

Gelbe Erläuterungsbücher

# PUAG

Kommentar

von

Christian Waldhoff, Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz, Jelena Achenbach, von, Hans-Joachim Berg, Prof. Dr. Hermann Butzer, Claudia Cossel, von, Harald Georgii, Christian Heyer, Eva Högl, Tilman Hoppe, Norbert Lammert, Jens Lehmann, Dirk Liebermann, Tobias Linke, Petra Pau, Matthias Roßbach, Ute Sacksofsky, Max J. Stadler, Stephan Stracke, Hans Christian Ströbele, Carl-Friedrich Stuckenberg

1. Auflage



Verlag C.H. Beck München 2015

Verlag C.H. Beck im Internet:

[www.beck.de](http://www.beck.de)

ISBN 978 3 406 66953 8

Zu [Leseprobe](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei [beck-shop.de](http://beck-shop.de) DIE FACHBUCHHANDLUNG

# beck-shop.de

Waldhoff/Gäditz

Untersuchungsausschussgesetz

**beck-shop.de**

# beck-shop.de

## Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages

Kommentar

herausgegeben von

**Prof. Dr. Christian Waldhoff**

Humboldt-Universität zu Berlin

**Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz**

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

bearbeitet von

den Herausgebern sowie *Dr. Jelena von Achenbach, LL.M.*;  
*Dr. Hans-Joachim Berg*; *Prof. Dr. Hermann Butzer*; *Claudia von Cossel*;  
*Harald Georgii*; *Christian Heyer*; *Dr. Eva Högl, MdB*; *Dr. Tilman Hoppe, LL.M.*;  
*Prof. Dr. Norbert Lammert, MdB*; *Dr. Jens Lehmann*; *Dirk Liebermann*;  
*Priv.-Doz. Dr. Tobias Linke*; *Petra Pau, MdB*; *Matthias Roßbach, LL.M.*;  
*Prof. Dr. Ute Sacksofsky, M.P.A.*; *Dr. Max Stadler, MdB* †;  
*Stephan Stracke, MdB*; *Hans-Christian Ströbele, MdB*;  
*Prof. Dr. Carl-Friedrich Stuckenberg, LL.M.*

2015



# beck-shop.de

**[www.beck.de](http://www.beck.de)**

ISBN 978 3 406 66953 8

© 2015 Verlag C. H. Beck oHG  
Wilhelmstraße 9, 80801 München

Druck und Bindung: fgb · freiburger graphische betriebe GmbH & Co. KG  
Bebelstraße 11, 79108 Freiburg

Satz: Jung Crossmedia Publishing GmbH  
Gewerbestraße 17, 35633 Lahnau

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier  
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

## Geleitwort zum Kommentar Untersuchungsausschussgesetz (PUAG)

Macht braucht Kontrolle. Die junge Bundesrepublik war noch kein Jahr alt, als der Deutsche Bundestag im März 1950 erstmals zu dem parlamentarischen Instrument griff, das bis heute gemeinhin als seine „schärfste Waffe“ gilt, vor allem in Händen der Opposition: die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses. Bis heute folgten – die Verfahren, in denen sich der Verteidigungs- als Untersuchungsausschuss konstituierte, eingeschlossen – 54 dieser Aufklärungsgremien, die Gesetzesverstöße und Missstände aufdecken sollen und die, indem sie die Hintergründe politischer Affären erhellen, meist selbst im Licht großer öffentlicher Aufmerksamkeit stehen.

Die Möglichkeit, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, ist unentbehrlicher Bestandteil des Kontrollrechts des Parlaments gegenüber der Exekutive. Nachdem das in der Weimarer Republik erstmals in Deutschland verfassungsrechtlich festgeschrieben worden war, verankerten es die Mütter und Väter des Grundgesetzes in Artikel 44: „Der Bundestag hat das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, der in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise erhebt“, heißt es in der Einsetzungsbestimmung, die damit ein klassisches Minderheitenrecht formuliert.

Ein Untersuchungsausschuss, der häufig als die Fortsetzung des Parlamentarismus mit anderen Mitteln bezeichnet wird, mag in manchem einem Gerichtsprozess ähneln. So kann er Zeugen und Sachverständige vernehmen und Gerichte und Verwaltungsbehörden ermitteln lassen. Doch das Parlament ist kein Gerichtsplatz. Es geht nicht um Strafe, sondern um Aufklärung politisch brisanter Skandale und um politische Verantwortung. Untersuchungsausschüsse können sich dabei sowohl als Instrument ernsthafter Wahrheitssuche erweisen, als auch Formen eines politischen Tribunals annehmen. Dann präsentiert sich der Untersuchungsausschuss als Schauplatz der Auseinandersetzung zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen und dient angesichts der zu erwartenden öffentlichen Resonanz als „Kampfinstrument“ vor allem parteipolitisch motivierter Profilierungsversuche.

Erschwerend für die Arbeit dieses Gremiums erwies sich über viele Jahrzehnte, dass auf Bundesebene die Rechte und Verfahrensweisen – anders als in den meisten Ländern, wo es bereits eigene Gesetze für die Untersuchungsausschüsse der Landtage gab – lange nicht durch ein Bundesgesetz geregelt waren. Erst 2001, nach zahlreichen vergeblichen Anläufen, gelang es, den Untersuchungsausschuss aus der verfahrensrechtlichen Grauzone herauszuholen. Als das Untersuchungsausschussgesetz (PUAG) am 19. Juni 2001 in Kraft trat, endete eine Phase von Unbestimmtheiten und Unklarheiten, etwa bei der Beweiserhebung durch Zeugenvernehmungen, die zu unterschiedlichen Auslegungsmöglichkeiten führten und bei den Interessengegensätzen von Mehrheit und Minderheit im Ausschuss die Arbeit blockieren konnten. Mit dem PUAG wurden bei der Akteneinsicht oder dem Vorladen von Zeugen die Befugnisse des Ausschusses weiter ausgedehnt, zudem die Möglichkeit eines unterstützenden Ermittlungsbeauftragten bei der Beweisaufnahme geschaffen. Der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ vom 15. Juni 2001 erschienen die neuen Regelungen „wie die Vereinbarungen zur Landkriegsordnung“: Sie seien notwendig, aber ihre Einhaltung wie ihre Nützlichkeit nicht garantiert.

Seit Inkrafttreten des Gesetzes hat es längst neue Untersuchungsausschüsse gegeben. Grund genug also, das PUAG vom Standpunkt der Rechtswissenschaft wie auch aus der Perspektive der politischen Praxis auf seine Wirksamkeit und auf weiteren Reformbedarf hin zu beleuchten. Im hier vorliegenden Kommentar, dessen Er-

## Geleitwort

arbeitung der Bundestag finanziell gefördert hat, haben sich renommierte Hochschullehrer, Parlamentsjuristen, Anwälte und auch Abgeordnete dieser verdienstvollen Aufgabe angenommen, wofür ich ihnen – auch im Namen des Deutschen Bundestages – ausdrücklich danke. Sie alle leisten einen wichtigen Beitrag zur wissenschaftlich-praktischen Aufarbeitung und Begleitung des Parlamentsrechts – und damit zur nachhaltigen Sicherung einer zentralen parlamentarischen Aufgabe: der wirksamen Kontrolle der vollziehenden Gewalt.

# beck-shop.de

## Vorwort

Die Idee vorliegenden Kommentars zum PUAG besteht darin, Juristen aus dem Deutschen Bundestag einschließlich seiner Fraktionen mit Hochschullehrern, die sich mit dem Recht parlamentarischer Untersuchungen befassen, zusammenzuführen: Parlamentsrechtspraxis und Parlamentsrechtswissenschaft sollen sich so im Idealfall wechselseitig befruchten. Ziel war die Vorlage eines praxistauglichen Kommentars mit wissenschaftlicher Fundierung. Neben den Einzelkommentierungen der Vorschriften des PUAG werden im 1. Teil allgemeine Fragen des Untersuchungsrechts „vor die Klammer gezogen“. Die Kommentierungen im 2. Teil des Werkes werden im 3. Teil ergänzt durch rechtspolitische Bewertungen des PUAG aus den Federn von Abgeordneten der in der 17. Legislaturperiode vertretenen Fraktionen, die sich in unterschiedlicher Weise mit parlamentarischen Untersuchungsausschüssen befasst haben. Der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium der Justiz MdB Dr. Max Stadler konnte vor seinem unerwarteten und viel zu frühen Tod noch sein Manuskript abliefern. Sowohl die Parlamentspraktiker bei ihren Kommentierungen als auch die Mitglieder des Deutschen Bundestages in ihren rechtspolitischen Ausblicken geben jeweils ihre persönliche Auffassung wieder. Dieses Konzept impliziert unterschiedliche Sicht- und Herangehensweisen an die Probleme parlamentarischer Untersuchungen. Das kann im Einzelfall auch dazu führen, dass in demselben Kommentar bei der Kommentierung unterschiedlicher Normen durch verschiedene Bearbeiter gegensätzliche Positionen vertreten werden. Die Herausgeber haben im Sinne wissenschaftlicher Freiheit bewusst darauf verzichtet, hier harmonisierend zu wirken. Die so entstandene begrenzte Heterogenität spiegelt die Bandbreite des kommentierten Rechtsgebietes wider. Der Kommentar schließt mit einer Synopse sämtlicher Untersuchungsausschüsse auf Bundesebene ab.

Redaktionsschluss war das Ende der 17. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, also der Tag des Zusammentretens des 18. Deutschen Bundestages, der 22. Oktober 2013. Im Einzelfall – so insbesondere bei der sich unter den Bedingungen einer Großen Koalition auftuenden Minderheitenproblematik bei der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses – konnten noch neuere Entwicklungen berücksichtigt werden.

Der Kommentar behandelt nur die Rechtslage auf Bundesebene. Die korrespondierenden landesrechtlichen Vorschriften sind bei den Kommentierungen der einzelnen Paragraphen aufgeführt, ein Gesamtüberblick informiert über Besonderheiten in den einzelnen Ländern.

Der Deutsche Bundestag hat das Werk in finanzieller und ideeller Weise vorbildlich gefördert.

Für zahlreiche Hilfen bedanken wir uns bei *Dr. Jelena von Achenbach, LL.M.*, *Dr. Florian Meinel, Matthias Roßbach, LL.M.*, *Matthias Holland, Charlotte Magaard* und *Fabius Wittmer* am Berliner, bei *Christina Meyer* am Bonner Lehrstuhl.

Anregungen und Kritik erbitten die Herausgeber an folgende E-Mail-Adressen: christian.waldhoff@rewi.hu-berlin.de und gaerditz@jura.uni-bonn.de

Berlin und Bonn im Oktober 2014

Christian Waldhoff

Klaus Ferdinand Gärditz



**beck-shop.de**

# beck-shop.de

## Bearbeiterverzeichnis

*Dr. Jelena von Achenbach, LL. M. (NYU)*

wiss. Mitarbeiterin am Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus Liebig-Universität Gießen

*Dr. Hans-Joachim Berg*

Rechtsanwalt, Berlin

*Prof. Dr. Hermann Butzer*

Leibniz Universität Hannover, Juristische Fakultät, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Sozialrecht, stellvertretender Richter des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs

*Claudia von Cossel*

Rechtsanwältin, wissenschaftliche Mitarbeiterin des Arbeitsbereichs „Untersuchungsausschüsse, Enquete Kommissionen“ der CDU/CSU-Bundestagsfraktion (alle Untersuchungsausschüsse der 16., 17. und 18. WP)

*Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz*

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, stellvertretender Richter am Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen

*Harald Georgii*

Ministerialrat, Deutscher Bundestag, Leiter des Sekretariats des 1. Untersuchungsausschusses der 18. Wahlperiode („NSA“)

*Christian Heyer*

Ministerialrat, Leiter des Arbeitsbereichs „Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste, Sonderaufgaben“ der SPD-Bundestagsfraktion

*Dr. Eva Högl*

MdB, Stellvertretende Fraktionsvorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion, Obfrau der SPD im 1. Untersuchungsausschuss der 17. Wahlperiode („NSU“) und Vorsitzende des 2. Untersuchungsausschusses der 18. Wahlperiode („BKA“)

*Dr. Tilman Hoppe, LL. M.*

Deutscher Bundestag

*Prof. Dr. Norbert Lammert*

MdB, CDU/CSU-Fraktion, Präsident des Deutschen Bundestages

*Dr. Jens Lehmann*

wiss. Mitarbeiter der Bundestagsfraktion DIE LINKE

*Dirk Liebermann*

Richter am LG Kassel, wiss. Mitarbeiter des Vorsitzenden im UNA 18/2 in der 18. Wahlperiode des Hessischen Landtags

## Bearbeiterverzeichnis

*Priv.-Doz. Dr. Tobias Linke*

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät

*Petra Pau*

MdB, Bundestagsfraktion DIE LINKE, Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages

*Matthias Roßbach, LL. M. (Yale)*

wiss. Mitarbeiter an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin

*Prof. Dr. Ute Sacksofsky, M.P.A. (Harvard)*

Goethe Universität Frankfurt a. M., Fachbereich Rechtswissenschaft, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Rechtsvergleichung, Vizepräsidentin des Hessischen Staatsgerichtshofs

*Dr. Max Stadler †*

MdB, FDP-Bundestagsfraktion seit 1994 bis zur 17. Wahlperiode, Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium der Justiz

*Stephan Stracke*

MdB, CDU/CSU-Bundestagsfraktion, stellvertretender Vorsitzender des 2. UA der 17. Wahlperiode

*Hans-Christian Ströbele*

MdB, Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen

*Prof. Dr. Carl-Friedrich Stuckenberg, LL. M. (Harvard)*

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für deutsches und internationales Strafrecht und Strafprozessrecht, Strafrechtsvergleichung sowie Strafrechtsgeschichte

*Prof. Dr. Christian Waldhoff*

Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Finanzrecht

# beck-shop.de

## Inhaltsverzeichnis

Geleitwort ( <i>Lammert</i> ) . . . . .	V
Vorwort . . . . .	VII
Bearbeiterverzeichnis . . . . .	IX
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur . . . . .	XIII
Allgemeines Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XV

### Vorbemerkungen

A. Die geschichtliche Entwicklung parlamentarischer Untersuchungen ( <i>Butzer</i> )	1
B. Die Entstehungsgeschichte des PUAG ( <i>Roßbach</i> ) . . . . .	11
C. Die Rechtsquellen des parlamentarischen Untersuchungsrechts ( <i>Waldhoff</i> ) . .	21
D. Die vertikale Abgrenzung parlamentarischer Untersuchungsrechte (Bundesstaat, Europäische Union, kommunale Selbstverwaltung) ( <i>v. Achenbach</i> ) . . . . .	27
E. Das Verhältnis des PUAG zur StPO ( <i>Gärditz</i> ) . . . . .	38
F. Das parlamentarische Untersuchungsrecht auf Landesebene im Überblick ( <i>Linke</i> ) . . . . .	50

### Kommentierung

#### **Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz – PUAG)**

§ 1	Einsetzung ( <i>Waldhoff</i> ) . . . . .	75
§ 2	Rechte der qualifizierten Minderheit bei der Einsetzung ( <i>Gärditz</i> ) . . . .	99
§ 3	Gegenstand der Untersuchung ( <i>v. Cossel</i> ) . . . . .	111
§ 4	Zusammensetzung ( <i>Georgii</i> ) . . . . .	127
§ 5	Mitglieder ( <i>Georgii</i> ) . . . . .	132
§ 6	Vorsitz ( <i>Hoppe</i> ) . . . . .	137
§ 7	Stellvertretender Vorsitz ( <i>Hoppe</i> ) . . . . .	142
§ 8	Einberufung ( <i>Georgii</i> ) . . . . .	144
§ 9	Beschlussfähigkeit ( <i>Hoppe</i> ) . . . . .	149
§ 10	Ermittlungsbeauftragte ( <i>Hoppe</i> ) . . . . .	152
§ 11	Protokollierung ( <i>v. Achenbach</i> ) . . . . .	173
§ 12	Sitzungen zur Beratung ( <i>Heyer</i> ) . . . . .	175
§ 13	Sitzungen zur Beweisaufnahme ( <i>Heyer</i> ) . . . . .	189
§ 14	Ausschluss der Öffentlichkeit ( <i>Sacksofsky</i> ) . . . . .	210
§ 15	Geheimnisschutz ( <i>Sacksofsky</i> ) . . . . .	231
§ 16	Zugang zu Verschlussachen und Amtsverschwiegenheit ( <i>Sacksofsky</i> ) . .	241
§ 17	Beweiserhebung ( <i>Gärditz</i> ) . . . . .	244
§ 18	Vorlage von Beweismitteln ( <i>Gärditz</i> ) . . . . .	254
§ 19	Augenschein ( <i>Gärditz</i> ) . . . . .	275
§ 20	Ladung der Zeugen ( <i>Roßbach</i> ) . . . . .	276

## Inhaltsverzeichnis

§ 21	Folgen des Ausbleibens von Zeugen ( <i>Georgii</i> )	292
§ 22	Zeugnis- und Auskunftsverweigerungsrecht ( <i>Stuckenberg</i> )	300
§ 23	Vernehmung von Amtsträgern ( <i>v. Cossel</i> )	316
§ 24	Vernehmung der Zeugen ( <i>v. Cossel</i> )	320
§ 25	Zulässigkeit von Fragen an Zeugen ( <i>Liebermann</i> )	331
§ 26	Abschluss der Vernehmung ( <i>Heyer</i> )	337
§ 27	Grundlose Zeugnisverweigerung ( <i>Liebermann</i> )	350
§ 28	Sachverständige ( <i>Georgii</i> )	357
§ 29	Herausgabepflicht ( <i>Georgii</i> )	366
§ 30	Verfahren bei der Vorlage von Beweismitteln ( <i>Liebermann</i> )	377
§ 31	Verlesung von Protokollen und Schriftstücken ( <i>Liebermann</i> )	382
§ 32	Rechtliches Gehör ( <i>Gärditz</i> )	386
§ 33	Berichterstattung ( <i>Heyer</i> )	393
§ 34	Rechte des Verteidigungsausschusses als Untersuchungsausschuss ( <i>Berg</i> )	404
§ 35	Kosten und Auslagen ( <i>v. Achenbach</i> )	418
§ 36	Gerichtliche Zuständigkeiten ( <i>Gärditz</i> )	421

### Anhang I

#### Rechtspolitischer Ausblick – Bewährung und Reformbedarf

MdB Stephan Stracke, Mitglied der CDU/CSU-Bundestagsfraktion	441
MdB Dr. Eva Högl, Stellvertretende Fraktionsvorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion	445
MdB Dr. Max Stadler †, Mitglied der FDP-Bundestagsfraktion	449
MdB Hans-Christian Ströbele, Mitglied der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	451
Dr. Jens Lehmann, Mitarbeiter der Fraktion DIE LINKE/MdB Petra Pau, Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages, Mitglied der Fraktion DIE LINKE	453

### Anhang II

#### Synopse der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages

Sachverzeichnis	477
-----------------	-----