

## **Der öffentlich Bedienstete als Zeuge vor einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss**

**– Aussagegenehmigung, Vorbereitung, Vernehmung –**

Von Dr. Butz Peters, Rechtsanwalt, Dresden/Berlin\*

**Beamte und „andere Personen des öffentlichen Dienstes“ (vgl. § 54 StPO) spielen vor parlamentarischen Untersu-**

**chungsausschüssen eine bedeutende Rolle – wie beispielsweise bei den Themen NSU, BND und Visa im Bundestag: Die Ausschüsse laden sie häufig als Zeugen, weil sie an den aufzuklärenden Sachverhalten mitgewirkt haben. Zudem stehen öffentlich Bedienstete im Ruf, besonders glaubwürdig zu sein. Der Beitrag schildert die Rechtsfra-**

*\* Anmerkung der Schriftleitung: Der Autor ist Partner in einer Kanzlei in Dresden.*

gen, die auftreten, wenn Staatsdiener im parlamentarischen Untersuchungsverfahren vernommen werden.

## I. Zwischen den Fronten

Als Zeuge vor einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss geraten öffentlich Bedienstete leicht ins Kreuzfeuer der dort widerstrebenden Interessen<sup>1</sup>: Für die Opposition ist der Untersuchungsausschuss in der Regel ein politisches Kampfinstrument: eingesetzt mit ihren Stimmen und der Absicht, die Regierung zu attackieren. So zielen ihre Abgeordneten bei der Vernehmung eines öffentlich Bediensteten häufig darauf, ihn als Versager „vorzuführen“, um sein „Versagen“ politisch der Regierung anzulasten.

Ebenso regelmäßig versteht sich die Ausschussmehrheit als Verteidiger der Regierung. Dabei sind ihr aber durch das Minderheitsrecht oft die Hände gebunden. So hat sie den Beweisanträgen der Minderheit grundsätzlich Folge zu leisten.<sup>2</sup>

Wittert die Ausschussmehrheit ein Versagen auf der „Arbeitsebene“, ist sie leicht geneigt, um die Regierung zu entlasten, dem involvierten Staatsdiener vorzuwerfen, er habe die Bedeutung des Sachverhalts verkannt und deshalb – in vorwerfbarer Weise – keine Meldung „nach oben“ gemacht.

## II. Aussagegenehmigung

### 1. Erforderlichkeit

Alle siebzehn deutschen Untersuchungsordnungen bestimmen, dass Angehörige des öffentlichen Dienstes eine Aussagegenehmigung benötigen, wenn sie als Zeuge über „Umstände“ vernommen werden, „auf die sich ihre Pflicht zur Amtsverschwiegenheit bezieht“ (Bundestag: § 23 Abs. 1 PUAG, § 54 StPO)<sup>3</sup>: Diese Vorschriften übertragen die aufgrund von Gesetz oder Tarifvertrag beste-

henden Verschwiegenheitspflichten ohne Abänderung in das Verfahrensrecht der parlamentarischen Untersuchung.<sup>4</sup>

### a) Verschwiegenheitspflicht von Beamten

Die Beamtengesetze verpflichten Beamte, „über die ihnen bei oder bei Gelegenheit ihrer amtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen dienstlichen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren“ (§ 67 Abs. 1 BBG, § 37 Abs. 1 BeamStG). Diese Pflicht „gehört zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums“<sup>5</sup> und besteht bis zum Tod des Beamten<sup>6</sup>: Sie gilt auch vor Gericht und vor einem Untersuchungsausschuss<sup>7</sup> (jeweils Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 Satz 1). Flankiert wird sie durch den Straftatbestand der „Verletzung des Dienstgeheimnisses“ (§ 353 b StGB).

Von der Verschwiegenheitspflicht enthalten die Gesetze mehrere Ausnahmen (§ 67 Abs. 2 BBG; § 37 Abs. 2 BeamStG), so für „Mitteilungen im dienstlichen Verkehr“ (jeweils Abs. 2 Nr. 1). Das setzt voraus, dass Amtsträger „unter sich sind“.<sup>8</sup> Ausgeschlossen ist das bei der Aussage vor einem Untersuchungsausschuss, weil Abgeordnete keine Amtsträger sind.

Ausgenommen von der Verschwiegenheitspflicht sind auch „Tatsachen“, die „offenkundig sind“ (Nr. 2, 1. Alt). Für das Verständnis des Begriffs „offenkundig“ wird die Auslegung des Begriffs „allgemeinkundig“ i. S. v. § 291 ZPO herangezogen<sup>9</sup>: Allgemeinkundig sind solche Tatsachen, von denen verständige und erfahrene Menschen in der Regel ohne weiteres Kenntnis haben oder von denen sie sich jederzeit durch Benutzung allgemein zugänglicher Erkenntnisquellen überzeugen können, wie z. B. bei einem feststehenden geschichtlichen Sachverhalt.<sup>10</sup> Bei der Aussage eines Beamten vor einem Untersuchungsausschuss kann das in Teilen der Fall sein – beispielsweise wenn Untersuchungsgegenstand die Krise einer Bank ist und der Zeuge die Chronologie der Bankenkrise insgesamt schildert, um in diesem Kontext anschließend über seine Wahrnehmungen bei der in Rede stehenden Bank zu berichten.

Ebenfalls keine Verschwiegenheitspflicht besteht für Tatsachen, die „ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen“ (Nr. 2, 2. Alt). Das sind in erster Linie Sachverhalte, deren Bekanntwerden unter keinem vernünftigen Gesichtspunkt öffentliche oder private Belange beeinträchtigen können.<sup>11</sup> Dazu zählen die Tatsachen, die eine

1 Grundlegend zur Vernehmung öffentlich Bediensteter durch einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss: *Helmut Fenk*, Müssen Beamte als Zeugen vor parlamentarischen Untersuchungsausschüssen aussagen?, ZBR 1971, 44; *Anja Weisgerber*, Das Beweisverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2002, S. 356 ff.  
2 Vgl. § 17 Abs. 2 PUAG; BVerfGE 105, 197 (LS 3) – Parteipenden. Ebenso kann das Minderheitsrecht bei der Zeugenvernehmung im Untersuchungsverfahren zum Zuge kommen beim Vollzug des Beweisbeschlusses (z. B. der Terminierung der Vernehmung) und Beschlüssen über Zwangs- oder Rechtsmittel (eingehend zu diesen Fallgruppen: *Butz Peters*, Das Recht der Minderheit im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, ZParl 2012, 831 [836 ff.] m. w. N.).  
3 Dass § 54 StPO im parlamentarischen Untersuchungsverfahren (entsprechend) anzuwenden ist, folgt aus: *B-W*: § 13 Abs. 6 UAG; *Bay*: Art. 25 Abs. 3 Satz 1 Verf, Art. 18 Abs. 1 bzw. Art. 11 Abs. 1 Satz 2 UAG; *Berl*: § 19 Abs. 1 Satz 2 UAG; *Bbg*: § 19 Abs. 1 Satz 2 UAG; *Brem*: Art. 105 Abs. 5 Satz 2 Verf, § 14 Abs. 1 UAG; *Ham*: Art. 26 Abs. 2 Satz 1 Verf, § 17 Abs. 4 Satz 1 UAG; *He*: Art. 92 Abs. 3 Verf; *M-V*: Art. 34 Abs. 5 Verf, § 27 Abs. 1 UAG; *Nds*: Art. 27 Abs. 6 Satz 2 Verf; *NRW*: § 16 Abs. 3 UAG; *R-P*: Art. 91 Abs. 4 Verf, § 31 UAG, s. auch § 14 Abs. 1 Satz 1 UAG; *Saar*: Art. 79 Abs. 4 Verf; § 52 Abs. 3 LTG; *Sa*: § 13 Abs. 6 UAG, s. auch § 14 Abs. 2 UAG; *S-A*: § 34 Satz 1 UAG, s. auch § 15 UAG; *S-H*: § 11 Abs. 4 UAG; vgl. Art. 18 Abs. 4 Satz 1 Verf; *Thür*: Art. 64 Abs. 3 Satz 2 Verf, vgl. § 14 UAG.

4 So für das Strafverfahren *Lutz Meyer-Göfner/Bertram Schmitt*, Strafprozessordnung, 56. Aufl. 2013, § 54 Rn. 1.

5 BVerwG, Urt. v. 24.6.1982, 2 C 91/81, NJW 1983, 638.

6 *Ulrich Battis*, Bundesbeamtengesetz, 4. Aufl. 2009, § 67 Rn. 1 f.; *Andreas Reich*, Beamtenstatusgesetz, 2. Aufl. 2012, § 37 Rn. 4.

7 *Battis* (Fn. 6), § 67 Rn. 12; *Reich* (Fn. 6), § 37 Rn. 12.

8 *Battis* (Fn. 6), § 67 Rn. 8.

9 *Battis* (Fn. 6), § 67 Rn. 9; *Ernst Plog/Alexander Wiedow*, BBG, 2009, § 61 Rn. 10.

10 BVerwG, Urt. v. 3.3.1987, 1 C 39/84, NJW 1987, 1431 (1433); *Hanns Prütting*, in: Münchner Kommentar zur Zivilprozessordnung, 3. Aufl. 2008, § 291 Rn. 5, beide m. w. N. Zur „Allgemeinkundigkeit“ vgl. BGH, Urt. v. 14.7.1954, 6 StR 180/54, NJW 1954, 1656.

11 BVerwG, Urt. v. 25.11.1982, 2 C 19/80, NJW 1983, 2343 (2344).

Behörde üblicherweise im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit publiziert.<sup>12</sup>

Auch nicht der Verschwiegenheitspflicht unterliegen Meinungen, Werturteile, allgemeine Erfahrungssätze, sondern nur Tatsachen. Das sind Äußerungen, die einer Überprüfung auf ihre Richtigkeit mit den Mitteln des Beweises zugänglich sind.<sup>13</sup> So bedarf es auch keiner Aussagegenehmigung, wenn ein Beamter bekannte Tatsachen bewertet, etwa erklärt, von wem nach seiner Meinung Versäumnisse begangen wurden.

Zusammengefasst zu den Verschwiegenheits-Ausnahmen: Von dem, was ein Beamter im Laufe seiner Vernehmung vor einem Untersuchungsausschuss erklärt, kann einiges unter diese Tatbestände fallen. Insgesamt aber ist in Anbetracht der Funktion des Zeugen – Auskunft zu geben über die Wahrnehmung von Tatsachen<sup>14</sup> – praktisch keine Vernehmung durch einen Untersuchungsausschuss denkbar, die ausschließlich unter die Ausnahmen von der Verschwiegenheitspflicht fällt. So ist eine Aussagegenehmigung unverzichtbar, wenn ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss mit der Zeugenvernehmung eines Beamten beginnen will.

#### b) Verschwiegenheitspflicht anderer „Personen des öffentlichen Dienstes“

Ebenso besteht eine Verschwiegenheitspflicht für Richter (§§ 46, 71 DRiG; über das Beratungsgeheimnis haben sie stets zu schweigen, § 43 DRiG<sup>15</sup>) und „andere Personen des öffentlichen Dienstes“ i. S. v. § 54 Abs. 1 StPO – wie Angestellte (z. B. § 9 BAT, § 3 Abs. 2 TV-L), V-Leute<sup>16</sup>, Stadtratsmitglieder<sup>17</sup>, Bedienstete der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen (BaFin)<sup>18</sup>, Schiedsmänner<sup>19</sup>. Gleiches (§ 54 Abs. 2 StPO) gilt für Minister (§ 6 BMinG), parlamentarische Staatssekretäre (§ 7 ParlStG; für beamtete Staatssekretäre ist das Beamtengesetz maßgeblich), Abgeordnete (§ 44d Abs. 1 AbgG) und Soldaten (§ 14 SoldG).<sup>20</sup>

#### c) Keine Verschwiegenheitspflicht nach § 54 StPO

Keine von § 54 StPO erfasste Verschwiegenheitspflicht besteht aufgrund zivilgesetzlicher Geheimhaltungsbestimmungen wie §§ 93, 404 AktG, § 85 GmbHG oder sonstiger Regelungen, beispielsweise für Personal- und Betriebsräte (§§ 79 Abs. 1 BetrVG, 10 BPersVG). Gleiches

gilt für die arbeitsvertraglich festgelegte Verschwiegenheitspflicht bei privatrechtlichen Beschäftigungsverhältnissen. So benötigen Mitarbeiter privatrechtlich organisierter Gesellschaften (AG, GmbH etc.) keine Aussagegenehmigung, selbst wenn an ihnen der Bund oder ein Bundesland beteiligt ist: Die gesellschaftsrechtliche Position der öffentlichen Hand verändert nicht das privatrechtliche Beschäftigungsverhältnis, sodass es sich nicht um „öffentlichen Dienst“ i. S. v. § 54 Abs. 1 StPO handelt.<sup>21</sup> Ebenso ist es bei Angehörigen öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute, soweit es um das private Bankgeheimnis geht – nicht aber, falls ausnahmsweise das öffentliche Geheimhaltungsinteresse tangiert wird.<sup>22</sup>

Eine Verschwiegenheitspflicht i. S. v. § 54 StPO folgt nicht zwangsläufig aus der Amtsträgereigenschaft gem. § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB. Der strafrechtliche Amtsträgerbegriff begründet die Täterstellung bei Amtsdelikten (z. B. §§ 331 f. StGB). Hingegen transformiert § 54 StPO die Vorschriften über die Amtsverschwiegenheit ins Untersuchungsverfahren.<sup>23</sup> So kann der Leiter einer Fernredaktion in einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt Amtsträger sein.<sup>24</sup> Für seine Vernehmung aber bedarf er keiner Aussagegenehmigung, weil das Beschäftigungsverhältnis privatrechtlich ist.

#### 2. Konsequenzen

Liegt die – erforderliche – Aussagegenehmigung nicht zu Beginn der Vernehmung vor,<sup>25</sup> besteht für den Zeugen keine Aussagebefugnis und damit auch keine Aussagepflicht. Wegen der Verschwiegenheitspflichten im öffentlichen Dienst schafft § 54 StPO ein Beweismittel- und damit ein Beweiserhebungsverbot. Lehnt der öffentlich Bedienstete aus diesem Grund die Aussage ab, dürfen gegen ihn keine Ungehorsamsfolgen nach § 70 Abs. 1 StPO verhängt werden, weil er nicht „ohne gesetzlichen Grund“ sein Zeugnis verweigerte.<sup>26</sup> Solange für den Amtsträger Zweifel bestehen, ob ihm die „Bürde der Amtsverschwiegenheit“ genommen wurde und er zur Aussage befugt ist, ist er berechtigt (und verpflichtet), sein Zeugnis zu verweigern.<sup>27</sup> Das gilt auch, wenn er nicht sicher ist, dass es sich bei einer Tatsache um eine offenkundige oder nicht geheimhaltungsbedürftige<sup>28</sup> handelt.<sup>29</sup> Ob einer der Ausnahmetatbestände erfüllt ist, hat der Zeuge selbst zu prü-

12 Reich (Fn. 6), § 37 Rn. 8.

13 BGH, Urt. v. 17.11.2009, VI ZR 226/08, NJW 2010, 760, Rn. 15.

14 RGSt 52, 289; BGHSt 22, 347 (348); OLG Koblenz, Urt. v. 23.6.1987, 2 Ss 138/87, StV 1988, 531 (532); Alexander Ignor/Camilla Bertheau, in: Löwe/Rosenberg, Strafprozessordnung, 26. Aufl. 2009, vor § 48 Rn. 3 m. w. N.

15 Patrick Teubner, Untersuchungs- und Eingriffsrechte privatrechtlicher Untersuchungsausschüsse, 2009, S. 253.

16 HansOLG Hamburg, Beschl. v. 22.10.1993, 1b Ws 271/93, NSStZ 1994, 98.

17 OVG Koblenz, Urt. v. 5.9.1995, 7 A 12185/94, NVwZ 1996, 1133.

18 VG Minden, Beschl. v. 17.12.2010, 10 L 690/10, WM 2011, 1130 (1133) – Anlegerschutzprozess.

19 Lothar Senge, in: Rolf Hannich (Hrsg.), Karlsruher Kommentar Strafprozessordnung, 7. Aufl. 2013, § 54 Rn. 7 f. m. w. N.

20 § 54 StPO erfasst nach seinem Wortlaut nicht Soldaten, ist aber auf sie entsprechend anzuwenden: Meyer-Göfner/Schmitt (Fn. 4), § 54 Rn. 12 m. w. N.

21 Teubner (Fn. 15), S. 194.

22 Gerd Neubeck, in: Bernd von Heintschel-Henegg/Heinz Stöckel (Hrsg.), KMR – Kommentar zur Strafprozessordnung, § 54 Rn. 6; Teubner (Fn. 15), S. 194 f. – strittig. § 54 StPO generell bejahend: Senge (Fn. 19), § 54 Rn. 8; Siegfried Sichertmann, Bankgeheimnis und Bankauskunft, 3. Aufl. 1984, S. 333 f. § 54 StPO generell verneinend: Tilmann Reichling, Strafprozessuale Ermittlungen bei Kreditinstituten, JR 2011, 12 (15); Meyer-Göfner/Schmitt (Fn. 4), § 54 Rn. 10.

23 Oben, II. 1.

24 BGH, Urt. v. 27.11.2009, 2 StR 104/09, NJW 2010, 784 (786) – Emig.

25 Meyer-Göfner/Schmitt (Fn. 4), § 54 Rn. 2; Julia Platter, Das parlamentarische Untersuchungsverfahren vor dem Verfassungsgericht, 2004, S. 76.

26 OLG Hamburg, Beschl. v. 22.10.1993, 1b Ws 271/93, NSStZ 1994, 98; Meyer-Göfner/Schmitt (Fn. 4), § 70 Rn. 6; Senge (Fn. 19), § 70 Rn. 2.

27 Meyer-Göfner/Schmitt (Fn. 4), § 54 Rn. 15; Senge (Fn. 19), § 54 Rn. 12, beide m. w. N.

28 Siehe oben, II. 1. a.

29 Senge (Fn. 19), § 54 Rn. 12 m. w. N.

fen und zu entscheiden. Er trägt das Fehleinschätzungsrisiko.

Liegt die Aussagegenehmigung vor, ist der öffentlich Bedienstete wie jeder andere Zeuge zur Aussage verpflichtet.<sup>30</sup> Dieser Verfahrensvorbehalt wurzelt auch in der beamtenrechtlichen Fürsorgepflicht: Durch eine klare Vorgabe des Dienstherrn soll der Beamte vor der inneren Konfliktsituation bewahrt werden, die eine eigenständige Entscheidung über das Auskunftsverlangen des Untersuchungsausschusses mit sich brächte.<sup>31</sup> Deshalb dient die Genehmigung auch dem Zweck, dem Zeugen die Grenzen seines Aussagerechts aufzuzeigen.<sup>32</sup>

### 3. Beschaffung

Einzuholen hat die Aussagegenehmigung der Untersuchungsausschuss, da nach allgemeiner Auffassung<sup>33</sup> dies Aufgabe der Stelle ist, die den Zeugen vernehmen will. Einige Untersuchungsausschussgesetze (UAG) bestimmen das ausdrücklich.<sup>34</sup> Dem Zeugen darf nicht aufgegeben werden, die Genehmigung zu beschaffen.<sup>35</sup> Üblicherweise wird die Aussagegenehmigung in schriftlicher Form erteilt. In Eilfällen genügt die mündliche oder fernmündliche Erklärung.<sup>36</sup>

### 4. Rechtsgrundlagen für die Entscheidung im Untersuchungsverfahren

Die Rechtsquellen, die für die Erteilung der Aussagegenehmigung im Untersuchungsverfahren in Betracht kommen, sind oftmals nicht leicht zu überschauen – jedenfalls nicht auf den ersten Blick: Vorschriften enthalten die Beamtengesetze (§§ 67 Abs. 3, 68 BBG, § 37 Abs. 3–5 BeamStG), Tarifverträge (z. B. § 9 Abs. 1, 4 BAT, § 3 Abs. 2 TV-L) und oftmals, aber nicht immer, die Verfassungen (z. B. Art. 18 Abs. 4 Satz 1 S-H) und die Untersuchungsausschussgesetze (z. B. § 14 NRW).

#### a) Entscheider

Wer die Genehmigung zu erteilen hat, lässt sich für die siebzehn deutschen Untersuchungsordnungen nicht einheitlich beantworten. Die Antwort ist stets anhand der Regelungen in der Verfassung, dem UAG und den dienstrechtlichen Normen zu ermitteln: Teilweise wird die Regierung verpflichtet durch die Verfassung (z. B. Art. 54 Abs. 4 Sachs) oder das UAG (z. B. § 23 Abs. 2 PUAG); teilweise sind Normadressat die „Verwaltungsbehörden“ (z. B. § 19 Abs. 1 Satz 2 UAGBerl).

Die meisten Untersuchungsordnungen siedeln die Entscheidung „ganz oben“ in der Exekutivhierarchie an. Sie

bestimmen die Regierung<sup>37</sup>, den „zuständigen“ Minister<sup>38</sup> oder dass der Antrag an die oberste Dienst- bzw. oberste Aufsichtsbehörde zu richten ist,<sup>39</sup> regelmäßig das Ministerium. Letzteres ist so zu verstehen, dass der Antrag an die „Oberbehörde“ zu senden und von dort aus innerhalb der Verwaltung zu klären ist – unter Berücksichtigung dienstrechtlicher Vorschriften und verwaltungsinterner Weisungsrechte, wer die Entscheidung trifft. Die „Adressierung ganz oben“ soll verhindern, dass eine untergeordnete Behörde die verfassungsrechtliche Bedeutung des Untersuchungsrechts verkennt und deswegen eine Aussagegenehmigung zu Unrecht verweigert. Einige Untersuchungsordnungen bestimmen, dass für die Erteilung der Aussagegenehmigung die Behörde zuständig ist, bei der der Zeuge beschäftigt ist,<sup>40</sup> andere durch einen Verweis auf die Strafprozessvorschriften<sup>41</sup> und damit § 54 StPO, dass der Dienstherr (§ 37 Abs. 3 Satz 1 BeamStG) zuständig ist. Geht es um Kenntnisse, die der Zeuge bei einem früheren Dienstherrn erlangte, darf die Genehmigung nur mit dessen Zustimmung erteilt werden. Ist das Beamtenverhältnis beendet, ist der letzte Dienstvorgesetzte zuständig (§ 67 Abs. 3 BBG, § 37 Abs. 3 BeamStG).

Die Genehmigung für Angestellte und andere Personen des öffentlichen Dienstes erteilt ihr Arbeitgeber (z. B. § 9 Abs. 1, 2 BAT, § 3 Abs. 2 TV-L)<sup>42</sup>; für Bundestagsabgeordnete der Präsident des Deutschen Bundestages (§ 44d AbgG). Bei Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären der Bundesregierung erklärt diese die Genehmigung – nicht das Ministerium, auch wenn sie nicht mehr im Amt sind (§ 6 Abs. 2 BMinG, § 7 ParlStG). Gleiches gilt in den Ländern, ausgenommen Niedersachsen: Dort entscheidet das jeweilige Ministerium über die Genehmigung (§ 7 Abs. 1 Satz 1 MinGNds). Für ehemalige Mitarbeiter des Ministeriums für Staatssicherheit hat die Genehmigung nach Auffassung des AG Bonn<sup>43</sup> die Bundesregierung zu erklären.

#### b) Prüfungsmaßstab

Ebenfalls meist komplex ist im parlamentarischen Untersuchungsverfahren die Ermittlung der materiellen Voraussetzungen für die Entscheidung über eine Aussagegenehmigung. Pars pro toto Sachsen: Art. 54 Abs. 4 SächsVerf besagt, dass auf „Verlangen eines Fünftels der Mitglieder des Untersuchungsausschusses“ die Staatsregierung verpflichtet ist, „ihren Bediensteten Aussagegenehmigungen zu erteilen, soweit nicht der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung berührt wird oder gesetzliche Regelungen, Rechte Dritter oder überwiegende Belange des Geheimschutzes entgegenstehen.“ § 14 Abs. 2 Satz 1 SächsUAG bestimmt, dass die Aussagegenehmi-

30 BVerfGE 124, 78 (118) – BND.

31 Albrecht Schleich, Das parlamentarische Untersuchungsrecht des Bundestages, 1985, S. 73.

32 BVerfGE 124, 78 (130) – BND.

33 Nr. 66 Abs. 1 RiStBV; Paul J. Glauben/Lars Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 2. Aufl. 2011, § 20 Rn. 25; Meyer-Goßner/Schmitt (Fn. 4), § 54 Rn. 17; Senge (Fn. 19), § 54 Rn. 13 m. w. N.

34 Z. B. PUAG: § 23 Abs. 2 i. V. m. § 18 Abs. 1, 2; Bbg: § 16 Abs. 1; NRW: § 14 Abs. 1; R-P: § 14 Abs. 1.

35 Meyer-Goßner/Schmitt (Fn. 4), § 54 Rn. 17; Senge (Fn. 19), § 54 Rn. 13 m. w. N.

36 Meyer-Goßner/Schmitt (Fn. 4), § 54 Rn. 19 m. w. N.

37 Z. B. § 23 Abs. 2 PUAG.

38 M-V: § 22 Abs. 2 UAG.

39 Bbg: § 16 Abs. 2 Satz 1 UAG; NRW: § 14 Abs. 2 Satz 1 UAG; R-P: § 14 Abs. 2 UAG; Saar: § 49 Abs. 1 LTG; S-A: § 15 Abs. 2 UAG; S-H: § 13 Abs. 2 UAG (s. auch Art. 18 Abs. 4 Satz 1 Verf); Thür: § 14 Abs. 2 UAG (s. auch Art. 64 Abs. 4 Satz 2 Verf).

40 Berl: § 19 Abs. 1 Satz 2 UAG; Nds: Art. 27 Abs. 4 Satz 1 Verf. Ähnlich Bay: Art. 18 Abs. 1, 11 Abs. 1 Satz 2 UAG.

41 Brem: Art. 105 Abs. 5 Verf, § 14 Abs. 1 UAG; Ham: § 17 Abs. 4 Satz 1 UAG; He: Art. 92 Abs. 3 Verf.

42 Senge (Fn. 19), § 54 Rn. 14.

43 JR 1994, 171 mit krit. Anm. von Roland Derksen; dem AG zustimmend Teubner (Fn. 15), S. 196.

gung nur verweigert werden darf, „wenn dies aus Gründen der Sicherheit des Staates geboten ist oder wenn ein Gesetz der Bekanntgabe an den Ausschuss entgegensteht.“ Und der auch für die Beamten des Freistaates maßgebliche § 37 Abs. 4 BeamtStG sagt, dass die Genehmigung nur versagt werden darf, „wenn die Aussage dem Wohl des Bundes oder eines deutschen Landes erhebliche Nachteile bereiten oder die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ernstlich gefährden oder erheblich erschweren würde.“

So ergibt der Blick in die Gesetze, dass drei inhaltlich unterschiedliche Regelungen bestehen. Für sie alle gilt nach dem Wortlaut das Alles-oder-Nichts-Prinzip: Erteilung oder Versagung. Das Konkurrenzverhältnis dieser Vorschriften zeigt die systematische Betrachtung: Die Normen in den Beamtengesetzen (§ 68 BBG, § 37 Abs. 4 BeamtStG) sind die allgemeinen Regelungen, weil sie nach dem Wortlaut in allen Verfahren für die Aussagegenehmigungen gelten. Besteht in der Verfassung oder im UAG zu dem maßgeblichen Aspekt eine Vorschrift für das Untersuchungsverfahren, verdrängt diese die allgemeine im Beamtengesetz unter dem Gesichtspunkt der Spezialität (*lex specialis derogat legi generali*).<sup>44</sup>

Richtet man den Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>45</sup> zur Aussagegenehmigung im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, ergeben sich zwei erhebliche Abweichungen gegenüber den Gesetzeswortlauten: Zum einen sind nach ihr die Versagensgründe nicht abschließend, die die Vorschriften enthalten. So besteht kein Beweiserhebungsrecht und damit keine Pflicht zur Erteilung einer Aussagegenehmigung, wenn die (geplante) Beweiserhebung nicht im Rahmen des Untersuchungsauftrags liegt<sup>46</sup> – auch wenn die maßgebliche Untersuchungsordnung<sup>47</sup> diesen Grund nicht nennt. Und zum zweiten gibt im parlamentarischen Untersuchungsverfahren der Gesichtspunkt der Gefährdung des Staatswohls bzw. der Sicherheit des Staates „regelmäßig kein Recht“<sup>48</sup> zu einer Verweigerung bzw. thematischen Beschränkung der Aussagegenehmigung in toto, sondern nur zu einer Vorgabe für die Modalitäten der Aussage, beispielsweise in nicht öffentlicher Sitzung.

So lässt sich als Zwischenergebnis für die Frage nach den materiellen Voraussetzungen, den maßgeblichen Rechtsquellen, festhalten: In Anbetracht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darf nicht am Wortlaut einzelner Erteilungs- oder Versagungsnormen haften geblieben werden. Maßgeblich ist, dass das Beweiserhebungsrecht von Untersuchungsausschüssen verfassungsrechtlichen Begrenzungen unterliegt. Werden diese überschritten, ist die Regierung nicht verpflichtet, eine Aussagegenehmigung zu erteilen.<sup>49</sup> Im BND-Beschluss nennt das Bundesverfassungsgericht fünf Begrenzun-

gen<sup>50</sup>: Untersuchungsauftrag, Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, Staatswohl, Grundrechte und Rechtsmissbrauch.

### 5. Entscheidung über die Aussagegenehmigung

Für rechtsfehlerhafte Aussagegenehmigungen lassen sich in der Praxis drei Hauptfehlerquellen feststellen: Die Versagung bzw. Begrenzung stützt sich auf eine falsche Wiedergabe der Rechtslage, sie basiert auf einem unzutreffenden Verständnis des Untersuchungsauftrags oder hat keine tragfähige Begründung.<sup>51</sup>

#### a) Ausgangspunkt

Die Gründe, die die deutschen Untersuchungsordnungen für die Verweigerung einer Aussagegenehmigung ausdrücklich nennen, sind sehr unterschiedlich.<sup>52</sup> Generell gilt zunächst – wie gesagt<sup>53</sup>: In keiner Verfassung und in keinem UAG sind die benannten Versagungsgründe abschließend. Ein Ablehnungsgrund kann sich aus staatsorganisationsrechtlichen Prinzipien oder einer verfassungskonformen Auslegung der UAG-Vorschriften ergeben: Die verfassungskonforme Auslegung ist ein Unterfall der systematischen Auslegung, bei der die Bedeutung eines Rechtssatzes im Gesamtzusammenhang der Rechtsordnung ermittelt wird.<sup>54</sup>

Maßgeblich für die Rechtsanwendung im Einzelfall ist nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, dass einerseits die Verfassungs- und UAG-Vorschriften über das Untersuchungsrecht „die Voraussetzungen für eine wirksame parlamentarische Kontrolle schaffen sollen.“<sup>55</sup> Andererseits muss berücksichtigt werden, dass das Beweiserhebungsrecht eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses nun eben „Begrenzungen“ unterliegt, die „auch soweit sie einzelgesetzlich geregelt sind, ihren Grund im Verfassungsrecht haben.“<sup>56</sup> Steht dem Beweiserhebungsrecht des Untersuchungsausschusses (z. B. Art. 44 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 GG) auf der Ebene des Verfassungsrechts eine Position gegenüber, wie z. B. der grundrechtliche Datenschutz (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 und Art. 14 GG), müssen die Positionen „einander so zugeordnet werden, dass beide soweit wie möglich ihre Wirkung entfalten“. In der Praxis erfolgt das regelmäßig durch Geheimhaltungsmaßnahmen.<sup>57</sup> So kann die verfassungskonforme Auslegung zu dem Ergebnis führen, dass das Alles-oder-nichts-Prinzip<sup>58</sup> bei der Rechtsanwendung nicht zu dem nach der Verfassung erforderlichen Interessenausgleich in der Gesamtschau führt.

44 Vgl. Reinhold Zippelius, Juristische Methodenlehre, 10. Aufl. 2006, § 7 c.

45 BVerfGE 124, 78 – BND. Zur vergleichbaren Situation bei der Vorlage von Akten; E 77, 1 – Neue Heimat; E 67, 100 – Flick.

46 Vgl. BVerfGE 124, 78 (118 ff.) – BND.

47 So z. B. M-V: Art. 34 Abs. 4 Verf, § 22 Abs. 1 Satz 2 UAG; Nds: Art. 27 Abs. 4 Satz 2 i. V. m. Art. 24 Abs. 3 Verf; Saar: § 49 Abs. 2 LTG.

48 BVerfGE 124, 78 (125) – BND.

49 BVerfGE 124, 78 (118) – BND.

50 BVerfGE 124, 78 (118 ff.) – BND.

51 Vgl. BVerfGE 124, 78 (128, 130, 132 ff., 148, 158) – BND.

52 Siehe z. B. § 23 Abs. 2 i. V. m. § 18 Abs. 1 PUAG, § 14 Abs. 2 Satz 1 UAG B-W; § 14 Abs. 2 UAG NRW.

53 Oben, II. 4 b.

54 Hartwig Sprau, in: Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 72. Aufl. 2013, Einl. Rn. 42.

55 BVerfGE 124, 78 (114) m. w. N. Ähnlich: HessStGH, Urt. v. 13.4.2011, P.St. 2290, BeckRS 2011, 49948 (18) – Steuerfahndung; SächsVerfGH, Urt. v. 30.1.2009, Vf. 99-I-08, BeckRS 2009, 31139 (9) – Netzwerke.

56 E 124, 78 (118) – BND.

57 Siehe BVerfGE 77, 1 (47 ff.) – Neue Heimat.

58 Oben, II. 4. b.

Wegen des verfassungsrechtlich bedeutsamen Verfahrenszwecks gilt als Grundsatz die Erteilungspflicht<sup>59</sup> – die meisten Untersuchungsordnungen<sup>60</sup> bestimmen dies ausdrücklich. Das ist auch der Grund, warum die Aussagegenehmigung nicht im Belieben der Stelle steht, die über sie zu befinden hat.<sup>61</sup> Deshalb steht ihr auch bei der Auslegung des Untersuchungsauftrags weder ein Ermessensspielraum noch eine Einschätzungsprärogative zu.<sup>62</sup> Ebenso wenig darf sie die Genehmigung mit der Begründung ablehnen, die beabsichtigte Beweiserhebung sei überflüssig: Nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes (Art. 44) und der Landesverfassungen (z.B. Art. 35 B-WVerf, Art. 25 BayVerf) sind parlamentarische Untersuchungsausschüsse im Rahmen ihres Untersuchungsauftrags grundsätzlich befugt, frei von Einwirkungen anderer Staatsorgane darüber zu befinden, welche Beweiserhebungen sie zur Aufklärung des Sachverhalts für notwendig erachten.<sup>63</sup> Deshalb hat der Ausschuss das Recht, aus dem Verantwortungsbereich der Regierung ihre Mitglieder, Beamte und Angestellte zu vernehmen, um an ihr Amtswissen zu gelangen.<sup>64</sup>

Geht es um die Aussagegenehmigung für einen Zeugen, der im öffentlichen Dienst eines anderen „Verbandes“ (Bundesland oder Bund) tätig ist, ist ihm ebenso grundsätzlich in Anbetracht der Bedeutung des Untersuchungsrechtes in der föderativen Ordnung die Aussagegenehmigung zu erteilen<sup>65</sup> – sofern die allgemeinen Voraussetzungen vorliegen, insbesondere die Vernehmung nicht die Kompetenzen des Verbandes verletzt, bei dem der Befragte beschäftigt ist. Für Bundestagsausschüsse folgt aus Art. 44 Abs. 3 GG die prinzipielle Pflicht von Landesbehörden, seine Arbeit zu unterstützen; dazu gehört auch, eine Aussagegenehmigung nicht ohne triftigen Grund zu verweigern.<sup>66</sup> Diese Vorschrift gilt aber nicht, wenn ein Landesuntersuchungsausschuss einen öffentlich Bediensteten aus einem anderen Land oder dem Bund vernehmen will, weil sie nur Bundestagsuntersuchungsausschüsse erfasst. Auch die Regelungen in den Landesuntersuchungsordnungen helfen nicht weiter, weil sie nur zwischen

Untersuchungsausschuss und Regierung des jeweiligen Landes gelten. Will z.B. ein Untersuchungsausschuss des Thüringer Landtages einen Zeugen aus dem Freistaat Sachsen vernehmen, greift das Thüringer UAG (§ 14 Abs. 1 Satz 2) nicht, weil es nur die Thüringer Exekutive verpflichtet. Und das sächsische UAG (§ 14 Abs. 2) greift nicht, weil es nur für sächsische Untersuchungsausschüsse gilt. Maßgeblich sind deshalb die allgemeinen dienstrechtlichen Regelungen (§ 37 Abs. 3, 4 BeamStG, §§ 67 Abs. 3, 68 BBG), die im Lichte von Art. 28 Abs. 1, 35 Abs. 1 GG auszulegen sind. So kann die sächsische Exekutive – was sie gegenüber einem Untersuchungsausschuss im eigenen Land nie könnte – die Aussagegenehmigung unter kompetenzrechtlichen Gesichtspunkten dahingehend beschränken, dass Gegenstand der Vernehmung nicht sächsisches Verhalten als solches sein darf, sondern nur das, was an Informationen in Thüringen aus Sachsen ankam bzw. umgekehrt.

Mitunter hat an der Gestaltung der Aussagegenehmigung eine Behörde ein erhebliches Interesse, die nicht über sie zu befinden hat. So war es für die Bundesanwaltschaft in den parlamentarischen NSU-Untersuchungsverfahren von Bedeutung, dass Polizeibeamte, die im NSU-Komplex ermittelt hatten, wegen der laufenden Ermittlungsverfahren (gegen Beate Zschäpe und 13 weitere Personen) sowie des laufenden Strafverfahrens vor dem OLG München keine uneingeschränkten Aussagegenehmigungen von ihrem Dienstherrn (Landes- bzw. Bundesinnenministerium) erhielten. Ähnlich ist die Interessenlage der Staatsanwaltschaft in einem Land, wenn sie parallel zu einem Untersuchungsausschuss einen Sachverhalt ermittelt.<sup>67</sup> Auch sie möchte nicht, dass durch die Vernehmung von Polizeibeamten im Ausschuss ihr Erkenntnisstand verfrüht bekannt und dadurch der Verfahrenszweck gefährdet wird. Der Interessenausgleich hat über § 37 Abs. 4 Satz 1 BeamStG zu erfolgen: Die Genehmigung darf dann versagt werden, wenn die Aussage „die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ernstlich gefährden oder erheblich erschweren würde.“ Zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben gehört auch die ordnungsgemäße Durchführung von Ermittlungs- und Strafverfahren. Ob für ein derartiges Verfahren (zumindest) eine erhebliche Erschwerung droht, wird regelmäßig nur die für das Verfahren zuständige Behörde beurteilen können. Das spricht dafür, dass in diesen Fällen der Dienstherr des Polizeibeamten von der Staatsanwaltschaft eine Stellungnahme einholt und sie nach pflichtgemäßem Ermessen bei der Entscheidung über die Aussagegenehmigung berücksichtigt. Nach Erhebung der Anklage kommt auch die Stellungnahme des Gerichts in Betracht. Allerdings spricht § 478 Abs. 1 Satz 2 StPO (auch nach Klageerhebung ist die Staatsanwaltschaft befugt, „Auskünfte zu erteilen“), dafür, dass die Stellungnahme des Gerichts nicht stets zwangsläufig einzuholen ist.

59 Weisgerber (Fn. 1), S. 357 ff.; Teubner (Fn. 15), 195; Glauben/Brocker (Fn. 33), § 20 Rn. 20 m. w.N.

60 BT: § 23 Abs. 2 PUAG; B-W: § 14 Abs. 2 UAG; Berl: § 19 Abs. 1 Satz 2 UAG; Bbg: § 16 Abs. 1 UAG; M-V: Art. 34 Abs. 4 Satz 1 Verf; § 27 Abs. 2 UAG; Nds: Art. 27 Abs. 4 Satz 1 Verf; NRW: § 14 Abs. 1 UAG; R-P: § 14 Abs. 1 UAG; Saar: § 49 Abs. 2 Satz 1 LTG; Sa: § 14 Abs. 2 UAG; S-A: § 15 Abs. 1 UAG; S-H: Art. 18 Abs. 4 Verf, § 13 Abs. 1 UAG; Thür: Art. 64 Abs. 2 Satz 2 Verf, § 14 Abs. 1 UAG. Zu den anderen Ländern vgl. Bay: Art. 18 Abs. 1 UAG; Brem: § 13 UAG; Ham: § 17 Abs. 4 UAG; He: Art. 92 Verf.

61 Hans H. Klein, in: Theodor Maunz/Günter Dürig, GG, Loseblattausgabe, Stand: 63. Aufl. 2011, Art. 44 Rn. 211.

62 BVerfGE 124, 78 (119) – BND.

63 BVerfGE 124, 78 (119) – BND; BVerwG, Beschl. v. 13.8.1999, 2 VR 1/99, NJW 2000, 160 (163) – Öcalan.

64 Vgl. BVerfGE 124, 78 (118) – BND.

65 Weisgerber (Fn. 1), S. 360 ff.; Paul J. Glauben/Lars Brocker, PUAG, 2011, § 23 Rn. 17; dies. (Fn. 33), § 20 Rn. 32 f.; Teubner (Fn. 15), S. 195 f. Vgl. BVerwG, Beschl. v. 13.8.1999, 2 VR 1/99, NJW 2000, 160, 162 f. – Öcalan; Wolffhard Steinmetz, Verfassungsimmanente Grenzen des Beweiserhebungsrechts der Untersuchungsausschüsse, JuS 2013, 792 (794).

66 Paul J. Glauben, Untersuchungskompetenz des Bundestages für Landesbehörden, DVBl 2012, 737 (742).

67 Derartige Paralleluntersuchungen sind heute die Regel, wenn sich ein Untersuchungsausschuss mit einem Sachverhalt befasst, der auch eine potenzielle strafrechtliche Relevanz besitzt, wie bei den „HSH Nordbank“-Untersuchungsausschüssen in Hamburg und Schleswig-Holstein. Eingehend zu solchen Paralleluntersuchungen: Butz Peters, Untersuchungs-ausschussrecht, 2012, Rn. 79.

### b) Verweigerungsgründe

Von den vom Bundesverfassungsgericht<sup>68</sup> genannten Begrenzungen spielen bei der Entscheidung über die Aussagegenehmigung vier Aspekte eine Rolle:

#### (1) Untersuchungsauftrag

Der Untersuchungsauftrag ergibt sich aus dem Einsetzungsbeschluss (z.B. § 17 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 2, § 3 PUAG): Er muss sich im Rahmen der parlamentarischen Kontrollkompetenz halten und hinreichend bestimmt sein. Verlangt ein Untersuchungsausschuss von der Regierung oder einer Behörde eine Aussagegenehmigung, hat diese das Recht zu prüfen, ob sich die angeordnete Beweiserhebung im Rahmen des Untersuchungsauftrags bewegt.<sup>69</sup> Stellt sie fest, dass das nicht der Fall ist, darf sie die Aussagegenehmigung verweigern. Lautet beispielsweise der Untersuchungsauftrag, Mängel der Personalführung in der Steuerverwaltung aufzuklären, erfasst dieser Rahmen nicht einen Beweisantrag, der darauf abzielt, die organisatorischen Maßnahmen der Finanzverwaltung insgesamt zu untersuchen, um die Effektivität der Steuerverwaltung zu bewerten.<sup>70</sup>

#### (2) Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung

Der Versagungsgrund ergibt sich aus dem Gewaltenteilungsprinzip: Es zielt auf die Machtverteilung, um die Staatsherrschaft zu mäßigen. Deshalb ordnet es bestimmte Funktionen unterschiedlichen Trägern öffentlicher Gewalt zu. Daraus leitet das Bundesverfassungsgericht ab, dass die Verantwortung der Regierung gegenüber dem Parlament einen „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ voraussetze, „der einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt.“ So erstrecke sich die Kontrollkompetenz des Parlaments grundsätzlich nur „auf bereits abgeschlossene Vorgänge“ und umfasse „nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen.“<sup>71</sup> Als noch nicht abgeschlossen angesehen wurden beispielsweise – bislang ergebnislose – Verhandlungen zur Klärung einer umstrittenen Eigentumslage<sup>72</sup> und ein noch nicht beendetes Krisenmanagement.<sup>73</sup> Maßgeblich für die Beurteilung der Abgeschlossenheit ist der Zeitpunkt der Einsetzung des Ausschus-

ses.<sup>74</sup> Der Schutz des Kernbereichs ist disponibel. Die Regierung kann auf ihn verzichten.

#### (3) Staatswohl

Eine Beweiserhebungsgrenze kann auch das Wohl des Bundes oder eines Landes bilden, wenn es durch das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Informationen gefährdet würde.<sup>75</sup> Aber im Untersuchungsverfahren gilt nicht der allgemeine Staatswohl-Versagungsgrund für Aussagegenehmigungen (§ 68 Abs. 1 BBG, § 37 Abs. 4 BeamStG: „wenn die Aussage dem Wohle des Bundes oder eines deutschen Landes Nachteile bereiten oder die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ernstlich gefährden oder erheblich erschweren würde“). Denn das Staatswohl ist nicht der Regierung allein anvertraut, sondern Regierung und Parlament gemeinsam.<sup>76</sup> Aus diesem Grund gehören die Mitglieder des Untersuchungsausschuss als Organ des Parlaments grundsätzlich nicht zum Kreis derjenigen, vor denen Informationen zum Schutz des Staatswohls geheim zu halten sind.

Deshalb kann sich die zur Erteilung der Aussagegenehmigung berufene Stelle in der Regel nicht auf das Staatswohl berufen, wenn „wirksame Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden von Dienstgeheimnissen getroffen wurden.“ Maßgeblich dafür ist die Geheimenschutzordnung des Parlaments. Wurden die notwendigen Vorkehrungen getroffen, berechtigt eine mögliche „Gefährdung des Staatswohls“ regelmäßig keine Verweigerung oder Beschränkung der Aussagegenehmigung.<sup>77</sup>

#### (4) Grundrechte

Auch Grundrechte können das Beweiserhebungsrecht eines Untersuchungsausschusses einschränken. Dabei ist „in der fallbezogenen Anwendung der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten“<sup>78</sup>; stehen sich das Beweiserhebungsrecht des parlamentarischen Untersuchungsausschusses und der grundrechtliche Datenschutz auf der Ebene des Verfassungsrechts gegenüber, müssen sie im konkreten Fall einander so zugeordnet werden, dass beide soweit wie möglich ihre Wirkung entfalten.<sup>79</sup> In diesen Fällen liegt als Ergebnis nicht fern, dass die Aussagegenehmigung nur für den Fall erteilt wird, dass die Vernehmung in nicht öffentlicher Sitzung oder unter noch darüber hinausgehenden Geheimhaltungsvorkehrungen erfolgt (z.B. § 15 Abs. 1 PUAG). Üblich sind derartige Einschränkungen, wenn es bei der Aussage um das Steuergeheimnis<sup>80</sup>, Kundenkredite von Banken oder Quelleninformationen des Verfassungsschutzes geht.

68 E 124, 78 (118–128) – BND.

69 E 124, 78 (118 f.) – BND.

70 Vgl. HessStGH, Beschl. v. 22.10.1993, 1b Ws 271/93, BeckRS 2011, 49948 (19 f.) – Steuerfahndung.

71 E 124, 78 (120 f.) – BND. Siehe auch Jürgen Lennartz/Günther Kiefer, *Parlamentarische Anfragen im Spannungsfeld von Regierungskontrolle und Geheimhaltungsinteressen*, DÖV 2006, 185 (191 f.); Volker Busse, *Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung im Spannungsverhältnis der staatlichen Gewalten*, DÖV 1989, 45; Gerhard Memminger, *Parlamentarische Kontrolle der Regierung durch Untersuchungsausschüsse*, DÖV 1986, 15 (17 ff.).

72 BaWüStGH, Urt. v. 26.7.2007, GR 2/07, NVwZ-RR 2008, 4 (7) – Haus Baden.

73 SächsVerfGH, Urt. v. 29.8.2008, Vf. 154-I/07, NJOZ 2008, 3571 (3598 f.) – Netzwerke: Einsetzung.

74 BayVerfGH, Entsch. v. 27.11.1985, Vf. 67 – IV/85, NVwZ 1986, 822 (825) – Wackersdorf.

75 E 124, 78 (123 f.) – BND. Grundlegend zur Geheimhaltung in einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss: BVerfGE 67, 100 (134 ff.) – Flick.

76 E 124, 78 (124) – BND.

77 BVerfGE 124, 78 (123–125) – BND unter Verweis auf E 67, 100 (136) – Flick und E 76, 363 (389) – Lappas.

78 BVerfGE 124, 78 (125) – BND; grundlegend: BVerfGE 67, 100 (143 f.) – Flick. Eingehend: Lennartz/Kiefer (Fn. 71), DÖV 2006, 188 ff. Vgl. Joachim Vetter, *Verfassungsrechtliche Grenzen der Beweiserhebung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse*, DÖV 1987, 426 (431 ff.).

79 BVerfGE 67, 100 (142 ff.) – Flick. Siehe auch oben II. 5. a.

80 Vgl. BVerfGE 67, 100 (141 ff.) – Flick.



### c) Beschränkungen

Durch Beschränkungen werden einzelne Sachverhalte von der Aussagegenehmigung ausgeklammert oder für die Vernehmung bestimmten Modalitäten unterstellt. Beschränkungen können deklaratorisch, konstitutiv oder rechtsinterpretatorisch sein. *Deklaratorische* Beschränkungen geben – in der Regel: punktuell – die Rechtslage wieder, die aufgrund untersuchungsausschussrechtlicher Vorgaben existiert. Derartige – juristisch eigentlich überflüssige – Bekundungen können unter strategischen Gesichtspunkten zweckmäßig sein, für die Exekutive wie auch für den Zeugen während der Vernehmung: Dem Zeugen, der mit dem Beweiserhebungsrecht im Untersuchungsverfahren nicht vertraut ist, wird vor Augen geführt, wo die Grenzen seines Aussagerechts verlaufen – und damit auch den Ausschussmitgliedern. Eine solche Klarstellung ist einer der klassischen Zwecke von Aussagegenehmigungen.<sup>81</sup> Meint der Ausschuss, die Beschränkung sei unzulässig, kann der Streit nicht auf dem Rücken des Zeugen ausgetragen werden: Der Ausschuss muss sich mit der Genehmigungsstelle ins Benehmen setzen, unter Umständen mit ihr vor Gericht streiten.<sup>82</sup>

Diese Art der Beschränkung kann ausdrücklich auf den Beweis- oder Einsetzungsbeschluss oder die zeitliche Grenze des Einsetzungsbeschlusses erfolgen (z.B.: „Die Aussagegenehmigung erstreckt sich auf alle vom Beweisthema/Beweisbeschluss erfassten und vor dem [...] – *Datum des Einsetzungsbeschlusses*], abgeschlossenen Vorgänge“<sup>83</sup>), ebenso auf die Grenzen, die sich aus der Gewaltenteilung ergeben (z.B.: „Von der Aussagegenehmigung ausgenommen sind Vorgänge, die dem Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung zuzurechnen sind“<sup>84</sup>).

*Konstitutive* Beschränkungen (z.B.: „Von der Aussagegenehmigung ausgenommen sind folgende Vorgänge: ...“), die vom Verfassungsrecht nicht gedeckt sind, verkürzen nach dem Verständnis des Bundesverfassungsgerichts<sup>85</sup> in unzulässiger Weise das parlamentarische Untersuchungsrecht (z. B. Art. 44 GG, Art. 54 SächsVerf) und sind deshalb rechtswidrig. In diesen Fällen lehnt das Gericht<sup>86</sup> eine „verfassungskonforme Auslegung“ der Beschränkung unter Hinweis auf den Zweck der Aussagegenehmigung ab: Nämlich „dem Zeugen die Grenzen seines Aussagerechts aufzuzeigen.“

*Rechtsinterpretatorische* Beschränkungen unterstellen einen definierten Sachverhalt einem bestimmten Verweigerungsgrund.<sup>87</sup> Zum Beispiel: „Angaben über die Willensbildung der Bundesregierung durch Erörterungen im Kabinett oder ressortübergreifende und -interne Abstimmungsprozesse zur Vorbereitung von Kabinett- und Res-

sortentscheidungen“ seien dem „Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung zuzurechnen“ und deshalb von der Aussagegenehmigung ausgenommen.<sup>88</sup> Unzulässig ist eine solche Beschränkung, wenn sie die Rechtslage unzutreffend wiedergibt. Auch hier scheidet eine „verfassungskonforme Auslegung“ aus. Ein verfassungsrechtlich zulässiger Teil kann nicht „gerettet“ werden.<sup>89</sup> So erklärte das Bundesverfassungsgericht<sup>90</sup> die eben zitierte Beschränkung für unzulässig, weil in ihr der Schutzbereich der exekutiven Eigenverantwortung verkannt worden sei: Denn tatsächlich seien nur solche Informationen dem Zugriff des Untersuchungsausschusses entzogen, die „laufende, noch nicht abgeschlossene Vorgänge“ betreffen, grundsätzlich aber nicht „abgeschlossene Vorgänge“.

Als ebenfalls unzulässig beurteilte das Bundesverfassungsgericht<sup>91</sup> die Beschränkung, aufgrund des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung werde „jedwede Aussage“ zur „Präsidentenrunde“ und der „Nachrichtendienstlichen Lage“ beim Bundesnachrichtendienst von der Aussagegenehmigung nicht erfasst: Unzulässig werde das parlamentarische Untersuchungsrecht verkürzt, weil die bloße Zugehörigkeit eines Sachverhalts zu einer dieser Besprechungen nicht ausreiche, um ihn unter dem Gesichtspunkt des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung dem parlamentarischen Informationszugriff zu entziehen.

Die Beschränkung – egal ob deklaratorisch, konstitutiv oder rechtsinterpretatorisch – kann auch Modalitäten für die Aussage vorgeben. Beispielweise, dass sie nur in nicht öffentlicher oder geheimer Sitzung erfolgen darf (vgl. §§ 14, 15 Abs. 3 PUAG). Geht es bei der Aussage um einen Sachverhalt, der nach den gesetzlichen Regelungen (z. B. § 14 PUAG, § 8 Abs. 3 SächsUAG) den Ausschluss der Öffentlichkeit gebietet oder gebieten könnte, und will die Exekutive die Entscheidung darüber nicht dem – letztlich – politisch-strategischen Belieben der Ausschussmehrheit überlassen, kann sie den Öffentlichkeitsausschluss zur Modalität der Genehmigung machen: So kann sie bestimmen, dass die Genehmigung nur für den Fall gilt, dass die Sitzung nicht öffentlich ist. Als sachlicher Grund dafür kommt in Betracht, dass die Exekutive zum Schutz verfassungsrechtlich, insbesondere grundrechtlich relevanter Positionen verpflichtet ist.<sup>92</sup> Und dafür ist der Öffentlichkeitsausschluss im Lichte der erforderlichen praktischen Konkordanz ein geeignetes Mittel.<sup>93</sup> Abgeschwächte Form in Sachen Öffentlichkeit ist: Der Zeuge darf nur aussagen, „wenn der Ausschluss über den Öffentlichkeitsausschluss abgestimmt hat.“ Noch weicher: „wenn der Zeuge den Ausschluss der Öffentlichkeit beantragt hat.“ Andere mögliche Modalitäten sind u. a. ein Verbot von Bildaufnahmen vom Zeugen und insgesamt im Sitzungssaal während seiner Anwesenheit, ebenso seine Vernehmung über eine Videoanlage.

81 Oben, II. 2.

82 Unten, II. 5 e.

83 Vgl. BayVerfGH, Entsch. v. 27.11.1985, Vf. 67 – IV/85, NVwZ 1986, 822 (824 f.); BaWuStGH, Urt. v. 26.7.2007, GR 2/07, NVwZ 2008, 4 (5); BVerfGE 124, 78 (120 f.) – BND. Eingehend zur „Abgeschlossenheit“ eines Vorgangs: Peters (Fn. 67), Rn. 187 m. w. N.

84 Vgl. BVerfGE 124, 78 (78) – BND.

85 Vgl. BVerfGE 124, 78 (130) – BND.

86 BVerfGE 124, 78 (130 f.) – BND.

87 Oben, II. 5. b.

88 Vgl. BVerfGE 124, 78 (78) – BND.

89 BVerfGE 124, 78 (130) – BND.

90 BVerfGE 124, 78 (129 f.) – BND.

91 BVerfGE 124, 78 (130 f.) – BND.

92 BVerfGE 124, 78 (125 ff.) – BND.

93 Vgl. BVerfGE 67, 100 (143 f.) – Flick; OVG Saarlouis, Beschl. v. 3.8.2010, 3 B 205/10, BeckRS 2010, 51847 (10).



## d) Ablehnung

## (1) Begründungserfordernis

Weigert sich die Regierung, eine vom Untersuchungsausschuss geforderte Aussagegenehmigung in dem erbetenen Umfang zu erteilen, unterliegt sie von Verfassungs wegen einer Begründungspflicht<sup>94</sup> – auch die meisten UAG<sup>95</sup> schreiben ausdrücklich eine Begründung vor: Deshalb darf sich die Regierung nicht pauschal auf Begrenzungen des parlamentarischen Untersuchungsausschussrechts berufen, sondern hat „substantiiert, nicht lediglich formelhaft, darzulegen“, dass die Voraussetzungen eines Informationsverweigerungsrechts vorliegen – notwendig ist die „fallbezogene Abwägung der konkreten Umstände“<sup>96</sup>. Fehlt es daran, ist das Begründungserfordernis verkannt,<sup>97</sup> ein Rechtsverstoß liegt vor.<sup>98</sup> Ist die Abwägung „allgemein und formelhaft“, ist sie unzureichend.<sup>99</sup> Die „substantiierte Begründung“ bildet die „unentbehrliche Grundlage auch der (verfassungs-) gerichtlichen Kontrolle,“ weil sie andernfalls weitgehend zur Disposition der Regierung stünde.<sup>100</sup> Die Begründungspflicht versteht das Bundesverfassungsgericht<sup>101</sup> nicht nur als „Instrument kritischer Selbstkontrolle“, sondern auch als Ermöglichung für die Mitglieder des Untersuchungsausschusses, die Gründe der Verweigerung nachzuvollziehen und rechtliche Schritte zu prüfen.

Für den Fall, dass die Aussagegenehmigung verweigert wird, enthalten mehrere UAG prozedurale Vorgaben, wie die Pflicht einer mündlichen Erörterung<sup>102</sup> oder für den Rechtsschutz.<sup>103</sup>

Die erforderliche Begründung kann die Regierung nicht durch das Angebot ersetzen, die Unterlagen im Vorsitzendenverfahren vorzulegen.<sup>104</sup> Die Darlegungslast ist vorgefährlich: Erst, wenn die Regierung ihre Weigerung begründet hat, kann – in Anbetracht der Funktion des Begründungserfordernisses – dieses Verfahren Platz greifen. Deshalb ist es nicht möglich, dass ein Rechtsverstoß, der

in einer unzureichenden Begründung liegt, durch ein Angebot der Einsichtnahme im Vorsitzendenverfahren geheilt wird.<sup>105</sup>

## (2) Tragfähige Begründung

Meint die Regierung, das Beweisthema oder ein Teil von ihm werde nicht vom Untersuchungsauftrag erfasst, hat sie dies nachvollziehbar zu begründen. Weigert sie sich unter Hinweis auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, genügt nicht ein allgemeiner Verweis darauf. Vielmehr muss sie nachvollziehbar darlegen, „aus welchem Grund die angeforderten Beweismittel dem exekutiven Kernbereich zuzuordnen sind und warum sie ggf. auch noch nach Abschluss des Vorgangs dem Untersuchungsausschuss“ nicht zugänglich gemacht werden können.<sup>106</sup>

Stützt die Regierung ihre Weigerung auf das Staatswohl, muss sie dem Ausschuss „ggf. in vertraulicher Sitzung, detailliert und umfassend über die Natur der zurückgehaltenen Informationen, die Notwendigkeit der Geheimhaltung und den Grad der nach ihrer Auffassung bestehenden Geheimhaltungsbedürftigkeit unterrichten.“<sup>107</sup> Die Anforderungen an die Staatswohl-Begründung hat das Bundesverfassungsgericht<sup>108</sup> hochgesteckt: Es verlangt die „Darlegung der ganz besonderen Umstände, unter denen die Verweigerung“ in Betracht kommt. So hält es „Mitteilungen über Kontakte mit ausländischen Geheimdiensten“ nicht ohne Weiteres dem Zugriff des Untersuchungsausschusses entzogen. Würden derartige Informationen bekannt, sei dies eo ipso keine Gefährdung des Staatswohls, sondern „eine hinzunehmende verfassungsgewollte Folge der Ausübung des parlamentarischen Untersuchungsrechts.“ Deshalb sei es „begründungsbedürftig“, wenn die Regierung meine, das Bekanntwerden der Einschätzungen von US-Geheimdienststellen berühre originäre Geheimhaltungsinteressen dieser Stellen und könne deshalb die künftige Zusammenarbeit mit deutschen Behörden belasten. Für nicht tragfähig hielt das Bundesverfassungsgericht die Begründung des „Schutzes der Vertraulichkeit des diplomatischen Verkehrs“, als ein Dokument deutscher Stellen angefordert wurde, in dem es um das Gefährdungspotenzial einer Person ging.<sup>109</sup>

Auch wenn Informationen zum Schutze von Grundrechten zurückgehalten werden, gilt: Eine substantiierte Begründung ist unverzichtbar – als Grundlage für die Kontrolle durch den Ausschuss wie das Verfassungsgericht.<sup>110</sup>

94 BVerfGE 124, 78 (128 f.) – BND; SächsVerfGH, Urt. v. 29.8.2008, Vf. 154-I/07, NJOZ 2008, 3571 (3604) – Netzwerke: Einsetzung.

95 BT: §§ 23 Abs. 2, 2. Hs. i. V. m. § 18 Abs. 2 Satz 2, 3 PUAG; B-W: § 14 Abs. 2 Satz 4 UAG; Berl: § 19 Abs. 1 Satz 2, 3 UAG; Bbg: § 16 Abs. 2 Satz 2 UAG; M-V: § 23 Abs. 1 Satz 2 UAG; NRW: § 14 Abs. 2 Satz 2 UAG; R-P: § 14 Abs. 4 Satz 1 UAG; Saar: § 49 Abs. 2 Satz 2, 3 LTG; Sa: § 14 Abs. 2 Satz 4; S-A: 15 Abs. 3 Satz 2; S-H: § 13 Abs. 4 Satz 1 UAG; Thür: § 14 Abs. 4 Satz 1 UAG.

96 BVerfGE 124, 78 (138, 141, 143 f.) – BND.

97 BVerfGE 124, 78 (133) – BND.

98 Vgl. BVerfGE 124, 78 (148) – BND.

99 BVerfGE 124, 78 (144) – BND.

100 BVerfGE 124, 78 (129).

101 BVerfGE 124, 78 (139).

102 BT: § 18 Abs. 2; Brem: § 13; R-P: § 14 Abs. 4 Satz 1; M-V: § 23; S-H: 13 Abs. 4 Satz 1; Thür: § 14 Abs. 4 Satz 1.

103 BT: § 18 Abs. 3; Bbg: § 16 Abs. 2 Satz 3; Ham: § 18 Abs. 4; NRW: § 14 Abs. 2 Satz 3; R-P: § 14 Abs. 4 Satz 2, 3; Saar: § 49 Abs. 3 LTG; S-H: § 13 Abs. 4 Satz 2; Thür: § 14 Abs. 4 Satz 2, 3.

104 Siehe BVerfGE 67, 100 (138) – Flick; OLG Frankfurt, Beschl. v. 19.3.2001, 3 VAs 48/00, NJW 2001, 2340 (2342 f.); Busse (Fn. 71), DÖV 1989, 53. Zur Bedeutung dieses Verfahrens in der heutigen Untersuchungspraxis: Peters (Fn. 67), Rn. 211 m. w. N.

105 Vgl. BVerfGE 124, 78 (147) – BND.

106 BVerfGE 124, 78 (128) – BND.

107 BVerfGE 124, 78 (128 f., 144) – BND. Ähnlich: E 67, 100 (138) – Flick; Glaußen/Brocker (Fn. 33), § 17 Rn. 26. Zu den Geheimhaltungsgraden und -maßnahmen: Peters (Fn. 67), Rn. 206.

108 E 124, 78 (134, 138 f.) – BND: Für die Verweigerung bzw. Beschränkung der Aussagegenehmigung gelten nach der Rechtsprechung des BVerfG (vgl. ebd., S. 125) dieselben Grundsätze wie für die Aktenvorlage.

109 BVerfGE 124, 78 (157) – BND.

110 BVerfGE 124, 78 (129) – BND.

### e) Rechtsschutz

Auseinandersetzungen über eine Aussagegenehmigung zwischen der Regierung, deren Handeln der Untersuchungsausschuss untersucht, und einer Parlamentsfraktion, der Einsetzungsminderheit, dem Untersuchungsausschuss oder seiner qualifizierten Minderheit sind im Organstreit auszutragen.<sup>111</sup> Das gilt auch, wenn der Zeuge bei einer der Regierung nachgeordneten Behörde beschäftigt ist.<sup>112</sup> Weigert sich eine Landesbehörde, eine Aussagegenehmigung für einen Untersuchungsausschuss des Bundestages zu erteilen, bestimmt § 36 Abs. 1 PUAG eine abdrängende Sonderzuweisung i. S. v. § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO zum Bundesgerichtshof.<sup>113</sup>

In allen anderen Fällen (Konflikt Landtagsausschuss/Behörde eines anderen Landes oder Landtagsausschuss/Bundesbehörde) besteht der Verwaltungsrechtsweg (§ 50 VwGO).<sup>114</sup> Richtig ist die Verpflichtungsklage<sup>115</sup>, weil die Entscheidung über die Aussagegenehmigung ein Verwaltungsakt ist (§ 42 VwGO) – egal ob sie erteilt, beschränkt oder versagt wird.<sup>116</sup> Etwa, wenn es das Bundesinnenministerium gegenüber einem Landesuntersuchungsausschuss ablehnt, dem Präsidenten des Bundesamts für Verfassungsschutz eine Aussagegenehmigung zu erteilen.<sup>117</sup> Gleiches gilt, wenn ein Bürger eine Aussagegenehmigung angreift, weil er meint, durch die Aussage werde er in seinen Rechten verletzt.<sup>118</sup>

Ob die Versagung der Aussagegenehmigung rechtmäßig ist, haben die Gerichte in vollem Umfang zu überprüfen. Das bedeutet nicht, dass ihnen die Versagungsgründe vollständig zu offenbaren sind. Es genügt, wenn die verweigernde Stelle dem Gericht ihre Wertung der Tatsachen so einleuchtend als geheimhaltungsbedürftig darlegt, dass sie unter Berücksichtigung rechtsstaatlicher Belange als triftig anerkannt werden können.<sup>119</sup>

### III. Vorbereitungspflicht für öffentlich Bedienstete?

Zum Streit kommt es während der Vernehmung im parlamentarischen Untersuchungsverfahren mitunter, weil Abgeordnete meinen, der öffentlich Bedienstete hätte eine Vorbereitungspflicht, der er nicht nachgekommen sei: Zu ihr gehöre, so erklären sie ihm, die in der Behörde vorhandenen Akten durchzusehen und darüber dem Ausschuss zu berichten.

- 111 BVerfGE 124, 78, 104 ff. – BND. Teilweise abweichend *BT*: §§ 23 Abs. 2, 18 Abs. 3 1. Hs. PUAG; *Brem*: § 13 UAG.  
 112 *Glauben/Brockner* (Fn. 33), § 28 Rn. 27, 9 f.  
 113 *Paul J. Glauben* (Fn. 66), DVBl 2012, 743.  
 114 BVerwG, Beschl. v. 10.8.2011, 6 A 2.11, BeckRS 2011, 53782, Rn. 8 f. – *Asse*; *Glauben/Brockner* (Fn. 33), § 28 Rn. 18; *Paul J. Glauben* (Fn. 66), DVBl 2012, 742.  
 115 *Glauben/Brockner* (Fn. 33), § 28 Rn. 31.  
 116 BVerwG, Beschl. v. 13.8.1999, 2 VR 1/99, NJW 2000, 160 (161); Urt. v. 14.2.1964, VII C 93/61, NJW 1964, 1088; *Senge* (Fn. 19), § 54 Rn. 20 m. w. N.  
 117 BVerwG, Beschl. v. 13.8.1999, 2 VR 1/99, NJW 2000, 160 – *Öcalan*.  
 118 *Klein* (Fn. 61), Art. 44 Rn. 246; *Glauben/Brockner* (Fn. 33), § 28 Rn. 48; *Dieter Wiefelspütz*, Das Untersuchungsausschussgesetz, 2003, S. 278 m. w. N.  
 119 BVerwG, Beschl. v. 13.8.1999, 2 VR 1/99, NJW 2000, 160 (163) – *Öcalan*; *Glauben/Brockner* (Fn. 33), § 20 Rn. 18 m. w. N.

Für den Zivilprozess wird unter Hinweis auf § 378 ZPO („Aufzeichnungen und andere Unterlagen“) die Auffassung vertreten, der Zeuge habe sich anhand vorhandener Unterlagen auf die Vernehmung vorzubereiten.<sup>120</sup> Aber eine solche Bestimmung gibt es nicht in den Untersuchungsausschussgesetzen und den Strafverfahrensvorschriften, die bei der Beweiserhebung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse „sinngemäß Anwendung“ finden (z. B. Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG).

Für das Strafverfahren geht die ganz herrschende Meinung<sup>121</sup> davon aus, dass der Zeuge „nur zur Konzentration während der Vernehmung, nicht aber zur Vorbereitung auf diese verpflichtet“ sei. Eine Ausnahme davon macht ein Teil dieser Auffassung<sup>122</sup> bei Zeugen, die Wahrnehmungen in amtlicher Eigenschaft gemacht haben: Für sie bestehe eine „Vorbereitungspflicht“ für die Vernehmung – und zwar unter dem Gesichtspunkt des fahrlässigen Falscheids (§§ 161 Abs. 1, 154 Abs. 1 StGB). Eine andere Auffassung<sup>123</sup> verneint eine Pflicht zur Vorbereitung, weil sie die „unmittelbare Mitteilung“ aus der Erinnerung verhindern könne.

Für die Vorbereitungs-Befürworter dient die Durchsicht von Unterlagen ausschließlich zur „Auffrischung des Erinnerungsbildes“. <sup>124</sup> Diese Einschränkung – nur Auffrischung der eigenen Erinnerung, nicht Aktenvortrag – ist zutreffend. Denn die Rolle des Zeugen ist darauf beschränkt, das wiederzugeben, was er zum Beweisthema selbst wahrgenommen hat, nicht aber Sachverhaltsrecherchen anzustellen.<sup>125</sup> Deshalb folgt selbst aus dieser

- 120 Z. B. *Hans Eichele*, in: Ingo Saenger, Zivilprozessordnung, 5. Aufl. 2013, § 378 Rn. 2, 3.  
 121 *Reinhold Schlothauer*, FS Dachs, 2005, S. 457 (466 f.); *Theodor Lenckner/Nikolaus Bosch*, in: Adolf Schöнке/Horst Schröder, Strafgesetzbuch, 28. Aufl. 2010, § 161 Rn. 3 m. w. N.  
 122 *H. E. Müller*, in: Bernd von Heintschel-Heinegg (Hrsg.), Münchner Kommentar zum Strafgesetzbuch, 2. Aufl. 2012, § 161 Rn. 14 f.; *Meyer-Goßner/Schmitt* (Fn. 4), § 69 Rn. 8; *Karl Lackner/Kristian Kühl*, StGB, 27. Aufl. 2011, § 161 Rn. 2; *Ignor/Bertheau* (Fn. 14), § 69 Rn. 9; *Lenckner/Bosch* (Fn. 121), § 161 Rn. 3 m. w. N. Mitunter wird diese Sicht auf die Entscheidung BGHSt 1, 5 gestützt (z. B. *Daniel M. Krause*, in: Gunter Widmaier, Münchner Anwaltshandbuch Strafverteidigung, 2006, § 7 Rn. 207). Dieses Urteil trägt nicht die Behauptung, Zeugen, die in amtlicher Funktion Wahrnehmungen gemacht hätten, träfe generell eine Vorbereitungspflicht: Entscheidungserheblich ging es um die Frage, ob in einem Strafverfahren einem Polizeibeamten „zur Unterstützung des Gedächtnisses“ ein von ihm gefertigtes Vernehmungsprotokoll vorgelesen werden dürfe. Der BGH bejahte dies – und fügte vage, als „weiches“ obiter dictum hinzu, ein Zeuge habe „unter Umständen sogar die Pflicht, sich früherer Aufzeichnungen als Gedächtnisstütze zu bedienen“ (a. a. O., 8). Gleiches gilt für die auch mitunter angeführte Entscheidung OLG Köln, NJW 1966, 1420 (1421): Das Gericht sprach den angeklagten Polizeibeamten gerade davon frei, „infolge mangelnder Vorbereitung“ fahrlässig falsch geschworen zu haben (§ 163 StGB a. F.; heute: § 161 StGB).  
 123 *Thomas Vormbaum*, in: Urs Kindhäuser/Ulfrid Neumann/Hans-Ullrich Paefgen, Strafgesetzbuch, 3. Aufl. 2010, § 161 Rn. 28; *Ulrich Eisenberg*, Beweisrecht der StPO, 7. Aufl. 2011, Rn. 1200; *Christoph Krehl*, Die Erkundungspflicht des Zeugen bei fehlender oder beeinträchtigter Erinnerung und mögliche Folgen ihrer Verletzung, NStZ 1991, 416 (417); *Werner Nöldke*, Polizeibeamte als Zeugen vor Gericht, NJW 1979, 1644.  
 124 Vgl. BGHSt 1, 5; *Meyer-Goßner/Schmitt* (Fn. 4), § 69 Rn. 8.  
 125 *Lenckner/Bosch* (Fn. 121), § 161 Rn. 3; *Schlothauer* (Fn. 121), S. 464 (468) beide m. w. N.

Sichtweise für einen Staatsdienst gerade nicht die Pflicht, Kenntnisse seiner Behörde aus den Akten zu rekonstruieren und darüber dem Ausschuss vorzutragen. Eine solche Sachverhaltsrecherche und -zusammenfassung ist Aufgabe des Richters bzw. Untersuchungsausschusses, unter Umständen eines Sachverständigen (§§ 72 StPO).

Auf den für das Strafverfahren bestehenden Streit über die Vorbereitungspflicht kommt es im Untersuchungsverfahren nicht weiter an: Denn die dort angeführte Begründung – fahrlässiger Falscheid (§ 161 StGB) – greift hier nicht, weil dieser Straftatbestand nicht die Aussage vor einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss erfasst, wie § 162 Abs. 2 StGB ausdrücklich bestimmt. Dieser Umstand schließt eine entsprechende Anwendung der Vorbereitungspflicht-Auffassung im Untersuchungsverfahren aus.

Davon abgesehen ist es aber regelmäßig ein Gebot politischer Vernunft oder gar Klugheit, wenn der Zeuge aus dem Staatsdienst seinen Auftritt vor dem Untersuchungsausschuss sorgfältig vorbereitet – gerade in Anbetracht der verfassungsrechtlichen Bedeutung des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens.<sup>126</sup>

#### IV. Vernehmung

Bei der „Vernehmung zur Person“ besteht für Zeugen, die „Wahrnehmungen in amtlicher Eigenschaft“ gemacht haben, die Besonderheit, dass sie nicht ihren Wohnort angeben müssen, sondern ihren Dienort nennen dürfen (§ 68 Abs. 1 Satz 2 StPO). Bei der „Vernehmung zur Sache“ gelten die untersuchungsausschussimmanenten thematischen Begrenzungen<sup>127</sup> – Untersuchungsauftrag, Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, Staatswohl, Grundrechte. Sie dürfen nicht überschritten werden, begründen Beweisthemaverbote.<sup>128</sup> Entsprechende Fragen hat der Vorsitzende zurückzuweisen (§ 241 Abs. 2 StPO).<sup>129</sup> Auch wenn er es nicht tut, braucht der Zeuge sie nicht zu beantworten. Die Ungehorsamsfolgen des § 70 StPO kommen für ihn nicht in Betracht, weil er sich nicht ohne „gesetzlichen Grund“ weigert.<sup>130</sup>

Gleiches gilt für Bewertungen, Einschätzungen und Beurteilungen allgemeiner Art. Danach werden öffentlich Bedienstete in Untersuchungsverfahren immer wieder gefragt, weil Abgeordnete die prozessuale Funktion des Zeugen verkennen: Er ist Gehilfe der vernehmenden Stelle bei der Wahrheitsfindung.<sup>131</sup> Deshalb hat er Aus-

kunft nur über die Wahrnehmung von Tatsachen zu geben.<sup>132</sup> Gegenstand des Zeugenbeweises können daher nur Vorgänge sein, die einer sinnlichen Wahrnehmung zugänglich sind – hören, sehen, fühlen, schmecken, riechen. Nicht aber subjektive Bekundungen wie Bewertungen, Werturteile<sup>133</sup>, Meinungen<sup>134</sup> und Mutmaßungen<sup>135</sup>.

Bei dem Auskunftsverweigerungsrecht gehen einige UAG über die Regelung des § 55 StPO hinaus, gestatten die Verweigerung auch, wenn für den Zeugen die Gefahr „einer Untersuchung nach einem gesetzlich geordneten Verfahren“ besteht (z. B. § 22 Abs. 2 PUAG; § 24 Abs. 2 Berl). Dazu gehören disziplinar- und andere berufsrechtliche Verfahren im öffentlichen Dienst.<sup>136</sup> Braucht der Zeuge aus diesem Grund oder wegen einer beschränkten Aussagegenehmigung nichts zu einem Thema zu sagen, muss er dies ausdrücklich erklären. Er hat kein Recht zur „stillschweigenden“ Aussageverweigerung. Antwortet er in Verkennung dessen unvollständig, kann er sich wegen uneidlicher Falschaussage (§§ 162 Abs. 2, 153 StGB) strafbar machen.<sup>137</sup> Sagt ein Beamter vor einem Untersuchungsausschuss im Zusammenhang mit seiner dienstlichen Tätigkeit falsch aus, begeht er regelmäßig ein schweres Dienstvergehen.<sup>138</sup>

Insgesamt ist die Vernehmungssituation für den öffentlich Bediensteten im Untersuchungsverfahren regelmäßig ungleich schwieriger als im Strafverfahren. Nicht nur, weil hier zumeist seine eigene Arbeit (mit) auf dem Prüfstand steht. Sondern auch, weil die Vernehmung nicht von einem der Unbefangenen verpflichteten Berufsrichter (vgl. § 24 StPO) geleitet wird, sondern von einem Abgeordneten: Zwangsläufig ist der Ausschussvorsitzende „Partei“ in der politischen Konfliktsituation<sup>139</sup> – Rechtskenntnisse braucht er nicht zu besitzen; geschweige denn ein juristisches Staatsexamen. Gleiches gilt für die Ausschussmitglieder. Alle sind Akteure in einer regelmäßig beinhalten geführten politischen Auseinandersetzung. In ihr kann der öffentlich Bedienstete auf dem Zeugenstuhl leicht zwischen die Mühlsteine geraten: Nicht wenige Zeugenvernehmungen durch einen Untersuchungsausschuss besitzen streckenweise den Charakter eines hart geführten Beschuldigtenverhörs – allerdings mit dem Un-

126 BVerfGE 124, 78 (114) – BND; E 77, 1 (43) – Flick. Grundlegend: BVerfGE 49, 70 (85) – Zusatzfragen.

127 Oben II, 5 b.

128 Zu den einzelnen Beweisverboten bei einer Zeugenvernehmung im Untersuchungsverfahren: *Butz Peters*, Unzulässige Beweiserhebungen durch parlamentarische Untersuchungsausschüsse, NVwZ 2012, 1574 (1579).

129 *Glauben/Brockner* (Fn. 65), § 25 Rn. 1, 7 ff. Für das Strafverfahren: *Hartmut Schneider*, in: Rolf Hannich (Hrsg.), *Karlsruher Kommentar Strafprozessordnung*, 7. Aufl. 2013, § 241 Rn. 12 m. w. N.

130 Ausdrücklich für die beschränkte Aussagegenehmigung: Hans OLG Hamburg, Beschl. v. 22.10.1993, 1b Ws 271/93, NStZ 1994, 98. Generell: *Meyer-Goßner/Schmitt* (Fn. 4), § 70 Rn. 6; *Senge* (Fn. 19), § 70 Rn. 2.

131 OLG Koblenz, Urt. v. 23.6.1987, 2 Ss 138/87, StV 1988, 531 (532) – Wein.

132 RGSt 52, 289; BGHSt 22, 347 (348); OLG Koblenz, Urt. v. 23.6.1987, 2 Ss 138/87, StV 1988, 531 (532); *Teubner* (Fn. 15), S. 208 f.; *Meyer-Goßner/Schmitt* (Fn. 4), vor § 48 Rn. 1; *Ignor/Bertheau* (Fn. 14), vor § 48 Rn. 2–7 m. w. N.

133 RGSt 57, 412 (413); *Meyer-Goßner/Schmitt* (Fn. 4), vor § 48 Rn. 3; *Glauben/Brockner* (Fn. 33), § 19 Rn. 2; *Ignor/Bertheau* (Fn. 14), vor § 48 Rn. 4 m. w. N.

134 OLG Koblenz, Urt. v. 23.6.1987, 2 Ss 138/87, StV 1988, 531 (532) – Wein; *Senge* (Fn. 19), vor § 48 Rn. 1; *Ignor/Bertheau* (Fn. 14), vor § 48 Rn. 4 m. w. N.

135 *Ignor/Bertheau* (Fn. 14), vor § 48 Rn. 4; *Johann M. Plöd*, Die Stellung des Zeugen in einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages (2003), S. 132; *Meyer-Goßner/Schmitt* (Fn. 4), vor § 48 Rn. 2.

136 Vgl. BT-Drs. 14/790, S. 18 (zu § 22 PUAG); *Glauben/Brockner* (Fn. 65), § 22 Rn. 24; *Wiefelspütz* (Fn. 118), S. 251 f.

137 BGH, Urt. v. 3.10.1987, VI ZR 191/76, NJW 1979, 266 (267 f.) – Guillaume; *Lenckner/Bosch* (Fn. 121), Vorb. §§ 153 ff Rn. 15 f. m. w. N.

138 Vgl. BVerwG, Urt. v. 25.3.1980, 1 D 14.79, RiA 1980, 213 – Steglitzer Kreisel; BVerwG, Urt. v. 6.7.1980, 2 WD 67/79, BeckRS 1980, 30431561; VG Hannover, Urt. v. 4.7.2006, 18 A 1169/02 – Glogowski.

139 Oben, I.

terschied, dass der „Verhörte“ unter Wahrheitspflicht steht (§§ 162 Abs. 2, 153 StGB). Für nicht wenige Abgeordnete scheint es darum zu gehen, im politischen Kampf einen Gegner zu „entlarven“. Vorzuführen. Polemische Suggestivfragen, Unterstellungen, Sachverhaltsverdrehungen und Beschimpfungen vermitteln mitunter den Eindruck einer tribunalähnlichen Veranstaltung.<sup>140</sup> Schon 1996 kommentierte Roman Herzog die Vernehmungssituation in den Untersuchungsausschüssen kritisch: „Die Praxis hat hier eine Entwicklung genommen, die sich mehr und mehr von den Geboten der Rechtsstaatlichkeit entfernt.“<sup>141</sup>

Hilfe in dieser Situation kann ein Rechtsbeistand bieten (vgl. § 20 Abs. 2 PUAG), der mit dem Staatsdiener die Vernehmung vorbereitet und ihn begleitet.<sup>142</sup> Das „Recht auf einen Rechtsbeistand“ hat heute von Verfassungs wegen jeder Zeuge. Es folgt aus dem Grundsatz des fairen Verfahrens.<sup>143</sup> Die Kosten für ihn übernimmt bei öffentlich bediensteten Zeugen zumeist die Anstellungskörperschaft, und zwar aufgrund der beamten- bzw. arbeitsrechtlichen Führsorgepflicht: Denn Grund für die Ladung

ist (i. d. R. ausschließlich) die dienstliche Tätigkeit: Der Zeuge hat über dienstliche Wahrnehmungen auszusagen – aufgrund der Zeugenpflicht, die sich aus dem Gesetz ergibt. Und anders als im Strafverfahren kann von keinem öffentlich Bediensteten erwartet werden, dass er mit den Feinheiten des Beweiserhebungsrechts im Untersuchungsverfahren vertraut ist.

## V. Zusammenfassung

Für den öffentlich Bediensteten bestehen im parlamentarischen Untersuchungsverfahren eine Reihe von Besonderheiten – sowohl gegenüber anderen Zeugen wie auch gegenüber seiner Vernehmung im Strafverfahren:

Erstens: Seine Vernehmung ist nur zulässig, soweit eine Aussagegenehmigung vorliegt. Versagt oder beschränkt werden darf sie nur im Rahmen der von der Verfassung gezogenen Begrenzungen – Untersuchungsauftrag, Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, Staatswohl und Grundrechte. Staatswohl und Grundrechtsschutz rechtfertigen grundsätzlich keine Versagung der Genehmigung, sondern nur eine Vorgabe für die Vernehmung, wie eine nicht öffentliche Sitzung. Stets erforderlich ist, dass (spätestens im Konfliktfall) eine verfassungsrechtlich tragfähige Begründung erfolgt.

Zweitens: Für öffentlich Bedienstete besteht keine sanktionsbewehrte Pflicht, sich auf die Vernehmung durch einen Untersuchungsausschuss vorzubereiten.

Drittens: Bei der Vernehmung hat der Ausschuss die untersuchungsausschussimmanenten Begrenzungen zu beachten. Die Auskunftsverweigerungsrechte reichen nach einigen UAG weiter als im Strafverfahren (§ 55 StPO).

140 Eingehend zur tatsächlichen Vernehmungssituation in parlamentarischen Untersuchungsausschüssen: *Plöd* (Fn. 135), S. 162 ff.; *Peters* (Fn. 67), Rn. 285 ff.

141 Zitiert nach *Christoph Schaefer*, Parlamentarischer Untersuchungsausschuss und Anwendung der Strafprozessordnung – ein Widerspruch?, *NJW* 1998, 434 (435). Vom Befund her ähnlich: *Plöd* (Fn. 135), S. 165, 171.

142 Zu der Funktion und den Aufgaben eines Zeugenbeistandes im parlamentarischen Untersuchungsverfahren: *Hans Dabs*, *Handbuch des Strafverteidigers*, 7. Aufl. 2005, Rn. 1158 ff.; *Peters* (Fn. 67), Rn. 229 ff.

143 *BVerfGE* 38, 105 (112); *Lars Brocker*, Anmerkung, *DVBf* 2003, 667 (668).