

Aussage- und Wahrheitspflicht der Betroffenen vor parlamentarischen Untersuchungsausschüssen

Rechtsanwalt Dr. Butz Peters, Berlin

I. Bedeutung

Immer häufiger haben parlamentarische Untersuchungsausschüsse Vorwürfe aufzuklären, die, träfen sie zu, für die Betroffenen strafrechtliche Konsequenzen hätten. So etwa die Bundestagsausschüsse „Visa“ und „Parteispenden“ – parallel zum Parteispendenuntersuchungsausschuss führten

zehn Staatsanwaltschaften Ermittlungsverfahren. Die ins Fadenkreuz des Ausschusses Geratenen hätten im Falle eines Ermittlungs- bzw. Strafverfahrens ein Schweigerecht, keine strafbewehrte Wahrheitspflicht nach § 153 StGB sowie prozessuale Rechte wie Akteneinsicht und das Fragerecht gegenüber Zeugen. Werden diese Personen als Zeugen vor einem Untersuchungsausschuss vernommen, stellt sich die Frage,

welche Pflichten sie dort haben, da die Untersuchungsausschussgesetze (UAG) den „Beschuldigten“ bzw. „Angeklagten“ nicht kennen.

Die Parallelität von Untersuchungsverfahren und (möglichem) Ermittlungsverfahren wird von den Betroffenen und ihren Anwälten häufig als prekär empfunden, da sich in der heutigen Praxis beide Verfahren gegenseitig „befruchten“. So fordern Untersuchungsausschüsse regelmäßig die Ermittlungsakten der Staatsanwaltschaften an und umgekehrt die Staatsanwaltschaften Protokolle von Zeugenvernehmungen sowie sonstige Unterlagen des Ausschusses. Staatsanwälte oder Polizeibeamte verfolgen die Zeugenvernehmungen des Ausschusses. Abgeordnete kommen als Zuhörer in Gerichtsverhandlungen, um Widersprüche von Ausschusszeugen aufzudecken. So fürchten in derartigen Fällen viele Zeugen, dass sie auf dem Zeugenstuhl des Ausschusses als Angeklagter eines Strafverfahrens in spe sitzen.

II. Parlamentarische Untersuchungsausschüsse

1. Funktion

Untersuchungsausschüsse haben in der Demokratie „eine wichtige Aufgabe“.¹ Durch sie „erhält das Parlament die Möglichkeit, sich ohne Mitwirkung von Regierung und Verwaltung über Angelegenheiten zu informieren, deren Kenntnis es zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält“.² Ein solcher Ausschuss ist einzusetzen, wenn dies ein Fünftel³ bzw. Viertel⁴ der Parlamentsmitglieder verlangt. So ist ein Untersuchungsausschuss typischer Weise das „schärfste Kontrollinstrument“ der Opposition, ein „politisch-propagandistisches Kampfmittel“⁵ und stets ein „Instrument im politischen Kampf“,⁶ der zumeist auf dem Rücken der dort geladenen Zeugen ausgetragen wird.

2. Vorschriften für die Beweiserhebung

Für die Beweiserhebung des Untersuchungsausschusses gelten „die Vorschriften über den Strafprozess sinngemäß“ (Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG) bzw. „die Vorschriften der StPO und der einschlägigen Bestimmungen entsprechend“ (§ 13 VI sächsUAG).⁷ So müssen Zeugen vor Untersuchungsausschüssen erscheinen und die Wahrheit sagen (§ 153 Abs. 2 StGB). Kommen sie nicht oder sind sie aussageunwillig, können die Ausschüsse Ordnungsmittel festsetzen bzw. bei Gericht beantragen, einschließlich Beugehaft.

Nicht einfach ist in der Praxis zu beantworten, was in dem Untersuchungsverfahren die „sinngemäße“ oder „entsprechende“ Anwendung der strafprozessualen Vorschriften bei Personen bedeutet, die, wenn derselbe Sachverhalt strafrechtlich untersucht würde, Beschuldigte bzw. Angeklagte wären. Ergibt sich daraus, dass sie schweigen dürfen wie ein Beschuldigter

(§ 136 Abs. 1 S. 2 StPO)? Und wenn sie etwas sagen: Können sie sich – was beim Angeklagten nicht möglich ist – wegen unedlicher Falschaussage (§ 153 StGB) strafbar machen?

Welche Konsequenzen die Zeugenaussage eines in den aufzuklärenden Sachverhalt Involvierten haben kann, zeigt der „Sachsenring“-Untersuchungsausschuss des Sächsischen Landtags. Auslöser für den von SPD und PDS beantragten Ausschuss waren Behauptungen eines ehemaligen Vorstandsmitglieds einer – mittlerweile insolventen – AG im „Stern“ im November 2002. Der Mann erklärte, er habe mit dem CDU-Wirtschaftsminister des Freistaates 1998 einen „Spendendeal“ vereinbart: Drei Millionen Mark habe er der CDU für eine „indirekte Wahlkampfhilfe“ zukommen lassen, im Gegenzug hätte der Minister dafür gesorgt, dass der vom Freistaat zu zahlende „Ausgleichsbetrag“ für eine wirtschaftlich angeschlagene GmbH, die die AG übernahm, um 4 Millionen Mark erhöht worden wäre – von 25 auf 29 Millionen Mark. Und die „Einarbeitung“ der Erhöhung in das Vertragswerk könne, so das Ex-Vorstandsmitglied, „nur auf Anweisung“ des Staatssekretärs im Wirtschaftsministerium erfolgt sein. Strafrechtlich ausgedrückt: Minister und Staatssekretär hätten gemeinschaftlich eine Untreue begangen, weil sie den aus Staatsmitteln zu zahlenden Ausgleichsbetrag aus sachfremden Gründen erhöht hätten.

Als Zeuge vor dem Untersuchungsausschuss wies der Staatssekretär a.D. diesen Vorwurf zurück und erklärte, keinerlei Weisung oder sonstige Vorgaben vom Minister erhalten zu haben. Vielmehr hätte er den Betrag wegen – zunächst nicht bekannter – Verbindlichkeiten der GmbH in dieser Höhe auf ausdrückliches Verlangen des Erwerbers erhöht. Den „Spendendeal“ habe es nicht gegeben.

Zu der von ihm veranlassten Erhöhung erklärte er, dass ihm „das Finanzministerium auf meine Nachfrage hin die Verfügbarkeit von 29 Millionen Mark bestätigt hatte“. Auf Nachfrage des PDS-Ausschussvorsitzenden antwortete er, ein bestimmter Mitarbeiter des Finanzministeriums habe ihm bestätigt, dass „auch bei einer Aufstockung ... am Ende 29 Millionen DM für einen negativen Kaufpreis zur Verfügung stehen würden“. Das Landgericht Dresden⁸ ging davon aus, dass einzig und allein diese Behauptung des Ex-Staatssekretärs – er habe sich vom Finanzministerium bestätigen lassen, dass 29 Millionen Mark zur Verfügung stehen – nicht zutref-

¹ BVerfGE 77, 1, 43 – Neue Heimat; BVerwG NJW 2000, 160, 162 – Öcalan.

² BVerfGE 105, 197, 222 – Parteispenden; grundlegend: BVerfGE 49, 70, 85 – Zusatzfragen.

³ So z.B. die Verfassungen in Bayern (Art. 25 I), Brandenburg (Art. 72 I) und Sachsen (Art. 54 I).

⁴ Art. 44 I 1 GG; ebenso die Verfassungen z.B. in Baden-Württemberg (Art. 35 I), Berlin (Art. 48 I) und Bremen (Art. 105 V).

⁵ Dreier-Morlok, GG, Art. 44 Rn 8 ff.

⁶ BVerwG NJW 1988, 1924, 1926 – Bundesweite Zeugenpflicht.

⁷ Entsprechende oder ähnliche Bestimmungen gibt es in allen Bundesländern, z.B. Art. 25 Abs. 3 BayVerf; Art. 26 Abs. 2 HmbVerf.

⁸ Urf. v. 12.9.2008 – 5 KLS 912 Js 39170/08 (in diesem Heft S. 117).

fend sei und verurteilte ihn wegen einer falschen uneidlichen Aussage zu 150 Tagessätzen.

Die Frage, ob der einstige Staatssekretär „Betroffener“ (i.S.v. § 19 sächsUAG) gewesen wäre und damit untauglicher Täter für ein Aussagedelikt hätte sein können, verneinte das Gericht, weil der Ausschuss nicht dessen „Betroffeneneigenschaft“ festgestellt habe und der Ausschuss auch keine Feststellung über ein Fehlverhalten des Staatssekretärs hätte treffen wollen. Das Urteil – wörtlich: „Ob der Angeklagte bei zutreffender Einschätzung seiner Rolle in den Verhandlungen als Betroffener hätte geführt werden können, berührt seine Rolle als Zeuge ebenso wenig wie die des im Strafverfahren unerkannt Tatbeteiligten, so nur – wie hier – die Belehrung nach § 55 StPO erfolgt ist.“

Damit sind die beiden in derartigen Konstellationen entscheidenden Fragenkomplexe angesprochen: Wer entscheidet darüber, ob ein Ausschusszeuge Betroffener ist? Und kann ein tatsächlich Betroffener, egal, ob er so vom Ausschuss eingestuft wurde oder nicht, eine Falschaussage begehen?

III. Der Betroffene im Untersuchungsausschussrecht

Im Untersuchungsrecht von zehn Bundesländern ist der „Betroffenerstatus“ ausdrücklich geregelt⁹ – nicht in den übrigen und auch nicht im Bund.¹⁰ Die Rechtsstellung des Betroffenen im Untersuchungsverfahren gehört zu den umstrittensten und schwierigsten Fragen des Untersuchungsrechts.¹¹ Am weitesten geht das bayerische UAG – es bestimmt (Art. 13 Abs. 2): „Geht aus dem Untersuchungsauftrag ... eindeutig hervor, dass sich die Untersuchung ausschließlich oder ganz überwiegend gegen eine bestimmte Person richtet, so darf diese Person nicht als Zeuge vernommen werden.“ Er ist „nach Art eines Beschuldigten“ zu vernehmen, also zu einer Aussage nicht verpflichtet (§ 163 Abs. 1 S. 2 StPO). Auch kann er nicht den Tatbestand des § 153 Abs. 2 StGB erfüllen.¹² In allen anderen Fällen ist in Bayern der „Betroffene“ als Zeuge zu vernehmen. Ihm steht das Auskunftsverweigerungsrecht des § 55 StPO zu.

Letzteres gilt nach dem Wortlaut der gesetzlichen Regelungen auch in den übrigen Ländern und im Bund.¹³ Daneben gewährt der Status dem Betroffenen bestimmte, in den Ländern unterschiedlich geregelte Verfahrensrechte,¹⁴ mit denen er Einfluss auf den Gang der Ermittlungen nehmen kann. So ist ihm in Hamburg¹⁵ Gelegenheit einzuräumen, vor den Zeugen „eine zusammenhängende Darstellung zu geben“, in Rheinland-Pfalz¹⁶ darf er Zeugen befragen und auch an nicht-öffentlichen Beweisaufnahmen teilnehmen.

1. Wer ist Betroffener?

a) Gesetzliche Regelungen

Dort, wo der Betroffenenstatus gesetzlich bzw. durch die IPA-Normen geregelt ist,¹⁷ wird er materiell wie auch formell

definiert. Beispiel Sachsen: § 19 I Nr. 4 sächsUAG bestimmt – materiell: „Betroffene sind ... alle ... Personen, über die der Untersuchungsausschuss im Bericht eine Äußerung abgeben will, ob eine persönliche Verfehlung vorliegt.“ Und formell regelt § 19 Abs. 2 sächsUAG, dass der Untersuchungsausschuss feststellt, „wer Betroffener ist“.

b) Schwierigkeiten in der Praxis

Beide Begriffe bieten in der Praxis mehr Steine als Brot. Der materielle Betroffenen-Begriff, wie er in Sachsen und einigen anderen Ländern verwendet wird, ist weitgehend unbrauchbar, weil vor bzw. während der Zeugenvernehmungen in der Regel noch nicht feststeht, ob der Ausschuss am Ende überhaupt einen „Bericht“ abgibt. Da die „Verfahrenshoheit“ bei ihm liegt, er eine „Selbstentscheidungskompetenz“ besitzt,¹⁸ ist er nicht zu einem Abschlussbericht (§ 23 Abs. 1 sächsUAG) verpflichtet. So endete der Sachsenring-UA ohne einen Abschlussbericht – wie viele andere Untersuchungsausschüsse in den Ländern auch.

Außerdem kommt es in der Phase der Zeugenvernehmungen praktisch nicht vor, dass der Ausschuss (seine Gesamtheit ist maßgeblich, nicht die Meinung einzelner Mitglieder) darüber befindet, ob er eine solche Äußerung abgeben „will“. Darüber entscheidet er regelmäßig erst nach Abschluss der Zeugenvernehmungen – wenn er über den Abschlussbericht beschließt. So läuft der Wortlaut des materiellen Begriffs praktisch ins Leere. Der formelle Betroffenen-Begriff ist für den in Betracht kommenden Personenkreis problematisch, weil Untersuchungsausschüsse dazu tendieren, über den Betroffenenstatus nicht

⁹ In den Untersuchungsausschussgesetzen: Baden-Württemberg: § 19; Bayern: Art. 13; Hamburg: § 19; Rheinland-Pfalz: § 15, Saarland: § 54; Sachsen: § 19; S-H: § 18; Thüringen: § 15. In Hessen und Niedersachsen werden von den Untersuchungsausschüssen die Regeln zugrunde gelegt, die von den Mitgliedern der Interparlamentarischen Arbeitsgruppe des Bundestages in der 5. Wahlperiode erarbeitet wurden (IPA-Regeln, BT-Drucks V/4209). In § 19 regeln sie den Betroffenenstatus. Zu den landesrechtlichen Regelungen siehe: *Glauben/Brocker*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, § 23 Rn 33 ff.; *Plödd*, Die Stellung des Zeugen in einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages, 108 ff.; *Kohl*, Die Rechtsstellung des Betroffenen nach Art. 44 GG Abs. 2, S. 1 GG und den entsprechenden Regeln in den Ländervorfassungen, 102 ff.

¹⁰ Das 2001 in Kraft getretene PUAG kennt den „Betroffenerstatus“ nicht (zur Entstehungsgeschichte: *Wiefelspütz*, Das Untersuchungsausschussgesetz, 234 ff.). Die von Bundestagsuntersuchungsausschüssen über drei Jahrzehnte bis zum Jahr 2002 angewandten IPA-Regeln bestimmten in § 19 für den „Betroffenen“ eine besondere Rechtsstellung.

¹¹ *Schaefer*, NJW 1998, 434, 435; *Quaas/Zuck*, NJW 1988, 1873, 1877; *Schröder*, Gutachten E zum 57. Deutschen Juristentag, 45.

¹² *Wagner*, GA 1976, 257, 268.

¹³ § 22 PUAG erfasst über § 55 StPO hinaus alle „gesetzlich geordneten Verfahren“.

¹⁴ Zu den einzelnen landesgesetzlichen Regelungen: *Glauben/Brocker* (Fn 9), § 23 Rn 14 ff.; *Schröder* (Fn 11), 50 ff.

¹⁵ § 19 Abs. 3 UAG.

¹⁶ § 15 Abs. 3 S. 1 UAG.

¹⁷ Fn 9.

¹⁸ *Dreier-Morlok*, GG, Art. 44 Rn 16 m.w.N.

zu befinden oder ihn abzulehnen. Sie wollen – nach ihrem Verständnis – durch einen solchen Beschluss ihre „Aufklärungsarbeit nicht selbst torpedieren“. So haben die Bundestagsuntersuchungsausschüsse in den drei Jahrzehnten, in denen es in den für sie maßgeblichen IPA-Regelungen den Betroffenenstatus gab, ihn in keinem einzigen Fall beschlossen – obwohl die Ausschüsse Dutzende materiell Betroffene vernahmen. Auch der „Sachsenring“-Untersuchungsausschuss entschied nicht, ob er dem im Mittelpunkt der Untersuchung stehenden Wirtschaftsminister den Betroffenenstatus einräumt, obwohl seine Betroffenheit i.S.v. § 19 Abs. 1 sächs-UAG dem Untersuchungsauftrag auf die „Stirn geschrieben stand“. Zudem entscheiden Untersuchungsausschüsse mit – fraktionspolitisch bestimmten – Mehrheiten. Eine solche Entscheidung ist alles andere als ein Garant dafür, dass der Betroffene tatsächlich den Schutz zugesprochen bekommt, der ihm rechtlich zusteht.

2. Folgerungen aus dieser Situation

Angesichts dieser in der Praxis unbefriedigenden Situation und des Umstandes, dass der gesetzlich bestimmte Betroffenenstatus nicht ins Belieben des Ausschusses gestellt sein darf, geht das Schrifttum¹⁹ ganz überwiegend davon aus, dass der „Betroffenenstatus“ materiell zu bestimmen und zu bejahen ist, wenn ein besonderes Schutzbedürfnis besteht, das durch die Zeugenrechte nicht abgedeckt ist. Dieses Schutzbedürfnis steht außer Frage, wenn es um strafrechtliche Vorwürfe, Minister- und Abgeordnetenanklagen, Disziplinarverfahren u.Ä. geht.²⁰ Gleiches gilt nach h.M.²¹ bei normabweichendem und unehrenhaftem Verhalten sowie „politischem Fehlverhalten“.

Ob der Ausschuss auf derartige Feststellungen gerichtet ist, beurteilt sich nach überwiegender Auffassung²² nicht nach dem Wortlaut der jeweiligen gesetzlichen Regelungen, sondern danach, ob sich dies aus dem Untersuchungsauftrag, dem Verfahrensablauf oder dem Abschlussbericht ergibt.

Diese Sichtweise ist richtig. Denn die besondere Schutzbedürftigkeit folgt aus verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten (rechtliches Gehör, faires Verfahren).²³ Deshalb kann es nicht vom Formulierungsgeschick der Antragsteller abhängen, ob jemand „Betroffener“ ist.²⁴ Maßgeblich ist deshalb nicht der Wortlaut des Untersuchungsauftrages, sondern der sich aus ihm ergebende personenbezogene Ermittlungszweck. Es genügt, wenn er „mit politischer Vernunft und einigem Spürsinn“ erkennbar ist.²⁵ So bestimmen auch § 15 Abs. 1 r-pUAG und thürUAG, dass Betroffener ist, gegen den „sich nach dem Sinn des Untersuchungsauftrages die Untersuchung richtet.“ Nicht selten ergibt sich auch erst aus dem Verfahrensverlauf, dass das Verhalten einer bestimmten Person in den Fokus der Untersuchungen rückt. Geschieht dies, ist auch sie schutzbedürftig.²⁶ Angesichts dessen kann eine Person, der der Untersuchungsausschuss den „Betroffenenstatus“ versagt, dies verwaltungsgerichtlich überprüfen lassen,²⁷ da durch die

Ausschussentscheidung unmittelbar in seinen Rechtskreis eingegriffen wurde.

Betroffenheit liegt somit – zusammenfassend gesagt – auf Grund der verfassungskonformen Auslegung der maßgeblichen UAG-Vorschriften²⁸ stets vor, wenn die Untersuchung durch ihren Auftrag oder ihren Verlauf darauf gerichtet ist, das Fehlverhalten einer Person, sei es strafrechtlich oder sonstiger erheblicher Art, festzustellen.

So war in dem Fall des Staatssekretärs nach dem Untersuchungsauftrag u.a. zu klären, ob zwischen ihm, dem Wirtschaftsminister und dem Finanzminister im Zusammenhang mit der GmbH-Veräußerung „auch über die geplante Wahlkampfkampagne gesprochen worden war“. Mit anderen Worten: Ob der Staatssekretär in den angeblichen „Spendendeal“ eingeweiht war – dies war die „tragende Säule“ des Vorwurfs und Grund für die Erhöhung. Und bei seiner Vernehmung fragte ihn der Ausschussvorsitzende, entsprechend des im Raume stehenden Vorwurfs und an den bisherigen Aussagen des ehemaligen Staatssekretärs im Hinblick auf die „Aufstockung von 25 auf 29“ Millionen Mark zweifelnd, ob es zwischen dem Gespräch zwischen Wirtschaftsminister und dem Unternehmer einen Zusammenhang gäbe – also ob nach diesem Gespräch der Minister ihm eine Weisung o.Ä. gegeben habe, den Betrag zu erhöhen. Wäre das der Fall gewesen, hätte der Staatssekretär Millionen Staatsgelder veruntreut.

In Konstellationen wie dieser – aus dem Sinn des Einsetzungsbeschlusses wie auch der Zeugenbefragung ergibt sich, dass geklärt werden soll, ob jemand eine Straftat begangen hat – kann kein ernsthafter Zweifel daran bestehen, dass er Betroffener ist.

¹⁹ *Glauben/Brocker* (Fn 9), § 23 Rn 10; *Schröder* (Fn 11), 52 f.; *Kohl* (Fn 9), 105 ff.; *Schleich*, Das parlamentarische Untersuchungsrecht des Bundestages, 47; *Quaas/Zuck*, NJW 1988, 1873, 1877; *von Mangoldt/Klein-Achterberg/Schulte*, GG, Art. 44 Rn 124; *Richter*, Privatpersonen im parlamentarischen Untersuchungsausschuss, 97 m.w.N.; Rechtsprechung zu dieser Frage gibt es nicht.

²⁰ *Glauben/Brocker* (Fn 9), § 23 Rn 10.

²¹ Fn 19. A. A. *Glauben/Brocker* (Fn 9), § 23 Rn 11.

²² *Kohl* (Fn 9), 108; *Schleich* (Fn 19), 49; *Rixen*, JZ 2002, 435, 440; *Quaas/Zuck*, NJW 1988, 1873, 1877; *Richter* (Fn 9), 97 m.w.N.

²³ *Glauben/Brocker* (Fn 9), § 23 Rn 10. Eingehend dazu: *Buchholz*, Der Betroffene im parlamentarischen Untersuchungsausschuss, 78 ff. m.w.N.

²⁴ *Kohl* (Fn 9), 236 f.; *Buchholz* (Fn 23), 178; *Beckedorf*, ZParlR 1989, 35, 41; *Glauben/Brocker* (Fn 9), § 23 Rn 9 m.w.N.

²⁵ *Gollwitzer*, BayVBl 1982, 417, 419.

²⁶ Siehe Fn 19. Dies erkennt § 54 saarUAG ausdrücklich an („Betroffene sind ... Personen, bei denen sich aus ... dem Verlauf der Untersuchung ergibt, ...“).

²⁷ *Buchholz* (Fn 23), 177; *Rixen*, JZ 2002, 435, 439; *Friedrich*, Der parlamentarische Untersuchungsausschuss, 66; grundsätzlich wohl auch *Schröder* (Fn 11), 49; a.A. BayVerfGHE 36, 211, 214 – Neu Perlach. Anders war dies im Bundestag vor Inkrafttreten des PUAG, da die seinerzeit maßgeblichen IPA-Regeln nur „parlamentarisches Innenrecht“ waren, OVG Münster NVwZ 1987, 606. Zur Begründungspflicht des Betroffenenstatus durch einen UA: VerfGH Saarland, Beschl. v. 2.4.2005 – Lv 3/03, Rn 19.

²⁸ Fn 9. In den Rechtsordnungen, in denen der Betroffenenstatus nicht ausdrücklich geregelt ist, stehen dem Betroffenen in dem Verfahren verfassungsrechtliche „Minimalgarantien“ zu wie der Anspruch auf rechtliches Gehör (OVG Münster NVwZ 1987, 606, 607 – Neue Heimat; *Buchholz* [Fn 23], 124 ff.; *Glauben/Brocker* [Fn 9]; § 23 Rn 21 ff.; *Kohl* [Fn 9], 200). Umstritten ist, ob er auch das Anwesenheits-, Frage- und Beweisantragsrecht hat (ebd.).

IV. Aussagepflicht des Betroffenen

Der Betroffenenstatus befreit nicht zwangsläufig von der Aussagepflicht, sondern nur dann, wenn es um strafrechtlich relevante Vorwürfe geht. Denn von dieser Pflicht kann im Untersuchungsverfahren nur die „sinngemäße“ bzw. „entsprechende“ Anwendung der Strafverfahrensvorschriften entbinden. So ist der Zeuge zur uneingeschränkten Aussage verpflichtet, wenn es um „moralisches“ oder „politisches“ Fehlverhalten²⁹ oder darum geht, dass er meint, er stehe in der „Schusslinie einer Skandalisierung“.³⁰

1. Auskunftsverweigerung nach § 55 StPO

Unstreitig ist, dass der Betroffene wie jeder andere Zeuge das Auskunftsverweigerungsrecht des § 55 StPO hat. Zu verbalem Wirbel in der Ausschusspraxis führt immer wieder die Glaubhaftmachung (§ 56 StPO), weil Ausschussmitglieder, die keine juristische Qualifikation besitzen müssen, in Unkenntnis der Rechtslage darauf pochen – anders als üblicherweise Richter –, dass der Zeuge dezidiert schildert, wodurch er sich strafbar gemacht haben könnte. Hier sollte der Betroffene unter Hinweis auf die Rechtsprechung³¹ darlegen, dass er durch seine Glaubhaftmachung nicht Beweismittel gegen sich selbst schaffen muss, da dadurch der von § 55 StPO gewährte und verfassungsrechtlich gebotene Schutz vor strafrechtlich relevanter Selbstbelastung unterlaufen würde.³²

Gerade bei vielschichtig-verwobenen Sachverhalten in Untersuchungsverfahren kann sich das Auskunftsverweigerungsrecht zu einem umfassenden Zeugnisverweigerungsrecht verdichten.³³ Das gilt insbesondere bei Fragen, die ein Teilstück in einem mosaikartigen Beweisgebäude betreffen und die demzufolge mittelbar zu einer Belastung des Zeugen beitragen können.³⁴ So sprach das VG Berlin³⁵ im Parteispenden-Untersuchungsausschuss ein derartiges umfassendes Auskunftsverweigerungsrecht dem CDU-Wirtschaftsprüfer *Weyrauch* und dem CDU-Hauptabteilungsleiter *Terlinden* zu. In beiden Fällen hob es die vom Ausschuss wegen ihrer Zeugnisverweigerung verhängten Ordnungsgelder auf.

2. Schweigerecht nach § 136 Abs. 1 S. 2 StPO

Ungeklärt ist hingegen, ob dem Betroffenen auch das Schweigerecht nach § 136 Abs. 1 S. 2 StPO zusteht, er also ohne weitere Begründung die Aussage verweigern darf. Gerichte haben diese Frage mehrfach aufgeworfen, bislang aber noch nicht entschieden.³⁶ Der „Flick-Untersuchungsausschuss“ des Bundestages gestand Zeugen dieses Schweigerecht zu.³⁷ Im Schrifttum wird teilweise das Schweigerecht bejaht,³⁸ und zwar mit dem Argument, dies ergäbe sich aus der sinngemäßen Anwendung der Strafverfahrensvorschriften. Nach anderer Auffassung³⁹ steht dem Betroffenen dieses Recht nicht zu. Argumentiert wird, dass die UAG (außer in Bayern) eben nur den „Zeugen“ kennen. Außerdem sei Zweck des Unter-

suchungsverfahrens keine strafrechtliche Verurteilung, so dass § 136 Abs. 1 S. 1 StPO nach seiner ratio legis nicht eingreifen könne. Außerdem dürfe sich der Zeuge nicht der parlamentarischen Kontrolle entziehen. Angesichts dessen würde die Position des Betroffenen ausreichend durch § 55 StPO geschützt. Entscheidend ist, ob die „sinngemäße“ Anwendung der Strafverfahrensvorschriften dazu führt, dass dem unter strafrechtlichen Gesichtspunkten „Betroffenen“ das Schweigerecht zusteht. Übergeordneter Rechtsgrundsatz für das gesamte Strafverfahren ist das Nemo-tenetur-Prinzip.⁴⁰ Dieses Prinzip besagt, dass niemand verpflichtet ist, gegen sich selbst Zeugnis abzulegen.⁴¹ Es folgt aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 S. 1 GG) und ist auch im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) verfassungsrechtlich verankert.⁴² In der Strafprozessordnung hat es seinen Niederschlag für den Beschuldigten in § 136 Abs. 1 S. 2 gefunden. Auch Untersuchungsausschüsse haben den Nemo-tenetur-Grundsatz bei der Bestimmung von Zeugnispflichten zu beachten.⁴³ Entscheidender Grund für die generelle Aussagefreiheit im Strafverfahren ist der Interessenkonflikt zwischen Wahrheitspflicht und Selbstverteidigungsrecht. Nicht anders liegen die Dinge beim Betroffenen im Untersuchungsverfahren.

²⁹ *Glauben/Brockner* (Rn 9), § 23 Rn 11.

³⁰ VG Berlin NVwZ-RR 2003, 708, 711.

³¹ BGH StV 1986, 282; StV 1987, 328, 329; w.N.: KK-Senge, § 56 Rn 2 ff.

³² Vgl. LG Berlin, Ur. v. 14.9.2000 – 503 Qs 58/00, Umdruck, S. 13 – Terlinden; VG Berlin, Ur. v. 25.9.2001 – 2 A 42.00, Umdruck, S. 9 – Terlinden.

³³ Siehe VG Köln, Ur. v. 19.11.2002 – 7 K 2495/98 – Gysi; Rogall, FS Meurer, 449, 466. Mit derselben Begründung wiesen das LG Berlin (Beschl. v. 14.9.2000 – 503 Qs 58/00) und das AG Tiergarten (Beschl. v. 10.7.2000 – 353 AR 141/00) den Antrag des Ausschusses auf die Verhängung von Beugehaft gegen Terlinden zurück.

³⁴ BGH NJW 1989, 2703.

³⁵ Urteile vom 25.9.2001 – VG 2 A 42.00, VG 2 A 55.00.

³⁶ OLG Köln NJW 1988, 2485, 2487 – Regierungsdirektor; LG Berlin, Beschl. v. 14.9.2000 – 503 Qs 58/00, Umdruck, S. 5 – Terlinden; AG Tiergarten, Beschl. v. 10.7.2000 – 353 AR 141/00, Umdruck, S. 5 – Terlinden; VG Hamburg, NJW 1987, 1568 – Neue Heimat.

³⁷ BT-Drucks 10/5079, S. 7. Auch der U-Boot-Ausschuss billigt einem Zeugen das Schweigerecht nach § 136 Abs. 1 S. 1 StPO zu (BT-Drucks 11/8109, S. 19). Im Transnuklear-Untersuchungsausschuss wurde Zeugen ein umfassendes Schweigerecht zugebilligt, ohne dessen Rechtsnatur zu klären (BT-Drucks 11/7800, S. 31).

³⁸ *Quaas/Zuck*, NJW 1988, 1873, 1877; *Kohl* (Fn 9), 185 ff., 271; *W. Wagner*, NJW 1960, 1936, 1937; *Friedrich* (Fn 27), 169 f.; *H. Wagner*, GA 1976, 257, 271 f. m.w.N.; grundsätzlich auch *Schleich* (Fn 19), 52 ff.

³⁹ *Glauben*, DRiZ 1992, 395, 396; *Rogall*, GS Meurer, 449, 465; *Pabel*, NJW 2000, 788, 799; *Di Fabio*, Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, 48 f.; *Groß*, DVBl 1971, 638, 640; ähnlich: *Platter*, Das parlamentarische Untersuchungsverfahren vor dem Verfassungsgericht, 73; für das PUAG: *Wiefelspütz* (Fn 10), 254 f., der allerdings auf die Gesetzesbegründung verweist, nach der „eine über die Regelungen des Untersuchungsausschussgesetzes hinausgehende Zuerkennung von Rechten für Zeugen in bestimmten Sonderkonstellationen durch die Rechtsprechung nicht ausgeschlossen werden könne.“

⁴⁰ *Meyer-Gofner*, Einl. Rn 29a m.w.N.

⁴¹ BVerfGE 38, 105, 113, *Meyer-Gofner*, Einl. 29a; KK-Schoreit, § 261 Rn 39 ff. m.w.N.

⁴² Eingehend: *Buchholz* (Fn 23), 78 ff.; *Friedrich* (Fn 27), 163 f., beide m.w.N.

⁴³ BVerfG NVWZ 2002, 1499, 1500 – Barschel/Pfeiffer; *Friedrich* (Fn 27), 81 f.

Demgegenüber erweisen sich die von der Gegenmeinung angeführten Argumente als nicht stichhaltig: Angesichts der praktischen Verzahnung bei der Sachverhaltsermittlung von Untersuchungs- und Ermittlungs- bzw. Strafverfahren⁴⁴ muss der Betroffene damit rechnen, dass alles, was er vor dem Untersuchungsausschuss sagt, gegen ihn im Strafverfahren verwendet wird. Dürfte ein Betroffener vor dem Untersuchungsausschuss nicht schweigen wie im Strafverfahren, würde er dadurch um sein strafrechtliches Schweigerecht gebracht. Auch vermag der Hinweis auf § 55 StPO nicht zu überzeugen, da diese Regelung ein deutliches Minus gegenüber dem generellen Schweigerecht ist. Zudem müsste der Betroffene zumindest partiell Zeugnis in einem Verfahren ablegen, das darauf gerichtet ist zu klären, ob Vorwürfe mit strafrechtlicher Relevanz ihm gegenüber zutreffend sind. Auch das ist unvereinbar mit *nemo tenetur*.

Und schließlich wird die „Aufklärungsarbeit“ durch das Schweigerecht regelmäßig nicht gravierend beeinträchtigt. Denn selbstredend kann der Ausschuss zu dem Thema andere Zeugen vernehmen und sonstige Beweismittel auswerten. Zudem können freiwillige Angaben eines Betroffenen, ohne dass dieser als Zeuge vernommen wird, zur Sachverhaltsaufklärung in gleicher Weise geeignet sein.⁴⁵

Angesichts all dessen folgt gerade aus der sinngemäßen Anwendung der strafprozessualen Vorschriften, dass der in strafrechtlicher Hinsicht von der Untersuchung Betroffene auch gem. § 136 Abs. 1 S. 2 StPO schweigen darf.

V. Kann ein Betroffener Täter des § 153 Abs. 2 StGB sein?

Entscheidet sich der strafrechtlich Betroffene auszusagen, so fragt sich, ob er dadurch eine Falschaussage begehen kann. Nach § 153 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 StGB macht sich wegen falscher uneidlicher Aussage strafbar, wer vor einem Untersuchungsausschuss als Zeuge oder Sachverständiger falsch aussagt. Da das Untersuchungsverfahren den Angeklagten nicht kennt, unterscheidet sich die Situation grundlegend von der des Strafverfahrens, wo derjenige, gegen den sich die Ermittlungen richten, keine Falschaussage begehen kann.

So fragt sich, ob der strafrechtlich Betroffene im Untersuchungsverfahren der strafbewehrten Wahrheitspflicht des § 153 Abs. 2 StGB unterliegt.

Das OLG Schleswig verneinte dies.⁴⁶ Es ließ die Anklage gegen einen Zeugen, der unter strafrechtlichen Gesichtspunkten Betroffener war, mit der Begründung nicht zu, dass ein Betroffener den Tatbestand des § 153 nicht erfüllen könne, weil vieles spreche dafür, „den Betroffenen, gegen den sich eine parlamentarische Untersuchung (auch) richtet, nicht als Zeuge anzusehen, sondern vielmehr einem Beschuldigten gleichzusetzen mit der Folge, dass seine Angaben vor dem Untersuchungsausschuss nach den §§ 153, 154 StGB nicht erfasst werden“. In dem Fall hatte der Ausschuss den Betroffenenstatus für den

Zeugen vor dessen Vernehmung sogar ausdrücklich abgelehnt. Der Senat urteilte: „Der Untersuchungsauftrag des Landtags richtete sich (auch) gegen den Angeklagten, und das lag auch bei der Beschlussfassung des Landtages schon offen zu Tage. Damit aber war der Angeklagte von Anfang an Betroffener.“

Gleicher Auffassung – der Betroffene unterliegt nicht der strafbewehrten Wahrheitspflicht – ist ganz überwiegend das Schrifttum.⁴⁷ Begründet wird diese Sichtweise damit, dass sich dies bereits aus der Verfassung (*Nemo-tenetur-Prinzip*, *Prinzip des fairen Verfahrens*) ergebe. Deshalb widersprechen zeugenschaftliche Vernehmungen von unter strafrechtlichen Gesichtspunkten Betroffenen der Verfassung. Würden sie trotzdem als Zeugen vernommen, bestünde für sie keine Wahrheitspflicht, so dass sie auch kein Aussagedelikt begehen könnten.⁴⁸

Dem ist beizupflichten. Für diese Sicht spricht außerdem: Das strafprozessuale Schweigerecht des § 163 I 2 StPO, das auf dem *Nemo-tenetur-Prinzip* beruht und u.a. dem Interessenkonflikt zwischen Wahrheitspflicht und Selbstverteidigung der menschlichen Psyche in einer derartigen Situation Rechnung trägt, findet seine gedankliche Fortsetzung im Strafrecht darin, dass ein Angeklagter keine Falschaussage begehen kann. Da die Rolle eines strafrechtlich Betroffenen als Zeuge vor dem Ausschuss mehr der eines Angeklagten im Strafprozess als der eines Zeugen ähnelt und er sich in derselben psychischen Situation wie der Angeklagte befindet, kann im Untersuchungsverfahren nichts Anderes gelten. Nicht zuletzt auch deshalb, weil dort die Vernehmungssituation nicht durch die sachlich-nüchterne Vernehmungsmethode eines Strafgerichts bestimmt wird, sondern der Ausschuss von seinem Wesen her eine politische und damit parteiische Veranstaltung ist, die vom „politischen Kampf“⁴⁹ geprägt ist. Zu ihm gehört auch, dass Ausschussmitglieder versuchen, politische Gegner in die Enge zu treiben, um sie „vorzuführen“. Dies verstärkt den Selbstverteidigungstrieb in dem Interessenkonflikt, der Grund für die Straflosigkeit ist.

Außerdem ist Rechtsgut von § 153 Abs. 2 StGB nicht die Rechtspflege (wie bei § 153 Abs. 1 StGB), sondern die „Wahrheitsfindung“⁵⁰ eines Organs der Legislative.⁵¹ Genauer gesagt: dessen „Erkenntnisgewinnung“, da die Feststellungen von politischen Interessen bestimmt werden. Diese haben

⁴⁴ Oben, I.

⁴⁵ BVerfG NVwZ 2002, 1499, 1501 – Barschel/Pfeiffer; Wagner, GA 1976, 257, 268.

⁴⁶ Beschl. v. 17.12.1990 – 2 Ws 305/90.

⁴⁷ Kohl (Fn 9), 263 ff., 271; Buchholz (Fn 23), 175 f.; Wagner, GA 1976, 257, 271; Wohlers, NVwZ 1994, 40, 42; Tröndle/Fischer, § 153 Rn 10; MK-Müller, § 153 Rn 67; Rinck, DVBl 1964, 1964, 706; a.A. Glaußen/Brockner (Rn 9), § 25 Rn 5.

⁴⁸ Buchholz (Fn 23), 175 f.

⁴⁹ Wiefelspütz (Fn 10), 29 m.w.N.

⁵⁰ Glaußen/Brockner (Fn 9), § 25 Rn 1; Wagner, GA 1976, 257, 272; hinsichtlich der „Rechtspflege“ ebenso: Vormbaum, JZ 2002, 166, 168 f.

⁵¹ Vgl. Tröndle/Fischer, § 153 Rn 9a; Quaas/Zuck, NJW 1988, 1873, 1878; Wagner, GA 1976, 257, 272; kritisch zu dem Rechtsgut: Vormbaum, JZ 2002, 166, 168 f. („Politisches Aufklärungsinteresse verlangt weder die Strafandrohung noch die Einschaltung der Strafjustiz“).

keine „Richtigkeitsgewähr“⁵² und auch keine wie bei der Rechtspflege zwangsläufigen rechtlichen Konsequenzen. Wird zu diesem – vom zu schützenden Rechtsgut her gegenüber der Rechtspflege weniger gewichtigen⁵³ – Zweck ein unter strafrechtlichen Gesichtspunkten Betroffener vernommen, so kann seine rechtliche Position keine schlechtere als im Strafprozess sein. Deshalb kann er nicht Täter einer falschen uneidlichen Aussage sein.

Hat ein Untersuchungsausschuss eine solche Person zu Unrecht nicht als Betroffenen eingestuft, ist der Strafrichter nicht daran gebunden,⁵⁴ da sich aus höherrangigem Recht, der Verfassung, ergibt, dass die Wahrheitspflicht nicht bestand.

VI. Zusammenfassung

Maßgeblich für die Bestimmung des Betroffenenstatus ist der materielle Begriff. Nach ihm besteht Betroffenheit, wenn die

Untersuchung in Anbetracht des Einsetzungsbeschlusses oder des Verfahrensverlaufs darauf gerichtet ist, bei einer Person mögliches Fehlverhalten – sei es strafrechtlich oder sonstiger erheblicher Art – zu untersuchen. Hat der Ausschuss ihr dem entgegen diesen Status nicht eingeräumt, sind Verwaltungs- und Strafgerichte nicht daran gebunden.

Dem unter strafrechtlichen Gesichtspunkten Betroffenen steht nicht nur das Auskunftsverweigerungsrecht nach § 55 StPO zu, sondern auch das Schweigerecht nach § 136 Abs. 1 S. 2 StPO. Er ist nicht tauglicher Täter des § 153 Abs. 2 StGB.

⁵² *Tröndle/Fischer*, § 153 Rn 9a.

⁵³ *Vormbaum*, JZ 2002, 166, 169; *Tröndle/Fischer*, § 153 Rn 9a m.w.N.

⁵⁴ OLG Schleswig, Beschl. v. 17.12.1990 – 3 Ws 305/90, Umdruck, S. 6; *Buchholz* (Fn 23), 182 f.; siehe auch: VG Berlin NVwZ-RR 2003, 708, 711 – Koch.