

Die Einsetzung Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse im Deutschen Bundestag: Welchen Einfluss hat die Auffälligkeit eines Themas?

Marco Radojevic

Bei den Skandalen um das fehlerhafte G36-Sturmgewehr und das Drohnenprojekt „Euro-Hawk“ handelte es sich um Rüstungsgeschäfte, die die öffentliche Hand mehrere hundert Millionen Euro gekostet hatten. Während „Euro-Hawk“ jedoch in einem Parlamentarischen Untersuchungsausschuss (PUA) behandelt wurde, war dies beim G36-Skandal nicht der Fall. Dies wirft die Frage auf, warum manche Themen mit einem PUA „belohnt“ werden, andere jedoch ignoriert oder mit anderen parlamentarischen Mitteln bearbeitet werden.

Parlamentarische Untersuchungsausschüsse sind das stärkste und sichtbarste Instrument parlamentarischer Kontrolle. Trotz ihrer medialen Sichtbarkeit und der außerordentlich großen Rolle, die sie bei der parlamentarischen Kontrolle spielen, ist das politikwissenschaftliche Interesse an ihnen bisher eher gering. *Carsten Germis* stellte bereits 1988 fest, dass der bei weitem größte Forschungsbeitrag zu PUAs von Rechtswissenschaftlern geliefert wurde.¹ In der aktuellen politikwissenschaftlichen Forschung haben sich *Matthias Riede* und *Henrik Scheller* des Instruments PUA wieder verstärkt angenommen. Ihre Analyse des Zusammenhangs von Skandalverläufen und der Arbeit der PUAs diskutiert die starke Verflechtung und Beziehung von (medialer) Öffentlichkeit und Untersuchungsausschüssen.² Dieser vielversprechende Ansatz soll auch im Folgenden aufgegriffen werden, allerdings mit einem Fokus auf die Bedingungen für die Einsetzung von PUAs. Dabei ist ein wesentlicher Faktor das Verständnis, wie der Untersuchungsgegenstand durch die politischen Akteure ausgewählt wird, da dies die Arbeit des PUA in besonderer Weise prägt. Zentrale These ist, dass bereits die Einsetzung eines Ausschusses öffentliche Auffälligkeit beziehungsweise öffentliche Bedeutung eines Themas voraussetzt. Durch die Analyse von 14 Interviews mit aktiven und ehemaligen Untersuchungsausschussmitgliedern soll diese These überprüft und weitere Einflussfaktoren für die Einsetzung von PUAs identifiziert werden.³

1. Die Position und Rolle Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse im parlamentarischen Regierungssystem

Seit der Weimarer Reichsverfassung gilt das Enqueterrecht in Deutschland als Instrument, das primär von der parlamentarischen Minderheit genutzt wird, um die Regierung und die

- 1 Vgl. *Carsten Germis*, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und politischer Skandal: Dargestellt am Beispiel des Deutschen Bundestages, Frankfurt am Main 1988, S. 4.
- 2 Vgl. *Matthias Riede* / *Henrik Scheller*, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse im Deutschen Bundestag – bloßes Skandalisierungsinstrument der Opposition? in: *ZParl*, 44. Jg. (2013), H. 1, S. 93 – 114.
- 3 Dieser Beitrag entstand im Rahmen des aktuellen Projekts „German Policy Agendas“; Informationen zum Forschungsprojekt finden sich unter www.gpa.uni-konstanz.de.

Mehrheitsfraktionen zu kontrollieren.⁴ Im Grundgesetz sieht Art. 44 vor, dass der Bundestag auf Antrag eines Viertels der Abgeordneten die Pflicht hat, einen PUA einzusetzen.⁵ Da es sich dabei um ein wichtiges Recht insbesondere der Opposition handelt, ist es nicht verwunderlich, dass die Fraktionen der Grünen und der Linken im 18. Bundestag Ausnahmeregelungen forderten, um PUAs auch gegen die übergroße Regierungsmehrheit der Großen Koalition einsetzen zu können.⁶ So kann nun bereits auf Antrag von 120 Abgeordneten ein Untersuchungsausschuss eingesetzt werden, was circa einem Fünftel der Mitglieder des Bundestages entspricht. Neben den „regulären“ PUAs ist es laut Grundgesetz dem Verteidigungsausschuss möglich, sich als Untersuchungsausschuss zu konstituieren, um Angelegenheiten im eigenen Zuständigkeitsbereich aufzuklären.⁷

Die Beziehung zwischen Öffentlichkeit und der Einsetzung von PUAs ist bereits in den Wurzeln des Enqueterechts zu finden. *Max Weber*, der geistige Vater des Enqueterechts in Deutschland⁸, argumentierte, dass dieses so konzipiert werden solle, dass die parlamentarische Mehrheit effektiv mit dem „Gegengewicht der Publizität“ konfrontiert werden könne.⁹ Der Bundestag kann auf Basis dieses Enqueterechts einen PUA einsetzen, der einen Sachverhalt behandelt, der in seinen Zuständigkeitsbereich fällt und von öffentlichem Interesse ist.¹⁰ PUAs sind Hilfsorgane, die den Arbeitsablauf des Parlaments fördern, indem sie Sachverhalte untersuchen und daraus folgende Entscheidungen und Gesetzgebung vorbereiten.¹¹ Das Bundesverfassungsgericht definiert ihre Aufgabe folgendermaßen: „Durch sie erhalten die Parlamente die Möglichkeit, [...] mit hoheitlichen Mitteln, [...] selbständig die Sachverhalte zu prüfen, die sie in Erfüllung ihres Verfassungsauftrags als Vertretung des Volkes für aufklärungsbedürftig halten.“¹²

Die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ betonte, dass PUAs der Aufklärung tatsächlicher Sachverhalte mit parlamentarischen Mitteln zum Zweck einer politischen Bewertung dienen.¹³ So bedeutend Aufklärung zweifelsohne ist, so führt die Stellung der PUAs als Hilfsorgane des Parlaments sowie der gesetzgeberische Auftrag, Sachverhalte von öffentlicher Relevanz zu untersuchen, genauso zweifelsfrei dazu, dass eine politische Bewertung der untersuchten Themen unumgänglich ist. Daher befinden sich PUAs stets in einem Spannungsfeld zwischen ihrer Rolle als „fact-finding“-Instrument zur Ausübung von Kon-

- 4 Vgl. *Horst Ciesinski*, Rechtsgrundlagen, in: *Wulf Damkowski* (Hrsg.), *Der parlamentarische Untersuchungsausschuss – Ein Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, Frankfurt am Main 1987, S. 20 – 22.
- 5 Vgl. GG Art. 44 Abs. 1.
- 6 Vgl. BT-PlPr. 18/26, S. 2069 – 2074.
- 7 Vgl. GG Art. 45a.
- 8 Vgl. *Winfried Steffani*, *Die Untersuchungsausschüsse des Preußischen Landtages zur Zeit der Weimarer Republik*, Düsseldorf 1960, S. 71 f.
- 9 Vgl. *Max Weber*, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, in: *Max Weber*, *Gesammelte politische Schriften*, Paderborn 1921, S. 178.
- 10 Vgl. *Peter Badura*, *Das Recht der Minderheit auf Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses*, in: *Klaus Letzgas* (Hrsg.), *Für Recht und Staat. Festschrift für Herbert Helmrich zum 60. Geburtstag*, München 1994, S. 191 – 206.
- 11 Vgl. *Klaus Diether Friedrich*, *Der parlamentarische Untersuchungsausschuss – Entwicklung, Stellung und Kompetenzen*, Mannheim 1990, S. 38.
- 12 BVerfG, *Verfassungsrechtliche Prüfung des parlamentarischen Minderheitenrechts auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses*, Beschluss vom 2. August 1978 – 2 BvK 1/77.
- 13 Vgl. BT-Drs. 7/5924, S. 52.

trolle¹⁴ und ihrem Nutzen für politische Agitation und der Schaffung von öffentlicher Aufmerksamkeit.¹⁵ Zur Unterscheidung zwischen Kontroll-, Gesetzgebungs-, Kollegial- und Misstands-enquêtes, die von *Riede* und *Scheller* skizziert werden¹⁶, ist noch hinzuzufügen, dass in der Praxis Kontroll- und Skandalenquäten von besonderer Bedeutung sind, wobei diese selten als Idealtypen, sondern meist als Hybridformen auftreten.¹⁷ Aufgrund der dominanten Stellung von Kontroll- und Skandalenquäten und der starken Verflechtung dieser beiden Untersuchungstypen verwundert es nicht, dass schon die Einsetzung dieser Ausschüsse ein hoch politisierter Prozess ist.

2. Agenda, Auffälligkeit, Responsivität und Untersuchungsausschüsse

Die latente Zahl der Konflikte in politischen Systemen ist sehr groß, aber nur wenige erlangen große Bedeutung. Die Auswahl beziehungsweise Reduktion von Konflikten ist ein wichtiger Bestandteil von Politik.¹⁸ Politische Akteure verfügen nur über begrenzte Ressourcen; daher müssen sie zwischen den Themen und Problemen unterscheiden, die sie angehen wollen und denen, die hintangestellt werden können.¹⁹ Diese selektive Zuteilung von Aufmerksamkeit ist für das Verständnis von Politik zentral. Wenn Themen nicht auf die Agenda kommen, kann nicht über sie entschieden werden.²⁰ Insbesondere die Massenmedien beeinflussen diesen Prozess. Politische Akteure und daher auch politische Entscheidungen orientieren sich häufiger an der öffentlichen Meinung, als dass sie dies nicht tun; sie reagieren responsiv auf die Öffentlichkeit.²¹ Auffälligkeit („salience“) ist deshalb ein wichtiges Konzept, um die Beziehung zwischen öffentlicher Meinung, politischen Akteuren und Politik zu verstehen, da diese mitbestimmt, welche Themen auf die politische Agenda kommen. Wähler beurteilen Politiker danach, ob sie wichtige Probleme angehen, und die Akteure versuchen, diese Probleme aufzugreifen – nicht zuletzt, um ihre Wiederwahl zu sichern.²² Dieses Verständnis von demokratischer Responsivität trägt essentiell zum Verständnis von PUAs bei. Parlamentarische Untersuchungsausschüsse decken keine Skandale auf, sondern werden eingesetzt, um auf Themen zu reagieren, die bereits in der Öffentlichkeit und den Medien diskutiert werden.²³ PUAs sind reaktiv; dies ergibt sich aus ihrer

14 Vgl. *Franz Fallend*, Demokratische Kontrolle oder Inquisition? Eine empirische Analyse der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse des Nationalrates nach 1945, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 29. Jg. (2000), H. 1, S. 177 – 200, S. 177.

15 Vgl. *Winfried Steffani*, a.a.O. (Fn. 8), S. 356.

16 Vgl. *Matthias Riede* / *Henrik Scheller*, a.a.O. (Fn. 2), S. 97.

17 Vgl. *Carsten Germis*, a.a.O. (Fn. 1), S. 58.

18 Vgl. *Elmer Eric Schattschneider*, *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, New York 1960, S. 66.

19 Vgl. *Bryan D. Jones* / *Frank R. Baumgartner*, *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*, Chicago 2005, S. 10 f.

20 Vgl. *Peter Bachrach* / *Morton S. Baratz*, *The Two Faces of Power*, in: *American Political Science Review*, 56. Jg. (1962), H. 4, S. 947 – 952, S. 948.

21 Vgl. *Frank Bretschneider*, *Öffentliche Meinung und Politik*, Opladen 1995, S. 223.

22 Vgl. *E. Scott Adler* / *John D. Wilkerson*, *Congress and the Politics of Problem Solving*, Cambridge 2012, S. 27.

23 Vgl. *Carsten Germis*, a.a.O. (Fn. 1), S. 123.

Natur als nicht-ständiger ad hoc-Ausschuss. Sie werden eingesetzt zur Bearbeitung einer aktuellen Problemstellung.

PUAs sind für politische Akteure vorteilhafte Instrumente, um der Öffentlichkeit den eigenen Einsatz zu zeigen, da diese Ausschüsse entsprechende mediale Begleitung mit sich bringen. Zudem nutzen Politiker die Auffälligkeit eines Themas durch einen PUA, um ihren Gegnern in einem Politikfeld zu schaden, das bei einer großen Anzahl von Wählern auf Interesse stößt. Dies kann durch eine Personalisierung im Untersuchungsverfahren noch verstärkt werden.²⁴ Oppositionsparteien haben im Rahmen eines PUAs die Chance, sich als die bessere Alternative zu präsentieren – eine Alternative, die sich um wichtige politische Probleme kümmert und die die Regierung sowie die sie tragenden Fraktionen zur Verantwortung zieht. Die Regierungskoalition dagegen kann zeigen, dass sie responsiv agiert und daran interessiert ist, Schwierigkeiten beziehungsweise Missstände in der Exekutive zu beheben. Sowohl Regierungsmehrheit als auch Opposition setzen PUAs responsiv und strategisch ein, um der Öffentlichkeit zu signalisieren, dass die drängendsten und wichtigsten Probleme bearbeitet werden. Die Chance, PUAs für den eigenen politischen Vorteil zu nutzen, steigt, wenn ein untersuchungswürdiger Sachverhalt mit einem geeigneten Moment für politische Agitation zusammenfällt.²⁵ Dieser Moment ist erreicht, wenn das Thema beziehungsweise der Skandal schon breit in der Öffentlichkeit diskutiert wird.²⁶ Daher ist die Entscheidung, welche Fragen durch PUAs behandelt werden sollen und welche mit regulären Mitteln abgearbeitet werden, von ihrer politischen Relevanz und der ihnen entgegengebrachten öffentlichen Aufmerksamkeit abhängig.²⁷ Es ist daher anzunehmen, dass politische Akteure die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses von der öffentlichen Auffälligkeit eines Themas abhängig machen.

3. Forschungsdesign

Um diese These zu überprüfen, wurden 14 Interviews mit Mitgliedern von PUAs durchgeführt. Zehn der Befragten waren Mitglieder des 18. Bundestages, vier ehemalige Abgeordnete. Es wurden alle Mitglieder der PUAs ab der 16. Wahlperiode kontaktiert, sofern Kontaktdaten vorhanden waren. Die Entscheidung, Abgeordnete aus früheren Wahlperioden nicht einzubeziehen, liegt darin begründet, dass es mit abnehmender Wahlperiode zunehmend schwerer wurde, die Abgeordneten ausfindig zu machen. Zudem ist es fragwürdig, ob Personen Abläufe zuverlässig wiedergeben können, die 15 Jahre und mehr zurück liegen. Jeder positiv auf die Anfrage reagierende Abgeordnete wurde interviewt. Elf Personen wurden telefonisch befragt, drei füllten einen schriftlichen Fragebogen aus. Die 14 Befragten waren Mitglieder von acht verschiedenen PUAs.

Zwei Interviews wurden als Test genutzt. Diese wurden in die Analyse mit aufgenommen, da der Fragebogen für die regulären Interviews keine wesentlichen Veränderungen

24 Vgl. Matthias Riede / Henrik Scheller, a.a.O. (Fn. 2), S. 114.

25 Vgl. Winfried Steffani, a.a.O. (Fn. 8), S. 332.

26 Vgl. Carsten Germis, a.a.O. (Fn. 1), S. 131.

27 Vgl. Jürgen Plöhn, Untersuchungsausschüsse der Landesparlamente als Instrumente der Politik, Opladen 1991, S. 407.

Tabelle 1: Übersicht über die Dimensionen der Auffälligkeit eines Themas		
Variable	Ausprägungen	Zuschreibungsregel
Bedeutung der Auffälligkeit	Ja	Befragter betont die Bedeutung der thematischen Auffälligkeit eines Themas.
	Nein	Befragter erwähnt thematische Auffälligkeit nicht oder betont explizit, dass diese keine Rolle gespielt hat.
Quelle der Auffälligkeit	Medien	Befragter erwähnt die Auffälligkeit eines Themas in einem bestimmten Medium.
	Öffentlichkeit	Befragter erwähnt die Auffälligkeit eines Themas in Umfragen, der Wählerschaft oder in der öffentlichen Meinung.
	Politik	Befragter erwähnt die Auffälligkeit eines Themas in seiner Partei, im Parlament, in Ausschüssen oder anderen politischen Institutionen.
	–	Quelle der thematischen Auffälligkeit wird nicht genannt, oder Variable trifft nicht zu.
Funktion der Auffälligkeit	Auslöserfunktion	Befragter erwähnt, dass die Medien die Öffentlichkeit auf das Thema aufmerksam machten, Informationen bereitstellten oder Druck ausübten.
	Responsivitätsfunktion	Befragter erwähnt, dass der PUA dazu genutzt wurde, um zu zeigen, dass man sich um das Thema kümmert.
	Einbindungsfunktion	Befragter erwähnt, dass die Öffentlichkeit beziehungsweise Medien in den Untersuchungsprozess einbezogen werden sollten.
	–	Funktion der thematischen Auffälligkeit wird nicht genannt, oder Variable trifft nicht zu.
Quelle: Eigene Zusammenstellung.		

mehr durchlief. Von den 14 PUA-Mitgliedern gehörten zwei der CDU/CSU-Fraktion, vier der SPD-Fraktion, drei der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, vier der Linksfraktion und eine Person der FDP-Fraktion an. Vier Abgeordnete waren zur Zeit ihres PUAs Mitglied der Regierungsfractionen, neun einer Oppositionsfraction, und ein Abgeordneter war sowohl als Politiker der Regierungsfractionen als auch der Opposition Mitglied eines Untersuchungsausschusses. Dieser Überhang an Oppositionspolitikern kann damit gerechtfertigt werden, dass die meisten PUAs von der Opposition eingesetzt werden. Allen Befragten wurde Anonymität zugesichert. Jede Antwort auf eine der gestellten Fragen wurde als Analyseeinheit betrachtet. Diese syntaktische Abgrenzung²⁸ wurde verwendet, da die Wahl kleinerer Analyseeinheiten dazu geführt hätte, dass die meisten keine relevante Information beinhaltet hätten. Um die Funktion von Themenauffälligkeit zu untersuchen, war es außerdem nötig, den textlichen Kontext mit einzubeziehen. Die Hauptaussagen jeder Antwort wurden extrahiert und in zweifacher Weise genutzt:

- Für jede Hauptaussage wurde eine Ausprägung für sechs im Vorhinein festgelegte Variablen identifiziert und diese dem Interview zugeordnet.

28 Vgl. Klaus Krippendorff, Content Analysis: An Introduction to its Methodology, Thousand Oaks 2004, S. 104 f.

- Die Hauptaussagen, die nichts mit der Auffälligkeit eines Themas zu tun hatten, wurden eingesetzt, um weitere Faktoren, die die Einsetzung von PUAs beeinflussen, zu identifizieren.

Folgende Variablen wurden untersucht:

- Bedeutung der Auffälligkeit eines Themas: Spielte die Auffälligkeit eines Themas eine Rolle bei der Einsetzung des Untersuchungsausschusses?
- Quelle der Auffälligkeit: Über welche Quelle wurde die Auffälligkeit des Themas wahrgenommen?
- Funktion der Auffälligkeit: Welche Funktion hatte die Auffälligkeit des Themas bei der Einsetzung des Untersuchungsausschusses?

Da sowohl Fragen zu dem spezifischen PUA des Befragten als auch zu PUAs im Allgemeinen gestellt wurden, wurde jede Variable zweimal verwendet. Die Ausprägungen der Variablen „Quelle“ und „Funktion“ wurden nicht im Vorhinein festgelegt, sondern in eingehender Auseinandersetzung mit dem Material induktiv erstellt. Bei der Ausprägung „Auslöserfunktion“ der Variable „Funktion“ handelt es sich um die Signalwirkung, die ein auffälliges Thema auf einen Abgeordneten hat und diesen dazu bewegt, sich mit eben diesem Thema zu befassen und einen PUA zu erwägen. Von „Responsivitätsfunktion“ wird gesprochen, wenn der entsprechende politische Akteur die Auffälligkeit des Themas dazu einsetzte, der Öffentlichkeit zu zeigen, dass er sich um ein Thema im PUA kümmert. Wenn ein Abgeordneter erwähnte, die Auffälligkeit des Themas nutzen zu wollen, um die Öffentlichkeit in den Untersuchungsprozess einzubinden, dann wird von „Einbindungsfunktion“ gesprochen. Da in einer Antwort oftmals mehrere Aspekte der gleichen Variablen durch die Befragten genannt wurden, können auch die Variablen „Quelle“ und „Funktion“ mehrere Ausprägungen gleichzeitig annehmen.

4. Ergebnisse

Zwölf der 14 Befragten betonten, dass die Auffälligkeit des Themas bei der Einsetzung des PUAs, in dem sie Mitglied waren, sehr wichtig war. Diese große Bedeutung wird dadurch unterstrichen, dass alle Abgeordneten darauf hinwiesen, dass die Auffälligkeit eines Themas bei der Einsetzung von PUAs im Allgemeinen eine große Rolle spielt. MdBs nahmen die Auffälligkeit des Themas ihres Untersuchungsausschusses meistens über die Medien wahr: Neun nannten die Medien, drei die Öffentlichkeit im Allgemeinen, und ein Abgeordneter nannte die Politik als Feld, über das die Auffälligkeit eines Themas identifiziert wurde. Für PUAs im Allgemeinen nannten sieben Parlamentarier die öffentliche Meinung und 13 die Medien.

Hinsichtlich der Funktion, die die Auffälligkeit eines Themas bei der Einsetzung von PUAs erfüllt, zeigt sich folgendes Ergebnis: Acht Abgeordnete machten bei ihrem PUA eine Auslöserfunktion der Auffälligkeit aus, neun stellten diese bei PUAs allgemein fest. Sechs schrieben der thematischen Auffälligkeit bei ihrem PUA eine Responsivitätsfunktion zu, während diese nur drei Abgeordnete bei PUAs im Allgemeinen sahen. Eine Einbindungsfunktion spielte für zwei Befragte in ihrem Ausschuss eine Rolle, was drei Abgeordnete bei PUAs im Allgemeinen nannten.

4.1. Hohe Auffälligkeit des Themas

Nahezu alle befragten PUA-Mitglieder betonten die Wichtigkeit der öffentlichen Meinung und der Medien für die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen. Ein Befragter sagte: „Meines Erachtens ist der Einfluss der Medien, also der ‚veröffentlichten Meinung‘, aber auch der öffentlichen Meinung, so groß, dass er kaum überschätzt werden kann. [...] Schaut man sich die Geschichte des Untersuchungsausschusswesens in den vergangenen Jahren an, gab es kaum einen Ausschuss, der ohne vorherige breite Medienberichterstattung zustande gekommen ist.“²⁹

Die Öffentlichkeit muss sich ausreichend für ein Thema interessieren, bevor politische Akteure die Einsetzung eines PUAs in Betracht ziehen. Ein Interviewpartner beschrieb die Beziehung zwischen PUA und thematischer Auffälligkeit folgendermaßen: „Wenn man das Gefühl hat, es ist ein Thema, das keinen Menschen interessiert und es auch niemand öffentlich aufgreift, dann ist es sicher schwieriger, dazu einen Untersuchungsausschuss einzusetzen beziehungsweise da ist die Begeisterung nicht so groß, weil man sich eine wahnsinnige Arbeit macht und kein Mensch sich dafür interessiert. Je mehr etwas skandalisiert wird, desto mehr ist dann auch der Wunsch da, Fakten ans Licht zu bringen.“³⁰

Die Auffälligkeit eines Themas erfüllt bei der Einsetzung eines PUAs drei Funktionen: Zusammen mit dem dazugehörigen öffentlichen Druck führt sie dazu, dass politische Akteure sich dieses Themas annehmen, um ihre Responsivität zu zeigen. Sowohl die Opposition als auch die Regierungsmehrheit werden von den Medien überwacht und müssen der Öffentlichkeit zeigen, dass sie ihre Kontrollfunktion verfolgen. Die Regierung und die sie tragenden Fraktionen wollen beweisen, dass sie nichts zu verbergen haben und korrekt gehandelt haben³¹, während die Opposition über einen PUA zeigen kann, dass sie die politischen Probleme aufgreift, an denen die Öffentlichkeit interessiert ist.³²

Unter normalen Umständen bekommen die Materien der Fachpolitiker keine große Aufmerksamkeit durch die Fraktionsspitzen. Wenn aber die Auffälligkeit eines Themas steigt, die Öffentlichkeit und die Medien sich in die Debatte einmischen und Druck ausüben, sind die Fraktionsführungen eher bereit, diesem Beachtung zu schenken. Diese Beziehung wurde von einem Befragten folgendermaßen skizziert: „[...] Normalerweise werden die Themen des Verteidigungsausschusses eben von den Verteidigungspolitikern behandelt und finden keine oder keine sonderliche Aufmerksamkeit bei den Fraktionsspitzen. In solchen Fällen, wo es dann zum Thema der ersten Seiten der überregionalen Zeitungen wird, kommt es auch in die Aufmerksamkeit der Fraktionsspitzen und eben auch der machtpolitischen Auseinandersetzung.“³³

Die Auffälligkeit zwingt politische Parteien und deren Eliten, sich eines Themas anzunehmen.³⁴ Erst wenn es auffällig ist, gerät es in die machtpolitische Auseinandersetzung und eine Kosten-Nutzen Analyse für die Einsetzung eines PUAs kann begonnen werden.

29 ID 16221. Die anonymisierten Interviews sind auf Anfrage verfügbar. Die Interviews wurden im Zeitraum Januar 2015 bis Februar 2015 geführt.

30 ID 17271, a.a.O. (Fn. 29).

31 Vgl. ID 18231, a.a.O. (Fn. 29).

32 Vgl. ID 16340, a.a.O. (Fn. 29).

33 ID 16150, a.a.O. (Fn. 29).

34 Vgl. ID 16160, a.a.O. (Fn. 29).

Für das Untersuchungsverfahren selbst spielt die Auffälligkeit eines Themas eine ebenso große Rolle. Politische Akteure nutzen die mediale Aufmerksamkeit nicht nur dazu, Forderungen, Ergebnisse und offene Fragen zu kommunizieren, sondern auch, um die Öffentlichkeit in den Untersuchungsprozess einzubinden.³⁵ Diese Einbindungsfunktion ist besonders für Oppositionsabgeordnete wichtig, da sie sich auf investigativen Journalismus und öffentlichen Druck stützen, denn die Parlamentsmehrheit dominiert das Verfahren innerhalb der PUAs.³⁶ Diese Einbindungsfunktion wurde bereits von *Wolfgang Ismayr* skizziert³⁷, und auch die von den Abgeordneten wahrgenommene Wichtigkeit von öffentlichen Debatten und Auffälligkeit stimmt mit der bisherigen politikwissenschaftlichen Bewertung der notwendigen Bedingungen für die Einsetzung von PUAs überein.³⁸

4.2. Ausschöpfung regulärer Kontrollinstrumente

In nahezu allen untersuchten Fällen wurden andere Kontrollinstrumente, wie zum Beispiel Kleine Anfragen oder Parlamentsdebatten, vor der Einsetzung eines PUA angewandt. Normalerweise können Probleme mit solchen regulären parlamentarischen Kontrollinstrumenten thematisiert und aufbereitet werden.³⁹ Im Regelfall werden diese auch vorgezogen, da PUAs ein sehr ressourcenintensives Instrument sind. Die regulären Kontrollinstrumente können zudem dazu genutzt werden, das Potential eines Themas für einen PUA auszuloten: Wenn die Regierung parlamentarische Kontrolle abblockt, indem sie nicht die nötigen Informationen bereitstellt oder Anfragen nicht richtig beantwortet, ist solch Potential für einen PUA vorhanden.⁴⁰

4.3. Ausreichende Ressourcen

Der Hauptfaktor, der die Anzahl der Parlamentarischen Untersuchungsausschüsse begrenzt, sind Ressourcen.⁴¹ Der Arbeitsaufwand in PUAs ist immens und beeinträchtigt die parlamentarische Routine der Mitglieder erheblich. Ressourcenmangel ist insbesondere für kleine Fraktionen ein Problem, die sich nicht viel an spezialisiertem Personal leisten und wenig Abgeordnete freistellen können.⁴² Ein Untersuchungsausschussmitglied einer kleineren Fraktion illustrierte den begrenzenden Faktor von Ressourcen folgendermaßen: „Wir sind

35 Vgl. ID 16270, a.a.O. (Fn. 29).

36 Vgl. *Dieter Engels*, *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse. Grundlage und Praxis im Deutschen Bundestag*, Heidelberg 1991, S. 46.

37 Vgl. *Wolfgang Ismayr*, *Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 2000, S. 373.

38 Vgl. *Carsten Germis*, a.a.O. (Fn. 1), S. 123.

39 Vgl. ID 17219, a.a.O. (Fn. 29).

40 Vgl. ID 18261, a.a.O. (Fn. 29).

41 Der begrenzende Effekt von Ressourcen wurde von allen Befragten wahrgenommen.

42 Vgl. *Thomas Saalfeld*, *Germany: Multiple Veto Points, Informal Coordination, and Problems of Hidden Action*, in: *Kaare Strøm / Wolfgang C. Müller / Torbjörn Bergman* (Hrsg.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford 2003, S. 347 – 375, S. 360.

diese Legislatur zum Beispiel mit diesen zwei Untersuchungsausschüssen, die laufen, schon am Rande der Kapazität. So ein Untersuchungsausschuss ist eine ziemlich aufwendige Geschichte, die sehr viel an Ressourcen bindet. Wir haben jetzt gerade den Fall, dass wir einen Dritten fordern müssten [...], und wir überlegen uns tatsächlich ob wir uns das leisten können.“⁴³

4.4. Kosten-Nutzen-Abwägung

Sofern die drei obigen Bedingungen erfüllt sind, durchlaufen potentielle PUA-Gegenstände eine Kosten-Nutzen-Abwägung. Dabei werden mehrere Kriterien einbezogen: Themen sind geeigneter für PUAs, wenn Regierungsmitglieder zur Verantwortung gezogen werden können.⁴⁴ Ein Personalisierungsanker ist ein entscheidendes Kriterium für die Einsetzung eines PUAs. Einige Befragte betonten sogar, dass Themen von struktureller Bedeutung nicht tauglich für PUAs wären, weil die Medien diese nicht aufgreifen würden, wenn keine Personen verantwortlich gemacht werden können.⁴⁵ Ein weiteres Kriterium ist der Schaden, der ein Untersuchungsgegenstand dem politischen Gegner zufügen kann. Wenn ein Thema zum Beispiel dazu genutzt werden kann, zu zeigen, dass Entscheidungen oder generell die Politik der Regierung falsch ist, ist es für einen PUA geeignet.⁴⁶ Themen, die für den Wahlkampf taugen, führen ebenso eher zu einem PUA.⁴⁷ Ein Befragter machte einen Effekt der vorrangigen Besetzung eines Themas durch bestimmte Parteien bei der Bewertung von Themen für PUAs aus: „[...] Da wird sich natürlich in jeder Fraktion gefragt: ‚Ist das unser Thema?‘ ‚IstASSE [die Schachanlage] unser Thema oder ist das nicht unser Thema?‘ Es wird dann von den einzelnen Fraktionen auch immer ein bisschen nach deren Klientel bewertet. ‚Da müssen wir als Grüne‘ oder ‚Da müssen wir als Gelbe ganz energisch hinterher sein‘. Das spielt auf jeden Fall in diese Güterabwägung mit rein.“⁴⁸

Ein Kostenfaktor, der allgemein auch von *Jones* und *Baumgartner* erkannt wurde, ist die Vernachlässigung anderer Themen.⁴⁹ Da Abgeordnete, die Mitglied eines PUAs sind, hauptsächlich mit ihrer Arbeit darin beschäftigt sind, müssen sie andere Felder vernachlässigen.⁵⁰ Dies geschieht aufgrund des ressourcenintensiven Charakters von PUAs stärker, als bei der Anwendung anderer Kontrollinstrumente. Während Abgeordnete zum Beispiel mehrere Kleine Anfragen gleichzeitig zu verschiedenen Themen stellen können, ist dies bei PUAs nicht möglich. Die Mitgliedschaft in einem Untersuchungsausschuss stellt demnach eine große und riskante Investition seitens des Abgeordneten dar.

43 ID 17201, a.a.O. (Fn. 29).

44 Vgl. ID 16330, a.a.O. (Fn. 29).

45 Vgl. ID 16150, a.a.O. (Fn. 29).

46 Vgl. ID 17271, a.a.O. (Fn. 29).

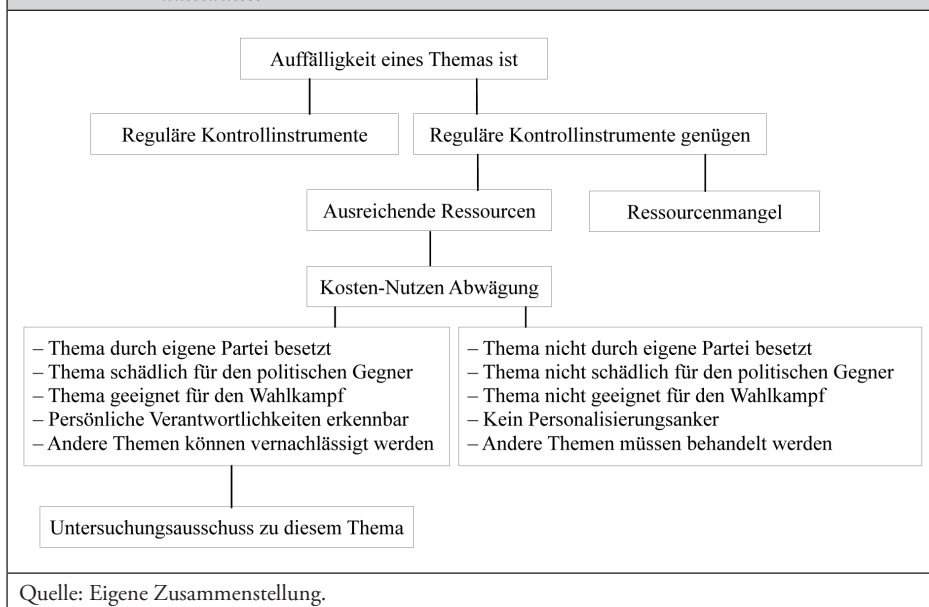
47 Vgl. ID 16330, a.a.O. (Fn. 29).

48 ID 16160, a.a.O. (Fn. 29).

49 Vgl. *Bryan D. Jones / Frank R. Baumgartner*, a.a.O. (Fn. 19), S. 10 f.

50 Vgl. ID 16451, a.a.O. (Fn. 29).

Abbildung 1: Idealtypischer Entscheidungsfindungsprozess zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses



5. Diskussion: Der Entscheidungsprozess zur Einsetzung eines Parlamentarischen Untersuchungsausschusses

Um die Einsetzung von PUAs verstehen zu können, wurde in Abbildung 1 ein idealtypischer Entscheidungsprozess abgebildet, der auf der Basis der Inhaltsanalyse der Experteninterviews entwickelt wurde. Um eine Anwendungsmöglichkeit dieser Heuristik aufzuzeigen, wird im Folgenden die Einsetzung eines PUAs mit ihrer Hilfe beschrieben: der „Hypo-Real-Estate“ PUA, der im März 2009 durch die drei Oppositionsfraktionen eingesetzt wurde und im April seine erste Sitzung hatte.⁵¹

Der Ausschuss sollte die Rolle der Bundesregierung, des Finanzministers und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht bei der HRE-Pleite und der darauf folgenden Rettung der Bank aufarbeiten.⁵² Das Thema war im Parlament dominant⁵³ und bewegte auch die Öffentlichkeit, da 2009 mit einem Wirtschaftseinbruch von fünf Prozent der bisherige Höhepunkt der Finanz- und Wirtschaftskrise erreicht war. Zusätzlich war im zweiten Quartal 2009 mit dem BND-PUA nur ein anderer Ausschuss tätig, der zudem bald

51 Vgl. Michael F. Feldkamp, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages, Kapitel 8.9 Untersuchungsausschüsse, S. 11, https://www.bundestag.de/blob/196178/085720e372d42f743dd2309955e76590/kapitel_08_09_untersuchungsaussch__sse-data.pdf (Abruf am 24. Februar 2016).

52 Vgl. BT-Drs. 16/12480, S. 2.

53 Vgl. ID 16330, a.a.O. (Fn. 29).

enden sollte.⁵⁴ Daher hatten die drei kleinen Oppositionsfraktionen genug Ressourcen, um die Arbeit in einem PUA zu unterhalten. FDP, Grüne und Linke versuchten, mit Hilfe von anderen Instrumenten ihre Fragen zu klären, die aber – aus ihrer Sicht – von der Regierung nicht ausreichend beantwortet wurden.⁵⁵ Damit waren die drei identifizierten Bedingungen erfüllt. Es konnte nun eine Kosten-Nutzen-Abwägung seitens der Fraktionsspitzen erfolgen: Durch die Dominanz des Themas konnte diesem viel Aufmerksamkeit gewidmet werden, ohne Gefahr zu laufen, für die Vernachlässigung anderer Politikfelder abgestraft zu werden. Zusätzlich konnte es sich als extrem schädlich für die Regierung erweisen, da es sich um die größte Bankenrettung in der Geschichte der Bundesrepublik handelte. Das Thema konnte auch personalisiert werden, da der Finanzminister eine zentrale Rolle in dieser HRE-Rettung gespielt hatte.⁵⁶ Zudem war es nur noch wenige Monate bis zur Bundestagswahl, so dass das Thema für den Wahlkampf eingesetzt werden konnte. Alles in allem war das politische Umfeld um die HRE-Rettung günstig, so dass eine Kosten-Nutzen-Analyse in diesem Fall eindeutig für einen PUA sprach.

6. Auffällige Themen begünstigen die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen

Durch die Inhaltsanalyse von Interviews mit PUA-Mitgliedern konnte die Hypothese bestätigt werden, dass die Auffälligkeit eines Themas eine große Rolle bei der Einsetzung von PUAs spielt. Es müssen aber weitere Bedingungen erfüllt werden, bevor politische Akteure die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses in Betracht ziehen: Andere Kontrollinstrumente müssen ausgereizt sein, und die Abgeordneten müssen über ausreichend Ressourcen verfügen, um die Arbeit in einem PUA bewältigen zu können. Wenn diese Bedingungen erfüllt sind, kann eine Kosten-Nutzen-Abwägung erfolgen, die unter den richtigen Umständen zur Einsetzung eines PUAs führt. Obwohl die Bedeutung thematischer Auffälligkeit bestätigt werden konnte, bleiben doch Fragen offen: Wie wirken Parlamentarische Untersuchungsausschüsse auf die öffentliche Meinung? Sind die beobachteten Mechanismen auch in Staaten vorhanden, in denen PUAs der parlamentarischen Mehrheit vorbehalten sind? Auch wenn ein klares Muster ausgemacht werden konnte, ist eine weitere quantitative Analyse nötig, um die Stärke des Effekts von thematischer Auffälligkeit auf die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen zu messen. Sie sind wichtige Instrumente parlamentarischer Kontrolle, so dass sich ihre weitere Erforschung als nützlich erweisen könnte, um diese und die Beziehung zwischen Medien und parlamentarischer Arbeit besser zu verstehen.

54 Vgl. *Michael F. Feldkamp*, a.a.O. (Fn. 51), S. 10.

55 Vgl. ID 16340, a.a.O. (Fn. 29).

56 Vgl. ID 16330, a.a.O. (Fn. 29).