zone (OGH.BZ.) aufgestellt hat, erfüllt sein. Der OGH.BZ. sieht die Befugnis zur Abnahme eidesstattlicher Versicherungen dann als gegeben an, wenn der Behörde das Recht der förmlichen Beweiserhebung im Sinne der StPO oder der ZPO gesetzlich zugestanden ist [5]. In der Befugnis zur Abnahme von Eiden ist jedenfalls die Befugnis zur Abnahme eidesstattlicher Versicherungen enthalten [6].

Die jüngere Rechtsprechung hat sich - veranlasst durch die in den ersten Nachkriegsjahren zu beobachtende allzu häufige Abgabe eidesstattlicher Versicherungen - gegen eine zu weitgehende Ausdehnung des Rechtes zur Abnahme eidesstattlicher Versicherungen gewandt [7]. Von Weber fordert in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit der Beschränkung auf beweiswürdige Materien und ein zuverlässiges Verfahren, welches den Versichernden die Bedeutung der eidesstattlichen Versicherung erkennen lässt [8]. Die nach den zugrundegelegten

---

1) BGH.St. 2, 218
2) RGSt 7,287; 19,414; 69,26; 38,210; 73,144
3) BGH.St. 2, 219
4) BGH.St. 2, 221
5) OGH.St. 2, 83, 86
6) BGH.St. 2, 221
7) OGH.St. 2, 86; OLG.Tübingen in DRZ 47,267
8) v.Weber in MDR 50, 119

Gerichtsentscheidungen zu bejahende Befugnis des UA. zur Abnahme von eidesstattlichen Versicherungen wird auch diesen Forderungen gerecht.

Es ist also zusammenfassend festzustellen, dass dem UA. die Befugnis zur Abnahme eidesstattlicher Versicherungen zusteht [1].

bb) Der gegenwärtige Zeuge ist jedoch stets ordnungsmässig zu vernehmen und ggf. zu vereidigen. Der eidesstattlichen Versicherung kommt daher nur subsidiäre Bedeutung zu. Auch kann die Abgabe eidesstattlicher Versicherungen - mangels einschlägiger Vorschriften - nicht erzwungen werden. Weigert sich der dazu Aufgeforderte, eine eidesstattliche Versicherung abzugeben, so bleibt nur der Weg des Überganges auf den ordentlichen Zeugenbeweis.

c) Was die Erhebungen durch privatrechtlich Beauftragte (Beispiel der Reihenbefragung) anlangt, so bedarf es insoweit überhaupt keiner Rechtsverleihung. Diese Erhebungsart bewegt sich im Rahmen der Untersuchung als einer Arbeitsmethode, wie sie eingangs [2] dargestellt wurde. Erhebungen dieser Art vollziehen sich im rechtsfreien Raum. Das bedeutet allerdings aber zugleich, dass die in diesem Verfahren Befragten zur Auskunftserteilung nicht verpflichtet sind und dass die für derartige Erhebungen benötigten Helfer nicht öffentlichrechtlich verpflichtet, sondern nur auf der Ebene privatrechtlicher Vertragsfreiheit zur Mitarbeit gewonnen werden können.

d) Dass der UA. auch berechtigt ist, amtliche Auskünfte im Rahmen seiner Ermittlungstätigkeit zu verwenden, ist unbestritten.

---

1) Schachtel, Die sinngem. Anwendung, S. 31

2) vgl. S. 22 dieser Abhandlung

V. Die Auskunftsverweigerungs- und Schweigerechte privater Auskunftspersonen

Die Verwendung der im vorstehenden Abschnitt behandelten Beweismittel unterliegt im Strafprozess einer Reihe von Beschränkungen, deren Grundlage die persönliche oder amtliche Stellung der in Betracht kommenden Auskunftsperson zum Strafverfahren, zu dem daran Beteiligten oder zu dem Gegenstand der Untersuchung bildet. Zum Teil sind diese Beschränkungen von Amts wegen zu beachten, teils bedarf es der Geltendmachung durch die Betroffenen. Im Folgenden ist zu prüfen, inwieweit die strafprozessualen Regelungen auch für die PU. gelten.

Die Eignung der Ausschussmitglieder, selbst als Zeugen in der PU. tätig zu werden und die in diesem Zusammenhang auftauchenden Fragen wurden bereits bei den Erörterungen über die Organe der PU. erörtert [1].

Die Stellung von Beamten und Richtern, auch solcher im parallel laufenden Strafverfahren, soll unter dem Gesichtspunkt der Mitwirkungspflichten anderer Staatsorgane in der PU. (im VII.Abschnitt [2]) betrachtet werden.

Hier sollen die allgemeinen Auskunfts- und Schweigerechte privater Auskunftspersonen dargelegt werden. Da diese teilweise (so im Falle des § 52 und des § 53 Ziff.2 StPO) auf das Verhältnis der Zeugen zu dem Beschuldigten abstellen, empfiehlt es sich, zunächst einmal festzustellen, ob es in der PU. Beteiligte gibt, denen eine dem strafrechtlich Beschuldigten vergleichbare Stellung zukommt.

Im Strafprozess kann der Beschuldigte in keinem Verfahrensstadium in der gegen ihn selbst schwebenden Sache als Zeuge vernommen werden und seine Aussage

---

1) vgl. S. 72 dieser Abhandlung

2) vgl. S. 135 ff dieser Abhandlung

beschwören. Ihm wird Gelegenheit gegeben, sich auf die gegen ihn erhobenen Beschuldigungen zu äussern (§ 136 StPO). Er kann, aber er muss sich nicht äussern. Seinem Verhalten, d.h. seinem Schweigen oder dem Inhalt seiner Angaben kann aber objektiver Beweiswert zukommen [1].

Bei der Prüfung, ob diese strafprozessualen Regelungen auch für die PU. zu gelten haben, tauchen zwei Fragen auf: einmal, ob diese Sonderstellung auch dem "parlamentarisch Beschuldigten" zukommt und zum anderen, ob die strafprozessuale Sonderstellung des strafrechtlich Beschuldigten sich auch auf seine Eignung als Zeuge in der PU. auswirkt.

1. Bei der Erörterung der Stellung des (nur) parlamentarisch Beschuldigten wird zweckmässig wieder nach den beiden Enquêtearten unterschieden.

Für den Bereich der Enquête mit generellem Ermittlungszweck ist der in Literatur [2] und Praxis [3] herrschenden Ansicht zuzustimmen, dass dem von der PU. Betroffenen, dessen Handlungen untersucht werden, die formelle Stellung des strafrechtlich Beschuldigten nicht zukommt. Die Gründe, aus denen das moderne Strafrecht dem Beschuldigten ein Schweigerecht zuerkennt, sind bei den von einer Gesetzgebungs- oder Verwaltungsenquête Betroffenen nicht festzustellen. Bei der strafprozessualen Behandlung steht die Überlegung im Vordergrund, dass dem Beschuldigten alle Möglichkeiten der Verteidigung offengehalten werden [4]. Die Notwendigkeit der Verteidigung setzt voraus, dass er selbst der in diesem Verfahren Angegriffene ist [5]. Dies alles liegt bei der PU. mit

---

1) Peters, Strafprozess, S. 163

2) Schachtel, Die sinngem.Anw., 1927, S.21
Rosenberg, 34. DJT., 1926, I, S.24 ff.

3) Preuss.Landtagsdrucksache Nr.3345,Sp.499 (Preuss. Fememordausschuss)

4) Peters, Strafprozess, S. 163

5) Peters, aaO., S. 159

generellem Ermittlungszweck nicht vor. Er persönlich wird, wenngleich möglicherweise politisch, so doch nicht rechtlich angegriffen. Das Ergebnis der Ermittlungen führt nicht zu dem Ziel, dass eine rechtlich erhebliche Entscheidung über ihn als Person oder über sein Verhalten abgegeben wird. Aus diesen Überlegungen kann dem Betroffenen ein Schweigerecht in der PU. mit generellem Ermittlungszweck nicht zugesprochen werden; er kann als Zeuge vernommen werden und ist zeugnis- und eidespflichtig, soweit nicht in seiner eigenen Person die allgemeinen Auskunftsverweigerungsrechte (§§ 53, 53a 55 StPO) eingreifen [2].

2. Zu einem anderen Ergebnis führt die Betrachtung der Stellung des von einer PU. mit personell-bestimmtem Ermittlungszweck betroffenen Präsidenten, Richters oder Abgeordneten. Hier kann man von einem "Beschuldigten" sprechen, allerdings natürlich nicht im strafprozessualen Sinne (§ 157 StPO). Dennoch liegt hier eine so weitgehende Ähnlichkeit der Stellung des parlamentarisch und des strafrechtlich Beschuldigten vor, dass die Anwendung des § 136 StPO geboten erscheint.

Friesenhahn [1] betont den strafähnlichen Charakter der Entscheidung in dem in der Weimarer Verfassung vorgesehenen Ministeranklageverfahren, welches rechtlich mit der heutigen Präsidenten- und Richteranklage gleichgelagert ist. Im Hinblick auf die in diesen Verfahren vorgesehenen Gerichtsentscheidungen wird der Untersuchungsausschuss in ähnlicher Weise vorbereitend tätig wie der Staatsanwalt im Strafverfahren.

Das geltende Recht betrachtet den Beschuldigten in allen Stadien des Strafverfahrens aus dreifachem Grunde als nicht zur Aussage verpflichtet; einmal aus dem allgemeinen in §§ 55 StPO, 384 Ziff.2 ZPO niedergelegten Grundsatz, dass niemand sich selber zu belasten braucht;

---

1) Friesenhahn, Über Begriff und Arten der Rechtsprechung 1950, S.47
von Weber, in JZ 1953, S.293

2) Hierzu vgl. S. 103, 106 f dieser Abhandlung

Mit 9991 Deutscher Bundestag 25. 3. 58

zum andern, weil das Geständnis des Angeklagten zur Verurteilung nicht (mehr) erforderlich ist, und schließlich, weil die Aussage des Beschuldigten nur eines bedingten Vertrauens gewürdigt werden kann [1].
Alle diese Gesichtspunkte haben in vollem Umfange auch in dem parlamentarischen Untersuchungsverfahren mit personell-bestimmtem Ermittlungszweck Geltung. Der parlamentarisch beschuldigte Präsident, Richter oder Abgeordnete muss einer gegen ihn verhängten rechtlich erheblichen Entscheidung gewärtig sein. Er persönlich ist beschuldigt. Ihm die Möglichkeit der Verteidigung - auch durch Schweigen - zu versagen, würde eine nicht sinngemäße Anwendung der StPO darstellen.

Für das hier vertretene Ergebnis spricht noch folgendes: Der PU. mit personellem Ermittlungszweck schließt sich - im Falle des für den Betroffenen negativen Parlamentsbeschlusses - nach Art.61, 98 II GG das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, im Falle des Art.46 GG das ordentliche Strafverfahren an. In diesen beiden Verfahren steht dem Beschuldigten (Angeklagten) das Schweigerecht zu. Dies ist für das Verfassungsgerichtsverfahren gegen den Bundespräsidenten durch § 55 IV und im Verfahren gegen den angeklagten Richter durch §§ 58, 55 IV des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht vom 12.III.1951 (BGBl.I S.243) ausdrücklich geregelt. Es kann aber nicht eine Aussagepflicht in einem vorbereitenden Verfahren bejaht werden, wenn im Hauptverfahren ein Schweigerecht besteht.

Die von einer PU. mit personell-bestimmtem Ermittlungszweck Betroffenen haben somit das Schweigerecht des § 136 StPO. Sie sind weder zeugnis- noch eidespflichtig. Sie können auch, wenn sie dazu bereit sind, nicht als Zeugen vernommen oder vereidigt werden.

---

1) Alsberg, 34. DJT. 1926, I, S. 365;
Peters, Strafprozess, S.163, 164, 258;
Niethammer in Löwe-Rosenberg, StPO, Einleitung S.33

3) Während uns bislang die Person des strafrechtlich Beschuldigten nur als Vergleichsobjekt für die Stellung des parlamentarisch Beschuldigten interessierte, wenden wir uns nun seiner eigenen Stellung innerhalb des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens für den am häufigsten diskutierten Fall zu, dass das Strafverfahren und die PU. denselben Sachverhalt zum Gegenstand haben. Praktische Bedeutung kann diese Fragestellung nur noch für den Fall der Enquête mit generellem Ermittlungszweck haben; denn für den Bereich der Enquête mit personell-bestimmtem Ermittlungszweck gelangten wir bereits zu dem Ergebnis, dass dem parlamentarisch Beschuldigten die förmlichen Schutzrechte des § 136 StPO ohnehin zustehen. Ein gegen den parlamentarisch Beschuldigten parallel laufendes Strafverfahren kann hier insoweit keine besonderen Gesichtspunkte ergeben.

Die zu lösende Frage geht also dahin, ob der strafrechtlich Beschuldigte in einer PU. (mit generellem Ermittlungszweck) als Zeuge vernommen werden kann, wenn der in beiden nebeneinander durchgeführten Verfahren zu erforschende Sachverhalt identisch ist.

Gegen die Zeugenvernehmung des strafrechtlich Beschuldigten vor dem UA. wird eingewandt, seine Aussage habe nur geringen Beweiswert, sie führe uU. zu einer Umgehung der Schutzvorschriften des § 136 StPO und gefährde die Wahrheitsfindung im Strafprozess [1].

a) Das Bedenken, der Aussage des strafrechtlich Beschuldigten komme meist ein nur geringer objektiver Beweiswert zu, ist zwar an sich berechtigt. Es enthält aber kein gegen die Zulässigkeit der Vernehmung als Zeuge in der PU. durchgreifendes Argument. Die Frage der Glaubwürdigkeit taucht bei jedem Zeugen auf.

b) Auch das Bedenken, dass eine vor dem UA. (möglicherweise sogar eidlich) erfolgte Vernehmung des strafrechtlich

1) Hierzu: Rosenberg, 34. DJT. I, S.26;
Jacobi, 34. DJT. II, S. 83;
Alsberg, 34. DJT.I, S. 343;
Schachtel, Die sinngem. Anw., S.21

Beschuldigten im Strafprozess gemäss § 254 StPO als Geständnis gegen ihn selbst verwandt werden könne, greift nicht durch. Dem muss zunächst entgegengehalten werden, dass nach § 254 I StPO nur in einem "richterlichen" Protokoll enthaltene Erklärungen des Angeklagten zum Zwecke der Beweisaufnahme über ein Geständnis verlesen und verwertet werden dürfen. Richterliche Protokolle aber sind die Niederschriften der PU.. nicht. Die Verlesung kommt daher nur gemäss § 249 StPO in Betracht, kann als solche aber nicht den Beweis des Geständnisses selbst erbringen. Diese Lage kann im übrigen im Verhältnis zwischen den Strafverfahren und anderen Verfahrensarten (Zivilprozess, Verwaltungsverfahren) ebensogut eintreten, ohne dass daraus bislang auf die Unzulässigkeit der Vernehmung des Beschuldigten in jenen anderen Verfahren geschlossen worden wäre.

c) Dem strafrechtlich Beschuldigten steht auch innerhalb der PU. das Aussageverweigerungsrecht des § 55 StPO (wegen Selbstbezichtigung) zu. Dieser Schutzvorschrift kann sich der strafrechtlich Verdächtige in allen Verfahrensarten bedienen. Soweit hierzu gesagt wird, der Beschuldigte werde lieber lügen, als sich auf sein Aussageverweigerungsrecht berufen [1], mag dies für manche Fälle zutreffen und gehört dann zu dem bereits gestreiften Fragenkomplex der Glaubwürdigkeit des Zeugen.

Man kann auch dahin argumentieren, dass die Berufung auf das Aussageverweigerungsrecht eine mittelbare Selbstbezichtigung darstelle und deshalb von dem Zeugen vermieden werde. Sofern das Strafverfahren bereits in Lauf gesetzt ist, kann die Gefahr einer derartig mittelbaren Selbstbelastung jedoch nicht mehr als besonders schwerwiegend gewertet werden. Fühlt der strafrechtlich Verdächtige sich unschuldig, so braucht er sich nicht auf sein Zeugnisverweigerungsrecht zu berufen,

---

1) Rosenberg, 34. DJT., I, S.26;
Jacobi, 34. DJT., I, S.83

und es kann ihm nur genehm sein, sich vor einem öffentlichen Forum erklären zu können. Fühlt er sich hingegen schuldig, so wird sein Schweigen den Verdacht nicht verstärken können; denn im Zweifel hat er bereits bei den polizeilichen und staatsanwaltschaftlichen Vernehmungen geschwiegen.

d) Allerdings hat der Beschuldigte im Strafverfahren das Privileg, lügen zu dürfen, ohne sich wegen falscher uneidlicher Aussage (§ 153 StGB) strafbar zu machen. Wenn auch die Partei im Zivilprozess falsche uneidliche Angaben machen darf, ohne sich deswegen strafbar zu machen, [1] so folgt das nur aus der Stellung der Partei in eben d i e s e m Verfahren. Massgebend für die formelle Sonderstellung eines Prozessbeteiligten innerhalb eines Verfahrens ist dessen materielle Beziehung zum Gegenstand und Zweck dieses Verfahrens.

Einen allgemeinen Grundsatz, dass derjenige, welcher strafrechtlich beschuldigt oder verdächtig ist, in jedem anderen Verfahren ein von Amts wegen zu berücksichtigendes Schweigerecht habe und generell z e u g n i s - und e i d e s u n f ä h i g sei, kennt unser Recht nicht. Der positiv geregelte Grundsatz geht lediglich dahin, dass niemand gezwungen wird, sich einer (noch nicht oder bereits entdeckten) Straftat zu bezichtigen. Im Strafverfahren selbst ist dies durch die Sondervorschrift des § 136 StPO für den Beschuldigten geregelt. In anderen nicht auf die Bestrafung des Beschuldigten abzielenden Verfahren gilt eine gleichwertige Vorschrift nicht. § 136 StPO scheidet daher insoweit für eine Anwendung in der PU. aus.

Daraus folgt, dass der strafrechtlich Beschuldigte vor dem UA als (meist aber gem. § 55 StPO zur Verweigerung des Zeugnisses und des Eides berechtigter) Zeuge zu behandeln ist. Macht er von seinem Verweigerungsrecht nicht

---

1) Kohlrausch-Lange, StGB, 1950, S.216

Gebrauch, so kann er auch beeidet werden. (Soweit es sich allerdings um eine PU. mit personell-bestimmtem Ermittlungszweck handelt und der strafrechtlich Beschuldigte zugleich der parlamentarisch Beschuldigte ist, steht ihm dessen oben begründetes Schweigerecht zu [1].

4) Ein letztes Bedenken richtet sich gleichzeitig gegen die Vernehmung des strafrechtlich Beschuldigten und der im Strafprozess benötigten Zeugen vor dem UA. Durch die Vernehmung dieser Personen vor dem UA. seien die Beweise des schwebenden oder künftigen Strafverfahrens gefährdet, das Erinnerungsbild der Zeugen werde durch die vorherige eigene Vernehmung und die Anwesenheit bei anderen Vernehmungen getrübt, uU. beeinflusst, der Beschuldigte erhalte genaue Kenntnis des gegen ihn vorhandenen Materials. Deshalb gebühre den Strafverfolgungsorganen der erste Zugriff. Erst nach rechtskräftigem Abschluss des Strafverfahrens, frühestens nach Durchführung der Hauptverhandlungen in den Tatsacheninstanzen sei daher die Vernehmung jener Personen durch den UA. zulässig [2].

Die Möglichkeit derartiger Gefährdungen kann nicht bestritten werden. Indes ist dies keine ausschließlich für das Verhältnis zwischen Strafjustiz und parlamentarischem Untersuchungsverfahren typische Situation. Ebenso liegt es bei allen anderen Ermittlungshandlungen im Zivil- und Verwaltungsstreitverfahren, soweit diese vor der strafgerichtlichen Hauptverhandlung erfolgen [3]. Auch darauf ist hinzuweisen, dass die betreffenden Zeugen selbst ohne das Vorhandensein eines gegenständlich konkurrierenden anderen Verfahrens regelmässig bereits vor der Hauptverhandlung mindestens einmal gehört wor-

---

1) vgl. S. 101 dieser Abhandlung

2) Rosenberg, 34. DJT., I, S.15;
Alsberg, 34. DJT., II, S. 375;
Chrzescinsky, DJZ 1925, S. 1077

3) Jacobi, 34. DJT., II, S. 83, 84

den sind: so im vorbereitenden Verfahren von der Polizei, dem Staatsanwalt, dem ersuchten Richter oder in der gerichtlichen Voruntersuchung (§§ 161, 162, 178, 190 (223) StPO, § 17 PVG).

Da kein Rechtssatz die Vornahme gleichzeitiger Untersuchungshandlungen neben dem Strafverfahren verbietet und die (zwar nicht völlig zu leugnenden) möglichen Beweisgefährdungen nicht so erheblich sind, dass eine Verletzung der verfassungsrechtlichen Rechtsprechungsgarantien in Erwägung zu ziehen ist, muß die Vernehmung des strafrechtlich Beschuldigten und der Zeugen des Strafprozesses vor dem UA. ohne Rücksicht auf den Stand des Strafverfahrens als zulässig erachtet werden.

5. Das Strafverfahrensrecht gewährt unter den Voraussetzungen der §§ 52-53a und 55 StPO den Auskunftspersonen bestimmte Zeugnisverweigerungsrechte.

a) Diese Zeugnisverweigerungsrechte, die Ausdruck allgemeiner und daher auch in anderen Verfahrensarten [1] anerkannter Grundsätze sind, gelten uneingeschränkt auch für die PU. insoweit, als sie nicht auf eine bestimmte Beziehung zu dem Beschuldigten begründet sind.
In allen Enquêtearten sind daher die Zeugnisverweigerungsrechte nach § 55 StPO (strafrechtliche Selbstbezichtigung) und § 53 I Ziff.1, 3 und 4; § 53 a StPO (Berufsgeheimnisse) anzuerkennen.

b) Dagegen können die allgemeinen, nicht auf bestimmte Gegenstände beschränkten Auskunftsverweigerungsrechte nach § 52 StPO nur insoweit in Betracht kommen, als es auch in der PU. einen Beschuldigten gibt. Dies ist - wie oben festgestellt [2] - nur in der Enquête mit personell-bestimmtem Ermittlungszweck der Fall. Also steht das Zeugnisverweigerungsrecht nur den Angehörigen

---

1) vgl. §§ 383, 384 ZPO; § 63 VO 165; § 28 BVerfGG; § 9 WahlprüfG; §§ 46, 48 ArbGG; § 118 SGG
2) vgl. S.101 dieser Abhandlung

eines Beschuldigten zu, wenn die PU. der Vorbereitung einer Präsidenten- oder Richteranklage oder einer Immunitätsaufhebung dient. In der Enquête mit generellem Ermittlungszweck ist ein Zeugnisverweigerungsrecht der Angehörigen gem.§ 52 StPO nicht anzuerkennen.

c) Da der (nur) strafrechtlich Beschuldigte innerhalb der PU. keine Sonderstellung einnimmt, kann das Zeugnisverweigerungsrecht des § 52 StPO von den Angehörigen des nur strafrechtlich Beschuldigten nicht in Anspruch genommen werden.

d) Die hinsichtlich des Zeugnisverweigerungsrechtes in der PU. vorstehend entwickelten Grundsätze gelten entsprechend auch für das Eides-, Gutachten- und Herausgabeverweigerungsrecht (§§ 63, 76, 95 II StPO).

VI. Die Zwangsbefugnisse der Untersuchungsausschüsse gegenüber privaten Auskunftspersonen

1. Die Frage, in welchem Umfange dem parlamentarischen UA. Zwangsbefugnisse zustehen, war unter der Herrschaft des Art.34 WV umstritten. Im Gegensatz zu Art.25 der Bayerischen Verfassung von 1946, der die auftretenden Fragen jedenfalls für den Zeugniszwang positiv beantwortet, hat der Grundgesetzgeber auch hier auf eine ausdrückliche Bestimmung verzichtet. Das insoweit geltende Recht muss wiederum auf der Grundlage "sinngemässer Anwendung" der strafverfahrensrechtlichen Vorschriften gefunden werden.

Dabei besteht in Wissenschaft und Praxis Einhelligkeit jedenfalls insoweit, als die die strafprozessualen Zwangsbefugnisse betreffenden Vorschriften nicht a limine unanwendbar sind. Auf der anderen Seite kann ebensowenig die Ansicht vertreten werden, dass die Verweisung des Art.44 II [1] GG alle dem Strafrichter zustehenden Zwangsbefugnisse umfasse.

Angesichts der Wesensverschiedenheiten zwischen beiden Verfahren erfordert eine "sinngemässe Anwendung" der Strafprozessvorschriften auch hier eine Betrachtung der einzelnen Zwangsbefugnisse. Nur diejenigen Zwangsmittel sind dem UA. zuzusprechen, die in der PU. eine dem Strafverfahren vergleichbare Funktion erfüllen und deren der UA. unter Anlegung eines strengen Maßstabes bedarf. Darüber hinaus fordert auch hier der verfassungsrechtliche Gesichtspunkt der Gewaltenteilung (Art.92 GG) und des besonderen Grundrechtsschutzes der persönlichen Freiheit (Art.104 GG) Beachtung.

Oben wurde festgestellt, dass auch dem UA. gegenüber die Zeugnis-, Eides-, Gutachten- und Herausgabepflicht der Auskunftspersonen mit nur geringfügigen Abweichungen ebenso wie gegenüber dem Strafgericht besteht [1)].

---

1) vgl. S. 86 ff dieser Abhandlung

Diese Rechtspflicht erfährt im Gerichtsverfahrensrecht ihre Vervollständigung durch die Zulässigkeit des Rechtszwanges. Erst durch diesen wird die lex imperfecta, das sanktionslose Sollen zur lex perfecta, zum erzwingbaren Müssen. Dieser Perfektion der Auskunftspflicht bedarf das Gerichtsverfahrensrecht; denn "eine Zeugnispflicht, die nicht erzwungen werden kann, hat für den Staat keine Bedeutung" [1]. Die Ermittlung der objektiven Wahrheit wäre von vornherein in Frage gestellt, wenn es den Auskunftspersonen praktisch freigestellt bliebe, ob sie in dem von dem Gericht für notwendig erachteten Umfang mitwirken wollen oder nicht. Aus der oben getroffenen Feststellung, dass ein qualitativer Unterschied zwischen dem Wahrheitsermittlungsinteresse des Richters und des UA. nicht besteht [2], folgt, dass auch dem UA. gegenüber eine echte Rechtspflicht der Auskunftsperson besteht [3]. In der Begründung einer echten Mitwirkungspflicht der Auskunftspersonen liegt gerade eines der Kriterien des verfassungsmässigen PUR.

Daher kann der Meinung Kaufmanns [4], ein Zwangsverfahren sei nur dann gerechtfertigt, wenn die mit dem urteilsmässigen Ausspruch angestrebte Rechtskraftwirkung die rechtspolitische und rechtsgedankliche Grundlage und Rechtfertigung bilde, nicht gefolgt werden. Die Verfassung erkennt nämlich der PU. grundsätzlich die justizförmige Wahrheitsermittlungsmethode zu. Es ergibt sich kein Anhaltspunkt dafür, dass diese Ermittlungsmethode dem UA. nur in einer modifizierten sanktionslosen Gestalt zur Verfügung stehe. Dies würde dem allgemein anerkannten Wesensgehalt des echten PUR. widersprechen.

---

1) Dochow, Der Zeugniszwang, 1877, S.39
2) vgl. S. 68 dieser Abhandlung
3) Rosenberg, 34. DJT., S.20;
   Kahl, DJZ., 1920, S.60;
   Jellinek, Jb.Öff.R., 1920, S.91;
   Anschütz, RV, S.201;
   Gebhardt, RV, S.203;
   Lewald, AÖR., 1923, S.279
4) Kaufmann, Untersuchungsausschuss, S.31

Im Bereich des öffentlichen Rechts ist grundsätzlich jede Rechtspflicht erzwingbar. "Unvollkommene Gesetze, leges imperfectae, in dem Sinne, dass der Staat etwas bindend vorschreibt, aber die Durchsetzung des Befohlenen mittels Zwanges nicht gestattet, gibt es im Verwaltungsrecht nicht". Dieser von Jellinek [1] für das Verwaltungsrecht aufgestellte Satz gilt allgemein für das öffentliche Recht. Damit jedoch, dass grundsätzlich die Erzwingbarkeit der dem UA. gegenüber bestehenden Auskunftspflichten bejaht wird, ist die weit schwierigere Frage noch nicht beantwortet, welche Mittel hierzu angewandt werden dürfen. Diese Frage stellt sich deshalb, weil es sich bei den zwangsweise durchzusetzenden Pflichten überwiegend um nicht vertretbare Handlungen, d.h. um solche handelt, die einer Willensbetätigung des Verpflichteten bedürfen. Auf diese Besonderheiten sind die Zwangsmittel des Strafverfahrensrechtes abgestellt, die nunmehr im einzelnen auf ihre Zulässigkeit innerhalb der PU. zu betrachten sind.

2. Der Zeugniszwang im Strafverfahren ist in den §§ 51 und 70 StPO geregelt. Nach § 51 I StPO ist der ordnungsgemäss geladene, aber unentschuldigt ausgebliebene Zeuge zu einer Ordnungsstrafe zu verurteilen. Dasselbe gilt gemäß § 70 I StPO für den zwar erschienenen, seine Aussage aber unberechtigt verweigernden Zeugen. Daneben kann gemäß § 70 II StPO Haft zur Erzwingung des Zeugnisses angeordnet werden.

a) Gegen die Zulässigkeit dieser Zwangsmittel in der PU. könnten zunächst Bedenken aus dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung geltend gemacht werden. Die Bestimmungen der §§ 51 I und 70 I StPO sprechen von einer "Verurteilung" des Zeugen zu einer "Ordnungsstrafe". Eine derartige Befugnis könnte dem UA. nicht zugesprochen wer-

---

1) Jellinek, Verwaltungsrecht 1948, S.240

den, wenn es sich um die Ausübung einer rechtsprechenden Funktion handelt, die gemäß Art. 92 GG ausschließlich den Richtern anvertraut ist. Bei der Beantwortung der damit aufgeworfenen Frage kann es allerdings nicht darauf ankommen, dass in den genannten Vorschriften der StPO von einer "Verurteilung" die Rede ist. Dagegen spricht schon, dass die StPO in § 70 II bei der Zwangshaft nicht von einer "Verurteilung", sondern von einer Anordnung spricht, obgleich es sich in beiden Fällen um einen Ausspruch ähnlichen Rechtsgehaltes handelt. In beiden Fällen, d.h. bei der Ordnungsstrafe der §§ 51 I und 70 I wie auch bei der Zwangshaft des § 70 II, entscheidet das Gericht nicht durch "Urteil", sondern durch Beschluss, der im übrigen von demselben Gericht wieder aufgehoben werden muss, wenn sich nachträglich, z.B. durch Nachreichung der Entschuldigung herausstellt, dass die Voraussetzungen der Maßregelung nicht vorlagen [1]. Bereits darin kommt rein äusserlich zum Ausdruck, dass bei der Verhängung der Ordnungs- und Zwangsstrafen der §§ 51, 70 StPO keine Rechtsprechung im materiellen Sinne geübt wird. Ein äusseres Kriterium der Rechtsprechung ist nämlich der urteilsmässige Ausspruch.

b) Zu demselben Ergebnis führt die Betrachtung des materiellen Charakters der Strafen der §§ 51, 70 StPO. Es handelt sich, um das im Hinblick auf Art.92 GG Entscheidende zunächst negativ festzustellen, keinesfalls um echte Kriminalstrafen. Diese dürfte der UA. nicht aussprechen [2].

aa) Die positive Einordnung der Zwangshaft des § 70 II StPO bereitet keine Schwierigkeiten: sie ist eine Beugestrafe mit dem einzigen Ziele, künftiges Wohlverhalten des Verpflichteten zu erzwingen [3]. Dies zeigt sich eindeutig darin, dass die Zwangshaft aufzuheben ist,

---

1) Schwarz, StPO, 1953, Anm.1 B zu § 51

2) Schachtel, Die sinngem.Anw., S.28

3) Jellinek, Verwaltungsrecht, 1948, S.337

wenn der Zeuge aussagebereit oder seine Aussage entbehrlich wird [1].

bb) Dagegen ist die Ordnungsstrafe der §§ 51 I und 70 I StPO keine Beugestrafe. Die Willensbeugung ist zwar einer ihrer Zwecke; in der Hauptsache aber soll sie repressiv wirken [2]. Die Ordnungsstrafe der §§ 51 I, 70 I StPO hat mit der Kriminalstrafe zwei Kriterien gemein: sie ahndet vollzogenes Fehlverhalten, und sie muss verhängt werden. Das zu missbilligende Fehlverhalten steht aber nicht auf der Stufe des kriminellen Unrechts. Verletzt ist lediglich eine Ordnungsvorschrift. Die verhängte Strafe ist eine "Ordnungsstrafe" in engen Sinne dieses Begriffes.

Der Ausspruch von Strafen dieser Qualifikation stellt aber keine Rechtsprechung iSd. Art. 92 GG dar. Nur die Ahndung kriminellen Unrechts gehört zu der gemäß Art.92 GG allein den Richtern anvertrauten Strafrechtsprechung [3]. Beuge- und Ordnungsstrafen dürfen ohne Verstoss gegen diese Verfassungsvorschrift auch von nicht-richterlichen Staatsorganen ausgesprochen werden. Eine derartige Strafgewalt wird unbedenklich der Verwaltung zugesprochen [4]. Als Beispiel nach Erlass des Grundgesetzes ergangener bundesgesetzlicher Regelungen seien das Ordnungswidrigkeitsgesetz [5] und das Verwaltungsvollstreckungsgesetz [6] genannt.

Die Anwendung des Zeugniszwanges in der PU. verstösst somit an sich nicht gegen Art.92 GG [7].

---

1) Peters, Strafprozess, S.269;
Schwarz, StPO, 1953, Anm.2 B zu § 70

2) Peters, Strafverfahren, S. 269

3) v.Mangoldt, Grundgesetz, Vorbem.3 vor Art.92

4) Schachtel, Die sinngem.Anw., 1927, S.28, 29;
Heck, Tüb.Abh.z.Öff.R., Heft 7, 1925, S.24;
Peters, Verwaltungsrecht, S. 187 ff

5) Gesetz über Ordnungswidrigkeiten v.25.3.1952 (BGBl.I S.177)

6) Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz v. 27.4.1953 (BGBl.I S.157)

7) Maunz, Staatsrecht, S. 199

c) Ist damit die Zulässigkeit der Zwangsanwendung durch den UA. bejaht, so bleibt noch zu prüfen, ob sich dies auf alle in den §§ 50 und 70 StPO vorgesehenen Strafarten bezieht.

aa) Unbedenklich zulässig ist die Verhängung von Ordnungsstrafen in Geld im Falle des Nichterscheinens und der unberechtigten Zeugnisverweigerung [1]. Eine Geldstrafbefugnis ist z.B. in §§ 5-7 OWiG und § 11 VerwVollstrG auch Verwaltungsbehörden zuerkannt.

bb) Dagegen bestehen begründete Bedenken gegen die Festsetzung der Ersatzhaft für eine nicht beizutreibende Geldstrafe (§§ 51 I, 70 I StPO) und gegen die Anordnung der Zwangshaft (§ 70 II StPO); denn gemäß Art.104 II GG hat "über die Zulässigkeit einer Freiheitsentziehung nur der Richter zu entscheiden". Unstreitig ist Art.104 GG geltendes Recht [2]. Die Sondervorschrift des Art.104 II 2 GG, wonach auch von nicht-richterlichen Behörden Freiheitsenziehungen unter dem Vorbehalt der unverzüglichen richterlichen Überprüfung angeordnet werden können, ist auf die Zeugniszwangsmassnahmen des UA. nicht anwendbar. Das Verwaltungsvollstreckungsgesetz hat in § 16 die unerlässliche Konsequenz gezogen. Zwar wurde, da dies kaum entbehrlich ist, an dem Institut der Ersatzhaft festgehalten; jedoch bleibt die Anordnung dem Verwaltungsgericht - auf Antrag der Verwaltungsbehörde - vorbehalten.

Den hier geltend gemachten Bedenken kann nicht entgegengehalten werden, dass der UA. im Rahmen seiner Beweiserhebungen ohnehin richterliche Funktionen ausübe und daher auch zur Anordnung der dem Richter vorbehaltenen Zwangshaft befugt sei. Der UA. übt keine richterlichen Funktionen aus; er bedient sich lediglich einer für das Strafverfahren vorgesehenen Ermittlungsmethode.

---

1) Geller-Kleinrahm, Verf.NRW, Anm.6 zu Art.41

2) v.Mangoldt, Grundgesetz, Anm.2 zu Art.104; BGHZ 5,46 - NJW 52,543

Die Bestimmung des Art.104 GG ist eng auszulegen. Richter iSd. Art.104 GG kann wegen des mit dieser Vorschrift angestrebten Zweckes nur der unabhängige und allein dem Gesetz unterworfene Richter des Art.97 GG sein.

Daraus folgt, dass der UA. die Ersatzhaft der §§ 51 I, 70 I StPO und die Zwangshaft des § 70 II StPO nicht anordnen kann [1].

d) Nach §§ 51 I und 70 I StPO muss in dem Falle des Fernbleibens bzw. der Aussageverweigerung eine Ordnungsstrafe verhängt werden. Die Übernahme dieser zwingenden Vorschrift in das PU.-Verfahren würde nicht sinngemäss sein. Der Grund für die im Strafverfahren zwingend vorgeschriebene Bestrafung des säumigen bzw. nicht aussagebereiten Zeugen ist darin zu erblicken, dass in jedem Falle die Beweiserhebung bis zur völligen Aufklärung des strafrechtlich erheblichen Sachverhaltes durchgeführt werden muss. Dies gilt indes, wie bereits ausgeführt, für die PU. nicht mit derselben Strenge. Der Umfang der Beweisaufnahme kann in der PU. beschränkt werden. Daraus folgt, dass im PU.-Verfahren lediglich eine Ordnungsstrafbefugnis, nicht -pflicht des UA. in den Fällen der §§ 51 I und 70 I StPO anzunehmen ist.

e) Die Ordnungsstrafe kann in der PU. - wie im Strafverfahren - höchstens zweimal gegen denselben Zeugen verhängt werden. Gemäss § 70 IV StPO können die Massregeln nach ihrer Erschöpfung auch "in einem anderen Verfahren, das dieselbe Tat zum Gegenstand hat, nicht wiederholt werden". Da ein parlamentarisches Untersuchungsverfahren ebenfalls die gleiche "Tat" zum Gegenstand haben kann wie ein Strafverfahren, ergibt sich die Frage, ob die Beschränkung des § 70 IV StPO auch im Verhältnis zwischen parla-

---

1) Wenn unter der Herrschaft der WV dem UA. auch die Haftstrafbefugnis zugesprochen wurde (Lammers, S. 471, Anm. 126; Rosenberg, 34.DJT., S.20; Heck, S.62), so stand dem die damals noch nicht existierende Schutzbestimmung des Art. 104 GG nicht entgegen.

mentarischem und strafgerichtlichem Verfahren gilt. Das würde voraussetzen, dass die StPO diese Begrenzung der Zwangsmittel auch mit Verbindlichkeit für alle anderen etwa denselben Vorgang betreffenden Verfahren ausgestattet habe. Das ist jedoch nicht gewollt. Der Geltungsbereich der StPO ist auf das Strafverfahren selbst beschränkt. Dies ergibt sich hier auch aus der Terminologie: "Tat" meint die der strafrechtlichen Würdigung unterworfene Handlung. Auch in einem parallel laufenden Zivilprozess können gegen den im Strafverfahren renitenten Zeugen alle zivilprozessualen Zwangsmittel (§§ 380, 390 ZPO) erneut angewandt werden. Auch der UA. ist somit zu zweimaliger Verhängung einer Geldstrafe befugt, selbst wenn der Zeuge bereits innerhalb eines Strafverfahrens (ein- oder zweimal) in eine Ordnungsstrafe genommen wurde. § 70 IV StPO beschränkt allerdings die Befugnisse mehrerer in der gleichen Sache tätiger (Bundes- und Landes-)Untersuchungsausschüsse im Verhältnis zueinander, sodass gegen den einzelnen Zeugen auch in mehreren parlamentarischen Untersuchungen diese Zwangsmittel insgesamt nur zweimal angewandt werden können.

3. Hinsichtlich des Eides-, Gutachten- und Editionszwanges (§§ 70 I, 77, 95 II StPO) ergibt sich die (nach § 77 für den Gutachter ohnehin schon vorgeschriebene) Beschränkung auf die Geldstrafe aus dem oben zum Zeugenzwang Ausgeführten. Im übrigen ergeben sich keine abweichenden Gesichtspunkte.

4. Physischer Zwang gegen Personen

Das Ziel der oben besprochenen Massnahmen ist die Willensbeeinflussung des Pflichtigen. Neben diesen mittelbaren Zwangsmitteln kennt das Strafverfahren die Anwendung des unmittelbaren physischen Zwanges gegen die Auskunftspersonen und den Beschuldigten

im Gestalt der Vorführung (§§ 51 I [1], 134, 230 II StPO), der vorläufigen Festnahme (§§ 127, 230 II [2] StPO) und der Verhaftung (§§ 112 ff, 230 II [2] StPO).

Diese empfindlich in die Privatsphäre der Betroffenen eingreifenden Zwangsmittel können dem UA. nur insoweit zustehen, als die Ermittlungsfunktion es erfordert und die Schutzvorschrift des Art.104 GG nicht entgegensteht.

a) Die Zeugenvorführung (§ 51 I [2] StPO) ist die Anwendung des Zeugniszwanges in seiner unmittelbaren Gestalt, dessen mittelbare Form oben grundsätzlich als auch in der PU. zulässig erachtet wurde.

aa) Nun stellt die zwangsweise Vorführung eines Zeugen ohne Zweifel eine Beschränkung der durch Art.2 und Art.104 GG geschützten körperlichen Bewegungsfreiheit dar [1)]. Bei einer engen Auslegung könnte man sogar die Ladung des Zeugen zum Beweistermin als eine derartige Freiheitsbeschränkung betrachten. Eine so enge Auslegung geht jedoch fehl. Dagegen kann man nicht umhin, die Vorführung, die ja mit der zwangsweisen Ergreifung des Zeugen am Aufenthaltsort und dessen Überführung an den Vernehmungsort verbunden ist, als Freiheitsbeschränkung iSd. Art.104 GG anzusehen [2)].

bb) Art.104, Abs.I GG schreibt nun vor, dass Freiheitsbeschränkungen nur auf Grund eines förmlichen Gesetzes zulässig sind. Dieses Erfordernis ist im Falle der PU. erfüllt, soweit eine sinngemässe Anwendung der StPO innerhalb der PU. auch den § 51 I [2] einbegreift. Diese Frage ist zu bejahen und zwar aus den Gründen, die oben für die Zulässigkeit des Zeugniszwanges angeführt wurden.

Art.104 Abs.2 GG fordert weiter, dass über die Zulässigkeit und Fortdauer einer Freiheitsentziehung nur der

---

1) Bonner Ktr., Art.104, S.6;
v. Mangoldt, Bonner GG, Anm.4 zu Art.2

2) Peters, Strafprozess, S.142 hält sogar das polizeiliche Vorführungsrecht gem. § 17 PVG für unbedenklich.

Richter zu entscheiden hat. Satz 2 desselben Absatzes stellt klar, dass Freiheitsentziehungen zunächst nicht nur vom Richter, sondern auch von anderen öffentlich-rechtlichen Gewaltträgern angeordnet werden können [1]. Einen der Praxis geläufigen Beispielsfall bieten die durch die Polizeibehörden vorgenommenen Zwangseinweisungen in Heil- und Pflegeanstalten. Art.104 Abs.2 GG schliesst somit freiheitsbeschränkende Anordnungen nichtrichterlicher Behörden nicht aus. Also ergeben sich auch insoweit aus Art.104 GG keine Hinderungsgründe für die Anwendung des § 51 I [2] StPO im PU.-Verfahren.

cc) Zu beachten ist jedoch die Vorschrift des Art.104 Abs.2 Satz 2 GG, wonach bei jeder nicht auf richterliche Anordnung beruhenden Freiheitsenziehung unverzüglich eine richterliche Entscheidung herbeizuführen ist. Aus Satz 1 und 3 dieses Absatzes geht der Zweck dieser Vorschrift hervor: es soll in Sonderheit keine Freiheitsentziehung von längerer Dauer ohne richterliche Entscheidung vollzogen werden dürfen. Um eine längere Freiheitsentziehung handelt es sich jedoch im Falle der Vorführung eines Zeugen nicht. Überschreitungen der speziell für die Polizei gesetzten Frist (über das Ende des Tages nach der Ergreifung) werden bei der Zeugenvorführung nicht in Betracht kommen. Soweit dies jedoch - etwa bei umfangreicheren Beweisaufnahmen - der Fall sein sollte, ist die Einholung einer richterlichen Entscheidung notwendig [2].

b) Neben der Vorführung des Zeugen lässt die StPO die Vorführung des Beschuldigten (§§ 134, 230 II StPO) zu.

---

1) OVG Münster, Beschl.v.15.1.1954, NJW 1954, S.736;
" ". " " 17.1.1953, VerwRspr.5, S.529

2) Die umstrittene Frage, ob die Gerichte der ordentlichen oder der Verwaltungsgerichtsbarkeit für die Entscheidung nach Art.104 II 2 GG zuständig sind, kann hier nicht vertieft werden. Solange diese Frage nicht entschieden ist, kann auf jeden Fall das ordentliche Gericht über Art. 19 IV GG angerufen werden.Zu dieser Frage vgl. im übrigen OVG.Münster in NJW 1954 S.736; BGH.in NJW 1952 S.543; Bachof in DVBl.1952 S.411)

aa) Da - wie oben festgestellt [1] - dem "Beschuldigten" in der PU. mit generellem Ermittlungszweck (Verwaltungs- und Gesetzgebungsenquête) nur die förmliche Stellung eines Zeugen in der PU. zukommt, scheidet für diesen die Frage einer Anwendbarkeit der §§ 134, 230 II StPO aus. Ggf. erfolgt die Vorführung gem. § 51 I StPO.

bb) Dagegen stellt sich diese Frage für den "Beschuldigten" in der PU. mit personell-bestimmtem Ermittlungszweck, da ihm hier eine dem strafrechtlich Beschuldigten vergleichbare Stellung zuzuerkennen ist.

Die Anwendung des § 230 II StPO, der von der Vorführung des Beschuldigten zur Hauptverhandlung handelt, kommt nicht in Betracht; denn das PU.-Verfahren kennt ein der strafrechtlichen Hauptverhandlung vergleichbares Verfahrensstadium, in welchem die Anwesenheit der Beschuldigten in der Regel notwendig ist, nicht. Auch § 134 StPO (Vorführung bei Vorliegen von Haftgründen) kann in der PU. nicht angewandt werden. Die Vorführung des strafrechtlich Beschuldigten nach § 123 StPO ist nur in der gerichtlichen Voruntersuchung (§ 192 StPO) allgemein, im vorbereitenden Verfahren sonst nur bei Vorliegen von Haftgründen zulässig. Der Zweck der durch die Vorführung zu ermöglichenden Vernehmung des Beschuldigten nach §§ 192, 133, 134 StPO besteht in erster Linie darin, dem Beschuldigten die Verfahrenseröffnung bekanntzugeben und ihm Gelegenheit zur Stellungnahme zu bieten. Dies drückt § 136 II StPO deutlich aus: "Die Vernehmung soll dem Beschuldigten Gelegenheit geben, die gegen ihn vorliegenden Verdachtsgründe zu beseitigen und die zu seinen Gunsten sprechenden Tatsachen geltend zu machen". Ist es nun aus rechtsstaatlichen Gründen erforderlich, den Beschuldigten uU. selbst gegen seinen Willen zu einer Vernehmung dieses Zweckes vorzuführen, so können diese Gründe nicht für eine gleichartige Handhabung in der PU. gelten. Ob der

---

1) vgl. S. 100 dieser Abhandlung

parlamentarisch Beschuldigte in der Enquête mit personell-bestimmtem Ermittlungszweck sich auf die gegen ihn erhobenen Beschuldigungen äussern will, kann ihm ohne Verletzung rechtsstaatlicher Gebote überlassen bleiben. Von derselben Betrachtungsweise geht auch das Bundesverfassungsgerichtsgesetz aus: Der angeklagte Bundespräsident (§ 55 II BVerfGG) wird ebensowenig wie der angeklagte Richter (§§ 58 I, 55 II BVerfGG) zum Erscheinen oder Verbleiben in der Hauptverhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht gezwungen. Ist aber in der vorzubereitenden Hauptverhandlung der parlamentarisch beschuldigte Präsident oder Richter nicht zum persönlichen Erscheinen verpflichtet, so scheidet auch in der PU. eine derartige Pflicht, und erst recht die Vorführung aus.

c) Dasselbe, was oben für die Vorführung des parlamentarisch Beschuldigten festgestellt wurde, muss im Ergebnis für die vorläufige Festnahme und die Verhaftung gelten. Diese beiden in der StPO vorgesehenen Zwangsmassnahmen tragen typisch strafprozessualen Charakter. Die Voraussetzungen der §§ 112 ff, 127, 230 II StPO können auch nicht in sinngemässer Anwendung auf die PU. und deren Zwecke übertragen werden. Der endgültige Zweck der Festnahme und Verhaftung besteht im Strafverfahren darin, den Beschuldigten daran zu hindern, sich entweder durch die Flucht oder durch die Beeinträchtigung von Beweismitteln seiner Strafe zu entziehen [1]. Dieser Sicherungszweck kann in der PU. nicht gegeben sein. Dies gilt auch für die PU. mit personell-bestimmtem Ermittlungszweck: Der anzuklagende Präsident und Richter könnten sich der Amtsenthebung etc. durch die Flucht nicht entziehen. Dies könnte zwar ein Abgeordneter, dessen Immunitätsaufhebung erwogen wird. Wenn aber in einem derartigen Falle die Haftgründe offensichtlich vorliegen,

---

1) Peters, Strafprozess, S.327

ist nichts anderes als die sofortige Aufhebung der Immunität geboten, um dem Strafverfahren seinen Lauf zu lassen.

Mit Recht werden somit von Praxis und Wissenschaft die Institute der Festnahme und Verhaftung als in der PU. unzulässig betrachtet [1].

5. Während die Anwendbarkeit der vorbesprochenen Zwangsmittel in der PU. kaum umstritten ist, gehen die Meinungen über die Zulässigkeit der Durchsuchung und Beschlagnahme sehr auseinander.

a) aa) Gegen die Zulässigkeit der Durchsuchung und Beschlagnahme wendet Lammers [2] ein, dass die Verfassung nur auf die Beweiserhebungsvorschriften der StPO verweise, nicht aber auf deren Beweissicherungsvorschriften. Durchsuchung und Beschlagnahme aber seien für sich genommen keine Beweiserhebung, sondern lediglich die Vorbereitung einer solchen. Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden. Eine scharfe Trennung zwischen der Vorbereitung und Durchführung der Beweisaufnahme mit dem Ergebnis, dass die letzte zulässig, die erste aber unzulässig sei, erscheint in dieser Weise kaum möglich. Würde man den Einwand verallgemeinern, so müsste man auch den Zeugniszwang in der PU. als unzulässig erachten. Auch die Anwendung des Zeugniszwanges ist keine Beweiserhebung. Trotzdem wurde er als wesensnotwendig und für den UA. praktisch unentbehrlich erachtet, obgleich Art.44 II GG nur auf die Beweiserhebungsvorschriften der StPO verweist. Diesem Gedankengang hält Schachtel [3] entgegen, der Zeugniszwang

---

1) Lammers, Hdb.Dtsch.StaatsR., II, S.472;
Anschütz, RV, S.202;
Heck, aaO., S.64;
Rosenberg, 34.DJT., I, S.20;
Schachtel, aaO., S.39, 40;
Bonner Ktr., Art.44, II, 8

2) Lammers, aaO., II, S.472

3) Schachtel, Die sinngem.Anw., S.36 f

sei im selben Abschnitt der StPO wie der Zeugnisbeweis behandelt und bilde daher eine mit diesem zusammengehörende Einheit. Daher sei die Anwendung des Zeugniszwanges in der PU. unbedenklich. Dagegen müsse für die Durchsuchung und Beschlagnahme ein anderes gelten. Zwar dienten diese der Vorbereitung des Urkunden- oder Augenscheinsbeweises. Sie seien aber von der StPO getrennt behandelt. Auch dieser Gesichtspunkt kann nicht überzeugen; denn sachlich stehen Beschlagnahme und Durchsuchung in demselben Verhältnis zum Urkunden- bzw. Augenscheinsbeweis wie der Zeugniszwang zum Zeugenbeweis. Dies kann auch nicht durch den gesetzestechnischen Aufbau der StPO widerlegt werden. Die enge sachliche Beziehung zwischen der Beweiserhebung und der diese sichernden bzw. vorbereitenden Durchsuchung und Beschlagnahme ist in § 102 (letzte Alternative) und § 94 I StPO eindeutig zum Ausdruck gebracht.

bb) Anschütz [1] macht geltend, die Beschlagnahme und Durchsuchung diene nicht nur der Beweissicherung, sondern zugleich anderen Zwecken, nämlich der Ergreifung des Täters (§ 102 StPO) und der Sicherstellung einzuziehender Gegenstände (§ 94 I StPO). Diese weiteren Zwecke aber seien rein strafprozessuale und kennzeichneten damit die Durchsuchung und Beschlagnahme als typisch kriminalistische Massnahmen. Als solche seien sie der PU. verschlossen [2]. Der Feststellung, dass Maßnahmen zur Sicherstellung von Einziehungsgegenständen und zur Täterergreifung in der PU. keinen Raum haben, ist uneingeschränkt zuzustimmen. Dies nötigt jedoch nicht zu der von Anschütz gezogenen Folgerung. Ein Rechtsinstitut wird nämlich nicht allgemein durch einen der möglichen Zwecke gekennzeichnet. Die Frage kann nur so gestellt werden, ob Durchsuchung und Beschlagnahme in der PU. zur Sicherstellung von Beweisgegenständen zulässig sind. Nur dieser Zweck steht hier in Rede. Dieser Zweck ist

---

1) Anschütz, RV., 1926, S.141

2) Schachtel, Die sinngem.Anw., S.37

keim typisch kriminalistischer. Richtig ist allerdings, worauf Schachtel [1] seinerzeit zutreffend hinwies, dass Beschlagnahme und Durchsuchung auch als Beweissicherungsmittel nur im Strafprozess zulässig sind. Jedoch zwingt auch dies nicht zu dem von Schachtel gezogenen Schluss. Der Grundgesetzgeber hat die sinngemäße Anwendung der Strafverfahrensvorschriften geboten. Das ist jedenfalls zumindest soweit von Bedeutung, als man die StPO nicht so anwenden kann, dass schließlich nur noch eine zivilprozessähnliche Verfahrensordnung des UA. übrig bleibt. Bezeichnet man - wie Schachtel - den Editionszwang, die Beschlagnahme und die Durchsuchung als unzulässig, den Untersuchungsgrundsatz hingegen als selbstverständlich, so verbleibt dem parlamentarischen Untersuchungsverfahren kaum ein strafprozessähnliches Element mehr. Eine solche Handhabung wäre nicht mehr als sinngemässe Anwendung der Strafverfahrensvorschriften zu bezeichnen. Im übrigen haben die Argumente Schachtels für die heutige Rechtslage dadurch eine Entkräftung erhalten, dass inzwischen auch für bestimmte Verfahrensarten vor dem Bundesverfassungsgericht die Durchsuchung und die Beschlagnahme für zulässig erklärt worden sind (§§ 38, 47 BVerfGG).

Wenngleich die oben besprochenen Bedenken nicht zu überzeugen vermochten, so zeigen sie doch sehr deutlich, dass die Zwangsmittel der Beschlagnahme und Durchsuchung an der Grenze der dem UA. zuzusprechenden Befugnisse liegen. Da die Verfassung eine sinngemässe Anwendung der Strafverfahrensvorschriften gebietet, genügt nicht die Widerlegung bestimmter Bedenken, sondern es bedarf in einem Grenzfall wie dem vorliegenden des positiven Nachweises, dass die Anwendung der §§ 94, 102 StPO geboten ist. Bei der eigenen Stellungnahme hierzu soll zwischen der zunächst zu behandeln-

---

1) Schachtel, aaO., S.37, 38

den Beschlagnahme und der daran anschliessend zu besprechenden Durchsuchung getrennt werden.

b) Für die Zulässigkeit der Beschlagnahme in der PU. - allerdings nur zu dem Zwecke, unentbehrliche Beweisgegenstände zu beschaffen - sprechen zunächst die oben [1] zur Begründung des Editionszwanges dargelegten Gesichtspunkte.

aa) Gegenüber den Editionszwangsmitteln, die dem Herausgabepflichtigen ein zusätzliches Opfer auferlegen, ist die Beschlagnahme der weniger empfindliche Eingriff. Dies bestreitet Schachtel [2]: die Beschlagnahme könne, anders als die Anwendung der mittelbaren Zwangsmittel, (Zeugniszwang, Editionszwang) nicht durch Erfüllung abgewandt werden. Dieser Einwand trifft nicht zu. Die StPO verwendet den Begriff der Beschlagnahme in doppelter Bedeutung: einmal bezeichnet dieser Begriff die Anordnung der Herausgabe, ein anderes Mal die zwangsweise Durchführung dieser Anordnung [3]. Der normale Ablauf im Strafverfahren ist so, dass die Beschlagnahme angeordnet wird und das vollziehende Organ (die Polizei) diese Anordnung dem Pflichtigen vorlegt und erst im Falle der Herausgabeweigerung unmittelbar durch zwangsweise Wegnahme vollstreckt. Der Herausgabepflichtige ist also in der Lage, die zwangsweise Wegnahme durch Erfüllung der Herausgabe abzuwenden.

Die Beschlagnahme in der PU. führt regelmässig, da eine Einziehung, anders als im Strafverfahren, nicht in Betracht kommt, nur zu einem zeitweiligen Verlust des privaten Gewahrsams. Dies ist nicht unzumutbar.

Schliesslich spricht die Bestimmung des Art.44 II [2] GG für die Zulässigkeit der Beschlagnahme an sich - allerdings mit den sich aus der genannten Vorschrift ergebenden weitgehenden Einschränkungen.

---

1) vgl. S. 92, 115 dieser Abhandlung

2) Schachtel, Die sinngem.Anw., 1927, S.36

3) Schwarz, Strafprozessordnung, 1953, Anm.2 zu § 94

bb) Nach Art.44 II 2 GG bleibt das Brief- und Postgeheimnis aufrechterhalten. Die gesetzestechnische Anordnung dieses Satzes lässt erkennen, dass er eine Einschränkung gegenüber dem ersten Satz desselben Absatzes enthält [1]. Würde man Editionspflicht, Beschlagnahme und Durchsuchung bereits in sinngemässer Anwendung der StPO als ohnehin unzulässig zu betrachten haben, so wäre diese Vorschrift gegenstandslos. Die Vorschrift des Art.44 II 2 GG kann daher nur so verstanden werden, dass es - nach dem vorhergehenden Satz - zwar an sich zulässig wäre, dem Brief- und Postgeheimnis unterliegende Gegenstände in das Beweisverfahren zu ziehen, dass dies aber unterbleiben soll. Eine derartige Einschränkung ist daher nur sinnvoll, wenn eine durchsetzbare Pflicht zur Herausgabe sachlicher Beweisgegenstände grundsätzlich besteht.

Schachtel [2] tritt dieser Ansicht mit der Feststellung entgegen, dass im VIII. (Verfassungs-)Ausschuss der Nationalversammlung über die StPO als geeignetes Instrument für die parlamentarische Untersuchung erst verhandelt worden sei, nachdem die Aufrechterhaltung des Briefgeheimnisses bereits festgelegt worden war [3]. Darin liegt m.E. eine Überschätzung des Wertes der Entstehungsgeschichte und der Gesetzesmaterialien. Zwar hat auch Nawiasky [4] sich dahin ausgesprochen, dass ein modernes Verfassungswerk ohne die Kenntnis der Entstehungsgeschichte nicht verstanden werden könne; doch ist demgegenüber mit Grewe [5] daran festzuhalten, daß auch eine Verfassung ein objektives Normengefüge ist, das wie jedes andere Gesetz nach der aus seinem Wortlaut erkennbaren ratio legis auszulegen ist. Oft sind wesentliche Gesichtspunkte nicht in den Niederschriften der einzelnen Ausschüsse protokolliert, sondern in

---

1) Hatschek, Dtsch.u.Preuss.StaasR., 1922, I, S.614
2) Schachtel, aaO., S.36 (ähnlich Rosenberg, 34.DJT., I, S.19)
3) VIII.Verfassungsausschuss der Nationalversammlung v.8.4.1919, Prot. S.664 ff. (Drucksachen Nr.391)
4) Nawiasky-Leusser, Bayr.Verf., 1948, S.VIII
5) Bundesrecht und Bundesgesetzgebung, S.72

interfraktionellen Verhandlungen, teilweise auch in besonderen Unterausschüssen beraten worden und so nicht in den Gesetzesmaterialien zu finden. Die Materialien sind nicht mehr und nicht weniger als ein Ausschnitt aus den Gedankenäusserungen der verschiedenen Mitglieder des gesetzgebenden Körpers. Weder sind alle massgebenden Motive in die Verhandlungsniederschrift aufgenommen, noch bietet die Reihenfolge der Niederschrift ein sicheres Indiz für die gedankliche Reihenfolge. Im Zweifelsfalle entscheidet der Wortlaut und der aus den Worten erkennbare Sinn der geschriebenen Norm.

Der von Schachtel aus den Gesetzesmaterialien der Weimarer Nationalversammlung gezogene Schluss ist somit nicht zwingend. Entscheidend kommt hinzu, dass die Materialien des Grundgesetzes zu dieser Folgerung keinen Anlass bieten.

Zusammenfassend ist somit die Beschlagnahme mit Poetzsch-Heffter [1], Hatschek [2], Stier-Somlo [3], Heck [4], Dennewitz-Schneider [5], Geller-Kleinrahm [6] und Vogels [7] gegen Giese [8], Anschütz [9], Schachtel [10] und Rosenberg [11] als zulässiges Beweissicherungsmittel in der PU. zu betrachten.

cc) Es bestehen jedoch weitgehende Einschränkungen:
In allen Enquêtearten ist die Beschlagnahme der dem Brief- und Postgeheimnis (Art.44 II [2], 10 GG) unterliegenden Schriftstücke unzulässig.

---

1) Poetzsch-Heffter, Handktr.WV, III.Auflage, S.183
2) Hatschek, Dtsch.u.Preuss.StaatsR., 1922, I, S.614
3) Stier-Somlo, Dtsch.Reichs- u.LandesstaatsR., I, 1924 S.592
4) Heck, Tüb.Abhdlg.z.Öff.R., 1925, S.64
5) Dennewitz-Schneider im Bonner Ktr.,Anm.II,8 zu Art.44
6) Geller-Kleinrahm, Verf.NRW, Anm. 6 zu Art.41
7) Vogels, Verf.NRW, Anm.5 zu Art.41
8) Giese, WV, 1925, S.133 Anm.5
9) Anschütz, WV, 1926, S.141
10) Schachtel, Die sinngem.Anw., S.37
11) Rosenberg, 34. DJT., I, S.19

Weiterhin gilt in der PU. mit personell-bestimmtem Ermittlungszweck die Einschränkung des § 97 StPO; d.h. im Gewahrsam nach §§ 52, 53 StPO zeugnisverweigerungsberechtigter Personen befindliche Mitteilungen des parlamentarisch Beschuldigten sind ebenfalls vor der Beschlagnahme geschützt.

Es ist zuzugeben, dass diese Beschränkungen der Beschlagnahme in der PU. nur einen verhältnismässig geringen Raum lassen. Sie bleiben damit praktisch auf die Fälle beschränkt, in denen eine Herausgabepflicht besteht. In diesen Fällen aber ist die Beschlagnahme ein wirksameres Mittel als die Verhängung der Ordnungsstrafe [1]. Die Beschlagnahme führt schneller und sicherer zum Ziel, ohne dass sie empfindlicher als etwa eine zweimalige hohe Ordnungsstrafe in die Privatsphäre des Betroffenen eingreift.

c) Gegen die Zulässigkeit der Durchsuchung innerhalb der PU. richten sich schwerwiegende Bedenken.

aa) Eine Durchsuchung nach Massgabe des § 102 StPO scheidet von vornherein aus, soweit sie die Ergreifung des Täters zum Ziele hat [2]. Hier sei auf die oben zur Ablehnung der Verhaftung und Festnahme angeführten Gründe verwiesen [3].

Auch die Durchsuchung nach § 102 StPO mit der zweiten Alternative, der Sicherstellung von Beweismitteln, scheidet aus. Nach § 102 StPO reicht gegenüber dem Verdächtigen bereits die "Vermutung" des Erfolges einer Durchsuchung aus; auf eine solche Vermutung kann der UA. eine derartige Massnahme nicht stützen. Es fehlt an einem vergleichbaren intensiven Interesse, Überführungsstücke zu erlangen, selbst in der PU. mit personell-bestimmtem Ermittlungszweck.

---

1) vgl. S.112, 115 dieser Abhandlung

2) Gebhardt, RV, 1932, S.203

3) vgl. S. 119 dieser Abhandlung

Die Voraussetzungen der Durchsuchung nach § 103 StPO sind zwar strenger als die des § 102 StPO. Auch § 103 StPO könnte nur zum Zwecke der Erlangung sachlicher Beweismittel in Betracht kommen. Aber auch dies erscheint unzulässig. Dabei bestehen die Bedenken nicht im Hinblick auf den angestrebten Beweissicherungszweck, sondern hinsichtlich der Art und Weise des Eingriffs in die gemäß Art.13 GG geschützte Privatsphäre [1].

bb) Die Durchsuchung stellt einen ganz besonders schwerwiegenden Eingriff in die persönliche Lebenssphäre des Bürgers dar. Bei einer Durchsuchung lässt es sich nicht vermeiden, dass die gesamte Wohnung und die in ihr repräsentierte Persönlichkeitssphäre des Betroffenen durchforscht wird [1]. Eine Beschränkung auf bestimmte zu durchsuchende Wohnungsteile würde in der Regel den Erfolg der Durchsuchung überhaupt in Frage stellen. Hinzu kommt, dass schliesslich bei der Durchsuchung auch im Falle des § 103 StPO der Erfolg von vornherein immer noch ungewiss ist. Bei einer Abwägung des öffentlichen Informationsinteresses gegenüber dem berechtigten Schutzinteresse des Bürgers kann man das letzte nur dann zurücktreten lassen, wenn unabweisbare Gründe einen derart schwerwiegenden Eingriff wie die Durchsuchung rechtfertigen. Die Bestrafung des Rechtsbrechers kann nicht ohne seine Überführung erfolgen. Im Strafverfahren kann deshalb auf das Institut der Durchsuchung nicht verzichtet werden. Für die Maßnahmen des Parlaments ist eine lückenlose Beweisführung nicht einmal in der Enquête mit personell-bestimmtem Ermittlungszweck erforderlich. Das Parlament kann seine Entscheidungen treffen, ohne dass z.B. der Präsident, der Richter und der Abgeordnete bereits überführt sind. Hier ist stets noch ein gerichtliches Verfahren erforderlich, innerhalb dessen ohnehin alle Beweise nach dem Grundsatz der Unmittelbarkeit erneut und vollständig erhoben werden müssen.

---

1) Schachtel, Die sinngem.Anw., 1927, S.36

Nach dem Auslegungsgrundsatz, dass dem parlamentarischen Untersuchungsausschuss nur unentbehrliche Zwangsmittel zur Verfügung stehen, ist somit auch die Zulässigkeit der Durchsuchung zu beurteilen; der Untersuchungsausschuss bedarf dieses äussersten in die persönliche Sphäre des Bürgers eingreifenden Mittels n i c h t , um seine Aufgaben zu erfüllen; es ist ihm deshalb zu versagen [1].

cc) Abgesehen von diesem bereits aus dem Gebot sinngemässer Anwendung der StPO zu folgernden Ergebnis, zwingt Art.13 GG dazu, dem UA. die Durchsuchungsbefugnis zu verschliessen. Die Durchsuchung einer Wohnung ist gemäss Art.13 II GG nur auf Grund richterlichen Befehls zulässig. Oben [2] wurde dargelegt, dass der UA. im Hinblick auf die streng auszulegenden formalen Schutzbestimmungen des Art. 104 GG nicht als "Richter" betrachtet werden kann. Dies muss auch hier gelten. Die zweite Alternative des Art.13 II GG - Durchsuchungen bei Gefahr im Verzuge durch nichtrichterliche Organe - kann in der PU. keine Anwendung finden; denn Gründe, die ein sofortiges Einschreiten des UA. fordern könnten, sind in der PU. nicht vorstellbar.

6. Schliesslich sind noch die sitzungspolizeilichen Zwangsbefugnisse des UA. zu betrachten.

a) Mit Recht verneinte man unter der Herrschaft des Art.34 WV die Anwendbarkeit der sitzungspolizeilichen Bestimmungen des Gerichtsverfassungsgesetzes im

---

1) So im Ergebnis die herrschende Meinung:
Poetzsch-Heffter, RV, S.183;
Anschütz, RV, S.201, 202;
Rosenberg, 34.DJT., I, S.19;
Lammers, Hdb.Dtsch.StaatsR., II, S.472; a.M. Heck, Tüb.Abh.z.Öff.R., H.7, S. 64

2) vgl. S. 116 f dieser Abhandlung

PU.-Verfahren [1]; denn Art.34 II [2] WV sprach nur von der Anwendung der Strafprozessordnung. So war der Untersuchungsausschuss bzw. dessen Vorsitzender auf die Befugnisse der aus der Stellung des Reichstagspräsidenten abgeleiteten Haus- und Polizeigewalt angewiesen [2]. Das Grundgesetz verweist über Art.34 II [2] WV hinausgehend in Art.44 II allgemein auf die "Vorschriften über den Strafprozess" und lässt somit die Anwendung auch des Gerichtsverfassungsgesetzes zu. Damit sollten gerade die nich in der StPO enthaltenen sitzungspolizeilichen Bestimmungen erfasst werden [3].

b) Unbedenklich anwendbar ist § 176 GVG, der dem V o r s i t z e n d e n die Verantwortung für die Aufrechterhaltung der O r d n u n g auferlegt. Diese Stellung hatte der Vorsitzende auch bereits nach dem Geschäftsordnungsrecht des Reichstages [4]. Doch besagt § 176 in Verbindung mit § 177 GVG, dass die von dem Vorsitzenden zur Aufrechterhaltung der Ordnung erlassenen Befehle gegenüber a l l e n Anwesenden - mit Ausnahme der Ausschussmitglieder - verbindlich sind. Insoweit trägt diese Bestimmung im Gegensatz zu dem autonomen Geschäftsordnungsrecht heteronomen Charakter, da sie die Personen zum Gehornsam verpflichtet, welche der Parlamentsautonomie nicht unterworfen sind.

c) Im Falle der Nichtbefolgung der Ordnungsbefehle des Vorsitzenden sieht § 177 GVG die E n t f e r n u n g der die Ordnung störenden Personen aus dem Verhandlungsraume vor. Auch diese Vorschrift ist unbedenklich anwendbar, zumal dieselben Befugnisse bereits auf Grund

---

1) So die damals herrschende Meinung:
Gutachten d. R.Min.d.Inn., RT-Drucks. 2690, III.WP:
Lammers, Hdb.DtschStR., II, S.473;
Poetzsch-Heffter, Ktr.RV., S.184;
Schachtel, Die sinngem.Anw., S.18;
a.M. Heck, Tüb.Abh.z.Öff.R., 7, S.70

2) Alsberg, 34.Dtsch.Jur.Tag, S.377;
Lammers, S.473 Anm.136;

3) Parl.Rat, 2.Sitzg., Hauptaussch.,Sten.Ber. S.15

4) § 94 der Geschäftsordnung des Deutschen Reichstags

des Hausrechtes bestehen [1].

d) Über die Entfernung hinaus gibt § 177 GVG dem Gericht die Möglichkeit, ungehorsame Personen bis zu 24 Stunden in H a f t zu nehmen. Da hier ein Eingriff in die grundrechtlich geschützten Freiheitsrechte der Betroffenen vorgenommen wird, ist zu prüfen, ob eine derartige Befugnis des UA. mit den Art.2 II, 104 GG vereinbar ist. Es liegt nahe, auch hier - wie oben hinsichtlich der Verhaftung und Festnahme - ablehnend zu entscheiden [2].

Die Haft des § 177 GVG stellt einen unmittelbaren Abwehrakt des Amtsträgers dar mit dem Zweck, weitere Störungen der Amtshandlung wirksam zu verhindern. Dass ein derartiges Abwehrrecht an sich grundsätzlich auch dem UA. zuzuerkennen ist, kann nicht bezweifelt werden. Jellinek [1] bejaht ein allgemeines, jeder Behörde zustehendes Notrecht, Störungshandlungen mit geeigneten Mitteln abzuwehren. (Dass die Beweisaufnahme eine Amtshandlung ist und der UA. im Rahmen dieser Betrachtung als Behörde anzusehen ist, bedarf keiner näheren Begründung)

Es fragt sich jedoch, ob die Verhaftung (für die Dauer von 24 Stunden, also uU. über das Ende der gestörten Amtshandlung hinaus) als notwendig und daher dem UA. zuzusprechendes Mittel zu betrachten ist. Diese Frage muss verneint werden. Der UA. bedarf geeigneter Handhaben zur störungsfreien Durchführung seiner Amtshandlungen. Hierzu reicht die Entfernung renitenter Personen aus. Einer Verhaftung gemäß § 177 GVG bedarf es nicht.

e) Es sind jedoch, z.B. bei Ortsbesichtigungen oder Lokalterminen (etwa in nicht abgeschlossenen oder absperrbaren Räumen) Fälle denkbar, in denen die Entfernung

---

1) Jellinek, Verwaltungsrecht, 1948, S. 342

2) Die unter der Herrschaft der WV vertretene ablehnende Ansicht gründet sich darauf, dass das GVG nicht zu in der PU. anwendbaren Gesetzen gehörte.

störender Personen keinen ausreichenden Schutz gewährt. Es ist daran zu denken, dem UA. in dieser Lage die Handhabe des § 164 StPO zuzuerkennen. Danach ist der B e a m t e befugt, Personen, welche seine Amtshandlungen stören, bis zur Beendigung seiner Amtsverrichtungen, jedoch nicht über den nächstfolgenden Tag hinaus, festhalten zu lassen. Beamte im Sinne des § 164 StPO sind Staatsanwälte und Polizeibeamte. Ja, die Vorschrift ist gerade für die nicht-richterlichen Beamten geschaffen. Die Vorschrift des § 164 StPO ist auch nach den mehrfachen nachkonstitutionellen Änderungen der StPO aufrechterhalten worden. Daraus wird die Ansicht des Gesetzgebers deutlich, dass das in § 164 StPO geregelte Notrecht nicht gegen Art.104 II GG verstösst [1]. Es handelt sich vielmehr gerade um einen der Fälle, die Art.104 II GG treffen will, nämlich die zunächst von einer nicht-richterlichen Behörde angeordnete Freiheitsentziehung, über deren Zulässigkeit und Fortbestand uU. eine richterliche Entscheidung alsdann herbeizuführen ist.

In dieser durch Art.104 II 2 GG unter (nachträglichen) Rechtsschutz gestellten Form ist die Festnahmebefugnis des § 164 StPO auch dem UA. zuzusprechen.

f) Neben den Massnahmen des § 177 GVG kann das Gericht gegen den Störer eine Geld- oder Haftstrafe festsetzen (§ 178 GVG).

Die Geld- und Haftstrafe des § 178 GVG wird vom Gesetz als "Ordnungsstrafe" bezeichnet. Nun sagt diese Bezeichnung über die Rechtsnatur wenig aus [2]. Unter dem Sammelbegriff der Ordnungsstrafe treten die verschiedensten Arten rechtlicher Übelverhängung auf [3]. Welcher

---

1) Auch Löwe-Rosenberg, Eberhardt Schmidt und Schwarz machen in den neueren, allesamt nach Inkrafttreten des GG erschienenen Auflagen ihrer Kommentare zur StPO keine Gültigkeitszweifel gegenüber § 164 geltend.
2) Schachtel, Die sinngem.Anw., 1927, S.28
3) Maurach, StrafR., 1948, S.10

Art die Ordnungsstrafe des § 178 GVG ist, erfahren wir aus ihrem Anlass: dem ungebührlichen Benehmen.

Sie ist deshalb als Ungebührstrafe zu bezeichnen; diese ist aber ihrem Wesen nach anders geartet als das Notrecht der §§ 177 GVG und 164 StPO. Sie ist vielmehr eine vom Rechte besonders geregelte Art der Retorsion (ähnlich dem § 199 StGB) [1]. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit der sofortigen Verhängung und Vollstreckung, um nämlich die verletzte Würde der Staatsgewalt wiederherzustellen. Dass eine so verstandene Verteidigung des staatlichen Ansehens nicht notwendig auf den Richter beschränkt ist, erscheint eines besonderen Nachweises nicht bedürftig. So hatte sich z.B. in Mecklenburg eine observanzmässige ähnlich geartete polizeiliche Strafgewalt gebildet [2]. Allerdings bedarf es stets eines Rechtssatzes, der die Verhängung der Ungebührstrafe gestattet. Da der Ausspruch dieser "Strafe" aber nicht notwendig Rechtsprechungsakt ist, kann auch eine nicht-richterliche Behörde Träger einer derartigen Ungebührstrafgewalt sein.

Dies führt jedoch nur zur Anerkennung einer Geldstrafbefugnis des UA. Dagegen ist die Haftstrafbefugnis aus § 178 GVG dem UA. verschlossen. Hierzu ist auf das zur Haft im Rahmen des Zeugniszwanges Ausgeführte zurückzugreifen [3].

g) Die Anwendbarkeit des § 183 GVG, der die vorläufige Festnahme bei Begehung strafbarer Handlungen in der Sitzung regelt, erscheint ohne weiteres geboten, zumal das vorläufige Festnahmerecht kein behördliches Privileg ist (§ 127 StPO). Praktische Anwendungsfälle können sich z.B. bei der Leistung eines Meineides vor dem UA. ergeben.

---

1) Jellinek, Verwaltungsrecht, 1948, S. 343

2) Jellinek, aaO., S.336

3) vgl. S. 114 dieser Abhandlung

VII. Mitwirkungspflichten anderer staatlicher Organe im Rahmen der parl.Untersuchung.

Die Inanspruchnahme privater Auskunftspersonen, deren zulässiger Umfang in den vorhergehenden Abschnitten betrachtet wurde, führt nicht immer zu völliger Sachaufklärung. Oft kann die Wahrheitsermittlung durch die Mitwirkung anderer staatlicher Organe wesentlich erleichtert, uU. sogar nur auf diesem Wege ermöglicht werden. Als derartige Mitwirkungshandlungen kommen im Rahmen der PU. in Betracht:

Amtsgeheimnisse betreffende Zeugenaussagen von Richtern, Staatsanwälten und anderen Beamten (vgl. § 54 StPO),

Erstattung von Sachverständigengutachten durch diese Personen (vgl. § 76 II StPO),

Vorlage von Behörden- und Gerichtsakten (vgl. § 96 StPO),

Gestellung als Zeugen benötigter in Haft oder Gewahrsam befindlicher Personen,

Rechts- und Amtshilfe in anderen Fällen (vgl. Art. 35, 44 II GG, §§ 156 ff GVG).

1. Die Frage, ob innerhalb der PU.auch hinsichtlich der Mitwirkungspflichten anderer Behörden die StPO sinngemäss anwendbar sei, wurde unter der Herrschaft der WV unterschiedlich beantwortet: Während die übrigen eingangs genannten Mitwirkungshandlungen überwiegend als nach der StPO zu behandeln betrachtet wurden [1], sah man (teilweise) die Aktenvorlage als einen Sonderfall an. Dabei wurde geltend gemacht, dass Art.34 II WV zwischen "Beweiserhebungen"(Absatz II Satz 1, Halbsatz 1 und Satz 2) einerseits und der "Aktenvorlage" (Absatz II

---

1) Lammers, HdbDtschStR., II, S.471;
Hatschek, Dtsch.u.Preuss.StaatsR.,I, S.617, 618;
Alsberg, 34. DJT., S.343, 378;
a.M.: Finger, StaatsR., S.262

Satz 1 Halbsatz 2) andererseits unterscheide. Während die Anwendbarkeit der strafprozessualen Vorschriften sich nach Abs.II Satz 2 auf die eigenen Beweiserhebungen des UA. und die durch ihn im Rechtshilfewege ersuchten Behörden erstrecke, gelte dies nicht für die Aktenvorlagepflicht. Daraus wurde von den Vertretern der einen Ansicht [1] geschlossen, dass die Aktenvorlagepflicht unbeschränkt, d.h. ohne das Widerspruchsrecht des § 96 StPO gelte. Die Gegenmeinung [2] trat dafür ein, dass auch die Aktenvorlage als Teil der Beweisaufnahme des UA. den strafprozessualen Bestimmungen unterliege, d.h. dass die oberste Dienstbehörde durch ihre Erklärung nach § 96 StPO die Aktenherausgabe verhindern könne.

Mit Recht weist Lammers [3] darauf hin, dass eine unterschiedliche Behandlung der Aktenvorlage auf der einen Seite und der Aussagegenehmigung auf der anderen Seite nicht gerechtfertigt sei. Es ist auch nicht einzusehen, weshalb die Dienstaufsichtsbehörde des Beamten - wenn überhaupt - zwar eine Aussagegenehmigung, nicht aber die Aktenherausgabe sollte verweigern dürfen.

Die Problematik im Falle der Beamtenaussage und der Aktenherausgabe ist dieselbe. Sie wird nicht durch die Form der Beweiserhebung (Urkunde-, Augenscheins-, Zeugenbeweis), sondern durch den Gegenstand des Beweises ausgelöst. Das Ziel der Beweiserhebung in all diesen Fällen ist die Offenbarung von Amtsgeheimnissen, seien diese nun in dem Wissen des zu vernehmenden Beamten oder

---

1) Hatschek, Dtsch.u.Preuss.StaatsR., I, S.615;
Finger, StaatsR., S.262;
Eckstein, 34.DJT., II, S.44;
Alsberg, 34. DJT., I, S.346;
Heck, Tüb.Abh.z.Öff.R., 7, S.69;
Anschütz, Ktr. WV., Anm.8a (S.201);
Giese, Ktr.WV., Anm.4 zu Art. 34

2) Jacobi, 34.DJT., II, S.101;
Rosenberg, 34.DJT., II, S.20;
Koellreutter, DJZ., 1931, S.858;
Lammers, Hdb.DtschStR., II, S.473;
Poetzsch-Heffter, HandKtr. RV, 1928, S.183, 184

3) Lammers, aaO., S. 471, 473 (Anm.14o)

in den Behördenakten verkörpert. Daraus folgt, dass bei der rechtlichen Behandlung der zu lösenden Fragen eine Unterscheidung nach der Art des Beweismittels von untergeordneter Bedeutung ist.

Dem trägt die Verfassungsvorschrift in ihrer jetzt geltenden Fassung Rechnung. Indem Art.44 GG keine Sonderregelung z.B. für die Aktenherausgabe mehr enthält, sind nach dem erkennbaren Willen des Gesetzgebers alle eingangs erwähnten Mitwirkungshandlungen anderer Behörden nach denselben Grundsätzen zu beurteilen.

Diese Grundsätze könnten sich entweder aus Art.44 II [2] GG ergeben (sinngemässe Anwendung der StPO) oder aus Art.44 III GG, d.h. aus dem Gebot der Rechts- und Amtshilfe zu entwickeln sein.

In erster Linie ist die sinngemässe Anwendbarkeit der strafprozessualen Vorschriften zu untersuchen; denn die hier in Rede stehenden Mitwirkungshandlungen haben die Teilnahme an Beweiserhebungen zum Gegenstand. Die entscheidende Frage geht somit dahin, ob die diesbezüglich in der StPO enthaltenen Regelungen dem Wesen und der Funktion der PU. gerecht werden.

2. Dabei sollen zunächst die Aussagegenehmigung und die Aktenherausgabe betrachtet werden.

a) Die StPO überlässt die Entscheidung, ob der zu vernehmende Beamte ein Amtsgeheimnis offenbaren darf, dem Dienstvorgesetzten (§ 54 StPO iVbdm. entsprechenden beamtenrechtlichen Bestimmungen). Der Dienstvorgesetzte "soll" die Aussagegenehmigung nur versagen, wenn die Aussage "dem Wohle des Bundes oder eines deutschen Landes Nachteile bereiten oder die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ernstlich gefährden oder erheblich erschweren würde" (§ 62 I BBG [1], § 7 BMinG [2].

---

1) Bundesbeamtengesetz v.14.7.1953 (BGBl.I S.551)

2) Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministergesetz) v.17.6.1953 (BGBl.I S.407)

Die Weigerung der Aktenherausgabe ist demgegenüber erschwert. Einerseits kann die ersuchte Behörde nicht selbst entscheiden, sondern kann die Weigerung nur auf eine entsprechende Verfügung der obersten Dienstbehörde stützen. Als Weigerungsgrund kommt nur die erste der oben bei der Aussagegenehmigung erwähnten Alternativen in Betracht, d.h. dass das Bekanntwerden des Akteninhaltes dem Wohle des Bundes oder eines deutschen Landes Nachteil bereiten würde (§ 96 StPO).

aa) Gegenüber den um Erteilung der Aussagegenehmigung oder Aktenherausgabe ersuchten Behörde befindet sich das Strafgericht in einer gänzlich anderen Stellung als gegenüber den in Anspruch genommenen Privatpersonen. Art und Umfang der Mitwirkungspflichten privater Auskunftspersonen werden durch das Strafgericht verbindlich bestimmt. Gegenüber den ersuchten Behörden steht dem Strafgericht dagegen keine Entscheidungs- oder Weisungsbefugnis zu [1]. Die ersuchte Behörde entscheidet vielmehr selbst (vgl. § 62 BBG) bzw. führt eine Entscheidung der obersten Dienstbehörde herbei (vgl. § 96 StPO). Dem ersuchenden Gericht stehen folgerichtig Zwangsmittel zur Durchsetzung des Ersuchens nicht zu [2]. Auch ein förmliches Verfahren zur verbindlichen Feststellung der Mitwirkungspflicht der betreffenden Behörden besteht nicht. Dem ersuchenden Gericht steht lediglich der formlose Rechtsbehelf der Dienstaufsichtsbeschwerde offen [3].

Der Grundsatz der Trennung der Gewalten hat somit in der StPO eine strenge Ausgestaltung gefunden. Die selbständige Entscheidungsbefugnis der einer "anderen Gewalt", einem anderen Ressort angehörenden Behörden ist strikt gewahrt, obgleich die Erfüllung der dem Strafgericht übertragenen Aufgaben dadurch erschwert, ja, in besonderen Fällen unmöglich gemacht werden kann.

---

1) Peters, Strafverfahren, S.273
2) Schwarz, Strafprozessordnung, 1953, Anm.1 b zu § 96
   Löwe-Rosenberg, StPO, Anm.6, 7 zu § 54 u. Anm.11 zu § 96;
3) Schwarz, Strafprozessordnung, 1953, Anm.1 B zu § 54
   Löwe-Rosenberg, StPO, Anm.11 zu § 96

Man denke an den möglichen Fall, dass dem "Kronzeugen" die Aussagegenehmigung versagt wird.

bb) Zwar darf die zur Entscheidung berufene Behörde die Aussagegenehmigung oder Aktenherausgabe nicht willkürlich verweigern, sie kann sich vielmehr nur auf die oben genannten gesetzlichen Weigerungsgründe stützen. Diese sind vom Gesetz jedoch in einer sehr allgemeinen Form festgelegt. Erst die nähere Betrachtung der in § 96 StPO, § 62 BGG, § 7 BMinG und den im wesentlichen gleichlautenden sonstigen Beamtengesetzen (der Länder) festgelegten Regelungen führt zu weiteren Erkenntnissen. Die genannten Bestimmungen stellen nämlich erkennbar nicht allein auf die Interessen der im konkreten Fall ersuchten Behörde, sondern auf das Staatsganze ab. Die zur Entscheidung über die Aussagegenehmigung und Aktenherausgabe berufene Behörde muss sich daher drei Fragen vorlegen:

1) Führt die Beamtenaussage (die Aktenherausgabe) zu einer Erschwerung oder Gefährdung der der ersuchten Behörde zugewiesenen dienstlichen Aufgaben?
2) Führt die Weigerung der Aussagegenehmigung bzw. der Aktenherausgabe zu einer Gefährdung oder Erschwerung der Rechtspflege?
3) Müssen im Kollisionsfalle die Interessen der eigenen Behörde oder die des ersuchenden Gerichts zurücktreten?

Nur auf diesem Wege lässt sich ermitteln, ob die Beamtenaussage oder das Bekanntwerden des Akteninhalts im Gesamtergebnis dem Wohle des Bundes oder eines deutschen Landes Nachteil bringen würde. Dabei ist weiter zu berücksichtigen, dass die schutzwürdigen Interessen uU. trotz Erteilung der Aussagegenehmigung bzw. Aktenherausgabe in ausreichendem Masse durch den Ausschluss der Öffentlichkeit bei der Beweisaufnahme gewahrt werden können.

Schwierig wird die Entscheidung dann, wenn die Abwägung der eigenbehördlichen gegenüber den Interessen der

Rechtspflege wegen deren Gleichwertigkeit im konkreten Fall zu keinem eindeutigen Ergebnis gelangt. Man könnte daran denken, dass in diesem Falle die generelle Bedeutung der jeweiligen behördlichen Aufgabe den Ausschlag geben müsste, dass - um es überspitzt auszudrücken - z.B. Verwaltungsaufgaben im Interesse der Rechtsprechung als einer Funktion höheren Ranges zurücktreten müssten. Eine derartige Rangordnung der staatlichen Funktionen kennt unsere Verfassungsordnung indes nicht. Abgesehen von dem in der Natur der Sache liegenden Vorrang der Gesetzgebung geht unser Staatsrecht von der Gleichwertigkeit der verschiedenen staatlichen Funktionen aus. In dem hier zu lösenden Fall der konkreten Gleichwertigkeit der Interessen bleibt daher nur die ohnehin naheliegende Entscheidung: Die Funktionsstörung auf der Seite der ersuchten Behörde gibt den Ausschlag und begründet damit das Weigerungsrecht. Daraus ergibt sich folgender Grundsatz: Die ersuchten Behörden schulden dem ersuchenden Gericht aus dem Prinzip des Zusammenwirkens aller Organe desselben Gemeinwesens die erbetene Hilfe. Diese Verpflichtung findet ihre Grenze dort, wo die erbetene Mitwirkung die Erfüllung eigener Aufgaben hindert oder gefährdet, es sei denn, die erbetene Mitwirkung sei für das ersuchende Gericht von solcher Bedeutung, daß demgegenüber eine gewisse Gefährdung oder Benachteiligung der Funktionen der ersuchten Behörde vertreten werden kann. In diesem Rahmen besteht eine echte gegenseitige Hilfspflicht der Staatsorgane gegenüber einander, die durch Art. 35 GG auf die Ebene des Verfassungsrechts erhoben ist.

cc) Schwierigkeiten bereitet allerdings die Frage der Feststellung und Durchsetzung dieser Verpflichtungen. Wie bereits oben ausgeführt, verzichtet das geltende Recht auf eine positive Regelung dieser Frage. Die geltende Rechtsordnung geht offenbar von der Auffassung aus, dass die Erfüllung öffentlich-rechtlicher inner-

organischer Pflichten durch Staatsorgane ohnehin als selbstverständlich gilt und dass ggf. die Aufsichts- und Weisungsrechte der vorgesetzten Behörden ausreichen.

Für das hier zunächst in Rede stehende Verhältnis der Gerichte zu den gemäß §§ 54, 96 StPO ersuchten Behörden hat das Fehlen positiver Regelungen über die Feststellung und Durchsetzung der Mitwirkungspflichten bisher in der Praxis kaum zu Schwierigkeiten geführt. Dazu mag zunächst die allgemeine Achtung vor der Rechtsprechung beigetragen haben. Auch wirkt es sich mittelbar aus, dass die missbräuchliche Geltendmachung der Weigerungsrechte, falls sie dem Zweck der Strafvereitelung dienen sollte, unter Strafandrohung steht (vgl. § 257 StGB). Entscheidend aber ist es, dass echte Interessenkonflikte zwischen dem ersuchenden Strafgericht und der ersuchten Behörde nur ausnahmsweise denkbar sind. Das Ziel der Strafverfahrens ist die Bestrafung der straffällig gewordenen Einzelperson. Die Tätigkeit einer Verwaltungsbehörde ist, wenn überhaupt, so nur im Hinblick auf die Beurteilung der Handlungen des Beschuldigten für das Gericht von Interesse. Gegen die Behörde selbst gerichtete gerichtliche Massnahmen sind nicht zulässig und daher seitens der ersuchten Behörde selbst dann nicht zu befürchten, wenn die Beamtenaussage oder gerichtliche Akteneinsicht zur Feststellung von Unregelmässigkeiten führen sollte.

b) Bei der Frage, ob eine <u>Übernahme der §§ 54, 96 StPO für die PU.</u> in Betracht kommt, kann sogleich an das gerade Festgestellte angeknüpft werden. Das Verhältnis zwischen dem UA. und den von diesem ersuchten Behörden trägt andere Züge als das Verhältnis zwischen Gerichten und Behörden.

Denkt man an den Fall der <u>Verwaltungsenquête,</u> deren Ziel die Aufklärung von Mißständen in der Verwaltung ist, so ist ein echter <u>Interessenkonflikt</u> offensichtlich.

aa) Eine Übernahme der oben für den Strafprozess dargestellten Regelungen kann dazu führen, dass die um Erteilung der Aussagegenehmigung bzw. Aktenübersendung ersuchte Behörde sich zu Recht oder Unrecht wirksam weigern und damit die durch die PU. angestrebte Aufklärung verhindern kann. Ob die etwa seitens des UA. erhobene Dienstaufsichtsbeschwerde Abhilfe zu schaffen vermag, ist sehr zweifelhaft. Handelt es sich um eine von der antragsberechtigten Minderheit (vgl.Art.44 I GG) gegen die Parlamentsmehrheit erzwungene Enquête, so liegt die Besorgnis nahe, dass die vorgesetzte Behörde die Weigerung der ersuchten Behörde stützen wird. Diese Besorgnis erscheint vor allem dann begründet, wenn (was ja die Regel ist) die oberste Dienstbehörde, die im Falle des § 96 StPO überhaupt von vornherein zu entscheiden hat, von einem politisch der Parlamentsmehrheit angehörenden Minister repräsentiert wird. Es kommt hinzu, dass im Rahmen der PU., anders als innerhalb des Strafverfahrens, eine dem § 257 StGB vergleichbare Strafandrohung auch dann nicht eingreift, wenn die Weigerung der Aktenherausgabe oder Aussagegenehmigung den einzigen Zweck verfolgt, Mißstände vor dem UA. geheimzuhalten.

All dies könnte dazu führen, dass die Wirksamkeit parlamentarischer Untersuchungen wesentlich beeinträchtigt würde, wenn auch für die PU. das oben für das Strafverfahren Festgestellte gilt, dass nämlich die Hilfspflichten der ersuchten Behörden nicht in einem förmlichen Verfahren verbindlich feststellbar sind.

bb) Parlamentarische Untersuchungen, vor allem Verwaltungsenquêten, bewegen sich im politischen Raum. Dass hier eine objektive Handhabung bestehender Rechtsvorschriften nicht stets als selbstverständlich zu erwarten ist, muss als - wenn auch bedauerliche - Erfahrungstatsache hingenommen werden. Die Verfassung selbst hat ihre notwendigen Konsequenzen daraus gezogen und für den Fall der Kollision zwischen den verfassungsmässig vorgesehenen Staatsorganen das bundesverfassungsgerichtliche

Verfahren des Art. 93 I Ziff.1 GG geschaffen. Damit ist die Frage aufgeworfen, ob auch die Hilfspflichten ersuchter Behörden der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts unterworfen werden können. Ist dies der Fall, so wäre der missbräuchlichen Weigerung und der dadurch möglichen Lähmung der PU. ein wirksamer Riegel vorgeschoben.

Die gestellte Frage ist teils zu bejahen, teils zu verneinen:

aaa) Hat ein Bundesminister als oberste Dienstbehörde gemäss § 96 StPO über die Aktenherausgabe oder gemäss § 62 BBG über die Aussagegenehmigung negativ entschieden, ohne dass die gesetzlich anerkannten Weigerungsgründe vorliegen, so ist das bundesverfassungsgerichtliche Verfahren gemäß Art.93 Ziff.1 GG, §§ 13 Nr.5, 63 ff BVerfGG zulässig. Die Parteifähigkeit des UA. ist zu bejahen, da er im Grundgesetz mit eigenen Rechten ausgestattet ist. Auch die Voraussetzungen des § 64 BVerfGG liegen vor: Die sachlich ungerechtfertigte Weigerung der Aussagegenehmigung bzw. Aktenherausgabe stellt eine Verletzung der gegenüber dem UA. bestehenden Pflichten (Art.44 II und III, 35, §§ 54, 96 StPO) dar.

bbb) Handelt es sich dagegen um eine Weigerung ersuchter Landesbehörden, so ist eine Anrufung des Bundesverfassungsgerichts durch den UA. ausgeschlossen. Art.93 I Ziff.1 GG (§ 13, Ziff.5 BVerfGG) scheidet aus, da Antragsgegner gemäß § 63 BVerfGG nur ein Bundesorgan sein kann. Art.93 I Ziff.3,4 GG (§ 13 Ziff.7,8 BVerfGG) hilft trotz der im übrigen gegebenen Voraussetzungen nicht, da hier nur die Bundesregierung antragsberechtigt wäre (§§ 68, 71 BVerfGG).

Der Fall der Inanspruchnahme von Landesbehörden ist vor allem im Verkehr mit den Organen der Strafrechtspflege gegeben.

Im Verhältnis zu den Landesbehörden, handele es sich um solche der Justiz oder der Verwaltung, bleibt dem UA.

(wie dem Strafgericht im Strafverfahren) nur der formlose Rechtsbehelf der Dienstaufsichtsbeschwerde, deren problematische Bedeutung oben bereits kritisch betrachtet wurde.

cc) Dieser Sachverhalt, der sich aus einer Anwendung der strafprozessualen Vorschriften in der PU. ergibt, legt die Frage nahe, ob diese Beschränkungen der parlamentarischen Enquête von der Verfassung gewollt sind.

aaa) Aus Art.44 II GG kann nach dem oben dargelegten Grundsatz der restriktiven Anwendung der strafprozessualen Vorschriften ein Ausschluss der §§ 96, 54 StPO nicht abgeleitet werden; denn dies wäre eine ausweitende Anwendung. In der gesamten bisherigen Untersuchung zeigte es sich, dass die strafprozessualen Handhaben das äusserste, in keinem Fall zu überschreitende Mass der dem UA. zuzubilligenden Befugnisse darstellen. In einer Reihe von Fällen waren dem UA. Befugnisse der StPO zu versagen. Die "sinngemässe Anwendung" der §§ 54, 96 StPO kann somit nicht zu dem Ergebnis führen, dass dem UA. weitergehende Rechte als dem Strafrichter zustehen.

bbb) Die für den UA. geforderten weitergehenden Rechte könnten, wenn sie nicht aus einer sinngemässen Anwendung der StPO abzuleiten sind, aus Art.44 III GG begründet sein. Diese Vorschrift begründet die Rechts- und Amtshilfepflicht aller Behörden gegenüber dem UA. Nun sind die Überlassung von Akten und die Erteilung von Aussagegenehmigungen sicherlich Akte der gegenseitigen Amtshilfe. Darüber aber, in welchem Umfange und unter welchen Voraussetzungen die Amtshilfe in den verschiedenen (unten noch näher zu betrachtenden) Fällen zu leisten ist, sagt Art.44 III GG ebensowenig wie die denselben Tatbestand betreffende allgemeine Vorschrift des Art. 35 GG.

Die §§ 54, 96 StPO, § 62 BBG etc. sind aber Spezialvorschriften zu Art. 35 GG. Dasselbe muss für Art.44 III GG gelten. Der rechtliche Gehalt des Art.44 III GG

liegt lediglich darin, dass dadurch die Behördenqualität des UA. auch im Hinblick auf die allgemein gemäss Art. 35 GG bestehende Rechts- und Amtshilfepflicht (jedoch nur gegenüber dem UA.) anerkannt wird.

c) Zusammenfassend ist somit festzustellen, dass de lege lata die §§ 54, 96 StPO für die PU. gelten.

Die bei der Entscheidung über die Aussagegenehmigung und Aktenherausgabe seitens der ersuchten Behörden zu beachtenden Grundsätze wurden oben [1] herausgearbeitet. Die Anwendung dieser Grundsätze ergibt für die im Verhältnis zwischen PU. und Strafverfahren folgendes:

aa) Die Vernehmung am Ermittlungsverfahren beteiligter Polizeibeamten setzt stets die Aussagegenehmigung voraus. Diese kann nur dann versagt werden, wenn das vorzeitige Bekanntwerden von Teilergebnissen noch nicht abgeschlossener Ermittlungen deren erfolgreiche Beendigung gefährdet. Dieser Fall kann praktisch nur bis zur Erhebung der Anklage, längstens bis zur erstinstanzlichen Hauptverhandlung gegeben sein. Verpflichtet sich der U.A., den Polizeibeamten unter Ausschluss der Öffentlichkeit zu vernehmen und den Inhalt der Aussage bis zur Anklageerhebung geheimzuhalten, so ist ein die Verweigerung der Aussagegenehmigung rechtfertigender Grund nicht ersichtlich (es sei denn, die Notwendigkeit der Geheimhaltung ergäbe sich aus anderen als strafprozessualen Gründen).

Nach Abschluss der Ermittlungen ergeben sich gegen die Vernehmung von Polizeibeamten auch dann keine durchgreifenden Bedenken, wenn die Beweisaufnahme in öffentlicher Sitzung erfolgt.

bb) Für die Vernehmung von Staatsanwälten gilt das Vorerwähnte sinngemäss. Nach Erhebung der Anklage kann ein Wei-

---

1) vgl. S. 137 dieser Abhandlung

gerungsgrund insbesondere nicht darin erblickt werden, dass der betreffende Staatsanwalt schon vor der Hauptverhandlung gleichsam mit dem strafrechtlich Beschuldigten konfrontiert werde.

Dem ist einmal entgegenzuhalten, dass nach der herrschenden Praxis der sachbearbeitende Staatsanwalt durchaus nicht stets selbst die Anklage in der Hauptverhandlung vertritt. Eine gesetzliche Vorschrift solchen Inhalts gibt es nicht. Die Aufsichtsbehörde des vom UA. als Zeuge geladenen Staatsanwaltes kann, wenn Bedenken gehegt werden, anordnen, dass die Anklage in der Hauptverhandlung durch einen anderen Staatsanwalt vertreten wird.

Nach Durchführung der Hauptverhandlung, an der der zu vernehmende Staatsanwalt als Sitzungsvertreter teilgenommen hat, können rechtlich begründete Bedenken gegen die Erteilung der Aussagegenehmigung nicht mehr bestehen.

cc) Die Vernehmung von Richtern über die Urteilsberatung ist grundsätzlich unzulässig [1]. Das absolute Schweigegebot des Richters über Beratungs- und Abstimmungsvorgänge ist eines der unverzichtbaren Mittel zur Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit, die im Interesse der Rechtsprechung schlechthin gewährt ist [2]. Ein diesbezügliches Aufklärungsinteresse des UA. dürfte stets zu verneinen sein.

Die Vernehmung eines Richters vor der Hauptverhandlung muss stets unterbleiben. Nach Durchführung der Hauptverhandlung bestehen zwar keine rechtlichen Bedenken. Meist aber stehen für die Bekundung der in das Wissen des betreffenden Richters gestellten Vorgänge andere Zeugen zur Verfügung, denen der UA. alsdann den Vorzug geben sollte, um die grundsätzlich gebotene Trennung beider Verfahren zu respektieren.

---

1) RG 61, 218

2) Peters, Strafprozess, S.273;
Alsberg, 34. DJT., I, S.344

dd) Vor rechtskräftigem Abschluss des Strafverfahrens kann der UA. die Vorlage der Gerichtsakten nur dann fordern, wenn diese entbehrlich sind. Die Erklärung (des Justizministers - § 96 StPO), dass die Akten gegenwärtig zur ordnungsmässigen Durchführung des Strafverfahrens nicht entbehrt werden können, stellt einen zulässigen Weigerungsgrund dar. Dieser Weigerungsgrund entfällt nach rechtskräftigem Abschluss des Verfahrens.

Wenn die Originalakten unentbehrlich sind, kann der UA. Abschriften, Fotokopien fordern. Bis zum Abschluss der Ermittlungen (= Erhebung der Anklage) bzw. längstens zur Durchführung der erstinstanzlichen Hauptverhandlung ist diesem Ersuchen nur gegen die Verpflichtung des UA. zur einstweiligen Geheimhaltung des Akteninhaltes stattzugeben, sofern der Stand der Ermittlungen dies erfordert.

3. Aus dem zur Frage der Aussagegenehmigung Ausgeführten ergeben sich die Folgerungen für die Sachverständigentätigkeit von Beamten vor dem UA: Auch § 76 II StPO und die dort genannten beamtenrechtlichen Bestimmungen gelten für die PU. Zwar sind die Gründe für die Verweigerung der Genehmigung durch die vorgesetzte Behörde noch weiter als bei der Zeugenaussagegenehmigung gefasst (vgl. § 62 II BBG, § 7 II BMinG). Dies ist jedoch praktisch unschädlich; denn im Gegensatz zum Zeugen ist der Sachverständige meist ersetzbar. Dass die Durchführung einer PU. an der Weigerung der Gutachtergenehmigung für einen Beamten scheitern könne, ist kaum denkbar, zumal dem Sachverständigen in der PU. ohnehin - wegen der anderen Aufgabenstellung - eine geringere Bedeutung als innerhalb des Gerichtsverfahrens zukommt.

4. Schliesslich ist noch die Frage zu beantworten, ob der UA. die Gestellung eines in der PU. als Zeuge benötigten

Untersuchungs- oder Strafgefangenen fordern kann. Die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen ein Untersuchungs- oder Strafgefangener zur Vernehmung oder Verhandlung in anderer Sache zu gestellen ist, ist in der StPO nicht geregelt. Eine Regelung über diesen Gegenstand erschien dem Gesetzgeber offenbar entbehrlich. Im Verhältnis der Gerichte zueinander werden Gründe, die der Gestellung eines Gefangenen entgegenstehen, nicht anerkannt. Der ordnungsmässig geladene Untersuchungs- bzw. Strafgefangene ist wie jeder andere Staatsbürger zum Erscheinen verpflichtet. Die verwahrende Behörde muss dem Gefangenen die Erfüllung seiner Pflicht zum Erscheinen ermöglichen. Dies geschieht durch Transportbegleitung und Vorführung in der Gerichtspraxis alltäglich.

Die Verpflichtung der verwahrenden Behörde, den Gefangenen dem UA. vorzuführen, ergibt sich einmal aus der diesem selbst obliegenden Pflicht zum Erscheinen, zum andern aus dem in Art.44 III, 35 GG statuierten Gebot der Amtshilfe gegenüber dem UA.

Dem stehen die die Untersuchungshaft betreffenden Vorschriften der StPO nicht entgegen: Nach § 116 II StPO dürfen dem Verhafteten nur solche Beschränkungen auferlegt werden, "die zur Sicherung des Zweckes der Haft .... notwendig sind". Die Zwecke der Untersuchungshaft ergeben sich aus § 112 StPO. Sie bestehen darin, den Verhafteten an der Flucht bzw. der Verdunkelung zu hindern. Der Zweck der Fluchtverhinderung kann durch die Vorführung nicht gefährdet werden. Gegebenenfalls sind entsprechende Vorkehrungen durch doppeltes Begleitpersonal etc. zu treffen. Hinsichtlich der Verdunkelungsgefahr kann für den verhafteten Beschuldigten nichts anderes als das oben [1] für den Beschuldigten allgemein Ausgeführte gelten. Nach § 116 V StPO ist das Gericht (§ 124 StPO) zuständig, die den Verhafteten betreffenden Entscheidungen zu treffen.

---

1) vgl. S. 104 f. dieser Abhandlung

Diese Entscheidungsbefugnis findet in § 116 Abs.I-IV StPO ihre sachliche Schranke. Der zuständige Haftrichter kann die vom UA. geforderte Vorführung nicht ablehnen. Seine Verfügungsmacht über den Verhafteten ist durch den Zweck der Untersuchungshaft beschränkt. Der von dem UA. als Zeuge geladene Verhaftete ist zum Erscheinen verpflichtet. Der Haftrichter muss dem Verhafteten die Erfüllung dieser Pflicht ermöglichen [1]. Ein Weigerungsrecht wird man allerdings in dem praktisch seltenen Fall bejahen müssen, wenn der UA.-Beweistermin zeitlich mit dem Termin der Hauptverhandlung zusammenfällt.

5. Rechtshilfe.

Bereits oben wurde festgestellt, dass dem UA. gegenüber die Verpflichtung zur Rechts- und Amtshilfe besteht (Art.44 III, 35 GG). Verpflichtet sind nicht nur die Verwaltungs- und Gerichtsbehörden des Bundes, sondern auch die der Länder wie auch die Selbstverwaltungsbehörden [2]. Bei der Erörterung der Einzelfälle ist zwischen der Rechtshilfe und der Amtshilfe zu unterscheiden.

Die prozessuale Rechtshilfe (§§ 156 ff GVG) besteht darin, dass ein an sich zuständiges Gericht ein anderes um Vornahme einer gerichtlichen Amtshandlung ersucht. Ihr Zweck ist die Vermeidung technischer Schwierigkeiten, z.B. um einem Zeugen weite Reisen zum Ort des zuständigen Gerichts zu ersparen.

Die Inanspruchnahme der Rechtshilfe durch den UA. kommt nur im Rahmen der Beweiserhebung selbst in Betracht. Die Verweisung des Art.44 II GG schliesst auch die die Rechtshilfe betreffenden Vorschriften des GVG ein.

---

1) Wie hier Arndt in einem unveröffentlichten Gutachten v.30.1.1952
a.M.: Koellreutter, Dtsch.StaatsR. S.190 (wegen des "Vorrangs des Strafverfahrens")
2) Giese, Grundgesetz, 1951, Anm. II zu Art.35

Der Bestimmung des Art.44 III GG kommt insoweit lediglich die Bedeutung zu, dass sie für die PU. an die Stelle des § 156 GVG tritt.

Nach § 157 GVG hat der UA. sein Ersuchen um die Vernehmung von Zeugen etc. an das für den Wohnsitz des zu vernehmenden Zeugen örtlich zuständige Amtsgericht zu richten, welches gemäss § 158 I GVG dem Ersuchen grundsätzlich zu entsprechen hat. Wie im Gerichtsverfahren besteht der einzige Ablehnungsgrund darin, dass die vorzunehmende Amtshandlung verboten ist. Welche Amtshandlungen in der PU. zulässig sind, wurde oben [1] ausführlich dargestellt. Das dort Festgestellte gilt auch für den ersuchten Richter.
Dem ersuchten Richter stehen die Zwangsbefugnisse der §§ 51, 70, 77 StPO zu. Die oben [2] für den UA. aus Art. 104 II GG gefolgerte Unzulässigkeit, Haftstrafen zu verhängen, gilt für den ersuchten Richter nicht.
Diese unterschiedliche Ausgestaltung der Zwangsmittel ist nicht ungewöhnlich. Einen Parallelfall bietet die eidliche Vernehmung von Zeugen nach § 34 Feststellungsgesetz vom 14.8.1952 (BGBl.I S.535). Auch hier stehen dem ersuchten Gericht Zwangsbefugnisse zu, die der ersuchenden Feststellungsbehörde verschlossen sind.

Gegen die Weigerung des ersuchten Gerichts kann der UA. das Oberlandesgericht und im Wege der weiteren Beschwerde den Bundesgerichtshof anrufen (§ 159 GVG) [3].
Dasselbe Rechtsmittel hat der jeweilige Zeuge etc., wenn eine verbotene Amtshandlung vorgenommen wurde.

Ob der UA. die Beweisaufnahme selbst, durch einen Unterausschuss oder im Rechtshilfewege durchführt, ist eine reine Ermessensfrage. Praktische Bedeutung kann die Rechtshilfe nur für die Zeugenvernehmung haben.

---

1) vgl. S. 86 ff. dieser Abhandlung
2) vgl. S. 114 dieser Abhandlung
3) Die Entscheidung des Kammergerichts vom 3.1.1920 (Rspr. d.OLG 40,171), wonach dem UA. die Beschwerde des § 20 FGG zustand, lässt sich m.E., nachdem das GVG zu den innerhalb der PU. anwendbaren Gesetzen zählt, unter der Herrschaft des Art.44 GG nicht mehr halten.

Die Beweisaufnahme durch Sachverständigengutachten, Urkunden und Augenschein dürfte regelmässig vor dem UA. selbst stattfinden.

6. Im Falle der Rechtshilfe handelt es sich um Amtshandlungen, welche der UA. auch selbst vornehmen könnte. Anders liegt es bei der Amtshilfe. Hier handelt es sich um Amtshandlungen, die der UA. mangels eigener Organe überhaupt nicht durchführen kann: z.B. Ladungen (§ 50 StPO), Vorführung renitenter oder inhaftierter Zeugen (§ 51 I 2 StPO), Beschlagnahmungen (§ 94 StPO), Beitreibung von Geldstrafen (§§ 51 I, 70 I, 77, 95 II StPO). Diese Amtshandlungen sind auf Ersuchen des UA. durch die örtlich und sachlich zuständigen Behörden im Amtshilfewege auszuführen.

Ladungen erfolgen, soweit dies nicht durch Postzustellung geschieht, entweder durch Inanspruchnahme des Gerichtsvollziehers (§§ 37, 38 StPO, §§ 160, 161 GVG) oder der Ortspolizeibehörde. Das Ersuchen um Vorführung auf freiem Fuss befindlicher Zeugen ist an die Ortspolizeibehörde zu richten. Befindet sich der vorzuführende Zeuge in Haft, so ist bei Untersuchungsgefangenen der Haftrichter, bei Strafgefangenen der Anstaltsvorstand zu ersuchen. Für die Vollstreckung von Geldstrafen ist die Staatsanwaltschaft zuständig.

VIII. Rechtsmittel und Rechtsbehelfe im PU.-Verfahren

1. Die Rechtsbehelfe des UA. (gegenüber den um Rechts- und Amtshilfe sowie Erteilung der Aussagegenehmigung und Aktenüberlassung ersuchten Behörden) wurden bereits behandelt [1]. Zusammenfassend ist festzustellen, dass dem UA. nur im Streit mit einem Bundesministerium (oder dem Kabinett - § 7 BMinG) ein förmliches Rechtsmittel, in den übrigen Fällen nur die Dienstaufsichtsbeschwerde zusteht.

2. Den seitens des UA. ersuchten Behörden und Gerichte steht weder ein förmlicher noch ein formloser Rechtsbehelf zu. Nach der Interessenlage bedarf es eines solchen auch nicht; denn die ersuchte Behörde kann ihre Interessen durch die Verweigerung der Aussagegenehmigung, Aktenherausgabe etc. in ausreichendem Masse wahren.

3. Näherer Betrachtung bedarf noch der den Auskunftspersonen in der PU. gewährte Rechtsschutz.

a) Dem innerhalb eines Strafverfahrens gemäss §§ 51, 70, 77, 95 StPO, § 178 GVG zu einer Ordnungsstrafe Verurteilten und dem von einer Beschlagnahme (§ 94 II StPO) Betroffenen gewähren die §§ 304, 305 StPO und 181 GVG das förmliche Rechtsmittel der Beschwerde. Gegenüber diesen Zwangsmitteln ist ein Rechtsschutzbedürfnis der Betroffenen grundsätzlich anzuerkennen. Die Interessenlage der Betroffenen ist in der PU. dieselbe wie im Strafverfah-

---

1) vgl. S. 141 f. dieser Abhandlung

ren. Dies spricht für eine Anwendung der strafprozessualen Vorschriften.

Einer Übernahme der §§ 304, 305 StPO und 181 GVG in das PU.-Verfahren steht jedoch entgegen, dass hier ein als Beschwerdeinstanz in Betracht kommendes, dem UA. übergeordnetes Organ fehlt. Man könnte zwar daran denken, das Parlamentsplenum über die Beschwerde entscheiden zu lassen. Dagegen sprechen jedoch rechtliche und praktische Gründe. In der Beschwerdeinstanz ist eine Rechtsentscheidung für einen konkreten Einzelfall zu treffen. Es handelt sich um einen Rechtsprechungsakt, der nicht in den Funktionsbereich des Parlaments gehört. Es kommt der praktische Grund hinzu, dass es weder de lege lata noch de lege ferenda vertretbar erscheint, das Parlament mit derartigen funktionsfremden Aufgaben zu belasten.

Man könnte die Ansicht vertreten, eines Rechtsbehelfs gegenüber den hier in Rede stehenden Massnahmen bedürfe es nicht; denn nach § 304 StPO und § 181 GVG ist die Beschwerde gegen Beschlüsse und Verfügungen des Oberlandesgerichts ausgeschlossen. Der an sich naheliegende Vergleich passt jedoch nicht. Bei den Entscheidungen der genannten oberen Gerichte ist ein so hoher Grad der rechtlichen Sicherheit gegeben, dass auf ein (weiteres) Rechtsmittel bedenkenfrei verzichtet werden kann. Dies kann der UA. schon angesichts seiner personellen Zusammensetzung nicht für sich in Anspruch nehmen. Die Möglichkeit fehlerhafter Entscheidungen ist nicht gänzlich von der Hand zu weisen.

b) Es bleibt daher zu prüfen, ob dem Betroffenen nicht eines der allgemeinen Rechtsmittel zur Verfügung steht. Der durch die Generalklausel eingeführte allgemeine Verwaltungsrechtsschutz greift nicht ein; denn die anzugreifenden Zwangsmassnahmen sind keine Verwaltungsakte, die UA. keine Verwaltungsbehörden im Sinne des § 25 VO 165 [1].

---

1) siehe folgende Seite!

c) In Fällen dieser Art, in denen trotz anzuerkennenden Rechtsschutzbedürfnisses ein ursprünglicher Rechtsbehelf nicht zur Verfügung steht, öffnet Art.19 IV GG den ordentlichen Rechtsweg. Die Voraussetzungen des Art. 19 IV GG liegen auch hier vor. Der z.B. zu Unrecht trotz Entschuldigung mit einer Ordnungsstrafe (gemäss § 51 StPO) belegte Zeuge ist "in seinen Rechten verletzt". Diese Verletzung ist ihm durch "die öffentliche Gewalt" zugefügt. Der Begriff der öffentlichen Gewalt in Art.19 IV GG ist weiter als der der "Verwaltungsbehörde" iSd. Verwaltungsgerichtsbarkeitsgesetze; er umfasst alle mit öffentlich-rechtlichen Machtbefugnissen ausgestatteten Organe [2]. Zu diesen gehört auch der UA. Daraus folgt, dass der von Zwangsmassnahmen des UA. Betroffene gemäss Art. 19 IV GG iVbdgm. § 71 II Ziff.2 GVG das Landgericht anrufen kann [3].

4. Dass den Zeugen etc. im Rahmen des Rechtshilfeverfahrens das Beschwerderecht des § 159 GVG zusteht, wurde bereits erörtert [4].

5. Eine Anfechtung des UA.-Schlussberichtes, dessen Erörterung dem nächsten Abschnitt vorbehalten ist, wird durch Art.44 IV 2 GG ausdrücklich ausgeschlossen.

---

1) (Fussnote 1 der vorigen Seite)
VO Nr.165 der Brit.Militärregierung - Verwaltungsgerichtsbarkeit in der britischen Zone (VO BZ. 1948, S. 263). Diese VO gilt auch für die Anfechtung von Verwaltungsakten der Bundesbehörden, soweit nicht die Sonderregelung des § 9 Bundesverwaltungsgerichtsgesetz v. 23.9.52 - BGBl.I S.625 - eingreift. (vgl. Rundschreiben des Bundesinnenministers vom 30.9.1952 - GMBl. 1952, S. 263, SaBl. 1952, S.1222)

2) v. Mangoldt, GG, Anm.6 zu Art.19

3) Unter der Herrschaft der WV wurden die Entscheidungen des UA. als gerichtlich unanfechtbar betrachtet (Lammers, S.471; Rosenberg, S.20; Heck, S. 62; BT-Drucksache, III.WP 2690). Eine dem Art.19 IV GG gleichwertige Bestimmung war der WV unbekannt.

4) vgl. S.148 dieser Abhandlung

C

DIE VERFAHRENSABSCHLIESSENDEN BESCHLÜSSE (SCHLUSSBERICHTE) DES UNTERSUCHUNGSAUSSCHUSSES

I. Der Inhalt des Schlussberichtes

1. Da der Untersuchungsausschuss gemäss Art.44 I GG nur B e w e i s e zu erheben hat, wäre es denkbar, dass er nach Abschluss seiner Ermittlungen lediglich das Untersuchungsergebnis ohne eigene Stellungnahme dem Bundestage etwa durch Vorlage der stenographischen Niederschriften über die Beweisaufnahmen zugänglich zu machen habe. Aus Art.44 IV GG geht jedoch hervor, dass eine Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse in der Form eines B e s c h l u s s e s vorgesehen ist. Die Gesetzesmaterialien [1] geben Auskunft darüber, dass Art.44 IV GG nur die verfahrensabschliessenden Beschlüsse meint. Diese Auffassung wird von dem Gesetzeswortlaut bestätigt; denn nur die in den verfahrensabschliessenden Beschlüssen enthaltenen Sachverhaltsfeststellungen können des besonderen Schutzes des Art.44 IV GG teilhaftig sein.

---

1) Parl.Rat, Hauptaussch., Sten.Ber.S.17

2. Diese Beschlüsse nun enthalten notwendig eine sachliche Zusammenfassung der Ermittlungsergebnisse. Dies kann auch aus praktischen Erwägungen nicht anders sein. Die Niederschriften der sich regelmässig über Monate hinziehenden UA.-Verhahdlungen umfassen Hunderte von Seiten. Die Durcharbeitung des gesamten Materials durch die BT.-Mitglieder, die in der Plenarberatung die Untersuchungsergebnisse verwerten sollen, ist kaum möglich. Es kommt hinzu, dass der Wert der erhobenen Beweise weitgehend von der Beurteilung der Glaubwürdigkeit der Zeugen abhängt. Zu dieser Beurteilung aber ist nur der UA. auf Grund des unmittelbaren Eindrucks befähigt. Die Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse muss somit eine Beurteilung der Glaubwürdigkeit der Zeugen einschliessen [1]. Darüber hinaus kann dem Untersuchungsausschuss eine logische Bewertung und Beurteilung nicht versagt sein [2]; denn weder eine zweckmässige Verfahrensleitung noch eine verständige Zusammenfassung der Ergebnisse sind ohne denkgesetzliche Kombination der Einzeltatsachen möglich [3].

3. Da die Untersuchungsausschüsse zugleich den Status eines Bundestags-Ausschusses haben [4], kann ihnen auch die Befugnis nicht abgesprochen werden, in ihre Endbeschlüsse Vorschläge für die Verwertung der Untersuchungsergebnisse durch das Plenum aufzunehmen [5]. Nach § 60 II Satz 2 BTGO [6]

---

1) Lammers, Hdb.DtschStR., II, S.466 Anm.91

2) Geller-Kleinrahm, NRW-Verf., Anm.5 zu Art.41

3) Heck, Tüb.Abh.z.Öff.R., Heft 7, 1925, S.80;
Rosenberg, DJZ., 1925, 635 und 34.DJT., I, S.28;
Lammers, HdbDtschStR., II, S.466;
Hatschek, I, 612, Lewald 310, Alsberg,34.DJT.,347,351

4) Lammers, aaO., S.458

5) Lammers, aaO., S.474, Anm.144

6) Geschäftsordnung des Bundestages v.28.1.1952
- BGBl.II S.389

haben "die Ausschüsse als vorbereitende Beschlussorgane im Rahmen der ihnen überwiesenen Geschäfte das Recht und die Pflicht, dem Bundestag bestimmte Beschlüsse zu empfehlen".

4. Eine irgendwie geartete Entscheidung mit rechtlicher Verbindlichkeit kann der UA. jedoch in seinem Schlussbericht nicht treffen [1].

II. Das Verhältnis zwischen Gerichtsurteilen und den UA.-Schlussberichten

1. Bindung des UA. an strafgerichtliche Sachverhaltsfeststellungen?

Die oben [2] unter anderen Gesichtspunkten betrachtete Frage der Verhältnisses zwischen der Strafgerichtsbarkeit und der PU. taucht hier erneut auf. An das dort Dargelegte anknüpfend ist festzustellen, dass der UA. in seiner Sachverhaltsbeurteilung auch dann frei ist, wenn der parlamentarisch untersuchte Sachverhalt rechtskräftig abgeurteilt ist - gleich, ob ein Freispruch oder eine Bestrafung ausgesprochen wurde.

a) Den Strafurteilen eignet im Verhältnis zu den UA.-Beschlüssen k e i n e F e s t s t e l l u n g s w i r k u n g [3]. Die Bindung der UA. an strafgerichtliche Feststellungen wurde zwar bei den Beratungen des

---

1) Bonner Ktr., Anm.II 4 b zu Art.44
2) vgl. S. 51 ff dieser Abhandlung
3) Parl.Rat, 2.Sitzg.HauptAusschuss, Sten.Ber.S.16

Parlamentarischen Rates erwogen, aber schliesslich aus zutreffenden Gründen abgelehnt [1].

aa) Soweit das deutsche Recht die Feststellungswirkung kennt (z.B. § 901 II RVO, § 468 RAbgO; §§ 146, 182 DBG), ist sie konsequenterweise als eine notwendige ausgestaltet. Sie besteht nicht nur, falls die mit der Feststellungswirkung ausgestattete Entscheidung zufällig zeitlich früher ergeht als die diese Feststellung verwertende andere Entscheidung. Vielmehr ist insoweit die selbständige Vorfragenentscheidungsbefugnis überhaupt ausgeschlossen. Es besteht A u s s e t z u n g s z w a n g zur Herbeiführung der Entscheidung über die ressortfremde Vorfrage. Dies ist z.B. in § 468 RAbgO sehr deutlich zum Ausdruck gebracht.

Würde man diese Regelung (der notwendigen Feststellungswirkung) auf die PU. übertragen, so müsste diese stets, wenn der Verdacht einer strafbaren Handlung irgendwie begründet erscheint, bis zum rechtskräftigen Abschluss des Strafverfahrens ausgesetzt werden. Dies würde dem Zweck und dem Wesen der PU. gerade zuwiderlaufen. Das Wesen der PU. besteht darin, dass das Parlament selbständig und unabhängig ermitteln kann. Bei der Annahme einer Feststellungswirkung in dem oben dargelegten Sinne wäre diese Selbständigkeit beseitigt. Durch die Einleitung eines Strafverfahrens über den Gegenstand einer PU. würde diese ohne weiteres zunächst stillgelegt.

Dabei kann es sich um erhebliche Zeiträume handeln. Die Durchführung eines Strafverfahrens von der Einleitung der Ermittlungen bis zum rechtskräftigen Abschluß benötigt bei Ausschöpfung des Rechtsmittelzugs erfahrungsgemäss Jahre, in einfach gelagerten Fällen mindestens einige Monate. Eine derartige Verzögerung ist für die PU. nicht zu verantworten. Regelmässig wird die PU. durch ein aktuelles dringendes Interesse ver-

---

1) Parl.Rat, 2.Sitzg.HauptAussch., Sten.Ber. S. 16 ff; 20.Sitzg.HauptAussch., Sten.Ber. S.20

anlasst. Sollen etwa in der Verwaltung festgestellte Mißstände durch gesetzgeberische Massnahmen beseitigt werden, so kann damit nicht gewartet werden, bis der im Einzelfall Beteiligte rechtskräftig abgeurteilt ist.

bb) Eine Bindung des UA. an strafgerichtliche Sachverhaltsfeststellungen ist auch - ohne Rücksicht auf die ggf. eintretenden Zeitverluste - rein sachlich nicht nutzbringend.

Da die Verfahrensendziele beider Verfahren grundverschieden sind, beziehen sich die Ermittlungen auf verschiedene Elemente. Den Strafrichter interessiert nur der konkrete Sachverhalt - jedoch mit allen objektiven und subjektiven Umständen einschliesslich der Täterpersönlichkeit. In der PU. dagegen sind die allgemeinen Verhältnisse entscheidend; die Täterpersönlichkeit ist meist ohne jedes Interesse. Daraus folgt, dass das Strafurteil eine Reihe von Feststellungen enthält, deren der UA. überhaupt nicht bedarf. Auf der anderen Seite enthält das Strafurteil meist keine Aussage über die den UA. in erster Linie interessierenden Tatsachen. Die Notwendigkeit erneuter Ermittlungen durch den UA. wird daher die Regel bilden.

cc) Aus diesen Erwägungen passt auch Kaufmanns [1] Vergleich des Verhältnisses zwischen der Straf- und Disziplinargerichtsbarkeit nicht. Diese beiden Verfahren zeigen im Verhältnis zueinander eine weitgehende Ähnlichkeit. Beide haben das Ziel, das persönliche Fehlverhalten des Beamten zu beurteilen. An eben dieser Vergleichbarkeit der Verfahrenszwecke fehlt es im Verhältnis zwischen PU. und Strafverfahren. Mit Recht ist daher in den Beratungen des parlamentarischen Rates zum Ausdruck gebracht worden, dass das parl. Untersuchungsverfahren und das Strafverfahren in völliger S e l b s t ä n d i g k e i t nebeneinander oder nacheinander durchgeführt werden sollen [2]. Die gegenteilige Ansicht ist nicht aus dem Gesetz abzuleiten.

1) Kaufmann, Untersuchungsausschuss, S.18,23
2) Parl.Rat, 2.Sitzg.HauptAussch., Sten.Ber.S.16

b) Allerdings ist es dem Untersuchungsausschuss nicht verwehrt, gerichtliche Beweisergebnisse und Urteilsinhalte zu verwerten. Das Bedenken, welches z.B. innerhalb des Strafverfahrens gegen die Verwertung zivilprozessualer Beweisergebnisse geltend gemacht wird [1], ist aus dem Gesichtspunkt der Unmittelbarkeit und Mündlichkeit begründet [4]. Da aber das parl. Untersuchungsverfahren nicht notwendig mündlich und unmittelbar ist[2], ist es zulässig und wird oft ratsam sein, die Ergebnisse gerichtlicher Beweiserhebungen zu berücksichtigen.

c) Auch kann das Untersuchungsverfahren bis zur Entscheidung eines Rechtsstreites ausgesetzt werden [3]. Jedoch ist der Meinung zu widersprechen, welche dem Untersuchungsausschuss selbst die Aussetzungsbefugnis zuspricht [3]. Dies könnte zu einer Verletzung des in Art.44 I GG statuierten Minderheitsrechtes führen. Da das Plenum die personelle Zusammensetzung des Untersuchungsausschusses bestimmt, werden die parteipolitischen Stärkeverhältnisse innerhalb des Untersuchungsausschusses denen des Bundestages regelmässig entsprechen. Einem verfassungsmässig zulässigen Antrag der Minderheit kann der Bundestag nicht widersprechen (Er hat gemäß Art.44 I die "Pflicht"..). Gibt man dem Untersuchungsausschuss, in welchem die Minderheit wie im Plenum zahlenmässig unterlegen ist, die selbständige Aussetzungsbefugnis, so kann auf diesem einfachen Wege das verfassungsmässige Minderheitsrecht entwertet werden. Zur Aussetzung des Untersuchungsverfahrens bedarf es somit der Zustimmung der qualifizierten Minderheit, welche die Untersuchung beantragt hat. Auch bei einer auf Mehrheitsbeschluss des Bundestages eingeleiteten Untersuchung kann die Aus-

---

1) Exner, Strafverf.R., 1947, S.47;
RG 18, 436
2) Schachtel, aaO., S.19;
Heck, aaO., S.53
3) Parl.Rat, 2.Sitzg.HauptAussch., Sten.Ber.S.16
4) In dem Sinne, daß das Strafgericht selbst und unmittelbar in mündlicher Verhandlung die zur Überführung des Angeklagten benötigten Beweise erheben muss.

setzungsbefugnis nicht dem Untersuchungsausschuss selbst überlassen bleiben. Träger des Untersuchungsrechtes ist der Bundestag, nicht der Untersuchungsausschuss. Eine möglicherweise langfristig wirksame Aussetzung würde das Informationsrecht des Bundestages tatsächlich beeinträchtigen. In diesem Falle bedarf es deshalb zur Aussetzung des PU.-Verfahrens eines Bundestagsbeschlusses [1].

2. Bindung der Gerichte an die Sachverhaltsfeststellungen des UA.?

a) Die Formulierung des Art.44 IV GG könnte Anlass zu der Annahme geben, dass die S a c h v e r h a l t s - f e s t s t e l l u n g e n des Untersuchungsausschusses für den Richter bindend seien. Nach dem Wortlaut des Gesetzes ist der Richter frei in der Würdigung und Beurteilung des der Untersuchung zugrundezulegenden Sachverhaltes. Setzt man das Wort "nur" vor diese Formel, dann könnte man sie nicht anders auslegen als Figge [2], der der Ansicht ist, dass durch die Sachverhaltsfeststellungen des Untersuchungsausschusses die freie richterliche Beweiswürdigung insoweit eingeschränkt sei. Dieser Auslegung muss widersprochen werden.

b) Die Ausstattung der UA.-Beschlüsse mit einer die Gerichte bindenden Feststellungswirkung, wie sie auch Giese auf die disziplinarrechtliche Regelung verweisend annimmt [3], würde dem staatsrechtlichen Zweck der PU. widersprechen und eine schwere Verletzung der Rechtsprechungsgarantien darstellen.

aa) Zunächst ist auch hier das oben für den umgekehrten Fall Ausgeführte geltendzumachen: Die parlamentarische Unter-

---

1) Lammers, HdbDtschStR., II, S.474
2) Figge, Die Bedeutung des Bonner GG, 1950, S.45
3) Giese, GG, II.Aufl., Anm.II 6 zu Art.44

suchung ist von der gerichtlichen so grundverschieden, dass der Umfang und die Richtung der Ermittlungen ebenso unterschiedlich sein müssen, selbst wenn der Untersuchungsgegenstand der verschiedenen Verfahren äusserlich identisch erscheint.

bb) Die Ergebnisse der PU. sind nur für das Parlamentsplenum bestimmt. Eine irgendwie geartete Aussenwirkung kommt den UA.-Beschlüssen rechtlich nicht zu. Schon rein rechtssystematisch kann den vorbereitenden Feststellungen eines Hilfsorgans keine nach aussen wirkende Feststellungskraft zukommen.

cc) Entscheidend aber sind die Bedenken aus dem Gesichtspunkt der Unabhängigkeit der Rechtsprechung. Nach Art. 97 GG ist der Richter unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen.

Diese Unabhängigkeit bezieht sich nicht nur auf die rechtliche Würdigung festgestellter Sachverhalte. Die rechtliche Würdigung stellt zwar die eigentliche richterliche Funktion dar. Möglich aber ist die Entfaltung dieser Tätigkeit nur, wenn zuvor der zu würdigende Sachverhalt festgestellt ist. In treffender Weise beurteilt Niethammer die Bedeutung der richterlichen Sachverhaltsfeststellung: "Die Untersuchung und Feststellung der Tatsachen geht der rechtlichen Würdigung voran und hat im einzelnen Falle regelmässig das grössere Gewicht" [1]. "Demnach verstösst die Vorwegnahme des Beweisergebnisses gegen jene grosse Pflicht, von deren gewissenhafter und aufopferungsvoller Erfüllung der Schutz des Volkes sowie Leben, Ehre, Freiheit und Vermögen der Menschen abhängen, über die der Richter zu urteilen hat" [2].

aaa) Dem Untersuchungsausschuss muss die Befähigung abgesprochen werden, Sachverhalte in einer Weise festzustellen, dass diese ohne weiteres als Grundlage einer richterlichen Entscheidung verwertbar wären. Der

---

1) Niethammer, Tagung Dtsch.Juristen, S.186

2) Niethammer, aaO., S.192

Untersuchungsausschuss untersucht nach politischen Gesichtspunkten; hierzu ist er geeigneter als der Richter. Nach juristischen Gesichtspunkten hat der Untersuchungsausschuss nicht zu untersuchen, auch ist er hierzu angesichts seiner personellen Zusammensetzung nicht befähigt.

Besonders im Interesse der Betroffenen muss eine Feststellungswirkung der UA.-Beschlüsse entschieden abgelehnt werden. Im gerichtlichen Verfahren können nur dem Richter die dem Urteil zugrundeliegenden Sachverhaltsfeststellungen überlassen bleiben. Diese Auffassung findet ihre eindeutige Bestätigung in dem in den §§ 261, 226, 229 StPO und §§ 128, 161, 309, 355 ZPO statuierten Grundsatz der Unmittelbarkeit.

Dem Richter in den durch einen UA. untersuchten Fällen die Befugnis eigener selbständiger Sachverhaltsfeststellung abzusprechen, würde somit nicht nur gegen Art.97 I, sondern auch gegen Art.101 I Satz 2 GG verstossen; da nämlich die Sachverhaltsfeststellung zu den nur dem Richter überantworteten Funktionen gehört, bewirkt die Einschränkung dieses Rechtes, dass der Betroffene insoweit seinem gesetzlichen Richter entzogen würde.

bbb) Nun scheinen die Fälle, in denen eine nichtrichterliche Entscheidung den Richter in dessen Sachverhaltsfeststellung bindet (§ 901 RVO, § 468 RAbgO etc.), diesem Grundsatz zu widersprechen. Jedoch handelt es sich hier um gegenständlich und funktionell eng beschränkte Entscheidungen, die dazu besonders qualifizierten Behörden überlassen sind. Hinzu kommt, dass diese Entscheidungen der Anfechtung vor den jeweils fraglich zuständigen (Sozial- bzw. Finanz-)gerichten zugänglich und somit erst nach ihrer Rechtskraft im Strafprozess verwertbar sind. All dies gilt für die U.A.-Beschlüsse nicht.

c) So ist auch in den Beratungen des Parlamentarischen Rates ausgesprochen worden, dass eine die Gerichte

bindende Feststellungswirkung der Untersuchungsausschüsse durchaus nicht geschaffen werden solle. Vielmehr sollte ausgeschlossen werden, dass ein Gerichtsverfahren zu dem Zwecke eingeleitet werde, die sachliche Richtigkeit der UA.-Beschlüsse anzugreifen. [1] Es kann dahingestellt bleiben, ob unser geltendes Recht wirklich eine derartige Feststellungsklage gegen den Inhalt von Untersuchungsausschussbeschlüssen überhaupt zuliesse. Jedenfalls ist der Grundgesetzgeber von dieser Vorstellung ausgegangen [2], und es genügt zu erkennen, dass die Bestimmungen des Art.44 IV GG k e i n e F e s t s t e l l u n g s w i r k u n g der Untersuchungsausschussbeschlüsse gegenüber späteren Gerichtsentscheidungen begründen. Auch wenn ein parlamentarisches Untersuchungsverfahren stattgefunden hat, ist der Richter in der Tatsachenermittlung und Beweiswürdigung vollkommen frei [3].

Hiernach können auch im Hinblick auf den zulässigen Inhalt und die Aussenwirkung der Schlussberichte des UA. und das Verhältnis der letztgenannten zu den Gerichtsentscheidungen keine Beeinträchtigungen der Rechtsprechung, in Sonderheit der freien richterlichen Urteilsfindung festgestellt werden.

---

1) Parl.Rat, 2.Sitzg.HauptAussch., StenBer. S.16 ff.;
20.Sitzg. Org.Aussch., " " S.30, 31;
32.Sitzg.HauptAussch., " " S.393 ff.

2) So ausdrücklich der Abgeordnete Menzel, 2.Sitzg. HauptAussch., Sten.Ber. S.15

3) Geller-Kleinrahm, NRW-Verf., Anm.7 zu Art.41; Vogels, NRW-Verf., Anm.7 zu Art.41

D

Schlussbemerkung zum Ersten Teil

Angesichts des Umstandes, dass das für die parlamentarische Untersuchung geltende Recht positivrechtlich nur fragmentarisch geregelt ist, war es zunächst notwendig, im Wege der Auslegung und der Rechtsschöpfung das in Grundsatz- und Einzelfragen geltende Recht der parlamentarischen Untersuchung festzustellen. Dabei wurden im Hinblick auf die generelle Zulässigkeit parlamentarischer Untersuchungen und auf die Durchführung solcher Verfahren die grundsätzlichen Fragen des Verhältnisses zur Gerichtsbarkeit im allgemeinen und zur Strafgerichtsbarkeit im besonderen erörtert.
Das Ergebnis dieser Überlegungen lässt sich dahin zusammenfassen:

a) Parlamentarische Untersuchungen sind nur zur Erfüllung der verfassungsmässigen Hauptfunktionen und somit nur zur Vorbereitung rechtsverbindlicher Beschlüsse des Bundestages zulässig.
b) Das in dieser Weise begrenzte parlamentarische Untersuchungsrecht beeinträchtigt an sich die verfassungsmässigen Rechtsprechungsgarantien (Verbot der Ausnahmegerichtsbarkeit und der Entziehung des gesetzlichen Richters, Gewährleistung der sachlichen und persönlichen Unabhängigkeit des Richtertums) nicht.

Daraus und aus der Betrachtung der im einzelnen dargelegten verfahrensrechtlichen Einzelheiten ist zu folgern, dass rechtssystematische und verfassungspolitische Bedenken gegenüber der Einrichtung des parlamentarischen Untersuchungsrechtes nicht begründet sind.
Aus rechtsgrundsätzlichen Erwägungen kann daher die Not-

wendigkeit einer Änderung des parlamentarischen Untersuchungsrechtes nicht hergeleitet werden.

Gründe für die Notwendigkeit oder Zweckmässigkeit von Änderungen, Ergänzungen oder Klarstellungen des geltenden Rechts könnten sich jedoch auf Grund der mit dem Untersuchungsrecht in der Praxis gesammelten Erfahrungen ergeben. Deren kritische Betrachtung ist daher die Voraussetzung für eine abschliessende Stellungnahme zu den für eine Neugestaltung des parlamentarischen Untersuchungsrechts bisher erhobenen bzw. zu erhebenden Forderungen.

Z w e i t e r T e i l

Praktische Erfahrungen und daraus herzuleitende Vorschläge de lege ferenda

1. Dieser Arbeit ist als Anhang [1] eine Übersicht der in den Jahren 1920 bis 1933 vom Deutschen Reichstag und der in den Jahren 1950 bis Februar 1955 vom Deutschen Bundestag eingesetzten Untersuchungs-ausschüsse beigegeben. Auf eine Erfassung der vor 1918 im Reichstag und in den Landtagen eingeleiteten parlamentarischen Untersuchungen wurde verzichtet, da es sich in diesen ohnehin seltenen Fällen nicht um Erscheinungsformen des "echten" PUR handelt. Sie vermögen daher für die Problematik dieser Arbeit keine Aufschlüsse zu bieten. Dagegen wurden zur Vervollständigung des Bildes die wichtigsten Untersuchungsausschüsse der Landtage in der Weimarer Republik sowie alle Untersuchungsausschüsse der westdeutschen Nachkriegslandtage in die Übersicht aufgenommen. Diese sind in besonders aufschlussreichen Einzelfällen bei der Auswertung berücksichtigt worden.

2. Die Übersicht zeigt zunächst einmal bei der rein zahlenmässigen Betrachtung, dass dem PUR. durchaus praktische Bedeutung zukommt. Nach einer auffälligen Häufung parlamentarischer Untersuchungen des Reichstages von 1920 bis 1925 (mit 14 Fällen) wurden in den anschliessen-

---

1) vgl. S. 209 dieser Abhandlung

den Jahren bis zur Ausschaltung der Parlamentsarbeit im Jahre 1933 allerdings nur noch 3 Untersuchungsausschüsse eingesetzt. Dagegen wurden in der ersten Legislaturperiode des Deutschen Bundestags bereits 9 parlamentarische Untersuchungen eingeleitet. Von den westdeutschen Landtagen wurden von 1946 bis 1954 insgesamt 44 parlamentarische Untersuchungen beschlossen. In der 2. Legislaturperiode des Bundestages wurden bislang 2 Untersuchungsausschüsse eingesetzt, deren Erhebungen noch schweben.

A

Fragen der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eingeleiteter parlamentarischer Untersuchungen

I. Die Übersicht weist eine breite Streuung der Untersuchungsgegenstände auf, wobei zwei Gruppen, nämlich Untersuchungen von Katastrophenfällen einerseits und von persönlichen Vorwürfen andererseits, zahlenmässig hervortreten. Der verfassungsrechtliche Teil dieser Arbeit gelangte zu dem Ergebnis, dass der Untersuchungsgegenstand für sich betrachtet, kein zuverlässiges Zulässigkeitskriterium der PU. darstellt. Eine vertiefte Betrachtung unter diesem Gesichtspunkt erübrigt sich daher.

II. Aufschlussreicher dagegen ist die Betrachtung im Hinblick auf die mit den einzelnen Untersuchungen verfolgten Zwecke.

Hier ergeben sich jedoch Schwierigkeiten aus dem Umstand, dass die herrschende Parlamentspraxis auf eine diesbezügliche Begründung der Einsetzungsanträge in den weitaus meisten Fällen verzichtet. Nur vereinzelt werden die Untersuchungszwecke in den förmlichen Einsetzungsanträgen oder in den mündlichen Begründungen derselben klar zum Ausdruck gebracht. Teilweise ergeben sich die Untersuchungszwecke jedoch aus dem sachlichen Zusammenhang oder aber aus der später tatsächlich erfolgten Auswertung der Untersuchungsergeb-

nisse. Alle diese Anhaltspunkte sind daher heranzuziehen. Danach lassen sich in den nachstehend angeführten Beispielsfällen die im systematischen Teil herausgearbeiteten Gruppen der Enquêtearten auch in der Praxis nachweisen.

1. Zunächst seien die Gesetzgebungsenquêten betrachtet:

So sollte der 49. Bundestagsausschuss (UA. betreffend die Grubenkatastrophe auf Zeche Dahlbusch) untersuchen, inwieweit sich aus den Umständen dieses Unglücks Gesichtspunkte für eine Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Grubensicherheit und den Arbeiterschutz ergeben [1]. Ein gleichartiger Zweck wurde mit den Reichstagsuntersuchungsausschüssen betreffend die Grubenunglücke auf Zeche Mont Cenis [2] und auf Zeche Dorstfeld [3] verfolgt. Letztere führten zu dem Entwurf eines (allerdings nicht verabschiedenten) Reichsberggesetzes. Die Ergebnisse der Untersuchung über das Strafverfahren gegen den (angeblich infolge des Untersuchungshaftvollzuges verstorbenen) Reichsminister a.D. Höfle [4] führte zu einem Gesetzentwurf zur Änderung der für die Untersuchungshaft geltenden StPO-Bestimmungen. Die Ergebnisse des 42. Bundestagsausschusses (bzgl. des Kraftstoffvertriebes [5]) fanden bei den Beratungen des Mineralölsteuergesetzes vom 21.5.1953 (RGBl.I S.234) Berücksichtigung [6]. Die Untersuchungen des 49. Bundestagsausschusses über die Einstellung von Schwerbeschädigten sollten den Zweck verfolgen, Material für die Frage zu beschaffen, ob uU. eine Verschärfung der Vorschriften des Schwerbeschädigtengesetzes notwendig sei [7].

---

1) Drucks. Nr.1068, I.WP, StenBer.S.2582
2) RT-Drucks. Nr.2268 (I.WP)
3) RT-Drucks. Nr.921 (II.WP)
4) Preuss.LT-Drucks. Nr.528 (II.WP Bd.I)
5) BT-Drucks. Nr.541
6) BT-Drucks. Nr.4675

Die Ergebnisse des 44. sog. "Spiegelausschusses" [1] führten zu Erwägungen über den Erlass eines Parteiengesetzes und einer Ehrenordnung für den Bundestag sowie über die Einführung eines Strafgesetzes gegen "Abgeordnetenbestechung" [2]. Zwecken der Vorbereitung eines umfassenden Rechtsbereinigungsgesetzes soll der 2. UA. des gegenwärtigen Bundestages dienen [3].

Die vorgenannten parlamentarischen Untersuchungen lassen sich im Hinblick auf die erwähnten Zwecke als Gesetzgebungsenquêten betrachten und damit verfassungsmässig rechtfertigen.

2. Einen grossen Umfang nehmen die politischen oder Verwaltungsenquêten ein.

In der ersten Legislaturperiode des Bundestages sind als solche die Untersuchungen des 42. Ausschusses (Auftragsvergebung in der vorläufigen Bundeshauptstadt [4]), des 45. Ausschusses (Dokumentenentwendungen) [5], des 46. Ausschusses (Platow-Affäre) [6] und des 47.Ausschusses (Personalpolitik im Auswärtigen Amt) [7] anzusprechen. Die verfassungsmässige Rechtfertigung ist im Falle der Auftragsvergabe durch das Budget- und Rechnungskontrollrecht des Bundestages (Art.110, 114 GG) gegeben. In den drei übrigen vorgenannten Fällen lassen weder die Anträge noch deren mündliche Begründungen erkennen, welche im Rahmen der verfassungsmässigen Zuständigkeiten des Bundestages liegenden Beschlüsse ggf. vorbereitet werden sollten. Man könnte im Falle der Platow-Affäre und der Personalpolitik im Auswärtigen Amt daran denken,

---

1) BT-Drucks. Nr.2274

2) BT-Drucks. Nr.2274, 2319, StenBer. S.5898, 99; 5909, 12, 16-20, 62

3) StenBer.der 65.Sitzung v.28.1.55

4) BT-Drucks. Nr. 381

5) BT-Drucks. Nr. 2655

6) BT-Drucks. Nr. 2657/3081

7) BT-Drucks. Nr. 2680/3211

dass es sich um politische Fragen solchen Gewichts gehandelt habe, die eine Regierungsneubildung etwa hätten in Erwägung ziehen lassen. Selbst dieser - praktisch nicht ernst zu nehmende - Grund kann bei der Untersuchung der Dokumentendiebstähle aus dem Bundeskanzleramt nicht geltend gemacht werden. Hier lag offensichtlich der seitens der Antragsteller verfolgte Zweck darin, den Umstand parteipolitisch auszunützen, dass eine der in den Dokumentendiebstahlsfall verwickelten Personen ein politischer Gegner der Antragsteller war. In dem letztgenannten Fall ist die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eindeutig zu verneinen.

3. Der Gruppe der nach dem theoretischen Teil dieser Arbeit zulässigen Enquêten mit personell-bestimmten Ermittlungszweck gehören die zur Vorbereitung von Immunitätsbeschlüssen eingesetzten Ausschüsse des Landtags von Rheinland-Pfalz [1] und von Schleswig-Holstein [2] an. Die Frage der Vorbereitung von Präsidenten- und Richteranklagen ist bislang nicht praktisch geworden.

4. In den bisher erörterten Fällen wurde die Zulässigkeit der Untersuchungen nach deren "Hauptzwecken" beurteilt. Es zeigt sich jedoch, wie mit dem soeben verwandten Begriff des "Hauptzweckes" bereits angedeutet, dass in einer ganzen Reihe von Fällen zusätzliche "Nebenzwecke" innerhalb der Untersuchungen verfolgt worden sind.

a) So hat der vom Reichstag zur Untersuchung des Massenunglücks in Oppau eingesetzte UA. [3] auch die Schuldfrage der Beteiligten untersucht (und verneint) [4].

---

1) LT-Drucks. Abt. I Nr.26; Abt.II Nr.336

2) StenBer. der Sitzung v. 8/10.10.1951, S.49-65 (Vorlage Nr.96/4)

3) RT-Drucks. Nr.6402/I.WP

4) Nachweise bei Rosenberg, 34.DJT., I, S.13

Der Preussische "Barmat-Ausschuss" [1] hat die Frage geprüft, ob am Ermittlungsverfahren in der Strafsache beteiligte Beamte der Staatsanwaltschaft sich straf- oder disziplinarrechtlich vergangen hatten [2]. Auch der vom Hessischen Landtag eingesetzte "Himmelsbach-Ausschuss" [3] hat es unternommen, die Schuldfrage der Beschuldigten zu klären [4]. Der "Fememord-Ausschuss" des Reichstags [5] sollte u.a. prüfen, inwieweit strafbare Handlungen stattgefunden hatten [6]. Dieselbe Aufgabe glaubte der 40.Bundestagsausschuss (Einfuhren in die Bundesrepublik) [7] lösen zu müssen [8]. Darüber hinaus prüfte dieser Ausschuss die Frage, ob eine bei dem Bundesernährungsministerium eingelegte Dienstaufsichtsbeschwerde zu Recht zurückgewiesen worden sei [9]. In ähnlicher Weise stellte der 42. Bundestagsausschuss (Auftragsvergabe in Bonn) [10] Ermittlungen an, um festzustellen, ob bei den für die Auftragsvergabe verantwortlichen Beamten der Verdacht der Untreue oder der Bestechung gegeben sei [11].

---

1) Preuss.LT-Drucks. Nr.1222, 1377 (II.WP)
2) Nachweise bei Rosenberg, aaO., S.13,15
3) StenBer. v.24.III.1925, S.60
4) Nachweise bei Alsberg, 34.DJT., I, S.339
5) RT-Drucks. Nr.1625 (III.WP)
6) Nachweise bei Jacobi, 34.DJT.,II, S.104, 140
7) BT-Drucks. Nr.381
8) Kurzprotokoll des 40.Ausschusses, 2.Sitzung v. 21.4.1950
9) BT-Drucks. Nr.1596, S.9 ff.
10) BT-Drucks. Nr. 199, 443, 374, 523, 578
11) BT-Drucks. Nr.2275, S.19

b) In all diesen Fällen liegen nach der Ansicht des Verfassers eindeutige Überschreitungen der Aufgaben und Befugnisse der genannten Untersuchungsausschüsse vor. Diese liegen nicht darin, dass solche Sachverhalte parlamentarisch untersucht wurden, die (auch) strafrechtlich von Belang sein können, sondern darin, dass die Ausschüsse diese Sachverhalte unter strafrechtlichen Gesichtspunkten prüften. Hierzu ist ein UA. weder befugt noch befähigt. Die mangelnde Befugnis wurde oben verfassungsrechtlich begründet. Die Feststellung des "Verdachtes einer strafbaren Handlung" steht ausschließlich der Strafverfolgungsbehörde, die Entscheidung über die Verwirklichung eines Straftatsbestandes ausschliesslich dem Strafgericht zu. Für die Beurteilung und Verfolgung von Dienstvergehen sind nur die Verwaltungsbehörden und Dienststrafgerichte zuständig. Über die verwaltungsrechtliche Rechtmässigkeit einer Beschwerdeentscheidung kann nur durch die vorgesetzte Behörde oder im Verwaltungsstreitverfahren entschieden werden.

III. Aus der unzulässigen Ausweitung der parlamentarischen Untersuchung mit dem Ziele solcher Feststellungen, die ausserhalb der Befugnisse eines UA. liegen, ergibt sich fast zwangsläufig die Aufnahme entsprechender Sachverhaltsbewertungen in die Schlussberichte.

1. So bezeichnet der Bericht des 40. Bundestagsausschusses (Einfuhrüberprüfungen) "die Zurückweisung der (seitens der Fa. X) erhobenen Dienstaufsichtsbeschwerde (durch das Bundesernährungsministerium) als gerechtfertigt" [1], stellt fest, dass in Bezug auf jeweils einzeln und konkret aufgeführte Entscheidungen der Aussenhandelsstelle "keine Beanstandungen zu erheben sind", dass die Aussen-

---

1) BT-Drucks. Nr.1596, S.9

handelsstelle bzw. deren Leiter "richtig gehandelt haben", dass "gegen die Entscheidung in Sachen X.Y. nichts einzuwenden ist" [1].
Der 42. Bundestagsausschuss (Auftragsvergebung in Bonn) berichtet, "irgendwelche Anzeigen für Untreue und Bestechung haben auch die hierauf angestellten Ermittlungen nicht ergeben" [2]. Im Bericht des 47. Bundestagsausschusses (Personalpolitik im Auswärtigen Amt) heisst es: "Das Verhalten von X.Y. lässt den begründeten Verdacht entstehen, dass er falsche uneidliche Aussagen gemacht hat" [3].

2. a) Das sind - zwar nicht der Form und der Rechtswirkung, wohl aber dem sachlichen Inhalt nach - Rechtsentscheidungen über konkrete individuelle Sachverhalte. [4] Berücksichtigt man, dass alle im vorigen Abschnitt erwähnten Schlussberichte der Untersuchungsausschüsse vom Bundestag durch förmlichen Plenarbeschluss gebilligt worden sind, so rückt die Gefahr einer echten Funktionskollision zwischen dem Parlament und der Gerichtsbarkeit in greifbare Nähe. Die Tragweite dieser Gefahr kann nicht mit der an sich richtigen Feststellung abgetan werden, dass die UA.-Schlussberichte und die Billigungsbeschlüsse des Plenums keine rechtliche Verbindlichkeit besitzen. Diese formal zutreffende Betrachtungsweise übersieht die diesen Ausschuss- und Plenarbeschlüssen innewohnende Bedeutung für den Betroffenen. Das ihm durch diese der Öffentlichkeit zugänglichen, ja z.B. in der Presse mit grösstem Interesse aufgegriffenen Beschlüsse des höchsten Staatsorgans erteilte "Unschuldattest" hat ein praktisches Gewicht, an dem auch die rechtliche Betrachtungsweise nicht vorübergehen kann. Die möglichen

---

1) BT-Drucks. Nr. 1596, S.9-17

2) BT-Drucks. Nr. 2275, S.19

3) BT-Drucks. Nr. 3465, S.12

4) So ausdrücklich der Abg. Merkatz (BT-StenBer.S.10726) mit Bezug auf den Bericht des 47. UA. (Personalverhältnisse im Auswärtigen Amt)

Auswirkungen zeigen sich in ihrem vollen Umfange, wenn derselbe Sachverhalt trotz des parlamentarischen "Unschuldsattestes" zu einem verurteilenden Strafgerichtserkenntnis führt. Dass dies, soweit feststellbar, noch nicht geschehen ist, kann nur als Zufall betrachtet werden.

b) Noch schwerer als der hier zunächst betrachtete Fall des parlamentarischen Unschuldattestes wiegt es, wenn der UA. den Verdacht einer strafbaren Handlung ausspricht. Ein Rechtsmittel gegen diese Feststellung steht dem Betroffenen nach der ausdrücklichen Vorschrift des Art.44 Abs.4 GG nicht zu. Wenn, was durchaus denkbar ist, die Staatsanwaltschaft in ihren Ermittlungen keinen genügenden Anlass zur Anklageerhebung feststellt, so bleibt der zu Unrecht Verdächtigte rechtsschutzlos. Im Hinblick auf disziplinarstrafrechtliche Verdächtigungen hat der vorstehend konstruierte Fall bereits praktische Bedeutung erlangt. Der 47. Bundestagsausschuss hatte bezüglich mehrerer der überprüften Beamten des Auswärtigen Amtes den Verdacht dienststrafrechtlicher Vergehen geäussert. Die zuständige Verwaltungsbehörde hielt jedoch in einigen Fällen die Verdachtsgründe für nicht gerechtfertigt und sah von der Einleitung des Dienststrafverfahrens ab [1]. In diesem Falle fand allerdings eine "Rehabilitation" der zu Unrecht Verdächtigten dadurch statt, dass die Stellungnahme der zuständigen Verwaltungsbehörde als Bundestagsdrucksache veröffentlicht wurde. Dieser Weg kann im Falle strafrechtlicher Verdächtigungen nicht beschritten werden. Der öffentlich zu Unrecht Verdächtigte kann sich nicht in der Öffentlichkeit rehabilitieren.

c) Abgesehen von diesen Auswirkungen für den Betroffenen, ist die gerügte Praxis einiger Untersuchungsausschüsse

---

1) BT-Drucks. Nr.3465, 3947, 4154

aus den im systematischen Teil der Arbeit dargelegten Gründen einer reinlichen Funktionstrennung zwischen Parlament und Justiz zu verwerfen. Dem UA. steht die Befugnis zur rechtlichen Würdigung konkreter Sachverhalte innerhalb des zu veröffentlichenden Berichts nicht zu. Selbst wenn man darauf abhebt, dass die UA.-Berichte nicht rechtsverbindlich sind, so ist es doch der Staatsautorität in hohem Masse abträglich, wenn die Möglichkeit besteht, dass ein Gerichtsurteil in derselben Sache zu einer anderen Würdigung gelangen kann als der Parlamentsbericht. Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass abweichende Würdigungen desselben Sachverhaltes auch z.B. im Verhältnis zwischen der Straf- und Zivilgerichtsbarkeit möglich sind. Möglichkeiten der unterschiedlichen Beurteilung ergeben sich hier aus der Verschiedenartigkeit des anzuwendenden materiellen und prozessualen Rechtes. Eine Parallele hierzu bildet die Befugnis des Parlaments, diese Sachverhalte politisch zu beurteilen und so "in derselben Sache" zu einer abweichenden Würdigung zu gelangen. Darin liegt die Legitimation für die staatsrechtliche Zulässigkeit parlamentarischer Untersuchungen desselben Sachverhaltes neben gleichzeitig schwebenden Gerichtsverfahren. Die Unzuträglichkeit liegt in den hier in Rede stehenden Fällen darin, dass ein Parlamentsbericht durch strafrechtliche Werturteile in eine Funktionskonkurrenz zur Strafrechtspflege, durch disziplinarstrafrechtliche Würdigungen in Konkurrenz zur Disziplinargerichtsbarkeit, durch verwaltungsrechtliche Stellungnahmen in Kollision zur Verwaltungsrechtspflege tritt.

IV. Die notwendig erscheinden Erwägungen über geeignete Massnahmen zur Verhinderung der festgestellten Fehler setzen zweckmässig bei der Erforschung des möglichen Ursachen an.

Hierzu ist vorab sogleich negativ festzustellen, dass die Ursache nicht im geltenden Recht zu suchen ist. Die gerügte Praxis widerspricht dem für die zulässigen Untersuchungszwecke geltenden Recht. Eine Rechtsänderung schafft daher keine Abhilfe.

1. Eine der Ursachen für die festgestellten Funktionsüberschreitungen liegt darin, dass eine Erörterung der verfassungsrechtlich zulässigen Enquêtezwecke durch die in der Mehrzahl der Fälle geübte Praxis inhibiert wird, bei Minderheitsanträgen lediglich die erforderliche Stimmenzahl festzustellen und danach ohne förmlichen Plenarbeschluss den beantragten UA. als eingesetzt zu betrachten.

a) Die Vorschrift des Art.44 Abs.1 (2.Alternative) GG ist richterweise dahin auszulegen, dass der Bundestag nur dann die Pflicht zur Einsetzung eines von der qualifizierten Minderheit beantragten UA. hat, wenn die begehrte Untersuchung zulässig ist. Überdies bringt die in Rede stehende Verfassungsvorschrift m.E. zum Ausdruck, dass auch im Falle des Minderheitsantrages der UA. durch den Bundestag einzusetzen, nicht kraft gesetzlicher Fiktion als eingesetzt zu betrachten ist [1]. Das Erfordernis einer Abstimmung über den Minderheitsantrag ist geeignet, auf eine Prüfung der Zulässigkeitsfrage hinzuwirken. Es kommt hinzu, dass auf diese Weise die Frage der Zulässigkeit einer PU. im Streitfalle gem. Art.93 Abs.1 Ziff.1 GG justiziabel wird.

b) Der an derselben Quelle ansetzende Vorschlag [2], das Minderheitsantragsrecht ganz zu beseitigen, kann mit Aussicht auf Verwirklichung nicht ernsthaft diskutiert werden [3].

---

1) Alsberg, 34.DJT., I, S.339, 40;
Jacobi, 34.DJT., II, S.73,105

2) Alsberg, 34.DJT., I, S.370

3) Ebenso Jacobi, 34.DJT., II, S.105

2. Eine weitere Ursache der Funktionsüberschreitungen von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen ist darin zu erblicken, dass die Beweisthemen in vielen Fällen nicht hinreichend präzise bestimmt sind und somit den UA. vor Auslegungs- und Abgrenzungsfragen stellen [1]. Es ist daher zu fordern, dass die Beweisthemen in den Einsetzungsbeschlüssen möglichst genau bestimmt werden [2].

3. Eine dritte Ursache liegt schliesslich in dem bereits oben festgestellten Umstand, dass in den Einsetzungsanträgen bzw. -beschlüssen nur in seltenen Fällen der Untersuchungszweck festgelegt wird. Wenn dieser dem UA. nicht bekannt ist, kann er in der Tat nicht zu einer "zweckentsprechenden" Beweisaufnahme und Beweiswürdigung gelangen. Dies sei zunächst an dem Beispiel erläutert, dass etwa ein Richter eine Beweisaufnahme ihre Umfange nach bestimmen und durchführen soll, wenn er nicht weiss, ob die Beweiserhebung einer zivil-, straf- oder verwaltungsgerichtlichen Entscheidung dienen soll. Vor eine ähnliche Frage sieht sich der UA. gestellt, wenn er nicht weiss, welche Verwertung des Materials das Plenum oder die Antragsteller beabsichtigen. Da liegt es nur zu nahe, wenn der UA. den ihm bezeichneten Sachverhalt "nach allen Richtungen" untersucht und dabei auch in solche Bereiche eindringt und solche Wertuugen ausspricht, die ihm verschlossen sind.

---

1) Dies beklagt der (44.) "Spiegelausschuss" in seinem Schlussbericht (BT-Drucks. Nr.2274, S.2)

2) So auch BT-Drucks. Nr.2274, S.21;
Alsberg, 34. DJT., I, S.338, 367;
Jacobi, 34. DJT., II, S.73

Die hieraus zu ziehende Folgerung mündet in die Empfehlung, auch den konkreten Untersuchungszweck, nämlich die ggf. vorzubereitende bzw. in Erwägung gezogene parlamentarische Entscheidung im Einsetzungsbeschluss anzugeben [1].

Die entscheidende Ursache für die Kompetenzüberschreitungen einiger Untersuchungsausschüsse liegt m.E. darin, dass in der Praxis über die in dieser Arbeit als zulässig erachteten Enquêtearten hinaus die "Ehrengerichtsbarkeitsenquête;, die "politische Belastungs- und Rehabilitierungsenquête" wie auch die "Aufklärungsenquête" in mehr oder minder reiner Ausprägung anzutreffen sind.

Als einen Fall der "Ehrengerichtsenquête" kann man den "Spiegel-Ausschuss" [2] betrachten. Für die "politische Belastungs- und Rehabilitierungsenquête", zugleich aber für die "Aufklärungsenquête" seien der auf Antrag der CDU/CSU eingesetzte "Dokumentendiebstahlsausschuss" [3] und der auf Antrag der SPD eingesetzte "Platow-Ausschuss" [4] genannt. Bezeichnenderweise wurden die beiden letztgenannten Untersuchungen nach einer zwischenzeitlichen Aussetzung schliesslich formlos eingestellt. Auch dieser Umstand ist geeignet, das nachzuweisen, was schon die Antragsbegründungen bzw. -formulierungen zeigen, dass nämlich eine Verwertung der Untersuchungsergebniss für einen förmlichen Parlamentsbeschluss überhaupt nicht ernsthaft in Erwägung gezogen worden war. Lediglich der "Spiegel-Ausschuss" lässt sich dadurch rechtfertigen, dass er zu Vorschlägen für Gesetzesänderungen führen sollte und führte.

---

1) So z.B. in vorbildlicher Weise geschehen in dem Antrag BT-Drucks. Nr.1068 (Zeche Dahlbusch) unter Angabe der Gesetze, deren Änderung je nach dem Ergebnis der PU. erwogen werden sollte.
Dieselbe Forderung erhebt auch Jacobi, 34.DJT., II, S.105.
2) BT-Drucks. Nr.1397
3) BT-Drucks. Nr.2655
4) BT-Drucks. Nr.2681, 3081

Auch die in der Praxis mit den hier genannten unzulässigen Enquêtezwecken gesammelten Erfahrungen geben keine Veranlassung, die hierzu im Ersten Teil dieser Abhandlung festgelegte Stellungnahme zu ändern.

Solange nicht die Erkenntnis herrscht, dass die hier in Rede stehenden Enquêtearten in ihrer reinen Erscheinungsform nach geltendem Recht unzulässig sind, werden sich Elemente dieser Enquêtearten auch immer wieder als Nebenzwecke in (an sich ihrem Hauptzweck nach zulässige) parlamentarische Untersuchungen einschleichen, das PU.-Verfahren in das Gleis strafrechtlicher Ermittlungen lenken und als strafrechtliche Sachverhaltswürdigungen im Schlussbericht in Erscheinung treten. Eine geeignete Gegenmaßnahme ist die genaue Bezeichnung des zulässigen Enquêtezweckes und dessen strenge Beachtung durch den Untersuchungsausschuss.

B

Verfahrensrechtliche Fragen der bisherigen Praxis des parlamentarischen Untersuchungsrechtes

Wir wenden uns nunmehr den Fällen der Praxis zu, in denen sich Berührungspunkte zwischen parlamentarischen Untersuchungen und denselben Sachverhalt betreffenden Strafverfahren ergeben haben.

I. Während schwebender Strafverfahren waren u.a. folgende parl. Untersuchungsausschüsse tätig: die Barmat-Ausschüsse des Reichstages, des Preussischen und des Sächsischen Landtages, der Fememordausschuss des Reichstages, der Pfandbriefanstaltsausschuss des Preuss. Landtages, der Polizei-Ausschuss des Thüringschen Landtages, der Spiegel-Ausschuss, der Dokumenten-Diebstahls-Ausschuss und der Platow-Ausschuss des I. Deutschen Bundestages sowie der Auerbach-Ausschuss des Bayerischen Landtages [1]. Dabei kam es zu folgenden Berührungspunkten:

Mit Rücksicht auf das schwebende Strafverfahren verweigerten die Gerichte bzw. die Justizministerien die Überlassung der Gerichtsakten an den Preuss. Barmat-Ausschuss [2] und den Thür. Polizei-Ausschuss [3].
Der Barmat-Ausschuss des Reichstages stellte seine Erhebungen im Falle Kutisker ein, weil ihm die für den Strafprozess benötigten Strafakten nicht zur Verfügung standen [4].

---

1) Wegen der Fundstellen wird auf die Nachweise im Anhang verwiesen (vgl. S.209 ff dieser Abhandlung)

2) Nachweise bei Rosenberg, 34. DJT., I, S.20

3) Nachweise: 34. DJT., II, S.118

4) RT-Drucks. Nr. 4161 (III.WP)

Der Preuss. Pfandbrief-Ausschuss vernahm eine grössere Anzahl der im Strafprozess benötigten Zeugen sowie den Angeklagten selbst und veröffentlichte den Schlussbericht vor der Hauptverhandlung [1].

Im Falle des Preuss. Barmat-Ausschusses wurden Beamte der Staatsanwaltschaft und der Untersuchungsrichter [2] im Falle des Preuss. Höfle-Ausschusses ein Richter [3], im Falle des Platow-Ausschusses der zuständige Oberstaatsanwalt [4] als Zeugen vernommen.

Im Falle des Fememord-Ausschusses versagte die Bayerische Justizverwaltung dem die staatsanwaltlichen Ermittlungen leitenden Beamten die Genehmigung zur Aussage [5].

Der Platow-Ausschuss und der Dokumentendiebstahls-Ausschuss des Bundestages setzten ihre Ermittlungen für den Zeitraum etwa eines Vierteljahres bis zur Anklagereife des parallelen Strafverfahrens aus [6].

Im Falle des Bayerischen Auerbach-Ausschusses weigerte sich der Haftrichter, den in Untersuchungshaft befindlichen Beschuldigten zur Vernehmung vor dem UA. zu stellen.

II. Es ist zu prüfen, welche allgemeinen Folgerungen aus diesen einzelnen Vorgängen zu ziehen sind.

---

1) Nachweise: 34.DJT., II, S.109

2) Nachweise: 34.DJT., I, S.13, 15

3) Nachweise: 34.DJT., I, S.365, 393, 344

4) Sten.Protokoll des 46. BT-Ausschusses v.3.12.51; 25.1.52

5) Preuss.LT-Drucks. Nr.3345, S.751

6) Protokoll des 44.BT-Ausschusses v.25.1.1952; BT-StenBer. 8364 f.

1. Was zunächst den in der Literatur wiederholt angeführten Fall der Vernehmung von Staatsanwälten und Untersuchungsrichtern durch den Preuss. Barmat-Ausschuss anlangt, so ist es für eine zutreffende Beurteilung notwendig darauf hinzuweisen, dass der UA. mit dieser Beweisaufnahme einer Anregung des amtierenden Preuss. Justizministers folgte. Dieser wünschte, auf diese Weise Presseangriffen entgegenzutreten, in denen von Pflichtwidrigkeiten im vorbereitenden Verfahren die Rede war [1]. Aus diesem Vorgang können allgemeine Folgerungen für die typischen Fälle des Verhältnisses zwischen PU. und Strafgerichtsbarkeit nicht gezogen werden. Anzumerken ist lediglich, dass diese auf Anregung des Justizministers erfolgte Ausdehnung der Beweisaufnahme wegen offensichtlicher Überschreitung des Untersuchungsauftrages zu beanstanden ist. Auch hier wieder ein typischer Fall eines abzulehnenden Nebenzweckes in Gestalt der "Rehabilitierungsenquête"!

Die Vernehmung des Haftrichters im Preuss. Höfle-Ausschuss konnte keine Störung des Strafverfahrens darstellen; denn der Beschuldigte war bereits verstorben. Auch eine Verletzung der richterlichen Schutzrechte ist nicht festzustellen. Das Beweisthema bestand nicht in der Nachprüfung einer richterlichen Entscheidung. Aufzuklären war vielmehr, unter welchen Umständen die Untersuchungshaft im Falle Höfle vollstreckt worden war. [2]

Die Vernehmung des zuständigen Oberstaatsanwalts durch den Platow-Ausschuss und den Dokumenten-Diebstahls-Ausschuss erfolgte - im ausdrücklichen Einvernehmen mit der Justizverwaltung - zu dem Zweck, um

---

1) Nachweise: 34.DJT., II, S.133

2) Nachweise: 34.DJT., I, S.365, 393, 344

mögliche Beeinträchtigungen des Strafverfahrens auszuschalten. So wurde denn auch der Anregung des Oberstaatsanwalts, die zunächst auf eine Aussetzung der PU. bis zum Erlass des Strafurteils abzielte, durch eine Aussetzung jedenfalls bis zur Anklagereife entsprochen [1)]

2. Die Fälle, in denen die Justiz mit Erfolg die Aussagegenehmigung und die Aktenüberlassung verweigerte, können als Beispiele für Störungen der Strafgerichtsbarkeit nicht angeführt werden. Sie weisen vielmehr nach, dass die Justiz sich hier mit eigenen Mitteln gegen befürchtete Störungen schützen konnte.

3. So bleibt als ernst zu nehmender der Fall des Preuss. Pfandbriefanstalts-Ausschusses. Hier führte der Vorsitzende des Strafgerichts Klage darüber, dass die Beweisaufnahme in der Hauptverhandlung infolge der vorherigen Vernehmung fast aller Zeugen und auch des Angeklagten durch den UA. beeinträchtigt worden sei, insbesondere dadurch, dass alle Zeugen bereits auf ihre früheren Bekundungen vor dem UA. festgelegt gewesen seien, ferner dadurch, dass der Angeklagte und alle Zeugen die in Betracht kommenden Aussagen anderer Personen bereits durch den UA.-Bericht gekannt hätten [2)]. Wenngleich auch hier kein konkreter Fall einer Beweismittelverfälschung oder -entwertung benannt werden konnte, so sind doch die geltendgemachten Besorgnisse nicht von der Hand zu weisen.

---

1) BT-StenBer., S.8364 f.

2) 34.DJT., II, S.109

III. Es kann nicht geleugnet werden, dass die in dem letztgenannten Fall aufgetretenen Schwierigkeiten ihre Ursache in der Zulässigkeit der gleichzeitigen Durchführung einer PU. neben dem Strafverfahren haben.

1. Dies veranlasst eine Prüfung, ob sich daraus die Notwendigkeit oder Zweckmässigkeit der gesetzlichen Einführung eines Aussetzungszwanges für die PU. etwa bis zur Hauptverhandlung ergibt.

a) Ein genereller Aussetzungszwang für jeden Fall eines parallel laufenden Strafverfahrens [1] wäre eine sichere Schutzmassnahme für das Strafverfahren, würde dadurch aber auch zugleich eine ausgesprochene Vorrangstellung der Strafgerichtsbarkeit begründen. Ein solcher Vorschlag könnte nur dadurch gerechtfertigt werden, dass dem Strafverfahren eine derartige Vorrangstellung auch in jedem Falle zukommt. Diese Voraussetzung ist jedoch nicht gegeben. Es ist vielmehr von dem Grundsatz der Gleichwertigkeit der hier in Konkurrenz tretenden Staatsfunktionen auszugehen.

Gegen einen generellen Aussetzungszwang für die PU. ist weiter eingewandt worden, dass alsdann die PU. in jedem Falle, der eine irgendwie geartete strafrechtliche Würdigung in Erwägung ziehen lässt, durch die Einleitung eines Strafverfahrens gelähmt werden könne. In der Tat würde die Entscheidung über die Fortführung einer PU. in die Hand eines staatsanwaltschaftlichen Beamten gelegt, der sicherlich die Voraussetzungen für die Einleitung des Strafverfahrens zutreffend beurteilen, die aber dadurch alsdann für die PU. ausgelöste Auswirkung nicht würdigen kann. Er braucht in derartige

---

1) Rosenberg, 34.DJT., I, S.28;
Rosenberg, DJZ 1925, S.635 f;
Hachenburg, DJZ. 30, 486;
Ges.Entwurf Riesser-Heinze-Kahl (RT-Drucks. III.WP. Nr.2050)

Erwägungen auch nicht einzutreten, ja, er darf es nicht einmal; denn die Entscheidungen innerhalb des Strafverfahrens sind nur nach strafrechtlichen, nicht nach politischen Gesichtspunkten zu treffen.

Gegen die Einführung eines generellen Aussetzungszwanges spricht ferner, dass sich Schwierigkeiten bislang doch nur in Einzelfällen, nach den Feststellungen dieser Arbeit nur in einem einzigen Falle ergeben haben. Hieraus kann kaum die Rechtfertigung für eine die Rechte der Volksvertretung so weit beschränkende, überdies den sonstigen allgemeinen verfahrensrechtlichen Grundsätzen widersprechende Massnahme hergeleitet werden. Ein genereller Aussetzungszwang ist daher abzulehnen [1].

b) Zu denken wäre an einen tatbestandsmässig enger begrenzten Aussetzungszwang, etwa für die Fälle, in denen

1) die Besorgnis von Beeinträchtigungen des Strafverfahrens begründet erscheint und
2) die durch die Aussetzung bewirkte Verzögerung der PU. einem Bedürfnis des Bundestages auf alsbaldige Sachaufklärung nicht zuwiderläuft.

Hier ergeben sich jedoch Schwierigkeiten. Es erscheint nahezu ausgeschlossen, einen Tatbestand zu formulieren, der nicht doch wieder Ermessensentscheidungen zuliesse und damit einer solchen Vorschrift den Charakter zwingenden Rechts sogleich wieder entziehen würde.

c) Empfehlenswert erscheint jedoch eine Sollvorschrift des vorerwähnten Inhalts, die dem UA. die Prüfung einer Gefährdung des Strafverfahrens nahelegt. Die Entscheidung über eine Aussetzung des PU-Verfahrens muss jedoch in die Hand des Parlamentsplenums gelegt werden,

---

1) So im Ergebnis die Empfehlung des 34.DJT., II, S.191 f.

da dieses und nicht der UA. der Herr des Verfahrens ist. Dabei sind auch die Rechte der antragstellenden Minderheit zu berücksichtigen. Einen entsprechend formulierten Vorschlag enthält Nr. 25 der am Schluss der Arbeit wiedergegebenen Leitsätze zu einem Gesetzentwurf über das parlamentarische Untersuchungsverfahren. [2]

2. Um das der Wahrheitsfindung im Strafprozess abträgliche vorzeitige Bekanntwerden der Beweisaufnahme des UA. zu verhindern, ist der generelle Ausschluss der Öffentlichkeit bei der parl. Untersuchung vorgeschlagen worden [1].

a) Für diesen Vorschlag spricht vieles. Wenn es in der Tat in der PU. nur um die Befriedigung des parlamentarischen Informationsinteresses geht, lässt sich kaum Stichhaltiges erwidern. Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Verwertung der parl. Untersuchungsergebnisse der stets öffentlichen Plenarberatung nicht entzogen werden kann. Es hat daher keinen Sinn, die Öffentlichkeit für die Beweisaufnahme in der PU. zwingend und generell auszuschliessen, wenn man die Möglichkeit zur vollen Durchsetzung des damit in der Sache angestrebten Zieles, nämlich die Geheimhaltung der parl. Untersuchungsergebnisse bis zur Hauptverhandlung nicht besitzt.

Es kommt hinzu, dass bei strenger Beachtung der zulässigen PU.-Zwecke die Gefahr einer Beeinträchtigung der strafprozessualen Beweisaufnahme durchaus nicht in allen Fällen parallel laufender Verfahren gegeben ist.

---

1) Rosenberg, 34.DJT., I, S.28;
Jacobi, 34.DJT., II, S.71;
Alsberg, 34.DJT., I, S.372;
Abg.Walter u.Laforet in der 2.Sitzg. des Hauptausschusses des parl. Rates v.11.11.48, S. 16 des StenBer.

2) vgl. S. 207 dieser Abhandlung

b) Gegen einen tatbestandsmässig beschränkten Zwang zum Ausschluss der Öffentlichkeit sprechen dieselben Gesichtspunkte, die bereits zur Frage des Aussetzungszwanges erörtert wurden. Jedoch ist auch hier aus den dort angeführten Gründen eine Sollvorschrift zu empfehlen. Sie ist in Nr. 3 der Leitsätze auf S. 197 formuliert.

c) Der mit dem Ausschluss der Öffentlichkeit angestrebte Zweck der ggf. zeitlich beschränkten Geheimhaltung ist jedoch nur gesichert, wenn der UA. ein Schweigegebot nach § 174 II GVG aussprechen kann, welches unter der Strafsanktion des richterlichen Schweigegebots steht [2]. Letzteres ist nach geltendem Recht zumindest zweifelhaft. Eine entsprechende Rechtsvorschrift wäre zu empfehlen.

3. Aus ähnlichen wie den für die Einschränkung der Öffentlichkeit geltendgemachten Gründen ist ein Verbot mündlicher oder schriftlicher Verlautbarungen der UA.-Mitglieder vor Erstattung des Schlussberichtes gefordert worden [1]. Anlass zu dieser Forderung boten die Fälle der UA.-Ausschussmitglieder Kaufhold und Dittmann. Kaufhold hatte bereits vor Abschluss der Erhebungen des Barmat-Ausschusses eine Schrift "Der Barmat-Sumpf" publiziert [1]. Dittmann veröffentlichte vor Abschluss der Ermittlungen des Kriegsschuldausschusses eine Broschüre "Die Marine-Justizmorde vom 1917 und die Admiralsrebellion von 1918" [1].

Ein Verbot vorzeitiger Verlautbarungen von Ausschussmitgliedern über die Untersuchungsergebnisse erscheint wünschenswert, vor allem um die Authentizität des Schlussberichtes zu wahren. Sobald der zu untersuchende

---

1) Rosenberg, 34.DJT., I, S.15;
Alsberg, 34. DJT., I, S.375;
Jacobi, 34. DJT., II, S.98

2) Art. II des Reichsgesetzes vom 5.4.1888

Sachverhalt aufgeklärt ist, muss der UA. berichtem. Bevor der Sachverhalt aufgeklärt ist, kann der UA. seinen Schlussbericht nicht erstatten. Also kann auch ein einzelnes UA.-Mitglied nicht ohne Schädigung des Ansehens des Ausschusses über Untersuchungsergebnisse berichten. Es kommt hinzu, dass, solange die Erhebungen noch nicht vollständig abgeschlossen sind, durch weitere Beweiserhebungen eine Veränderung des zunächst als erwiesen scheinenden Sachverhaltes durchaus möglich ist. Man denke etwa an die "sensationellen Wendungen" in manchen Strafprozessen. Einen formulierten Vorschlag enthält Nr.26 e der Leitsätze auf S.208.

4. Die Forderung, im Falle gleichzeitig schwebender Strafprozesse die Zeugen einzeln und in Abwesenheit der anderen und des strafrechtlich Beschuldigten zu vernehmen, kann aus den oben zum Aussetzungszwang ausgeführten Gründen nicht verallgemeinert und in die Gestalt einer zwingenden Rechtsvorschrift gekleidet werden. Auch eine Sollvorschrift dieses Inhaltes erscheint nicht vertretbar, weil sie einen zu weit gehenden Versuch der rechtssatzmässigen Regelung von Detailfragen darstellt. Hier sollte man sich auf die Empfehlung beschränken, von der vorgenannten, bereits nach geltendem Recht bestehenden Möglichkeit der Einzelvernehmung in geeigneten Fällen Gebrauch zu machen.

5. Die gelegentlich geforderte Beseitigung des Eideszwanges [1] in der PU. stellt kein sicheres Mittel zur Verringerung der Kollisionsgefahr vor dem UA. dar und ist daher abzulehnen, zumal der PU. damit ein in seiner Wirksamkeit nicht zu unterschätzendes Instrument der Wahrheitsermittlung genommen würde. Die fakultative Vereidigung entspricht bereits dem geltenden Recht.

---

1) vgl. Jacobi, 34.DJT., II, S.91

Dagegen sollte man die vor dem UA. als Zeugen zu vernehmenden Beschuldigten eines parallel laufenden PU.-Strafverfahrens auch dann, wenn sie nicht von ihrem Zeugnisverweigerungsrecht Gebrauch machen, unvereidigt lassen [1]. Hierzu bedarf es aber eines Rechtssatzes nicht.

6. Der mit der Schwierigkeit der vom UA. zu beurteilenden Verfahrensrechtsfragen begründete Vorschlag, als UA.-Vorsitzende nur Abgeordnete mit der Befähigung zum Richteramt zuzulassen [2], erscheint als zwingende Rechtsvorschrift zu weit gehend. Die Enquête bewegt sich im politischen Raum und ist eine politische Massnahme. So weit darf das Recht der Volksvertretung zur Auswahl seiner Ausschussvorsitzenden nicht beschränkt werden. Es kommt hinzu, dass Verfahrensrechtsfragen im Streitfall vom UA. zu beschliessen sind. Eine volle Sicherung des mit dem in Rede stehenden Vorschlag angestrebten Zweckes könnte nur erreicht werden, wenn man die Befähigung zum Richteramt für alle UA.-Mitglieder vorschreiben würde, was ernsthaft nicht in Erwägung gezogen werden kann.

Als wirksames Mittel, dem UA. die Beurteilung seiner in der Tat schwierigen Verfahrensrechtsfragen zu erleichtern, ist eine Kodifizierung des geltenden Rechts wünschenswert.

7. Der Vorschlag, fakultativ Voruntersuchungen (ggf. durch einen Richter) durchführen zu lassen [3], kann als besonders geeignete Massnahme zur Vermeidung von Kollisionen nicht angesprochen werden. Der Sache

---

1) Jacobi, 34.DJT., II, S.99

2) Rosenberg, 34.DJT., I, S.18
Jacobi, aaO.

3) Rosenberg, 34.DJT., I, S.18

nach ist dieses Verfahren - in Gestalt der Beauftragung eines Unterausschusses - bereits zulässig. Überdies könnte man ein derartiges Vorverfahren nur in das Ermessen des UA. stellen. Gegen die selbständige Einschaltung eines Richters (ausserhalb des Rechtshilfeverfahrens) bestehen zudem starke Bedenken, die sich auf die Funktion des UA. stützen. In der parlamentarischen Untersuchung geht es gerade um andere als juristische Gesichtspunkte [1].

8. Im vorstehenden Abschnitt wurden die zum Schutze des Strafverfahrens in Erwägung zu ziehenden Rechtsänderungen bzw. -ergänzungen betrachtet. Es bleibt zu erörtern, welche Vorschläge sich zur Sicherung der parl. Enquête aus den Erfahrungen der Praxis ergeben.

Hier ist nur ein Punkt von Belang hervorzuheben: die Regelung des Aussageverweigerungsrechtes von Beamten und die Aktenherausgabeweigerung von Behörden.

Ebenso wie es gilt, von der PU. ausgehende Störungen eines Gerichtsverfahrens zu vermeiden, müssen die Möglichkeiten für Verwaltungsbehörden (und Gerichte) beschränkt werden, das parl. Untersuchungsverfahren ohne zwingende Gründe zu behindern.

a) Das Recht der Aussagegenehmigungsversagung und der Aktenherausgabeweigerung kann dabei im Prinzip nicht in Frage gestellt werden. Es könnte jedoch an eine Regelung nach dem Vorbild des § 28 II des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes gedacht werden. Danach kann das Bundesverfassungsgericht die Verweigerung der Aussagegenehmigung für unbegründet erklären. Diese Befugnis sollte allerdings nicht dem UA. selbst zugesprochen werden. Dem Plenum selbst kann sie nicht über-

---

1) Ablehnend auch Jacobi, 34.DJT., II. S.96

tragen werden, da die öffentliche Beratung dieser Frage dazu verleiten würde, die Sachverhalte, deren Geheimhaltung im Streit steht, an die Öffentlichkeit zu bringen. Es können auch schon die Geheimhaltungsgründe, die ja jedenfalls geprüft werden müssen, der vertraulichen Behandlung bedürftig sein. Deshalb erscheint es empfehlenswert, über die Aufhebung einer behördlichen Aussagegenehmigungsweigerung das Bundesverfassungsgericht auf Antrag des UA. entscheiden zu lassen. Dieselbe Regelung wird auch für die Aktenherausgabeweigerung empfohlen [1].

b) Angesichts der Bedeutung der Konfliktsfragen, die bei der Aussagegenehmigungsversagung und der Aktenherausgabeweigerung in Betracht kommen, wird weiter vorgeschlagen, innerhalb des PU.-Verfahrens diese verwaltungsbehördlichen Erklärungen ausschliesslich der Bundesregierung bzw. im Zuständigkeitsbereich der Länder den Landesregierungen vorzubehalten. Entsprechende Formulierungsvorschläge befinden sich unter Nr.11,16 der Leitsätze. [1]

9. Schließlich ist noch zu erwägen, ob man nicht einen förmlichen Rechtsbehelf gegen die Zwangsmaßnahmen anordnenden Beschlüsse des UA. zulassen sollte. Zwar gibt es solche auch gegen die entsprechenden Beschlüsse der obersten Gerichte nicht. Jedoch kann man in Bezug auf die rechtliche und sachliche Richtigkeit dieser Entscheidungen den UA. wohl kaum mit den obersten Gerichten gleichstellen. Nun gewährt aber bereits Art. 19 IV GG einen ausserordentlichen Rechtsbehelf gegen diese Maßnahmen der Untersuchungsausschüsse, für dessen Entscheidungen indes die Zivilgerichte zuständig sind. Mag dies in einer Verfahrensordnung, die nach den Grundsätzen des Strafverfahrens ausgestaltet ist, auch systemwidrig erscheinen, so erscheint die Einführung eines besonderen Rechtsbehelfes doch nicht not-

1) vgl. Nr.11 u. 16 auf S.201 und 203 dieser Abhandlung

wendig. Es würde auch die Frage auftauchen, welchem Gericht die Entscheidung zu übertragen wäre. Das Bundesverfassungsgericht kann man nach seiner Aufgabenstellung nicht mit diesen Bagatellsachen belasten. Gegen alle anderen Gerichte lassen sich dieselben Gesichtspunkte der Systemwidrigkeit wie im Falle der Einschaltung der Zivilgerichte gem. Art.19 IV GG anführen. Es kann somit ohne die Besorgnis der Rechtsschutzversagung bei der bereits geltenden Regelung verbleiben. Es dürfte sich jedoch empfehlen, dass die Untersuchungsausschüsse ihre Straf- und Zwangsanordnungen entsprechend den für den Strafprozess und das Verwaltungsverfahren geltenden Regelungen mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen. In dieser ist auf Art.19 Abs.IV GG hinzuweisen.

C

Zusammenfassende Schlussbetrachtung zu den Vorschlägen de lege ferenda

1. Fragt man sich nun abschliessend, ob zur Gewährleistung des reibungslosen Ablaufs des Strafverfahrens oder zur Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit oder zur Sicherung der Zwecke der parlamentarischen Enquête Rechtsänderungen notwendig erscheinen, so bestätigt die Betrachtung der mit dem PUR. in der Praxis gesammelten Erfahrungen wie auch die Erörterung der daraus hergeleiteten Änderungsvorschläge das Ergebnis der rechtstheoretischen Untersuchung: Eine Änderung der für das PUR. geltenden Bestimmungen ist nicht notwendig. Damit befinden wir uns in Übereinstimmung mit dem Ergebnis der Verhandlungen des 34. Deutschen Juristentages [1].

2. Derselbe Beschluss bezeichnet jedoch eine positivrechtliche Regelung des für die PU. geltenden Rechts als erwägenswert. Die darin enthaltene Anregung ist positiv zu beurteilen.

Notwendig ist nicht eine Änderung des materiellen Rechts, sondern die Sicherung der Beachtung des geltenden Rechts. Dies ist zur Vermeidung der befürchteten Kollisionen in den meisten Fällen ausreichend.

Es kann nicht von der Hand gewiesen werden, dass die Ermittlung des für die PU. geltenden Rechts angesichts der allzu knappen Regelung in der Verfassung nur mit gewissen Schwierigkeiten, jedenfalls nicht ohne eingehende rechtswissenschaftliche Arbeit möglich ist.

---

1) Niederschrift 34.DJT., II, S.192 (Ziff.3)

Es kann auch nicht bestritten werden, dass die Ergebnisse rechtstheoretischer wissenschaftlicher Arbeiten für den parlamentarischen Praktiker nicht notwendig die gleiche Überzeugungskraft besitzen wie das geschriebene Recht, welches Auslegungs- und Gültigkeitszweifeln einen geringeren Spielraum lässt.

Die damit empfohlene positivrechtliche Regelung, deren Inhalt in den anschliessenden Leitsätzen wiedergegeben ist, kann sich in allen wesentlichen Punkten auf die Wiedergabe des geltenden Rechts beschränken. Insofern stellen die folgenden Leitsätze zugleich eine Zusammenfassung der Ergebnisse dieser Arbeit dar.

3. Über das geltende Recht gehen die Leitsätze nur in den Einzelfragen hinaus, deren zusätzliche Regelung in den beiden vorigen Abschnitten dieser Arbeit als empfehlenswert begründet wurde, nämlich in Hinsicht auf

1) die Angabe des Untersuchungszweckes im Einsetzungsbeschluss (Nr.2e der Leitsätze S.196 ff),
2) die Ausschliessung der Öffentlichkeit (Nr.3c,d),
3) die Aussetzung des Verfahrens (Nr.25),
4) die Aussagegenehmigung von Beamten (Nr.11c,d),
5) die Aktenherausgabe (Nr.16c,d),
6) die Vernehmung von Ausschussmitgliedern (Nr.20b),
7) den Schlussbericht (Nr. 26 d,e).

4. Die vorgeschlagene positiv-rechtliche Regelung kann, wenn der ihr zugedachte Zweck erreicht werden soll, nur in der Form eines Gesetzes erfolgen. Geschäftsordnungsmässige Bestimmungen würden nur das Parlament selbst binden. Es bedarf jedoch der rechtswirksamen Bindung der beteiligten Privatpersonen und Staatsorgane. Diese Wirkung kann nur durch ein förmliches Gesetz erzeugt werden. Die Zuständigkeit des Bundestages hierzu besteht aus der Natur der Sache.

D

L e i t s ä t z e

zu einem Gesetz über das Parlamentarische Untersuchungsverfahren

Die nachstehenden Leitsätze fassen die in der vorliegenden Arbeit hinsichtlich des geltenden Rechts erzielten Ergebnisse zusammen. Nur soweit sie jeweils den Zusatz "Ergänzende Empfehlung" tragen, gehen sie über das geltende Recht hinaus.

1. Zulässigkeit parlamentarischer Untersuchungen

Die Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses ist zulässig, wenn die beantragte Untersuchung geeignet ist, einen durch das Grundgesetz oder durch ein anderes Gesetz vorgesehenen förmlichen Beschluss des Bundestages vorzubereiten.

2. Der Einsetzungsbeschluss

a) In dem Einsetzungsbeschluss des Bundestages ist der durch die parlamentarische Untersuchung zu erforschende Sachverhalt genau zu bestimmen (Beweisthema).

b) Eine Bezeichnung bestimmter zu erhebender Beweise oder zu verwendender Beweismittel, wie auch eine Beschränkung derselben (z.B. Ausschluss der Zeugenvereidigung) ist zulässig.

c) Einem bereits bestehenden Ausschuss können die Rechte eines Untersuchungsausschusses verliehen werden.

d) Eines Plenarbeschlusses bedarf es auch dann, wenn der Einsetzungsantrag gemäss Art.44 Abs.1 (2.Alternative) GG von der qualifizierten Minderheit eingebracht worden ist. Dieser Antrag kann nur mit der Begründung abgelehnt werden, dass die beantragte Untersuchung unzulässig sei.

e) Zusätzliche Empfehlung:

In dem Einsetzungsbeschluss ist die parlamentarische Entscheidung, zu deren Vorbereitung die Untersuchung dienen soll (Untersuchungszweck), anzugeben.

3. Öffentlichkeit der Beweisaufnahme

a) Die Öffentlichkeit der Beweisaufnahme kann auch ohne die Voraussetzungen des § 172 GVG ausgeschlossen werden.

b) Wird die Öffentlichkeit ausgeschlossen, so kann der UA. ein befristetes oder unbefristetes Schweigegebot für alle Anwensenden beschliessen (vgl. § 174 II GVG).

c) Zusätzliche Empfehlungen:

Die Öffentlichkeit soll ausgeschlossen werden, wenn die Besorgnis begründet erscheint, dass das vorzeitige Bekanntwerden der Ergebnisse der parl. Beweisaufnahme die Wahrheitsfindung in einem denselben Sachverhalt betreffenden Gerichtsverfahren beeinträchtigt.

In diesen Fällen hat der UA. ein Schweigegebot zu erlassen.

d) Das Schweigegebot des UA. wird der Strafsanktion des Art.II des Reichsgesetzes vom 5.4.1888 unterstellt.

4. Umfang der Beweisaufnahme

a) Der UA. hat zur Erforschung der Wahrheit die Beweisaufnahme von Amts wegen auf alle Tatsachen und Beweismittel zu erstrecken, die für die Beschlussfassung des Bundestages von Bedeutung sind (vgl. § 244 II StPO).

b) Die Beweisaufnahme darf nicht über die im Einsetzungsbeschluss getroffenen Bestimmungen ausgedehnt werden. Ggf. hat der UA. auf einen ergänzenden Beschluss des Bundestages hinzuwirken.

c) Zur Stellung von Beweisanträgen sind nur der Bundespräsident, der betroffene Bundes- oder Landesrichter und der betroffene Abgeordnete berechtigt, wenn die parl. Untersuchung zur Vorbereitung eines Präsidenten- bzw. Richteranklagebeschlusses bzw. eines Immunitätsaufhebungsbeschlusses (Art.61; 98 II, V; 46 II - IV GG) eingeleitet ist. Über diese Beweisanträge entscheidet der UA. nach den Grundsätzen des § 244 Abs.2-6 StPO durch Beschluss.

d) In anderen Fällen ist ein Beweisantragsrecht (auch der antragstellenden Minderheit) nicht anzuerkennen.

5. Beweisaufnahme durch Unterausschüsse

Der UA. kann Unterausschüsse zur Erhebung bestimmter Beweise einsetzen. Dabei sind die Beweisthemen und die zu erhebenden Beweise genau zu bezeichnen.

6. Beweismittel

a) Der Untersuchungsausschuss kann Beweis erheben durch
   1) die eidliche oder uneidliche Vernehmung von Zeugen,
   2) das eidliche oder uneidliche Sachverständigengutachten,

3) die Einnahme des Augenscheins,
4) den Urkundenbeweis.

b) Der UA. hat auch die Befugnis zur Abnahme eidesstattlicher Versicherungen.

7. Zeugenbeweis

a) Durch den Untersuchungsausschuß ordnungsgemäß geladene Zeugen sind zum Erscheinen und zur Aussage verpflichtet.

b) Auf die Erhebung des Zeugenbeweises in der parlamentarischen Untersuchung sind anzuwenden

§ 48 StPO (Zeugenladung)
§ 49,50 StPO (Vernehmung des Bundespräsidenten von Regierungsmitgliedern etc.)
§ 57 StPO (Eidesbelehrung)
§ 58 " (Einzelvernehmung etc.)
§ 68 " (Vernehmung zur Person)
§ 68a " (Verbot entehrender Fragen)
§ 69 " (Vernehmung zur Sache)
§ 71 " (Zeugengebühren)

8. Vereidigung von Zeugen

a) Zeugen sind auf Erfordern des UA. verpflichtet, ihre Bekundungen zu beeiden.

b) Die Vereidigung von Zeugen soll nur erfolgen, wenn der Eid als Mittel zur Herbeiführung einer wahren Aussage über einen für die Beschlussfassung des Parlaments erheblichen Punkt erforderlich erscheint.

c) Im übrigen sind anzuwenden

§ 59,Satz 1 StPO (Einzeleid, Nacheid)
§ 60 StPO (Eidesunfähigkeit)
§ 66c - 66e StPO (Form der Vereidigung)
§ 67 StPO (Berufung auf den früheren Eid)

9. Strafbarkeit falscher eidlicher oder uneidlicher Aussagen und eidesstattlicher Versicherungen

a) Der UA. ist eine zur Abnahme von Eiden und von eidesstattlichen Versicherungen zuständige Stelle. Falsche eidliche und uneidliche Aussagen und falsche eidesstattliche Versicherungen sind strafbar nach Massgabe der §§ 153 ff. StGB.

b) Hierauf ist in der Belehrung gemäß § 57 StPO hinzuweisen.

10. Auskunftsverweigerungsrecht

a) Das Recht zur Auskunftsverweigerung in der parlamentarischen Untersuchung steht den Zeugen aus den in § 55 StPO genannten Gründen (Gefahr strafgerichtlicher Verfolgung) und den in § 53 Abs.1 Ziff.1, 3 und 5 und § 53 a StPO bezeichneten Personen zu.

b) Das Zeugnisverweigerungsrecht gemäss § 52 und § 53 Abs.1 Ziff.2 StPO steht nur den Angehörigen (bzw. dem Verteidiger) eines Präsidenten, Richters oder Abgeordneten zu, gegen den eine PU. zur Vorbereitung eines Beschlusses gemäß Art.62; 98 II,V; 46 II-IV GG eingeleitet ist.

c) Diese Beschränkung des Auskunftsverweigerungsrechtes gilt auch für das Weigerungsrecht des Sachverständigen (§ 76 StPO), das Herausgabeweigerungsrecht (§ 95 Abs.2 Satz 2 StPO) und die Beschlagnahmefreiheit (§ 97 StPO).

d) Im übrigen ist § 56 StPO (Glaubhaftmachung des Weigerungsgrundes) anzuwenden.

11. Vernehmung von Richtern, Beamten und Verwaltungsangestellten

a) Eine Vernehmung von Richtern über die Beratung einer richterlichen Entscheidung ist unzulässig.

b) Hinsichtlich der Vernehmung von Beamten etc. über Amtsgeheimnisse sind die Bestimmungen des § 54 StPO und die dort in Bezug genommenen beamtenrechtlichen Bestimmungen (Aussagegenehmigung) zu beachten.

Zusätzliche Empfehlungen:

c) Die Verweigerung einer Aussagegenehmigung ist für den Untersuchungsausschuss nur dann verbindlich, wenn sie für Bundesbeamte von der Bundesregierung, für Beamte der Länder (und der der Aufsicht der Länder unterstellten Behörden) von der Landesregierung erklärt ist. Die Weigerungsgründe sind dem Untersuchungsausschuss mitzuteilen. Die Mitglieder des Untersuchungsausschusses sind zur Geheimhaltung dieser Gründe verpflichtet.

d) Ein Beamter kann sich nicht auf seine Schweigepflicht berufen, wenn das Bundesverfassungsgericht mit einer Mehrzahl von zwei Dritteln der Stimmen auf Antrag des Untersuchungsausschusses die Verweigerung der Aussagegenehmigung für unbegründet erklärt (vgl. § 28 Abs.2 Satz 2 BVerfGG).

12. Stellung des "Beschuldigten" in der PU.

a) Nicht als Zeuge, sondern nach Massgabe des § 136 StPO sind in der PU. zu hören der betroffene Präsident, Richter oder Abgeordnete, gegen den die Untersuchung zur Vorbereitung eines Beschlusses gemäß Art.62; 98 II,V; 46 II-IV GG eingeleitet ist.

b) Diese Personen sind nicht zur Anwesenheit während der Beweisaufnahme verpflichtet. Ihre Vorführung kann

nicht angeordnet werden.

c) Diesen Personen steht das Beweisantragsrecht (§§ 219, 244 StPO) und das Fragerecht (§ 240 Abs.2 StPO) zu.

d) Der in einem gleichzeitig schwebenden Strafverfahren Beschuldigte kann als Zeuge vernommen werden. Er ist auf sein Zeugnisverweigerungsrecht gemäß § 55 StPO besonders hinzuweisen. (Er soll nicht vereidigt werden).

13. Zeugniszwang

a) Säumige, nicht aussage- oder eidesbereite Zeugen und Sachverständige und nicht herausgabebereite Personen können (entsprechend §§ 51 I, 70 I, 77, 95 I StPO) durch Beschluss des Untersuchungsausschusses mit einer Ordnungsstrafe in Geld belegt werden.

b) Die Anordnung der Ersatzhaft und der Zwangshaft in den Fällen der §§ 51 I, 70 I und II StPO ist unzulässig.

c) Die Vorführung eines Zeugen gemäss § 51 I StPO ist zulässig.

d) Im übrigen sind die Bestimmungen des § 51 Abs.1 u.2; § 70 Abs.3 StPO anzuwenden.

14. Sachverständigengutachten

a) Auf das dem Untersuchungsausschuss zu erstattende Sachverständigengutachten sind anzuwenden:

§ 72 StPO (Zeugenvorschriften)
§ 73 " (Auswahl)
§ 75 " (Erstattungspflicht)
§ 76 " (Weigerungsrecht)
§ 78 " (Leitungsbefugnis)
§ 80 " (Vorbereitung des Gutachtens)

d) Bezüglich der Vereidigung des Sachverständigen findet § 79 StPO mit der Massgabe Anwendung, dass ein Vereidigungsantragsrecht des Betroffenen etc. (§ 79 Abs.1 Satz 2) ausgeschlossen ist.

c) Die Ablehnung von Sachverständigen (§ 74 StPO) findet nicht statt.

15. Urkundenbeweis

a) Der Urkundenbeweis kann durch Verlesung der Urkunden geführt werden. Anstelle dessen genügt es, die Urkunden den Mitgliedern des UA. zugänglich zu machen.

b) Die Herausgabepflicht gemäß § 94 StPO besteht bezügl. solcher Urkunden, die als Beweismittel für die parlamentarische Untersuchung benötigt werden. Sie bezieht sich nicht auf Gegenstände, die dem Brief- und Postgeheimnis (Art.10 GG) unterliegen.

16. Vorlage von Urkunden oder Akten durch Behörden

a) Das Akteneinforderungsrecht wird durch die Weigerungserklärung der zuständigen obersten Dienstbehörde gemäss § 96 StPO ausgeschlossen.

Zusätzliche Empfehlungen:

b) Die Erklärung gemäss § 96 StPO kann, wenn es sich um Akten von Bundesbehörden handelt, nur durch die Bundesregierung abgegeben werden. Wenn es sich um Akten von Landesbehörden oder von Behörden handelt, die der Aufsicht eines Landes unterstehen (z.B. solche der kommunalen Selbstverwaltung), kann die Erklärung nur durch die Landesregierung abgegeben werden. Die Weigerungsgründe sind dem Untersuchungsausschuss mitzuteilen.

Die Mitglieder des Untersuchungsausschusses sind zur Geheimhaltung dieser Gründe verpflichtet.

c) Die um Aktenüberlassung ersuchte Behörde kann sich auf ihr Weigerungsrecht nicht berufen, wenn das Bundesverfassungsgericht auf Antrag des Untersuchungsausschusses die Weigerungserklärung der Bundesregierung bzw. der Landesregierung mit zwei Dritteln der Stimmen für unbegründet erklärt (vgl. § 28 Abs.2 Satz 2 BVerfGG).

17. Beschlagnahme

a) Die Beschlagnahme ist nur zur Herbeischaffung benötigter Urkunden und Augenscheinsobjekte zulässig.

b) Unzulässig ist die Beschlagnahme von Gegenständen, die dem Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis gemäss Art.10 GG unterliegen.

c) Die Durchsuchung ist in jedem Falle unzulässig.

18. Augenscheinsbeweis

a) Unzulässig ist der Augenscheinsbeweis in den Formen der
§§ 81a - 81d StPO (Körperliche Untersuchungen etc.)
§§ 87 - 91 " (Leichenschau etc.)

b) Im übrigen ist die Bestimmung des § 86 StPO (Feststellung des Sachbestandes) anzuwenden.

19. Verhandlungsleitung

a) Die Leitung der Beweisaufnahme obliegt dem Ausschussvorsitzenden.

b) Die Ausschussmitglieder haben das Recht, Fragen an die Zeugen und Sachverständigen zu richten. Beanstandet ein anderes Ausschussmitglied die Frage, so hat der Ausschuss über die Zulassung der Frage zu beschliessen.

20. Ablehnung und Ausschliessung von Ausschussmitgliedern

a) Eine Ablehnung und Ausschliessung von Ausschussmitgliedern findet nicht statt.

Zusätzliche Empfehlung:

b) Ein Ausschussmitglied soll abberufen werden, wenn es als Zeuge durch den Ausschuss vernommen worden ist. (entspr. § 22 Ziff.5 StPO).

21. Sitzungspolizei

a) Die Aufrechterhaltung der Ordnung in der Beweisaufnahme obliegt dem Ausschussvorsitzenden (§ 176 GVG).

b) Auf Beschluss des Ausschusses können die die Ordnung der Beweisaufnahme störenden Zeugen, Sachverständigen und bei der Beweisaufnahme nicht beteiligten Personen gemäss § 177 GVG aus dem Verhandlungsraum entfernt werden.

c) Bei Ortsterminen können die die Ordnung der Beweisaufnahme vorsätzlich störenden Personen auf Beschluss des Ausschusses festgenommen und bis zur Beendigung des Ortstermines, jedoch nicht über den nächstfolgenden Tag hinaus, festgehalten werden (§ 164 StPO).

d) Gegen Zeugen, Sachverständige und andere bei der Beweisaufnahme nicht beteiligten Personen, die sich in der Beweisaufnahme einer Ungebühr schuldig machen,

kann der Ausschuss durch Beschluss eine Ordnungsstrafe in Geld verhängen (§ 178 GVG).

e) Die Befugnis zur Anordnung der Haft im Falle des § 177 GVG und zur Verhängung einer Haftstrafe im Falle des § 178 GVG steht dem Untersuchungsausschuss nicht zu.

f) Im Falle der Begehung strafbarer Handlungen innerhalb der Beweisaufnahme obliegen dem Ausschuss die Verpflichtungen und Befugnisse gemäss § 183 GVG (Tatbestandsfeststellung, Protokollübersendung, Festnahme).

22. Rechtshilfe

Die gemäss § 157 GVG zuständigen Amtsgerichte sind verpflichtet, dem Ersuchen des Untersuchungsausschusses um Erhebung bestimmter Beweise zu entsprechen. §§ 158, 159 GVG sind anwendbar.

23. Amtshilfe

a) Die örtlich zuständigen Polizeidienststellen sind verpflichtet, auf Ersuchen des UA.

1) Zeugen gemäß § 51 V StPO vorzuführen,
2) Beschlagnahmen gem. § 94 StPO durchzuführen,
3) störende Personen gem. § 177 GVG zu entfernen und
4) gem. § 164 StPO festzunehmen und festzuhalten.

b) Die örtlich zuständigen Behorden der Staatsanwaltschaft vollstrecken vom Untersuchungsausschuss gem. §§ 51, 70, 77, 95 StPO und § 178 GVG verhängte Ordnungsstrafen.

24. Rechtsmittel

a) Für die Rechtsmittel innerhalb des Rechtshilfeverfahrens gelten die Bestimmungen des § 159 GVG.

b) Zwangsmittel und Strafen anordnende Beschlüsse der Untersuchungsausschüsse unterliegen der gerichtlichen Nachprüfung gem. Art.19 IV GG.

25. Aussetzung des Verfahrens

a) Das parl. Untersuchungsverfahren kann ausgesetzt werden, wenn eine alsbaldige Aufklärung des Sachverhaltes in einem bereits anhängigen Gerichtsverfahren gewährleistet erscheint.

Zusätzliche Empfehlung:

b) Das parl. Untersuchungsverfahren soll ausgesetzt werden, wenn die Besorgnis begründet erscheint, dass die Durchführung der parl. Beweisaufnahme die Wahrheitsfindung in einem denselben Sachverhalt betreffenden Gerichtsverfahren auch bei dem Ausschluss der Öffentlichkeit (gem. Nr. 3 c) beeinträchtigt.
Dies gilt nur, wenn die Aussetzung des parl. Untersuchungsverfahrens einem Bedürfnis des Bundestages auf alsbaldige Sachverhaltsfeststellung nicht zuwiderläuft.

c) Über die Aussetzung beschliesst der Bundestag auf Antrag des Untersuchungsausschusses.

d) Ist die Einsetzung des parl. Untersuchungsausschusses auf Antrag einer Minderheit beschlossen worden, so bedarf die Verfahrensaussetzung der Zustimmung der Antragsteller.

26. Der Schlussbericht des Untersuchungsausschusses

a) Die Erhebungen des Untersuchungsausschusses sind zu beenden, wenn
   a) die in dem Einsetzungsbeschluss bezeichneten Beweise erhoben sind oder

b) der in dem Einsetzungsbeschluss bezeichnete Sachverhalt in einer zur Beschlussfassung des Bundestages hinreichenden Weise aufgeklärt ist oder

c) eine weitere Aufklärung des Sachverhaltes sich als nicht möglich erweist oder

d) der Bundestag die Einstellung der Ermittlungen beschliesst.

b) Nach Beendigung seiner Erhebungen berichtet der Untersuchungsausschuss dem Bundestag schriftlich über das Ergebnis derselben (Schlussbericht). Der Schlußbericht hat eine zusammenhängende Darstellung der für erwiesen erachteten Tatsachen zu enthalten. Der Untersuchungsausschuss kann in seinem Schlussbericht Anträge für die durch den Bundestag im Hinblick auf das Untersuchungsergebnis zu fassenden Beschlüsse stellen.

c) Der Schlussbericht hat sich einer rechtlichen Würdigung der im einzelnen untersuchten Sachverhalte zu enthalten.

Zusätzliche Empfehlungen:

d) Ergeben die Ermittlungen Anhaltspunkte für den Verdacht strafrechtlicher oder dienstrechtlicher Vergehen, so kann der Ausschussvorsitzende die für die Einleitung eines entsprechenden Verfahrens zuständige Behörde durch Übersendung eines Protokollauszuges unterrichten. Angaben darüber, ob dies geschehen ist, sind nicht in den Schlussbericht aufzunehmen.

e) Mitglieder des Untersuchungsausschusses sind nicht befugt, vor der Erstattung des schriftlichen Schlussberichtes über die Untersuchungsergebnisse in der Öffentlichkeit zu berichten.

A n h a n g

Übersicht und Fundstellenverzeichnis

seit 1919 in Deutschland
eingeleiteter parlamentarischer
Untersuchungen

I. Deutscher Reichstag 1919 - 1932

II. Landtage 1919 - 1932 (Auszug)

III. Deutscher Bundestag 1950 - 1954

IV. Landtage 1946 - 1954

1. Bayern
2. Bremen
3. Hamburg
4. Niedersachsen
5. Nordrhein-Westfalen
6. Rheinland-Pfalz
7. Schleswig-Holstein
8. Württemberg-Baden
9. Württemberg-Hohenzollern

I. PARLAMENTARISCHE UNTERSUCHUNGEN DES DEUTSCHEN REICHSTAGES 1919/32

		RT-Drucksachen Nr.	Sten. Sitzungsberichte S.
Erste Wahlperiode (1920-1924)			
(1)	Weltkriegsursachen	---	192
(2)	Vorwürfe gegen Reichsminister Hermes	761, 1033 5485	2332
(3)	Grubenunglück auf Zeche Mont Cenis	2268, 4300	4079
(4)	Massenunglück in Oppau	2706, 2707 6402	4616
(5)	Mißstände in den Strafanstalten	3036, 3115	5140, 5366
(6)	Vorwürfe gegen die Reichswehr	4816, 5556	8731
(7)	Maßnahmen der Reichsregierung und der Reichsbank zur Stützung der Mark	5776	10957
Zweite Wahlperiode (1924-1928)			
(1)	Weltkriegsursachen	---	706 c
Dritte Wahlperiode (1928-1932)			
(1)	Weltkriegsursachen	1192, 2331 4124	58, 3272 10783, 13619
(2)	Entschädigung an Ruhrindustrielle	478, 583 589, 3615	853 c
(3)	Kredite aus öffentlichen Mitteln an Barmat, Kutisker usw.	68, 4161	55, 85
(4)	Hinterziehungen b.d. Branntwein-Monopolverwaltung	1341	4225 C 4435 B 4449 C

		RT-Druck-sachen Nr.	Sten.Sitzungs-Berichte S.
(5)	Femeorganisationen und Fememorde	1625	5117 D 5142 B 3237 B
(6)	Grubenunglück auf Zeche Dorstfeld	921	1987 C 1992

Vierte Wahlperiode (1932)

Weltkriegsursachen	247	236

Fünfte Wahlperiode (1932)

Roggen- und Flockenstützungsaktion	360,409, 429	1080
Vorgänge bei der Reichstags-auflösung am 12.9.1932 1)		

---

1) Kein durch das Reichstagsplenum eingesetzter Untersuchungs-ausschuss, sondern ein "selbstkonstituierter UA", nämlich durch den "Ausschuss zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Reichsregierung für die Zeit ausserhalb der Tagung und nach Beendigung einer Wahlperiode" gem. Art.34 Abs.2 WV, dem gem. Abs.3 die Rechte eines Untersuchungsaus-schusses zustehen. (Nachweise bei Poetzsch-Heffter, Jahrb.d. Öff. Rechts. Bd.21 S.86-89)

II. PARLAMENTARISCHE UNTERSUCHUNGEN DEUTSCHER LANDTAGE 1919/32 (Auszug)

Preussischer Landtag II. Wahlperiode

	LT-Drucks. Bd. I Nr.	Sten. Sitzungs-Berichte S.
Kreditgewährung der Preuss. Staatsbank an ausländische Konzerne (Preuss. Barmat-Ausschuss)	58,248 262,298, 318,319, 339,347,360, 395,425,426, 1222,1377	100,102
Vorkommnisse bei der Preuss. Landes-pfandbriefanstalt	170,172	417,418
Strafverfahren und Untersuchungshaft-vollzug im Falle des Reichsministers a.D. Höfle	528,9330	1548
Preuss. Fememordausschuss	3345	8207
Bergarbeiter-Ausschuss	--	9073

Württembergischer Landtag (1922)

Vorwurf des Amtsmißbrauchs durch Minister Keil	Beilagen Bd. 3/853	Sitzungen v. 27.7. 4.8.1922 S. 3405,3419, 3598

Sächsischer Landtag (1923 - 1925)

Amtstätigkeit des früheren Justizministers Zeigner	LT. Drucks. Nr. 576
Amtstätigkeit des früheren Finanzministers Böttcher	314,1484

	LT.-Drucks. Nr.
Beziehungen zwischen der früheren sächsischen Regierung und den Gebrüdern Barmat	469

Thüringischer Landtag (1925)

	LT.Drucks.	Sitzung v.
Gesetzlichkeit und Lauterkeit von Polizeimassnahmen unter der Amtsführung des Staatsministers Dr.Sattler	Nr.285	16.7.1925 S.4538 ff.

Hessischer Landtag (1925)

	Sitzung v.
Verluste des Hessischen Staates durch den Himmelsbach-Konzern	24.3.1925 S.60

III. PARLAMENTARISCHE UNTERSUCHUNGEN DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES (1950-54)

	BT.-Drucks. Nr.	Sten. Sitzungs-Berichte S.
(1) Einfuhren in die Bundesrepublik (BT-Ausschuss Nr.40)	381, 1596	1103 C 3973 B
(2) Kraftstoffvertrieb (BT-Ausschuss Nr.41)	541, 4675	1244 C
(3) Auftragsvergebung für Bundesbauten in Bonn (BT-Ausschuss Nr.42)	199, 443, 374, 578, 523, 2275, 3626	932 A 692 B 1501 D 6054 D 10356 A
(4) Grubenkatastrophe auf Zeche Dahlbusch (BT-Ausschuss Nr.43)	980, 1068	2581
(5) "Spiegelaffäre" (Vorwürfe gegen Abgeordnete wegen der Stimmabgabe für die Bestimmung der vorl. Bundeshauptstadt) (BT-Ausschuss Nr.44)	1397 2274	3288 D 5897 B 5961-63 D
(6) Entwendung vertraulicher Dokumente aus dem Bundeskanzleramt (BT-Ausschuss Nr.45)	2655	6821 B
(7) Mißstände in der Bundesverwaltung ("Platow-Affäre") (BT-Ausschuss Nr.46)	2657 3081	6821 8362 ff
(8) Personalpolitik im Auswärtigen Amt (BT-Ausschuss Nr.47)	2680, 3211, 3465, 3947, 4154	7035 C, 10750 A 11718 C, 8799 D
(9) Einstellung von Schwerverletzten bei den Bundesdienststellen (BT-Ausschuss Nr.49)	3645, 4609	10 335 B 14 119 B

IV. PARLAMENTARISCHE UNTERSUCHUNGEN DEUTSCHER LANDTAGE (1946-54)

Bayerischer Landtag	LT-Drucks. Beilagen Bd. u.Nr.	Sten.Sitzungs-berichte, Bd. u. S.
(1) Vorwürfe gegen die Abg. Höllerer und Strasser		I 497
(2) Mißstände im Innen-ministerium	I 353 I 386	I 549 I 572
(3) Einmischung von Angestellten des Sonderministeriums in die Regierungsbildung	I 17,26 I 862	I 134
(4) Mißstände im Wirtschafts-ministerium	I 16	I 134
(5) Verhältnisse in der Landpolizei	II 1186	II 1070
(6) Vorgänge im Landwirtschafts-ministerium	II 1208	II 1556
(7) Verkehrsfragen	II 970 VI 3587	II 890 VI 166,515
(8) Vorgänge beim Bau der Häuser der Staatsforstverwaltung		IV 892,934, 952
(9) "Affäre Auerbach"		III 2009,2039 V 1500
(10) Residenztheater	II 1169 II 1420	II 40 II 51 II 182
(11) Staatsbürgschaften für Filmkredite	II 1359 II 1685 V 4103	II 415 II 466 II 476 IV 1454 V 1103 V 1311
(12) Einstellungen in die Bereit-schaftspolizei	II 1522 II 1827 II 2045	II 992

Bremische Bürgerschaft (1946-1953)

(1) Ursachen der Brückenkatastrophen	UA.Bericht	Nr.1
(2) Vorgänge bei der "Weser-Flug-Gesellschaft"	"	" Nr.2
(3) "Gerüchte um Senator Wolters"	"	" Nr.3
(4) Schulspeisung	"	" Nr.16
	Sten.Ber.	S.49,62,127,299,464,466

Hamburgische Bürgerschaft (1946 - 1953)

Untersuchung nationalsozialistischer Korruptionsfälle	2.Sitzung	v.8.3.46 S.14

Niedersächsischer Landtag (1947 - 1954)

	LT-Drucksachen-Nr.	Tätigkeitsberichte S.
(1) Verhältnisse im Milch-, Fett- und Eierwirtschaftsverband	347,388, 1034,1286, 1440	70,208,210,212
(2) Verpachtung von Domänen	1976,2043, 2677	82,84,218
(3) Übertritt von Abgeordneten zur SRP	2573,2679	90
(4) Personalpolitik der Landesregierung	1063,1194	Sten.Ber.S. 2542,2545, 2756,3389, 3841,4215, 4920,5633-5681

N o r d r h e i n - W e s t f ä l i s c h e r

L a n d t a g (1947 - 1954)

I. Wahlperiode

	LT-Drucksache Nr.	Sten.Berichte Sitzung/Seite
(1) Lebensmittelverderb bei der Hochwasserkatastrophe in Köln	236,748 316	34/87 34/136 44/432 48/627
(2) Zementschiebungen im Kreise Beckum		67/1225 ff.
(3) Versorgung der Bevölkerung mit Schlachtfetten	798,1213	74/1482 ff.
(4) Verhalten der Polizei in Düren (Streik in Fa.Heimbach) und Düsseldorf (Massenkundgebung der Kriegsopfer)	1110,1345	104/2772
(5) Vorwürfe des Abg. Dr.Müller gegen die Landesregierung	1153,1558	101/2613 ff 106/2895 107/2958 125/4196 f

II. Wahlperiode

(6) Überprüfung des gegen Dr.Watz schwebenden Strafverfahrens	107	15/111 ff 16/149 f 111/3313 123/4074 123/4094
(7) Überprüfung der gegen das Landesernährungsamt Unna erhobenen Vorwürfe	189	15/111 ff 27/ 99 ff
(8) Überprüfung der personellen Zusammensetzung, Arbeitsweise und Urteile des Spruchgerichts in Bielefeld	448,453	48/609 48/627 102/3803
(9) Überprüfung der in der Presse aufgegriffenen Korruptionsfälle der Landesverwaltung		9/189 14/405 25/828 90/3372 f 72/2713 93/3492

Landtag von Rheinland-Pfalz (1947 - 1954)	LT-Drucksachen Abt/Nr.	Sten.Berichte Sitzung/Seite
(1) UA. in Immunitätsangelegenheiten	I/26 II/336	
(2) Untersuchung der Hofbegehungen und Grossrazzien	I/40	
(3) Untersuchung des Explosionsunglücks in Ludwigshafen	I/53 II/547	
(4) Untersuchung der Vorgänge um den Erwerb und den Bau des Hauses der Landesregierung in Bonn		35/1117 ff
(5) Förderung des sozialen Wohnungsbaus	II/401 II/389	29.Sitzung
(6) Überprüfung der Rechtmässigkeit der gestellten Elternanträge auf Einrichtung von Konfessionsschulen	II/648	46/1558 48/1627 ff

Landtag von Schleswig - Holstein (1946 - 1954)	LT-Sten-Berichte Wahlperiode/Tagung/Seite
(1) Überprüfung der Zulassung zum Studium	I/5/80,133
(2) UA. zur Frage der Euthanasie	I/ 7 / 15
(3) Klärung der gegen den Landtagspräsidenten Ratz erhobenen Vorwürfe	IV / 7 / 347 ff IV / 9 / 318 ff IV / 9 / 451 IV /14 / 49 ff, 298

Landtag von Württemberg-Baden (1946 - 1950)	LT-Drucks. Beilagen	Sten.Berichte Sitzung/Seite
(1) Überprüfung der Zustimmung zum Ermächtigungsgesetz v. 23.3.1933	1, 77	1 / 7 4 / 62 16 / 313
(2) Nachprüfung der Reifenverteilung durch das Landeswirtschaftsamt Stuttgart	257 667	38 / 911 39 / 943 85 /2078
(3) Klärung der Anschuldigungen gegen den Direktor der Landespolizei Dr. Kienle	751 1033	88 /2163 117 /2850
(4) Feststellung der Unregelmässigkeiten im Landeswirtschaftsministerium	1339 1683	138/3417 138/3438 170/4271

Landtag von Württemberg-Hohenzollern (1947 - 1952)	
Prüfung der Vorgänge bei der Übernahme der Chiron-Werke in Tuttlingen durch Fritz Kiehn in Trossingen	89.Sitzung v. 2.8.1950 Sten.Ber. S. 1745

L e b e n s l a u f

Am 12.6.1920 als Sohn des Rektors Friedrich Halstenberg und dessen Ehefrau in Werfen Krs. Herford geboren besuchte ich 4 Jahre lang die Volksschule in Werfen und 8 Jahre lang die Oberschule für Jungen (Realgymnasium) in Bünde. An dieser Anstalt bestand ich am 8.3.1938 die Reifeprüfung.

Dem Arbeitsdienst gehörte ich vom 3.4. bis zum 1.11.1938, anschliessend dem Heere bis zu meiner nach zweimaliger Verwundung erfolgten Entlassung am 16.3.1945 an.

Ich studierte Rechtswissenschaft zunächst während eines Lazarettaufenthaltes vom Trimester 1941 bis Wintersemester 1941/42 in Göttingen und nach dem Kriege vom Wintersemester 1945/46 bis Wintersemester 1946/47 in Köln. Als Gasthörer verbrachte ich 4 weitere Semester, davon drei in Bonn (Sommersemester 1949 bis Sommersemester 1950) und ein weiteres in Köln (Wintersemester 1955/56).

Nachdem ich am 27.1.1951 das erste juristische Staatsexamen bestanden hatte, unterzog ich mich in der Zeit vom 17.7. 1951 bis zum 24.2.1955 dem Justizvorbereitungsdienst im Bezirk des Oberlandesgerichtes Köln. Die zweite juristische Staatsprüfung bestand ich am 24.2.1955 in Düsseldorf, mit dem Prädikat "Gut".

Nach Ableistung des Anwärterdienstes für die Anwaltschaft bin ich seit dem 24.12.1955 als Rechtsanwalt in Bonn zugelassen.

Gedruckt vom Walhalla u. Praetoria Verlag, Regensburg
Abt. Rotaprintdrucke