

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 19

Das parlamentarische Untersuchungsrecht in England – Vorbild einer deutschen Reform?

Von

Dr. Burkhardt Ziemske



Duncker & Humblot · Berlin

BURKHARDT ZIEMSKE

**Das parlamentarische Untersuchungsrecht in England –
Vorbild einer deutschen Reform?**

Beiträge zum Parlamentsrecht

Herausgegeben von

Werner Kaltefleiter, Ulrich Karpen, Wolfgang Zeh

in Verbindung mit

Peter Badura, Wolfgang Heyde, Joachim Linck

Georg-Berndt Oschatz, Hans-Peter Schneider

Uwe Thaysen

Band 19

Das parlamentarische Untersuchungsrecht in England – Vorbild einer deutschen Reform?

Von

Dr. Burkhardt Ziemke



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ziemske, Burkhardt:

Das parlamentarische Untersuchungsrecht in England – Vorbild
einer deutschen Reform? / von Burkhardt Ziemske. – Berlin:

Duncker und Humblot, 1991

(Beiträge zum Parlamentsrecht; Bd. 19)

Zugl.: Köln, Univ., Diss., 1990

ISBN 3-428-07108-5

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten
© 1991 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41
Fremddatenübernahme: Hagedornsatz, Berlin 46
Druck: Druckerei Gerike GmbH, Berlin 36
Printed in Germany
ISSN 0720-6674
ISBN 3-428-07108-5

Vorwort

Der vorliegende Beitrag wurde im März 1990 abgeschlossen und von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln im Sommersemester 1990 als Dissertation angenommen.

Die Arbeit entstand auf Anregung meines Lehrers Prof. Dr. Martin Kriele. Er ließ mir die notwendige Freiheit, meine Vorstellungen zu verwirklichen und begleitete sie stets mit unterstützendem Interesse. Großzügig gab er mir sein Einverständnis für einen dreimonatigen Aufenthalt in Oxford, um das erforderliche Material für den englischen Teil zu beschaffen.

Mein aufrichtiger Dank gilt auch der Bodleian Library, welche mir freundlicherweise ihre Archive zum Quellenstudium bereitstellte. Weitere Einsichten erhielt ich durch die Teilnahme an Ausschußsitzungen der Departmental Select Committees sowie durch Gespräche mit Mitgliedern beider Parlamentshäuser.

Neben der fachlichen Unterstützung verdient ein Umstand jedoch besondere Erwähnung: Meine Eltern haben meine gesamte berufliche Ausbildung in jeder ihnen möglichen Art und Weise liebevoll getragen. Dafür möchte ich mich an dieser Stelle ganz besonders bedanken.

Köln, im Juli 1990

Burkhardt Ziemke

Inhaltsverzeichnis

§ 1 Einleitung	11
----------------------	----

1. Kapitel

Das Parlamentarische Untersuchungsrecht in der Bundesrepublik Deutschland 14

§ 2 Die Funktion und Rechtsnatur der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages	14
§ 3 Die Minderheitenrechte	16
§ 4 Die Untersuchungsgegenstände	19
§ 5 Der exekutive Kernbereich als Schranke des parlamentarischen Untersuchungsrechts	23
§ 6 Die Befugnisse des Untersuchungsausschusses	25
§ 7 Die gerichtliche Kontrolle der politischen Untersuchung	28

2. Kapitel

Das Parlamentarische Untersuchungsrecht in England 31

1. Abschnitt: Das Tribunal of Inquiry (Untersuchungstribunal) 31

§ 8 Von der Unzulänglichkeit parlamentarischer ad hoc-Untersuchungsausschüsse	31
§ 9 Das Tribunal of Inquiry (Evidence) Act von 1921	33
§ 10 Die Einsetzung	35
§ 11 Die Zusammensetzung	36
§ 12 Die Befugnisse	38
§ 13 Das Verfahren	43
§ 14 Über die Effektivität der Untersuchungstribunale und den Verzicht ihrer Einsetzung	45

2. Abschnitt: Die Departmental Select Committees (Die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse des House of Commons) 48

§ 15 Die Reform von 1979	48
§ 16 Die Struktur der Departmental Select Committees	51
§ 17 Das Aufgabengebiet	54
§ 18 Die Einsetzung	57
§ 19 Die Zusammensetzung	59
§ 20 Das Verfahren	60
§ 21 Die Befugnisse	64

§ 22	Von den Grenzen der parlamentarischen Untersuchungsrechte gegenüber der Exekutive	66
§ 23	Die Grenzen gegenüber Privaten	74
§ 24	Das Verhältnis zu den ordentlichen Gerichten	76
	3. Abschnitt: Die parlamentarische Untersuchung der Westland-Affäre	78
§ 25	Der Anlaß	78
§ 26	Die Untersuchung in den Kernbereich	79
§ 27	Die Bitte (request) um Herausgabe der „October Documents“	81
§ 28	Die Bitte (request) um Erscheinen der involvierten Beamten als Zeugen vor dem Ausschuß	82
§ 29	Die Feststellungen des Untersuchungsausschusses	84
§ 30	Die Auswertung der zur Verfügung stehenden Beweise	86
	3. Kapitel	
	Schlußfolgerungen	88
	1. Abschnitt: Zur Reformdiskussion in England	
§ 31	Über die parlamentarische Vernehmung von Beamten des Civil Service ...	89
§ 32	Über die Stellung des Prime Minister im parlamentarischen Untersuchungsverfahren	90
§ 33	Über das Verhältnis der „parliamentary watchdogs“ zum „Big Government“	92
§ 34	Über die parlamentarische Kontrolle sicherheitsrelevanter Angelegenheiten	94
	2. Abschnitt: Zur Reformdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland	
§ 35	Über die Untersuchungsgegenstände	95
§ 36	Über die gerichtliche Kontrolle und Rechtshilfe im parlamentarischen Untersuchungsrecht	97
§ 37	Ein Vergleich: Die Effektivität der „parliamentary watchdogs“ und der ad hoc-Untersuchungsausschüsse	99
§ 38	Über die Berichterstattung	102
§ 39	Über das Untersuchungsrecht der 2. Kammer	105
§ 40	Über die Minderheitenrechte im Beweisverfahren	111
§ 41	Über die Reform des parlamentarischen Untersuchungsrechts	115
	Schriftumsverzeichnis	118

Abkürzungsverzeichnis

AC	Law Reports of Appeal Cases in the Court of Appeal and the House of Lords
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv für öffentliches Recht
Aufl.	Auflage
Bay VBl	Bayerisches Verwaltungsblatt
Bay VerfGHE	Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes
BFH	Bundesfinanzhof
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BStBl	Bundessteuerblatt
BT-Drs.	Bundestags-Drucksachen
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen
c.	chapter (bei Gesetzeszitaten)
CLP	Current Legal Problems
Cm.	Command Papers 1986 —
Cmd.	Command Papers 1919-1956
Cmdnd.	Command Papers 1956-1986
Col.	Column (Spaltenzahl)
ders.	derselbe
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRiz	Deutsche Richterzeitung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ebda.	ebenda
Eliz.	Elizabeth
ESVGH	Entscheidungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
EuGRZ	Europäische Grundrechts-Zeitschrift
f	folgende
ff	fortfolgende
FinG	Finanzgericht
GeschO BR	Geschäftsordnung des Bundesrates
GeschO BReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GeschO BT	Geschäftsordnung des Bundestages
Geo.	George
H. C.	House of Commons papers
HC Debs	Hansard, House of Commons Debates
Hess StGH	Hessischer Staatsgerichtshof
H. M.	Her (His) Majesty
h. M.	herrschende Meinung

HMSO	Her (His) Majesty's Stationery Office
Hrsg. (hrsg.)	Herausgeber (herausgegeben)
IPA	Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft
MLR	Modern Law Review
m.w. N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
P. L.	Public Law
plc	public limited company
PrGS	Preußische Gesetzsammlung
PVS	Politische Vierteljahresschrift
Rdnr.	Randnummer
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RuP	Recht und Politik
Q. B.	Law Reports of Cases in the Queen's Division of the High Court, the Court of Appeal and the Divisional Court
Sp.	Spalte
StGH	Staatsgerichtshof
StPO	Strafprozeßordnung
v.	verse (gegen) in Zivilsachen gesprochen „and“; in Strafsachen „against“
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
Vict.	Victoria
vol.	volume (Band)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
Will.	William
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

§ 1 Einleitung

Das parlamentarische Untersuchungsrecht in Deutschland ist im Verhältnis zu dem Englands sehr jung. Es hat sich in den Ländern erst zu Beginn des 19. Jahrhunderts, und zwar in Anlehnung an das englische Beispiel der klassischen „Select Committees“ entwickelt.¹ Auf Reichsebene wurde das parlamentarische Untersuchungsrecht auf Anregung Max Webers erstmalig nach dem Zusammenbruch des deutschen Kaiserreiches eingeführt.² Die Weimarer Reichsverfassung stattete es in Art. 34 mit Verfassungsrang aus.

Schon in der Weimarer Republik führte die Ausübung des parlamentarischen Untersuchungsrechts durch die Untersuchungsausschüsse des Reichstages zu erbitterten öffentlichen Auseinandersetzungen.³ Sie wird in den Zusammenhang der Krisenereignisse gegen Ende der Weimarer Republik gestellt. Schon damals zählten zu den neuralgischen Punkten des Untersuchungsrechts der Minderheitenschutz, die Befugnisse und die Untersuchungsgegenstände.⁴

Das Grundgesetz übernahm in Art. 44 das Untersuchungsrecht nach dem Vorbild des Art. 34 WRV in nahezu identischer Form. Die Änderungen sind nur marginal⁵:

1. Das Minderheitenquorum im Plenum wurde von einem Fünftel auf ein Viertel erhöht.
2. Das Beweisantragsrecht der Antragsteller wurde gestrichen.
3. Auf Beweiserhebungen finden nicht nur die Vorschriften der Strafprozeßordnung, sondern alle für den „Strafprozeß“ geltenden Vorschriften sinngemäß Anwendung.

¹ Zur Geschichte des parlamentarischen Untersuchungsrechts in Deutschland: RGZ 104, 432; J. Hatschek, Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1915, S. 95; E. Zweig, Die parlamentarische Enquête nach deutschem und österreichischem Recht, in: ZfP 1913, S. 265 ff. (281 f.).

² M. Weber, Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens, in: Max Weber, Gesammelte politische Schriften, 2. Aufl. Tübingen 1958, S. 284 ff.

³ W. Steffani, Die Untersuchungsausschüsse des Preußischen Landtages zur Zeit der Weimarer Republik, Düsseldorf 1960, S. 68 ff.

⁴ Verhandlungen des 34. DJT (1925): Empfiehlt sich eine Abänderung der Bestimmungen über parlamentarische Untersuchungsausschüsse, um den ungestörten Verlauf des Strafverfahrens und die Unabhängigkeit des Richtertums sicherzustellen?, Gutachten von W. Rosenberg und M. Alsberg, Bd. I, S. 3 ff. u. S. 332 ff.; Leitsätze, Vortrag von E. Jacobi, Diskussion sowie Beschlüsse, Bd. II, S. 69 ff. — Zum Hintergrund dieser Beratungen: W. Steffani, Die Untersuchungsausschüsse des Preußischen Landtages zur Zeit der Weimarer Republik, S. 321 ff.

⁵ Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 44 Rdnr. 2.

4. Der Ausschluß der Öffentlichkeit erfordert keine Zweidrittel-Mehrheit mehr, sondern nur noch einfache Mehrheit des Ausschusses.
5. Durch die Einführung des Abs.4 des Art. 44 GG wurde die in der Weimarer Republik entwickelte Lehre der „gerichtsfreien Hoheitsakte“ für das Untersuchungsverfahren obsolet.

Die Praxis der Untersuchungsausschüsse des Bundestages war nicht zu allen Zeiten gleich. Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland spiegelt sich in der Art und Weise der Untersuchungsverfahren des Deutschen Bundestages wider. So läßt sich die Untersuchungspraxis in drei Phasen einteilen⁶:

Die „hektische“ erste Phase bis 1952 war geprägt von dem Wunsch nach Vergangenheitsbewältigung. Entsprechend dem „temperierten Parlamentarismus“ der 50er und 60er Jahre verlief die parlamentarische Untersuchung in ihrer zweiten Phase „moderat“. Wie in der ersten Phase, so kamen auch in der zweiten Phase die Untersuchungsausschüsse mit recht formlosen Erörterungen aus. Nicht alle Untersuchungsausschüsse machten von den ihnen verliehenen formalen Machtbefugnissen Gebrauch.⁷ Seit dem Beginn der 70er Jahre lebt die formale Untersuchungstätigkeit wieder auf. Diese dritte Phase ist geprägt von dem Streit der parteipolitischen Gegner untereinander.⁸ Mit der zunehmenden Ingebrauchnahme der formalen Machtbefugnisse steht deren Grenzbestimmung durch die Gerichte im Vordergrund.

Die Probleme des parlamentarischen Untersuchungsrechts der Vorkriegszeit bestehen wegen der nur geringfügigen Änderungen in Art. 44 GG fort. In der Nachkriegszeit haben bislang zwei Deutsche Juristentage die Reform des parlamentarischen Untersuchungsrechts zu ihrem Gegenstand gehabt.⁹ Zu einer grundlegenden Änderung ist es jedoch bis heute nicht gekommen. Entwürfe von Ausführungsgesetzen zu Art. 44 GG fanden bisher keine ausreichende Mehrheit.¹⁰ Die alten Probleme der Weimarer Zeit treten in

⁶ J. Plöhn, Die Praxis der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse unter besonderer Berücksichtigung der Landesebene, in: Bedarf das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse einer Reform?, hrsg. von U. Thaysen u. S. S. Schüttemeyer, Baden-Baden 1988, S. 95 (96).

⁷ K. J. Partsch, Gutachten zum 45. DJT (1964) S. 2.

⁸ J. Plöhn, S. 104.

⁹ Verhandlungen des 45. DJT (1964): Empfiehlt es sich, Funktion, Struktur und Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse grundlegend zu ändern?, Gutachten von K. J. Partsch, Bd. I., Teil 3, Referate von H. Ehmke, G. Heinemann und C. J. Heydebreck, Diskussion und Beschlußfassung, Bd. II, S. 7 ff.; Verhandlungen des 57. DJT (1988): Empfiehlt sich eine gesetzliche Neuordnung der Rechte und Pflichten parlamentarischer Untersuchungsschüsse?, Gutachten von M. Schröder, Bd. I, Teil 4; H. Bickel und H. P. Schneider, Diskussion und Beschlußfassung, Bd. 2, S. M 7 ff.

¹⁰ Entwurf eines Gesetzes über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Bundestages, BT-Drs. V/4209; Entwurf eines Gesetzes über das Untersuchungsverfahren des Deutschen Bundestages, BT-Drs. VIII/1181; Entwurf eines Gesetzes über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Deutschen Bundestages, BT-Drs X/6587.

gewandelter bzw. erweiterter Form auf. Hinzugetreten ist das Problem der gerichtlichen Kontrolle über das politische Untersuchungsverfahren.¹¹

Die vorliegende Arbeit ist vergleichend angelegt. England bietet sich für einen Vergleich als das Mutterland des parlamentarischen Untersuchungsrechts an.

Arbeiten über das englische parlamentarische Untersuchungsrecht hat es in Deutschland bereits vor der Einführung des Untersuchungsrechts auf Reichsebene gegeben.¹² Die jüngsten vergleichenden Untersuchungen stammen von *Gascard*¹³ und *Aschauer*¹⁴. Beide Vergleiche konnten nicht die Reform des parlamentarischen Untersuchungsrechts aus dem Jahre 1979 berücksichtigen, die als die bedeutendste Parlamentsreform dieses Jahrhunderts bezeichnet wird.¹⁵ Die Untersuchung von *Klemmt* über die Verantwortlichkeit der Minister in Großbritannien geht angesichts der thematischen Eingrenzung nur bedingt auf diese Reform ein.¹⁶

In der jüngsten Vergangenheit rief die parlamentarische Untersuchung der Westland-Affäre Diskussionen über die Vernehmung von Beamten des Civil Service sowie die Stellung des Prime Minister im reformierten Untersuchungsverfahren hervor. Grundsätzlicher Natur blieben auch nach der Reform Fragen der Effektivität parlamentarischer Untersuchungen des „Big Government“ durch die „parliamentary watchdogs“ sowie der parlamentarischen Kontrolle sicherheitsrelevanter Angelegenheiten.

Diese Ausarbeitung führt von der Nennung der Probleme hin zu möglichen Antworten. Aus diesem Grunde beschreibt sie zunächst das geltende Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland, beschränkt auf wesentliche Umriss der gegenwärtigen Reformdiskussion (1. Kapitel). Es folgt die vergleichende Darstellung des parlamentarischen Untersuchungsrechts in England (2. Kapitel).

Aus der kritischen Auseinandersetzung mit der parlamentarischen Untersuchungspraxis in beiden Ländern werden Schlußfolgerungen (3. Kapitel) gezogen, auf denen Anregungen für Reformen gründen.

¹¹ M. Hilf, Untersuchungsausschüsse vor den Gerichten, in: NVwZ 1987, S. 538 ff.; D. Engels, Die Rechtsprechung zum Bericht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse, ein Kommentar, in: Bedarf das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse einer Reform?, S. 205 ff.

¹² G. Cohn, Über die parlamentarische Untersuchung in England, Jena 1875; L. Bekermann, Die wichtigsten Mittel der parlamentarischen Kontrolle im Deutschen Reich, England und Frankreich, Diss. Heidelberg 1910.

¹³ J. R. Gascard, Das parlamentarische Untersuchungsrecht in rechtsvergleichender Sicht (England, USA, Deutschland), Diss. Kiel 1966.

¹⁴ S. I. Aschauer, Die parlamentarische Kontrolle der Regierung, Diss. Bonn 1966.

¹⁵ So St. John-Stevas, der damalige Leader of the House bei der Beratung der Reform im House of Commons, HC Debs., 25 June 1979, col. 35.

¹⁶ R. Klemmt, Über die Verantwortlichkeit der Minister in Großbritannien, Diss. Tübingen 1983.