

**Politischer Skandal
und
Parlamentarischer Untersuchungsausschuss**

Bodo Hombach

15. November 2011

Meine Damen und Herren,

politische Skandale begleiten die Geschichte moderner Staaten.

Es hat sie zwar immer gegeben, aber erst seitdem sich das bürgerliche Gemeinwesen als Gesellschaftsvertrag versteht und freie Medien für die nötige Öffentlichkeit sorgen, spielen sie eine – oft kennzeichnende – Rolle im Kräftefeld von Normen, Verfassungsorganen und Gesellschaft.

Ein kleiner Exkurs:

Die alten Griechen hatten die Idee mit der Gewaltenteilung und der Demokratie. Sie waren die ewigen Bürgerkriege leid, und der weise Solon verriet ihnen eine intelligentere Methode, mit dem Problem der Macht umzugehen. Die gesetzgebende, die ausführende und die rechtsprechende Gewalt mussten sich gegenseitig kontrollieren. Dann lief die Sache einigermaßen rund, und die Bürger konnten sich wieder auf die Straße trauen.

Es war eine Art Spiel, bei dem alle gewannen. Es machte die attische Polis mit einem Schlag zum modernsten Staat der damaligen Welt. Nebenbei entsprach das Modell dem zentralen Motor der griechischen Kultur. Es ist mit dem Wort „agon“ beschrieben, gleich „Wettstreit“. Der angstfreie Wettstreit im öffentlichen Raum produzierte eine zivilisatorische Supernova nach der anderen: das Theater, den Sport, die Wissenschaft, die Philosophie, und eben ein Gemeinwesen, in dem sich neue Ideen rasch entfalten konnten. Noch heute hat jeder Europäer zwei Heimatländer. Eines davon ist Griechenland.

Nun gab es aber doch ein Problem. Trotz aller Vorteile hatte das System eine Schwachstelle. Sie lag gerade in dem, was es so erfolgreich machte, in der Dynamik, die ihm zugrunde lag. Bei aller Balance zwischen Macht und Kontrolle konnten einzelne Bürger der Polis so viel Einfluss gewinnen (über Geld oder demagogische Fähigkeiten), dass sie zur Gefahr für das Gesamtsystem wurden.

Was war zu tun? Die damaligen Verfassungsrechtler hatten eine außerparlamentarische Idee. Sie erfanden das sogenannte „Scherbengericht“. Drohte Gefahr durch den unkontrollierten Machtzuwachs eines Bürgers, versammelte man sich auf einem Platz. Jeder konnte den Namen auf eine Tonscherberitzeln. Traf ihn die Mehrheit der Stimmen, wurde er auf einige Jahre in die Verbannung geschickt; durchaus ehrenhaft. Er behielt sein Vermögen. Es war eine reine Vorsichtsmaßnahme.

Auch moderne Demokratien wissen aus Erfahrung, dass das Parlament mit seinen Plenardebatten an Grenzen stößt, mit denen es sich nicht abfinden darf. Sachausschüsse versuchen, Informationsdefizite abzufedern. Schlichtungsstellen sollen Gesetzesvorhaben über ein Patt der Verfassungsorgane hinweghelfen. Parlamentarische Untersuchungsausschüsse sollen schwerwiegende Konflikte und Skandale durchleuchten, die im Schaukampf der Fraktionen des Plenums nicht zu klären sind.

Mit diesen Instrumenten versucht der Staat, das Unvorhersehbare und Irreguläre einzufangen und zu domestizieren, unabhängig von den Aufgaben und Zuständigkeiten der Justiz. Das erhöht die Spannkraft des Systems. Es kann helfen, den angerichteten Schaden zu beheben und eventuell aus dem Ereignis Schlüsse zu ziehen, die es im Rahmen neuer Gesetze seltener machen.

Rechtliche Basis

Parlamentarische Untersuchungsausschüsse arbeiten auf der Basis von Artikel 44 des Grundgesetzes:

(1) 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. Die Öffentlichkeit kann ausgeschlossen werden.

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

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

(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.

Die Landesverfassungen haben vergleichbare eigene Regelungen.

Um rechtliche Unschärfen und Streitigkeiten abzustellen, die sich aus dem Spannungsverhältnis zwischen den Regierungsparteien und der Opposition ergeben hatten, wurden durch den Bund nähere Einzelheiten, Zuständigkeiten und Verfahrensfragen im Parlamentarischen Untersuchungsausschuss-Gesetz (PUAG) vom 19.6.2001 geregelt.

Verfahren

Mit dem Beschluss, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, definiert der Bundestag den Untersuchungsgegenstand. Der beschränkt sich auf den Kompetenzbereich des Bundes. Außerdem wird die Zahl der Ausschussmitglieder festgelegt. Sie werden von den Fraktionen proportional benannt. Das parlamentarische Untersuchungsrecht erstreckt sich nur auf abgeschlossene Vorgänge. Der Ausschuss kann also nicht in die laufende Regierungsarbeit der Exekutive eingreifen. Er tagt in der Regel öffentlich. Auf Antrag von einem Viertel der Mitglieder erhebt er Beweise, vernimmt Zeugen und Sachverständige und fordert Akteneinsicht bei den tangierten Ämtern und Institutionen.

In Analogie zur Strafprozessordnung kann der Untersuchungsausschuss das Erscheinen von Zeugen erzwingen, Ordnungsgelder festlegen und Personen in Haft nehmen lassen, wenn sie ohne triftigen Grund das Zeugnis verweigern. Falschaussagen sind strafbar. In Streitfällen entscheidet der Bundesgerichtshof bzw. das Bundesverfassungsgericht.

Das parlamentarische Untersuchungsverfahren stärkt die Rolle des Parlaments gegenüber der Exekutive. Die Volksvertreter haben hier eine zusätzliche Möglichkeit, Fehlentwicklungen oder die Hintergründe skandalöser Aktionen und Missstände aufzuhellen. Das formalisierte Verfahren bietet zumindest die Chance, die Kontrollfunktion der Abgeordneten trotz Parteidisziplin und Fraktionszwang auszuüben. Es liegt auf der Hand, dass vor allem die Opposition davon Gebrauch macht, denn im Ausschuss gilt das Mehrheitsprinzip nur eingeschränkt. Die Min-

derheit hat in gleicher Weise das Recht, zur Aufklärung des Sachverhalts beizutragen und entsprechende Beweisanträge zu stellen.

2005 stellte das Parlamentsfernsehen erstmalig Aufnahmen für die Sender Phoenix und N24 zur Verfügung, mit gutem Einschalterfolg. Die Ergebnisse der Untersuchung fließen in einen Abschlussbericht. Dort kann die Minderheit ein Sondervotum äußern, wenn es, etwa aufgrund strittiger Bewertung von Regierungs- und Oppositionsfraktionen, nicht zur einvernehmlichen Darstellung kommt. Am Ende stehen auch kein Urteil oder Sanktionen. Solche kann nur ein Gericht verkünden.

Kleine Chronik

Die Skandal-Chronik der Bundesrepublik Deutschland begleitet deren Geschichte. Einerseits belegt sie die Tatsache, dass menschliches Fehlverhalten latent möglich ist und als Kontinuum die Ereignisgeschichte durchzieht. Vielleicht ist der politische Raum besonders anfällig, denn dort tummeln sich bevorzugt Temperamente und Charaktere, die als „Täternaturen“ auf der Karriereleiter dazu neigen, kräftig zuzulangen und Fünfe gerade sein zu lassen. Andererseits sind politische Skandale oft auch symptomatisch für eine bestimmte Phase in der Entwicklung des Landes.

Die „Spiegel“-Affäre von 1962 offenbarte z. B. ein sehr distanziertes Verhältnis hochrangiger Politiker zur Pressefreiheit. Sie war nicht nur ein autoritärer Temperamentsausbruch von Franz Josef Strauß, der hier über die eigenen Füße stolperte, sondern sie markierte auch die Absturzphase der „Ära Adenauer“, indem sie diese noch einmal charakterisierte.

Zu den langwierigsten Skandalen der Bundesrepublik gehörte die Starfighter-Affäre, die 1959 begann. Von insgesamt 916 angeschafften Maschinen stürzten 292 ab. 116 Bundeswehr-Piloten verloren dabei ihr Leben. Die Affäre erhitze sich auch am noch immer tiefen Unwohlsein weiter Teile der Bevölkerung über die Wiederbewaffnung und undurchsichtige Waffengeschäfte.

Die Guillaume-Affäre um den ins Kanzleramt eingeschleusten Spion der DDR führte 1974 zum Rücktritt des ohnehin amtsmüden Willy Brandt. Sie markierte die andauernde Virulenz des Kalten Krieges in einer Phase eigentlicher Annäherung.

Die „Ära Kohl“ wurde mehrfach erschüttert: durch den Flick-Skandal 1982, die Kießling-Affäre 1984, die Barschel-Affäre 1987 und den CDU-Spendenskandal 1999, dem Kanzler Kohl schließlich zum Opfer fiel. Es war die Zeit der „Ehrenwörter“ und moralischen Offenbarungseide.

Ein kleiner Einschub in diesem Zusammenhang: Konservative Politiker verkünden bei ihrem Amtsantritt gern die „geistig-moralische Wende“. Das macht sie anfällig, die äußeren Bedingungen und Strukturen des menschlichen Zusammenlebens mit inneren Motiven und Sinnorientierungen zu verwechseln.

Politik darf sich nicht von moralischen Normen lösen, ihre Aufgabe ist es aber nicht, die Leute moralisch zu bessern. Nur wenn sie das respektiert, bleiben Moralität und Freiheit vereinbar. Moralisch rigoristische Politiker kollidieren sehr bald mit der Tatsache, dass die Menschen so sind, wie sie nun einmal sind, auch sie

selbst. Der Absturz vom hohen Ross ist dann vorprogrammiert und wird von der Öffentlichkeit mit besonderer Genugtuung beobachtet.

Ein Zweites wird hier deutlich: Amtsinhaber missbrauchen ihre Macht häufig ohne Schuldgefühle. Sie berufen sich gern auf den höheren Zweck, der die Mittel heilige. Sie stellen die Trennung von Ziel und Mittel nicht mehr in Frage. Ziele sind jedoch letztlich Sache persönlicher Überzeugung und Gesinnung. Erst ihre Bindung an die Mittel ihrer Durchsetzung macht Ziele sozial vertretbar, denn nur so sind sie anderen zumutbar. Politik bewegt sich immer im Bereich der Mittel, weil ihre Ziele nie beanspruchen dürfen, Letztziele zu sein. Politik, die eine Sondernorm beansprucht, verliert ihre Legitimation. Parteispenskandale sind symptomatisch für den Lobbyismus, der die modernen Demokratien wie ein Schatten begleitet.

In jüngster Zeit liegen die inhaltlichen Schwerpunkte politischer Skandale auf einem anderen Gebiet. Hier geht es um schwarze Konten, Lustreisen, Korruptionsaffären, Datenmissbrauch, Bespitzelung, erschlichene Titel.

Thema der jüngsten Affären, die einen Parlamentarischen Untersuchungsausschuss beschäftigten, waren das Gorleben-Problem, die Pleite der Hypo Real Estate und die Kunduz-Affäre in Afghanistan.

Die angeführten Beispiele sind nur Teil einer sehr viel längeren Liste, zu der auch die politischen Skandale auf Landesebene zu rechnen sind. Sie geben Anlass und Stoff, über ungelöste Strukturprobleme des Staates nachzudenken.

Die Rolle der Medien

Die Aufdeckung und der Verlauf politischer Skandale sind aufs Engste mit den Medien verbunden, so sehr, dass die erwischten Täter und ihre Anhänger Presse und Rundfunk gern für die eigentlich Schuldigen halten. Es fehlt auch nicht an Versuchen, den investigativen Journalisten mundtot zu machen. Man bedroht ihn im einfachsten Fall mit Liebesentzug, unterstellt ihm parteipolitische oder pekuniäre Motive, um seine Glaubwürdigkeit zu mindern, und überzieht ihn mit langwierigen und kostspieligen Gerichtsverfahren.

Es liegt auf der Hand, dass eine freie Presse substantiell für das Funktionieren der demokratischen Gesellschaft ist. Sie ist eine elementare Lebensäußerung der freien Gesellschaft, nicht eine Veranstaltung, die sie sich, oder die man ihr, gelegentlich genehmigt. Sie bedarf allerdings günstiger Rahmenbedingungen, z. B. starker Verlagshäuser oder Sender, die Spielraum und geeignete Werkzeuge für Recherche bieten, die einen langen Atem haben und im Konfliktfall für den nötigen Rückhalt sorgen.

Die legitime Enthüllung und Begleitung politischer Skandale durch die seriöse Presse ist aber nur eine Seite der Medaille. Das Verbotene lockt. Das Abartige fasziniert. Und unterbewusst weiß oder ahnt man, dass man selbst auch nicht gegen ein solches Fehlverhalten immun ist. Entsprechend gestenreich und lautstark ist die Empörung. Die Gesellschaft sucht den Sündenbock, den sie mit ihren eigenen Sünden beladen und in die Wüste schicken kann.

Politische Affären und Skandale steigern die Einschaltquoten und Auflagen. Das verführt die Medien dazu, geeignete Ereignisse über ihre tatsächliche Bedeutung hinaus aufzutürmen. Auch der politische Gegner neigt zu theatralischer Aufge-

regtheit, wenn die legitime Empörung nicht genug Brennstoff hat. Massenmedien machen Skandale zur gefährlichen Waffe politischer Einflussnahme. Die groß angelegte Enthüllung zur richtigen Zeit (z. B. in der Schlussphase des Wahlkampfes) kann eine Trendumkehr bewirken und aussichtsreiche Kandidaten aus dem Rennen werfen. Was ein Missstand ist und welches Gewicht er hat, wird oft erst in komplexen Deutungskämpfen entschieden.

Es geht um öffentliche Moral, um tatsächliche oder symbolische Autorität und immer auch um politischen Einfluss und ökonomische Claims. Erstaunlich ist übrigens, wie hilflos und dilettantisch sich exponierte Führungskräfte oft im aufschaukelnden Skandalgeschehen bewegen. Selten ist der Ausgangsvorwurf am Ende das Problem. Meistens ist es die falsche Reaktion des Betroffenen: Vertuschung, Lüge, Gegenschlag.

Professionelle Mediatoren und Krisenmanager empfehlen Politikern und Parteien, die eigenen Leichen selbst aus dem Keller zu holen. Das nimmt dem Jagdeifer der Presse die Libido. Man kann sich selbst als Aufklärer gerieren und behält das Heft des Handelns weitgehend in der Hand. Das Skandalisieren, Boulevardisieren und Kommerzialisieren funktioniert in dem Maße wie die Entwicklung zur Massengesellschaft fortschreitet. Eine durch Qualitätsmedien geförderte Individualgesellschaft setzt diesem Trend Hindernisse entgegen.

Welche Rolle in diesem Spannungsfeld die Neuen Medien des Internets mit ihrer explosiven Ausweitung von Informationen und einer locker organisierten Schwarzmintelligenz spielen werden, ist alle Aufmerksamkeit wert.

Offene Fragen

Parlamente können nicht stärker sein als der Staat insgesamt, aber sehr wohl schwächer. Sie ratifizieren fremde Entscheidungen. Sie erleben eine Schwächung gegenüber den Verwaltungen. Diese verschleiern ihr Herrschaftswissen mit einer erstickenden Informationsfülle. Kein Abgeordneter ist noch in der Lage, hier den Durchblick zu behalten und das bürokratische Veto mit Argumenten zurückzuweisen.

Nicht das Parlament beherrscht die Instrumente des Staatsapparates, sondern umgekehrt, diese beherrschen das Parlament. Die dort vertretenen Parteien sind oft nur noch Transmissionsriemen für Entscheidungen der Exekutive. Ihre Aufgabe ist es dann, diese zu propagieren und zu popularisieren. Der Befund erklärt auch die Angleichung der Parteien. Sie werden zu unterschiedlichen Instrumenten, die alle von Virtuosen bespielt werden. Der Wahlausgang bleibt aus der Sicht vieler Bürger zunehmend nahezu folgenlos. – Die Gewinner im Hintergrund sind die Verbände der organisierten Interessen. Sie sind auch in den Parteien maßgeblich vertreten.

Der politische Skandal kann das Normen- und Wertesystem der Gesellschaft über ihre Verletzung ins Bewusstsein heben. Er schärft den Blick für die unkündbaren Grundlagen des Staates und trainiert die für deren Schutz installierten Organe und Instrumente. Das gehäufte Auftreten skandalösen Verhaltens der Amtsträger kann aber auch einen Gewöhnungseffekt auslösen. Die Gegenmittel verlieren an Wirksamkeit durch Überforderung. Die Reizschwelle steigt. In der Bevölkerung wachsen Resignation und Verdruss. Man traut „denen da oben“ nichts mehr oder alles zu. Die Legitimation der Staatsorgane sinkt. Im schlimmsten Fall verwandeln sich die nicht aufgearbeiteten Einzelskandale in einen skandalösen Dauerzustand.

Wir erleben es sogar in europäischen Ländern: Ein chronisches Gerechtigkeitsdefizit, Steuerflucht und Korruption als Breitensport, die Käuflichkeit politischer Entscheidungen durch Parteispenden und gezielte Lobbyarbeit oder eine durch externe Interessen gesteuerte Justiz können das Staatswesen bis in seine Tiefenschichten zerrütten. Am Ende beginnen breite Schichten der Bürgerschaft, den Gesellschaftsvertrag innerlich und äußerlich aufzukündigen. Sie verlieren das Vertrauen in die Integrität der Eliten und die Funktionsfähigkeit der Verfassungsorgane. Die demokratischen Strukturen zerfallen.

Skandale können also durchaus klärende Gewitter sein, ihre Wirkungsmacht ist aber begrenzt. Die gesellschaftliche Relevanz und Tragweite wirklich skandalöser struktureller Probleme bringen sie nur selten ans Licht. Dauerhafte Missstände sind zu komplex, um eine rasche und wohlfeile Empörung zuzulassen.

Parlamentarische Untersuchungsausschüsse sollen der Hygiene des politischen Systems dienen. Bis zu einem gewissen Grad spiegeln sie aber nur die bestehenden Verhältnisse. Zwar ist jeder Abgeordnete nur seinem Gewissen verpflichtet. Bezüglich der Kontrollfunktion des Parlaments treten Theorie und Wirklichkeit jedoch auseinander. Die Mehrheit versteht sich als Unterstützer der Regierung und wird von dieser entsprechend instrumentalisiert. So betreibt sie die Kontrolle zwischen den Machträgern vor den Augen der Öffentlichkeit nur halbherzig.

Wie schwer es ein Abgeordneter haben kann, der den Schulterschluss verweigert, erlebte kürzlich Wolfgang Bosbach (CDU) in der Euro-Frage. Die Kontrollfunktion ist de facto auf die Opposition übergegangen. Andererseits kann auch die Mehrheitsfraktion der Abgeordneten das Kabinett mit harten Anfragen konfrontieren. Das wird aber, wenn überhaupt, „hinter verschlossenen Türen“ geschehen. Die dann so verschlossen auch nicht immer sind, wie der Schlagabtausch zwischen den Parteifreunden Pofalla und Bosbach zeigte.

Tatsächlich hat sich der Untersuchungsausschuss seltener als „scharfes Schwert“ zur Aufklärung von Sachverhalten erwiesen. Man sollte ihn jedoch nicht zu gering bewerten. Schon die Drohung mit der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses hat disziplinierende Wirkung auf die Exekutive. Als z. B. Anfang 2006 die Aktivitäten des BND im Irak, die CIA-Flüge und die Vernehmung von möglichen Folteropfern durch Bundesbedienstete zur Debatte standen, beeilte sich die Bundesregierung mit einer beispiellos offenen Berichterstattung gegenüber dem Bundestag und seinen Gremien, um einem drohenden Untersuchungsausschuss zu entgehen.

Ein Untersuchungsausschuss wird von Presse und Öffentlichkeit meist intensiv begleitet. So bleiben Anlass und Thema länger im Gespräch. Damit vergrößert sich die virtuelle Partizipation der Bürger. Diese zielt nach heutigem Verständnis auf die Erweiterung des konventionellen, politischen Handlungsrahmens. Die gelegentlichen Wahlakte der repräsentativen Demokratie werden zunehmend als unzureichend empfunden. Hier kann der lebhaft Diskurs über skandalöse Entgleisungen der politischen Klasse die Apathie der Bürger abbauen.

Fazit auf höherem Niveau

Der politische Skandal ist seiner Natur nach der „kleine Ernstfall“, der im Rechtsstaat eigentlich nicht vorgesehen ist. Der Ernstfall ist nämlich keine verfassungsrechtliche Kategorie. Der Rechtsstaat herrscht durch Gesetz. Gesetze regeln aber die normalen Lebensvorgänge. Der Rechtsstaat gründet sich also auf die Normalität. Der Ernstfall dagegen ist das Abnorme. Er ist irregulär und unberechenbar. Er fordert die einmalige und Normen sprengende Reaktion des Staates.

Wir kennen das in der Figur des Notstandes, die viele Verfassungen enthalten. Sie übergibt einzelnen Staatsorganen Sonderbefugnisse, um eine außerordentliche Gefährdung des Gemeinwesens abzuwehren, die sich mit den regulären Kompetenzen nicht bannen lässt. Notstandsgesetze heben elementare Grundsätze des Rechtsstaates auf, um eben diese zu schützen. Sie sind eine Art „Selbstmord aus Todesangst“, ein Paradox, das den Vätern und Müttern unserer Verfassung sehr bewusst war. (Das Einfallstor der nationalsozialistischen Diktatur waren die Notverordnungen, die das Parlament ausschalteten und den Parteienstaat zerschlugen. Man musste nur noch „vergessen“, den Ausnahmezustand wieder zu beenden.)

Jede Regelung des Ausnahmezustandes birgt in sich die Gefahr des Missbrauchs. Die Regierung kann ihn z. B. ausrufen, obwohl die Umstände es nicht rechtfertigen. Er kann sich latent in das Bewusstsein und Verhalten der Gesellschaft einschleichen. Die Abwehr des Terrorismus etwa kann mehr Rechtsstaatlichkeit zerstören, als sich die Terroristen jemals träumen ließen.

Der politische Skandal ist die Miniaturausgabe eines Ausnahmezustandes. Mit dem großen Ernstfall hat er das Irreguläre und Unberechenbare gemein. Der Rechtsstaat sieht ihn nicht vor. Er ist ein existenzielles Ereignis. Sehr oft liegt ihm menschliches Fehlverhalten zugrunde. Sein Ort ist das reale Gemeinwesen, in dem die staatliche Ordnung sich in tagtäglicher Aktualisierung bewähren muss.

Der Skandal: Die Journalisten suchen ihn, das Publikum liebt ihn, die Mächtigen fürchten ihn. Welche Ereignisse lösen öffentliche Empörung aus? Welche nicht? Wem nutzt, wem schadet der Eklat? Entscheidend ist die Frage: Cui bono? – Wem nützt er letzten Endes?

Ist es nur eine bestimmte Person, Partei oder Interessengruppe, dann sind die potenziellen Chancen vertan. Ein erfolgreiches Krisenmanagement nützt der Allgemeinheit und der Integrität der Verfassungsorgane.

In der Regel bedroht der politische Skandal nicht den Bestand des Verfassungssystems. Er fordert allerdings dazu heraus, die rechtsstaatlichen Grundsätze des Gemeinwesens wiederzuentdecken und die Figuren neu aufzustellen. Der Parlamentarische Untersuchungsausschuss ist dazu ein geeignetes Instrument, eine Art Reset-Taste, welche die „Werkseinstellungen“ rekonstruiert. Bei aller Unzulänglichkeit im Einzelnen kann er einen wichtigen Beitrag leisten, das Abnorme einzufangen und es über ein geregeltes Verfahren dem öffentlichen Diskurs zuzuführen. Wenn ihm das gelingt, ist er über sich selbst hinausgewachsen.

Ich danke Ihnen und freue mich auf unser Gespräch.