

Reform des Verfahrens parlamentarischer Untersuchungsausschüsse ?

Vom 22. bis 25. September 1964 verhandelte die öffentlich-rechtliche Abteilung des 45. Deutschen Juristentages in Karlsruhe das Thema „Empfiehl es sich, Funktion, Struktur und Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse grundlegend zu ändern?“. Damit befaßte sich 'der Deutsche Juristentag zum zweiten Mal mit Reformproblemen des Verfahrens der Untersuchungsausschüsse. Im Jahre 1926 lautete das Thema des 34. Deutschen Juristentages in Köln: „Empfiehl sich eine Abänderung der Bestimmungen über parlamentarische Untersuchungsausschüsse, um den ungestörten Verlauf des Strafverfahrens und die Unabhängigkeit des Richtertums sicherzustellen?“.

Zwar haben sich die Schwerpunkte der Diskussion in fast vier Jahrzehnten etwas verlagert. 1926 stand das Verhältnis des Verfahrens der Untersuchungsausschüsse zur Rechtsprechung im Vordergrund, heute kreist die Diskussion im wesentlichen um die Ausgestaltung des Verfahrens und der Befugnisse der Ausschüsse. Im Grunde genommen geht es jedoch heute wie damals um die Frage, ob nicht gegen die parlamentarische Ermittlung eines Sachverhalts mit gerichtlichen Mitteln Bedenken bestehen.

Die jüngste Debatte um das Verfahren der Untersuchungsausschüsse war ausgelöst worden durch den sog. Spielbankenprozeß vor dem Landgericht München I, in dem vier bayerische Politiker im August 1959 wegen Meineids zu erheblichen Strafen verurteilt wurden, weil sie vor einem Untersuchungsausschuß des bayerischen Landtags, der mit der Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten bei der Konzessionierung von Spielbanken betraut war, falsche eidliche Aussagen gemacht hatten ¹⁾.

Im Anschluß an den Spielbankenprozeß wurde von verschiedener Seite eine Reform des Verfahrens der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse gefordert. Es wurde ein Widerspruch darin gesehen, daß die Untersuchungsausschüsse einen Sachverhalt mit gerichtlichen Mitteln aufklären, ihre Einsetzung aber nicht auf rechtlichen, sondern auf politischen Erwägungen beruhe. Die zwangsläufige Konsequenz hiervon sei, daß die Mitglieder der Untersuchungsausschüsse mit gerichtlichen Mitteln ein politisch willkommenes Ergebnis anstatt der Wahrheit zu ermitteln suchten. So werde u. a. die Eidesabnahme im politischen Kampf mißbraucht.

Um diesem vermeintlichen Mißstand zu begegnen, soll nach Auffassung der Gegner der derzeitigen Regelung des Untersuchungsverfahrens der Vorsitz im Untersuchungsausschuß unabhängigen Richtern, die nicht Mitglieder der Parlamente sind, übertragen

1) BGH in NJW 1960/1965.

werden. Hilfsweise soll die Beweiserhebung oder wenigstens die Eidesabnahme den Gerichten übertragen werden.

Diese Angriffe mißachten jedoch das Wesen der Untersuchungsausschüsse. Denn Untersuchungsausschüsse sind keine Gerichte. Sie sind Hilfsorgane des Parlaments, deren Aufgabe es ist, eine politische Entscheidung des Plenums vorzubereiten. Die gerichtlichen Mittel sind den Untersuchungsausschüssen nur verliehen, damit sie ihre Aufgabe — die Ermittlung eines Sachverhalts — wirksam erfüllen können. Die Übertragung des Vorsitzes an einen Richter oder eine Richterbank stünde deshalb mit dem politischen Auftrag der Untersuchungsausschüsse in Widerspruch. Auch die Überantwortung der Beweiserhebung oder der Eidesabnahme an den Richter bietet keinen Ausweg. Im einen Falle würde das Verfahren des Ausschusses praktisch bedeutungslos, im anderen würde der Richter, wenn er die Frage, ob eine Vereidigung stattfinden soll oder nicht, zu entscheiden hat, die Beweisaufnahme wiederholen müssen.

Zwar haben sich auch die Landtagspräsidenten bemüht, einen Ausweg aus diesem Dilemma zu finden. Nach Abschnitt VII der von der Konferenz der Landtagspräsidenten am 4. Mai 1961 in Düsseldorf gebilligten Empfehlungen²⁾ soll ein Betroffener, gegen den sich die Untersuchung ausschließlich oder überwiegend richtet, nicht als Zeuge vernommen werden; er soll nach Art eines Beschuldigten angehört werden. Aber auch das steht mit Zweck und Wesen des Verfahrens der Untersuchungsausschüsse in Widerspruch. Die Untersuchungsausschüsse sind nun einmal, wie erwähnt, keine Gerichte, sondern politische Gremien, die mit gerichtlichen Mitteln einen Sachverhalt feststellen. Die Feststellung der Ergebnisse der Ermittlungen ist deshalb auch keine gerichtliche Entscheidung, die der Rechtskraft teilhaftig wäre. Das Verfahren der Untersuchungsausschüsse kennt keinen Kläger und Beklagten im Sinne des Prozeßrechts und keine Beschuldigte, Angeschuldigte oder Angeklagte im Sinne des Strafprozesses. Soll ein Betroffener die Rechtsstellung eines Beschuldigten haben, so muß man ihm alle Rechte des Beschuldigten konsequenterweise gewähren, z. B. das Recht, sich eines Verteidigers zu bedienen und das Recht, Ausschußmitglieder nach den §§ 22 ff. StPO abzulehnen. Das wäre jedoch nicht gerechtfertigt. Die Rechtsstellung des Betroffenen wird durch § 55 StPO, der auf das Verfahren der Untersuchungsausschüsse entsprechend anwendbar ist, genügend gesichert. Auf Grund dieser Vorschrift kann der Betroffene das Zeugnis verweigern, wenn die Beantwortung irgendwelcher Fragen ihn oder einen Angehörigen der Gefahr strafrechtlicher Verfolgung aussetzt. Im übrigen ist nach § 60 Nr. 3 StPO ein Zeuge nicht zu vereidigen, wenn er der Straftat, die Gegenstand der Ermittlung ist, oder der Beteiligung an ihr verdächtig ist oder wenn er wegen dieser Tat bereits verurteilt ist. Der Schutz des Betroffenen wird dadurch vollkommen, daß die Gefahr einer Minister- oder Abgeordnetenanklage durch die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs der Gefahr strafrechtlicher Verfolgung gleichgesetzt wird. Bei der Ermittlung eines Untersuchungsausschusses handelt es sich um ein objektives Verfahren zur Aufklärung eines Sachverhalts; ein Betroffener kann nicht dadurch, daß er in eine Sache verstrickt ist, die Stelle eines Beschuldigten bekommen. Diesem Interessenkonflikt tragen die Vorschriften über die Zeugen- und Eidespflicht bereits genügend Rechnung. Im übrigen läßt sich nicht einfacher beurteilen, ob ein Betroffener wie ein Beschuldigter zu vernehmen ist, als ob ein Zeugnisverweigerungsrecht besteht oder ein die Vereidigung ausschließender Tatbestand vorliegt.

Eine falsche oder bedenkliche Handhabung von Vorschriften sollte deshalb nicht Anlaß sein, einer Reform das Wort zu reden.

Auch neue Rechtsvorschriften werden im Zweifel der Auslegung Schwierigkeiten bereiten. Auch sollte man nicht voreilig glauben, durch Einführung des Rechtsinstituts

2) Der Text ist abgedruckt in *Recht und Organisation der Parlamente*, herausgegeben im Auftrage der interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft, E. Schmidt-Verlag 1958, 2. Bd., 230 105.

des Ombudsmanns³⁾, das die skandinavischen Länder Schweden, Finnland, Dänemark und Norwegen kennen und das sich dort bewährt hat⁴⁾, des Verfahrens der Untersuchungsausschüsse künftig entraten zu können.⁵⁾ Zwar mag die Einführung des Ombudsmannes durchaus geeignet sein, zur Überwachung der staatlichen Gewalt beizutragen. Auch das deutsche Staatsrecht kennt im Wehrbeauftragten eine den skandinavischen Parlamentsbevollmächtigten ähnliche Figur. Aber selbst wenn dieser Parlamentsbeauftragte die öffentliche Meinung und damit auch politische Instanzen zu beeinflussen vermag, so ist doch die Aufklärungsmöglichkeit der Untersuchungsausschüsse auf Grund der ihnen verliehenen gerichtlichen Befugnisse eine ungleich größere.

Im übrigen gibt es auch in anderen demokratischen Ländern Erwägungen, eine dem Ombudsmann ähnelnde Einrichtung zu schaffen, ohne 'daß damit der Gedanke, das parlamentarische Enqueterrecht zu beseitigen, verbunden wäre. Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang auf den Bericht des sog. *Whyatt*-Ausschusses,⁶⁾ eines Ausschusses der englischen Sektion der Internationalen Juristenkommission unter den Vorsitz von Sir *John Whyatt*, aus dem Jahre 1961, der eine dem skandinavischen Ombudsmann ähnelnde Institution für England vorschlägt. Es dürfte wohl niemand in England in diesem Zusammenhang daran gedacht haben, das parlamentarische Enqueterrecht, das zum traditionellen Kernbestand englischer Parlamentspraxis gehört, anzutasten.

Wenn auch an dem Verfahren der Untersuchungsausschüsse demnach grundsätzlich nichts geändert werden darf, so sollte man doch nicht vergessen, daß bislang häufig die Ermittlung eines Sachverhalts durch die Mehrheit eines Ausschusses unmöglich gemacht wurde, wenn der Mehrheit die Aufklärung politisch unangenehm war. Da die Parlamentsgeschäftsordnungen des Bundes und der Länder die Beschlußfassung über Beweis-anträge nicht besonders regeln, entscheidet nämlich die Mehrheit des Ausschusses über die Erhebung von Beweisen. Dadurch kann der Untersuchungszweck vereitelt werden, was zur Folge hat, daß das Recht einer qualifizierten Minderheit, die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verlangen zu können, ausgehöhlt wird. Denn die Macht, die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zu erzwingen, verliert erheblich an Wert, wenn man nicht die Durchführung bestimmter Ermittlungen verlangen kann. Vorbildlich regelt diese Frage allein § 77 Abs. 2 der Geschäftsordnung der *Hamburger* Bürgerschaft. Nach dieser Bestimmung sind Beweise schlechthin zu erheben, wenn es eine qualifizierte Minderheit verlangt.

3) Vgl. hierzu F. Bauer, Brauchen wir einen Ombudsmann? in Gewerkschaftliche Monatshefte 1964, S. 227 ff. und Redeker in DVB1. 1964/221.

4) Hurwitz, Der skandinavische Parlamentsbevollmächtigte, in Staatsbürger und Staatsgewalt, Jubiläumsschrift zum hundertjährigen Bestehen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit und zum zehnjährigen Bestehen des Bundesverwaltungsgerichts, 1963, Bd. I, S. 461 ff.

5) Vgl. Partsch: Empfiehlt es sich, Funktion, Struktur und Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse grundlegend zu ändern? in Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages, Bd. I (Gutachten), S. 192 ff.

6) Vgl. hierzu Aris: Verwaltungskontrolle in England, in Staatsbürger und Staatsgewalt, a.a.O., S. 369 ff. (402 f).

Das 20. Jahrhundert ist mehrfach als das Jahrhundert der Sozialreform bezeichnet worden. Ich betrachte es als das Jahrhundert der sozialen Revolution, in dem die letzten Reste menschlicher Unfreiheit und der Ausbeutung des Menschen durch den Menschen beseitigt werden.

August Bebel an Schlüter, 3. 2.1910