

Fachbereich Rechtswissenschaft

Forschungspapier Nr. 17/2016

Die Vereidigung von Zeugen vor Untersuchungsausschüssen Zum inkomplexen Verhältnis von Verfassung und Gesetz – mit einem föderalen Twist

*Ute Sacksofsky**

Erschienen in: J. Nolte/ R. Poscher/ H. Wolter (Hg.), Die Verfassung als Aufgabe von Wissenschaft, Praxis und Öffentlichkeit. Freundesgabe für Bernhard Schlink zum 70. Geburtstag, Heidelberg: Müller, 2014, S. 221-235.

Zitiervorschlag: Sacksofsky, Die Vereidigung von Zeugen vor Untersuchungsausschüssen. Zum inkomplexen Verhältnis von Verfassung und Gesetz – mit einem föderalen Twist, Arbeitspapier des Fachbereich Rechtswissenschaft der Goethe-Universität Frankfurt/M. Nr. 17/2016, Rn.

Zusammenfassung: Bei Erlass des PUAG verzichtete der einfache Gesetzgeber bewusst auf eine mögliche Vereidigung von Zeugen vor Untersuchungsausschüssen. Das Recht zur Zeugenvereidigung ist aber, wie dargelegt wird, in der Verfassung selbst gewährleistet. Damit sind inkomplexe Fragen sowohl zum Verhältnis von Verfassung und Gesetz sowie im bundesstaatlichen Verhältnis aufgeworfen. Dem einfachen Gesetzgeber steht zwar die Befugnis zu, ein Gesetz über Untersuchungsausschüsse zu erlassen, fraglich ist aber, ob er berechtigt ist, Untersuchungsausschüssen des Bundestages Rechte zu nehmen, die ihnen nach dem Grundgesetz zustehen; dies ist im Ergebnis zu verneinen. Die bundesrechtlichen Änderungen zeitigten indes sogar Folgen für das Verfassungsrecht der Länder. Infolge der mit Einführung des PUAG gleichzeitig erfolgten Änderung des StGB entschied der Hessische Staatsgerichtshof im Jahr 2011, dass Untersuchungsausschüssen des Landtages ein Vereidigungsrecht nicht mehr zustehe, welches er zuvor aus der Hessischen Verfassung abgeleitet hatte. Der Gerichtshof gesteht dadurch dem Strafrecht die Macht zu, öffentlich-rechtliche Kompetenzen in den Ländern zu ändern.

* Prof. Dr. iur. M.P.A. (Harvard), Goethe-Universität Frankfurt am Main, Juristische Fakultät, Vizepräsidentin des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen, Sacksofsky@jur.uni-frankfurt.de.

I. Einführung

- 1 1980 las *Bernhard Schlink* im Sommerseminar des Evangelischen Studienwerkes Vil-
ligst mit den Studierenden *Hans Kelsen*.¹ Er schätzte *Kelsens* analytische Klarheit und
eröffnete auch uns den damals verpönten Positivisten und (in Deutschland) fast ver-
gessenen oder verdrängten juristischen Denker. Der scharfsinnige Dogmatiker *Bern-
hard Schlink* war entschieden politisch in seinem drängenden geschichtlichen Inte-
resse – „Juristen – Diener jeder Ordnung“ war nur eines seiner Seminare zur Ausei-
nandersetzung um die Rolle der Juristen im Nationalsozialismus. Er war undogmatisch
auch in der Verbindung von Rechtswissenschaft mit Mathematik und Logik – zu An-
fangszeiten der Computer-Entwicklung beschäftigte uns die Frage, wie künstliche In-
telligenz zur juristischen Problemlösung beitragen könne. Und er war, auch in seinen
juristischen Texten, glänzend in seiner Formulierungskunst – eine in der Zunft der Ju-
risten eher unübliche Gabe.
- 2 Heute, mehr als 30 Jahre später, sind mir *Bernhard Schlinks* Zugänge in der Verbin-
dung von Grundlagen des Rechts, Dogmatik und Logik noch immer präsent. Diese
Verbindung zeichnet auch das hier gewählte Thema der Vereidigung von Zeugen vor
Untersuchungsausschüssen aus: Auf den ersten Blick mag die Beschäftigung mit der
Vereidigung von Zeugen vor Untersuchungsausschüssen als Petitesse erscheinen.
Welche Bedeutung hat in unserer Gesellschaft noch der Eid? Doch das tiefere Durch-
denken eines „kleinen Problems“ offenbart – wie so oft – innere Widersprüche und
schwierige Grundsatzfragen. Die kürzlich ergangene Entscheidung des Hessischen
Staatsgerichtshofs zeigt zudem die praktische Bedeutung des Themas.² Bei der Ver-
eidigung von Zeugen durch Untersuchungsausschüsse geht es um das intrikate Ver-
hältnis von Recht und gesellschaftlichem Wandel und – dogmatisch gewendet – von
Verfassung und einfachem Gesetz, das auch *Bernhard Schlink* immer wieder beschäf-
tigt hat.

II. Das Problem

¹ Zur wechselvollen Geschichte der Rezeption von Hans Kelsen den Sammelband: M. Jestaedt (Hg.), *Hans Kel-
sen und die deutsche Staatsrechtslehre*, 2013.

² Hess. StGH, 16.11.2011, P.St. 2323 (juris); in diesem Verfahren ist die Verfasserin als Prozessvertreterin für
die antragstellende Einsetzungsminderheit aufgetreten.

- 3 Die Frage, ob Zeugen vor Untersuchungsausschüssen (des Bundestages) vereidigt werden können, scheint durch einen Blick ins einfache Gesetz leicht gelöst werden zu können. Durchsucht man das Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (PUAG), findet sich nichts zur Vereidigung von Zeugen. § 24 PUAG, der die Vernehmung der Zeugen regelt, liest sich eindeutig: „Vor der Vernehmung hat der oder die Vorsitzende die Zeugen zur Wahrheit zu ermahnen, ihnen den Gegenstand der Vernehmung zu erläutern und sie über die strafrechtlichen Folgen einer unrichtigen oder unvollständigen Aussage zu belehren“. Eine Vereidigung ist nicht vorgesehen. Die Gesetzesbegründung zum PUAG hebt hervor, dass dieses Ergebnis bewusst herbeigeführt wurde: „Auf eine mögliche Vereidigung von Zeugen durch einen Untersuchungsausschuss soll ausdrücklich³ verzichtet werden“.⁴ So weit, so klar. Doch durfte der Gesetzgeber auf das Recht der Untersuchungsausschüsse zur Vereidigung von Zeugen durch einfaches Gesetz „verzichten“?
- 4 Die Frage stellt sich, weil Art. 44 GG Untersuchungsausschüssen des Bundestages möglicherweise das Recht zur Vereidigung von Zeugen verfassungskräftig zuweist. Zunächst ist daher zu klären, ob die Verfassung Untersuchungsausschüssen das Recht zur Vereidigung von Zeugen verleiht (III.). Im Ergebnis ist dies zu bejahen – wenig überraschend, da ansonsten kein Anlass für diesen Beitrag bestünde. Damit stellt sich aber ein klassisches Problem in voller Schärfe: Ist der Gesetzgeber durch die Verfassung gebunden oder kommt ihm ein Gestaltungsspielraum zu (IV.)? Anschließend ist es an der Zeit, sich dem föderalen Twist zuzuwenden und zu untersuchen, wie es mit dem Recht zur Vereidigung von Zeugen vor Untersuchungsausschüssen der Landtage aussieht (V.)

III. Verfassungskräftig gewährleistetes Recht zur Vereidigung?

- 5 Die Rechte der Untersuchungsausschüsse des Bundestages sind im Grundgesetz knapp geregelt. Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG bestimmt schlicht: „Auf Beweiserhebungen finden die Vorschriften über den Strafprozess sinngemäß Anwendung“. Aber sind von dieser Verweisung auch die Vorschriften über die Vereidigung von Zeugen nach § 59

³ Nur am Rande sei angemerkt, dass Schweigen zu einer Frage schwerlich einen „ausdrücklichen“ Verzicht darstellt; Einfügung der Fn. durch die Verfasserin.

⁴ BT-Drucks. 14/5790, S. 19.

ff. StPO erfasst, so dass Untersuchungsausschüssen qua Verfassungsregelung das Recht zur Vereidigung von Zeugen zukommt?

1. Vereidigung als „sinngemäße Anwendung“ i.S.d. Art. 44 GG

- 6 Bis zum Erlass des PUAG im Jahr 2001⁵ ging die ganz h.M. davon aus, dass sich die „sinngemäße Anwendung“ auch auf die Vereidigung von Zeugen bezog, allerdings zu- meist, ohne die Frage intensiver zu erörtern.⁶ Für eine solche geradezu selbstver- ständliche Befugnis zur Vereidigung von Zeugen spricht die Entstehungsgeschichte. Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG beruht auf Art. 34 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 WRV. In Art. 34 WRV war der Verweis auf die „sinngemäße Anwendung“ der Vorschriften der Strafprozessord- nung gerade deshalb eingefügt worden, um Untersuchungsausschüssen auch das Recht zur Zeugenvereidigung zu verleihen.⁷
- 7 Die teleologische Auslegung stützt dieses Ergebnis. Die Anordnung einer „sinngemä- ßen“ Anwendung der Vorschriften über den Strafprozess soll dem Untersuchungsaus- schuss eine effektive Erfüllung seines Untersuchungsauftrages ermöglichen, in den Worten des Bundesverfassungsgerichts: „Sinn und Zweck des parlamentarischen Un- tersuchungsverfahrens fordern eine Auslegung des Art. 44 GG dahin, daß mit der Vor- schrift die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für eine wirksame parlamentarische Kontrolle geschaffen werden sollen.“⁸ Im Strafverfahren vorgesehene Beweiserhe- bungsmöglichkeiten sind daher nur dann nicht auf Untersuchungsausschüsse anzu- wenden, wenn Unterschiede in der Funktion von Strafverfahren gegenüber Untersu- chungsausschussverfahren dies verlangen. Die Vereidigung von Zeugen verfolgt den Zweck, die Glaubhaftigkeit einer Zeugenaussage zu erhöhen. Dies kommt in der gel- tenden Gesetzesfassung des § 59 StPO klar zum Ausdruck. Danach werden Zeugen nur vereidigt, „wenn es das Gericht wegen der ausschlaggebenden Bedeutung der Aussage oder zur Herbeiführung einer wahren Aussage nach seinem Ermessen für notwendig hält“. Damit ist das Recht zur Vereidigung als ein Mittel zur effizienten Auf-

⁵ Gesetz vom 25.6.2001, BGBl. I S. 1142.

⁶ Hess. StGH, 9.12.1998, P.St. 1297, Rn. 30 (juris); D. Wiefelspütz, Das Untersuchungsausschussgesetz, 2003, S. 263; L. Brocker, in: P. Glauert/ders., Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 2. Aufl., 2011, § 24 Rn. 1 jeweils m.w.N.

⁷ Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, Sitzung vom 8.4.1919, Aktenstück Nr. 391, S. 266.

⁸ BVerfGE 77, 1 (48).

klärung von Sachverhalten anzusehen. Die „Wahrheitsfindung“ ist Aufgabe von Untersuchungsausschüssen und Strafgerichten gleichermaßen, unterschiedlich sind allein die Folgen der Feststellung von Tatsachen. Während aus dem Strafverfahren rechtlich verbindliche Konsequenzen für den Angeklagten resultieren, setzt das Untersuchungsverfahren – wie schon *Max Weber* prononciert analysiert hat⁹ – allein auf Kontrolle durch die Öffentlichkeit. Doch die unterschiedlichen Konsequenzen ändern nichts daran, dass beide Verfahrensarten darauf zielen, aufzuklären, wie sich bestimmte Dinge zugetragen haben. Instrumente, die – wie die Vereidigung von Zeugen – diesem Zweck dienen, stehen daher auch dem Untersuchungsausschuss zur Verfügung.

- 8 Die gegen dieses Ergebnis vorgebrachten Einwände, die – soweit ersichtlich – erstmals von *Güther* und *Seiler* entfaltet wurden, überzeugen nicht. Die Autoren sehen einen Unterschied zwischen beiden Verfahrensarten darin, dass es im Untersuchungsausschussverfahren – im Gegensatz zum Strafverfahren – keinen Zwang zur Bildung einer gemeinsamen Überzeugung gebe, wie Minderheiten- und Mehrheitsberichte zeigten.¹⁰ Wohl wahr, der logische Schluss jedoch stimmt nicht: Auch wenn die Beweiswürdigung nicht einheitlich (notfalls durch Abstimmung), sondern je einzeln erfolgen kann, folgt daraus nicht, dass die Grundlage für die Beweiswürdigung schlechter sein soll. Auch der Umstand, dass es im Untersuchungsverfahren nicht zu Entscheidungen mit unmittelbarer Außenwirkung kommt – so ein weiteres Argument –¹¹, hat mit der Frage, welche Mittel zur Beweiserhebung genutzt werden können, nichts zu tun. Die von *Güther* und *Seiler* vertretene Position, die den Untersuchungsausschuss primär als „politisches Kampfinstrument“¹² sieht, verkennt, dass die Beweiserhebung die zentrale, verfassungsrechtlich garantierte Aufgabe eines Untersuchungsausschusses ist. Deshalb sind Zeugen – sowohl vor Untersuchungsausschüssen als auch vor Gerichten – verpflichtet, die Wahrheit zu sagen. Weshalb das politische Element, das jedes parlamentarische Organ mitprägt, rechtfertigen soll, dem Untersuchungsausschuss Instrumente vorzuenthalten, die der Gesetzgeber im Strafverfahren für die Qualität der Beweiserhebung als notwendig erachtet, ist nicht nachvollziehbar.

⁹ M. Weber, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland* (1918), in: J. Winckelmann (Hg.), *Gesammelte politische Schriften*, 5. Aufl. 1998, S. 306 (354 ff).

¹⁰ U. Güther/ R. Seiler, *NStZ* 1993, 305 (307); ihnen folgend: A. Weisgerber, *Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages*, 2002, S. 184 f.

¹¹ U. Güther/ R. Seiler, (Fn. 10) 307.

¹² Ebd.

9 Wenig vielversprechend ist auch der Verweis auf § 161a Abs. 1 S. 3 StPO. Zwar bestimmt diese Norm: „Die eidliche Vernehmung bleibt dem Richter vorbehalten“. Da die Vorsitzenden von Untersuchungsausschüssen keine Richter seien – so das Argument weiter –, dürften sie nicht vereidigen.¹³ Doch dieses Argument ist zu einfach gestrickt. Denn § 161a Abs. 1 S. 3 StPO steht nicht isoliert, sondern im Kontext der Vernehmung von Zeugen durch die Staatsanwaltschaft. Eine „sinngemäße“ Anwendung der Vorschriften über den Strafprozess schliesse eine Vereidigung in Untersuchungsausschüssen nur dann aus, wenn der Untersuchungsausschuss seiner Stellung nach eher mit der Staatsanwaltschaft als mit einem Gericht vergleichbar wäre. Dies ist – angesichts der spezifischen Rolle, die die Staatsanwaltschaft als Anklagebehörde einnimmt (§ 152 Abs. 1 StPO) – offensichtlich nicht der Fall. Ein Untersuchungsausschuss ist nicht bloße Anklagebehörde, sondern hat einen Sachverhalt vollumfänglich aufzuklären und ist insoweit einem Gericht durchaus vergleichbar.

2. Staatspraxis

- 10 Die Vereidigungsgegner berufen sich weiterhin auf eine angeblich gewohnheitsrechtlich begründete Unzulässigkeit der Vereidigung von Zeugen vor Untersuchungsausschüssen.¹⁴ Doch eine genauere Analyse der Staatspraxis zeigt, dass dieses Argument nicht zu halten ist, ganz unabhängig davon, ob man Verfassungsgewohnheitsrecht überhaupt anerkennen möchte.
- 11 Bis 2001 – und auf diesen Zeitraum beziehen sich auch die Gegner – gingen die Untersuchungsausschüsse des Bundestages selbstverständlich davon aus, dass ihnen das Recht zur Vereidigung zukomme. Eine Abweichung von der strafprozessualen Regelung wurde lediglich in der gewissermaßen umgekehrten Richtung angenommen: Nach der damaligen Fassung des § 59 StPO war eine Vereidigung im Strafverfahren im Regelfall vorgeschrieben, während die Untersuchungsausschüsse annahmen, dass für sie eine Vereidigung von Zeugen nicht zwingend sei.¹⁵ Entsprechend bestimmte auch § 16 Abs. 4 der IPA-Regeln, jener Grundlage, auf der die Untersuchungsausschüsse des Bundestages vor Erlass des PUAG operierten¹⁶: „Zeugen und

¹³ R. Hamm, ZRP 2002, 11 (12).

¹⁴ U. Güther/R. Seiler (Fn.10), 309 f.

¹⁵ Siehe etwa BT-Drucks. IV/2170, S. 2. Ausführliche Begründung in BT-Drucks. 7/1803, S. 8.

¹⁶ Die IPA-Regeln waren ursprünglich als Entwurf für ein Untersuchungsausschussgesetz konzipiert worden: BT-Drucks. V/4209. Sie wurden von 1969 bis 2001 als eine Art „Sondergeschäftsordnung“ der Arbeit der Untersuchungsausschüsse zugrunde gelegt: L. Brocker (Fn. 6), § 3 Rn. 4.

Sachverständige sollen nur vereidigt werden, wenn der Untersuchungsausschuss es wegen der Bedeutung der Aussage oder zur Herbeiführung einer wahrheitsgemäßen Aussage für erforderlich hält.“

- 12 In einigen Untersuchungsausschüssen waren Zeugen vereidigt worden.¹⁷ Weit überwiegend wurde jedoch von der Vereidigung abgesehen. Dennoch ist die Behauptung falsch, das Absehen von Vereidigung sei „zum Gewohnheitsrecht gewordene Praxis“. ¹⁸ Denn in Gewohnheitsrecht erstarkt eine Praxis nur, wenn sie auch von einer entsprechenden Rechtsüberzeugung getragen ist. Dies war aber gerade nicht der Fall. Zwar haben in späteren Jahren die Untersuchungsausschüsse davon abgesehen, Zeugen tatsächlich zu vereidigen, bei der Belehrung wurden Zeugen aber bis zum Inkrafttreten des PUAG auf die Möglichkeit ihrer Vereidigung und die strafrechtlichen Folgen eines Meineides hingewiesen.¹⁹ Pikanterweise wurde zudem im letzten Untersuchungsausschuss, auf den das PUAG – obwohl bereits erlassen – noch nicht anwendbar war, intensiv über die Vereidigung von drei Zeugen – Walther Leisler Kiep, Helmut Kohl und Roland Koch – gestritten.²⁰
- 13 Neben dieser „echten“ Staatspraxis wird von Vereidigungsgegnern zur Stützung des gewohnheitsrechtlichen Arguments zudem angeführt, dass eine ganze Reihe von Gesetzentwürfen auf die Vereidigung verzichten wollte.²¹ Doch bloße Gesetzentwürfe können nicht zur Begründung von Gewohnheitsrecht herangezogen werden; sie sind nicht verabschiedet worden, entsprechen also gerade nicht der Rechtsüberzeugung der handelnden Akteure. In besonderem Maße gilt dies für die – ebenfalls in Bezug genommene – Enquete-Kommission Verfassungsreform. Diese empfahl zwar aus

¹⁷ So etwa im 2. Untersuchungsausschuss der 4. Wahlperiode (1963/64), BT-Drucks. IV/2170, S. 2 und dem 1. Untersuchungsausschuss der 5. Wahlperiode (1967-69), BT-Drucks. V/4527, S. 7.

¹⁸ So der 1. Untersuchungsausschuss der 11. Wahlperiode, BT-Drucks. 11/8109, S. 19.

¹⁹ S. etwa die schriftlichen Berichte verschiedener Untersuchungsausschüsse aus mehreren Wahlperioden: BT-Drucks. 14/9300, S. 82; 13/10900, S. 70; 13/10800, S. 42; 12/8591, S. 21; 12/7600, S. 48.

²⁰ Der schriftliche Bericht schildert das Vorgehen des Untersuchungsausschusses wie auch die Umstände genau: BT-Drucks. 14/9300, S. 82 ff. Im Auftrag von Roland Koch war auch ein Rechtsgutachten erstattet worden: R. Hamm, Rechtsgutachten zum Zeugeneid vor Untersuchungsausschüssen (überarbeitete Fassung).

<http://www.hampartner.de/de/anwaelte/prof-dr-rainer-hamm/stellungnahmen.html> (29. Dezember 2013), eine Kurzfassung des Gutachtens wurde publiziert: Hamm, ZRP 2002, 11; VG Berlin, 11.6.2003, 2 A 36.02, (juris).

²¹ U. Güther/ R. Seiler (Fn. 10), 309 f.

rechtspolitischen Gründen auf die Vereidigung von Zeugen zu verzichten,²² wollte dieses Ziel aber gerade durch eine Änderung der Verfassung erreichen.²³ Die constitutione lata gingen also auch Mitglieder der Enquete-Kommission Verfassungsreform von einem bestehenden Vereidigungsrecht der Untersuchungsausschüsse aus.

IV. „Konkretisierungsbefugnis“ des Gesetzgebers

- 14 Akzeptiert man das im letzten Abschnitt gewonnene Ergebnis, dass die „sinngemäße Anwendung“ der Vorschriften über den Strafprozess nach Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG auch die Zeugenvereidigung umfasst, ist weiter zu fragen, ob der Gesetzgeber auf dieses Recht durch Erlass des PUAG „verzichten“ durfte.
- 15 Relativ leicht wäre das Recht zum Verzicht auf die Vereidigung zu begründen, wenn der Gesetzgeber in der Verfassung zur Ausgestaltung durch Gesetz ermächtigt wäre. Die Gesetzesbegründung kennzeichnet das PUAG als „Ausführungsgesetz zu Art. 44 GG“.²⁴ Doch gibt es in Art. 44 GG keinen expliziten Gesetzgebungsauftrag; verschiedene Initiativen zu einer Verfassungsänderung, die Art. 44 GG durch den Satz „Das Nähere regelt ein Bundesgesetz“ ergänzen sollten,²⁵ scheiterten. Fraglich ist schon, ob dem Gesetzgeber im Untersuchungsausschussrecht überhaupt die Handlungsform des Gesetzes zur Verfügung stand (1.). Sodann ist zu untersuchen, welchen materiellen Spielraum Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG dem Gesetzgeber belässt (2.).

1. Handlungsform Gesetz

- 16 Im Verfassungsrecht sind Konstellationen selten, in denen zu prüfen ist, ob sich der Gesetzgeber der Handlungsform des Gesetzes bedienen *darf*. „Normalerweise“ ist die Fragerichtung umgekehrt, es wird diskutiert – wie etwa im Anwendungsbereich der Wesentlichkeitstheorie – ob ein Gesetz erforderlich ist.
- 17 Einer Kompetenz zur Regelung der Rechte von Untersuchungsausschüssen steht möglicherweise die Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages entgegen. Diese

²² Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform vom 9.12.1976, BT-Drucks. 7/5924 (neu), S. 55.

²³ Eingefügt werden sollte ein Art. 44 Abs. 6 GG, der dem Gesetzgeber den Auftrag zur Ausgestaltung geben sollte, BT-Drucks. 7/5924 (neu), S. 258.

²⁴ BT-Drucks. 14/5790, S. 1.

²⁵ S. beispielsweise BT-Drucks. 5/4514, S. 3. Auch die Enquete-Kommission Verfassungsreform in der 7. Wahlperiode forderte eine solche Verfassungsänderung: BT-Drucks. 7/5924, S. 52.

ist in Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG verankert und könnte so verstanden werden, dass Materien, die der Geschäftsordnungsautonomie unterfallen, gesetzlicher Regelung prinzipiell verschlossen seien. Dieses Argument wurde immerhin in zwei abweichenden Voten zu einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts stark gemacht.²⁶ Zu Recht weisen die Sondervoten darauf hin, dass allein der Umstand, dass der Bundestag auch Gesetzgebungsorgan ist, diese Frage nicht endgültig beantwortet. Denn bei der Gesetzgebung wirkt auch der Bundesrat mit, selbst wenn das Gesetz nicht zustimmungspflichtig ist: Er kann nach Art. 77 GG Einspruch einlegen und den Vermittlungsausschuss anrufen.²⁷ Besinnt man sich aber auf den eigentlichen Zweck der Geschäftsordnungsautonomie, den Schutz vor Gängelung des Parlaments durch die Exekutive, ist diese Gefahr im parlamentarischen System des Grundgesetzes gering einzuschätzen,²⁸ zumal die Exekutive nur vermittelt über die Mitgliedschaft im Bundesrat und mit geringem Einfluss an der Gesetzgebung mitwirkt.

- 18 Gerade in einem Bereich, der so stark die Rechte der Opposition und Grundrechte der Bürger berührt wie bei Untersuchungsausschüssen, spricht im Gegenteil manches dafür, die diffizile Austarierung nicht allein der Geschäftsordnung des Bundestages zu überlassen, deren Rechtsnatur zudem bis heute ungeklärt und deren Stabilität angesichts des Diskontinuitätsgrundsatz geringer ist als die eines der Diskontinuität nicht unterliegenden Gesetzes.²⁹ Grundsätzlich hatte der einfache Gesetzgeber also die Befugnis zum Erlass eines Gesetzes über Untersuchungsausschüsse.³⁰

2. Spielraum des Gesetzgebers

- 19 Fraglich ist indes, ob Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG materiell dem Gesetzgeber Spielraum zum „Verzicht“ auf ein von der Verfassung eigentlich verliehenes Recht zur Vereidigung lässt.

²⁶ BVerfGE 70, 324 (366 ff.) – abw. M. E.G. Mahrenholz; BVerfGE 70, 324 (380 ff.) – abw. M. E.-W. Böckenförde. Dabei ging es um die Frage, ob der Bundestag die Bildung eines besonderen Gremiums zur Beratung und Bewilligung der in den Wirtschaftsplänen der Nachrichtendienste enthaltenen Veranschlagungen durch Gesetz vornehmen durfte.

²⁷ Besonderes Gewicht erhielten die Sondervoten für den von ihnen zu behandelnden Fall freilich dadurch, dass es dabei um eine im Haushaltsgesetz getroffene Regelung ging, so dass dem Bundestag nach Art. 110 Abs. 3 GG sogar das Initiativrecht für eine Änderung fehlte.

²⁸ BVerfGE 70, 324 (361); M. Morlok, in: H. Dreier (Hg.), GG-Kommentar, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 40 Rn. 16.

²⁹ Freilich wird in der Praxis regelmäßig die alte Geschäftsordnung vom neuen Bundestag übernommen.

³⁰ So die ganz überwiegende Ansicht: M. Morlok (Fn. 28), Art. 44 Rn. 18 Fn. 67; U. Mager, Der Staat 41 (2002), 587 (602 f.); J. Platter, Das parlamentarische Untersuchungsverfahren, S. 150 ff. m.w.N.

a) *Stillschweigender Gesetzesvorbehalt*

- 20 Am einfachsten ließe sich ein materieller Spielraum zur Ausgestaltung durch den Gesetzgeber rechtfertigen, wenn Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG als „stillschweigender Gesetzesvorbehalt“ zu verstehen wäre.³¹ Doch eine solche Umdeutung einer verfassungsrechtlichen Norm, die – wie oben dargelegt – gerade keinen Gesetzesvorbehalt enthält, ist nicht akzeptabel.

b) *Dynamische Verweisung*

- 21 Ein Recht des Gesetzgebers, auf die Vereidigung zu verzichten, lässt sich auch nicht darüber begründen, dass Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG eine dynamische Verweisung enthält. Schüfe der Gesetzgeber die Möglichkeit zur Vereidigung nach § 59 StPO ab, hätte dies im Ergebnis zur Folge, dass Untersuchungsausschüsse nicht mehr vereidigen dürften. Doch allein der Umstand, dass der Gesetzgeber einen Verzicht auf die Vereidigung von Zeugen auf verfassungsmäßige Art und Weise erreichen könnte, rechtfertigt nicht, ihm dies auch durch eine Regelung im PUAG ohne gleichzeitige Änderung der StPO zuzugestehen. Die Koppelung der Befugnisse des Untersuchungsausschusses an die strafprozessualen Befugnisse hat den Sinn, dem Untersuchungsausschuss all jene Möglichkeiten zur Beweiserhebung zuzugestehen, die nach der jeweiligen Einschätzung des Gesetzgebers zur Wahrheitsfindung erforderlich sind. Dieser Stand findet seinen Niederschlag in der Strafprozessordnung.

c) *Konkretisierung von „sinngemäß“*

- 22 Denkbar wäre, „sinngemäß“ i.S.d. Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG gewissermaßen als „unbestimmten Rechtsbegriff“ zu verstehen, so dass eine gesetzgeberische Konkretisierungsbefugnis anzunehmen wäre. Im Ergebnis kann dies jedoch nicht überzeugen. Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG wirkt befugnisbegründend (und befugnisbegrenzend).³² Die Frage, ob eine bestimmte strafprozessuale Norm auf Untersuchungsausschüsse passt, hängt davon ab, ob im Hinblick auf die konkrete Norm ein Unterschied in der Funktion von Untersuchungsausschüssen gegenüber Strafgerichten zu erkennen ist. Dies ist eine Frage, die durch Interpretation der verfassungsrechtlichen Norm selbst

³¹ A. Weisgerber (Fn. 10), S. 150, freilich immanent widersprüchlich, da sie zugleich ausführt, der Gesetzgeber müsse sich an die Vorgaben des Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG „halten“; in diese Richtung wohl auch K.-D. Friedrich, *Der parlamentarische Untersuchungsausschuss*, 1991, S. 143.

³² BVerfGE 67, 100 (133).

zu beantworten ist. Welche Normen der StPO auf Untersuchungsausschüsse anzuwenden sind, kann unmittelbar aus der Verfassung abgeleitet werden.

- 23 Ein solches Verständnis des Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG war auch über Jahrzehnte notwendig, da es in den über vierzig Jahren vor Erlass des PUAG eine große Vielzahl von Untersuchungsausschüssen gab, die natürlich auch Beweiserhebungen durchführten. Hielte man die „sinngemäße Anwendbarkeit“ in Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG für ausgestaltungsfähig, wären alle Grundrechtseingriffe in Rechte der Bürger, die bis zum Jahr 2001 durch Untersuchungsausschüsse erfolgten, wegen des Wesentlichkeitsgrundsatzes auch ausgestaltungspflichtig und die tatsächlich erfolgten Eingriffe in Grundrechte mangels hinreichender gesetzlicher Grundlage stets verfassungswidrig gewesen – ein kaum überzeugendes Ergebnis.

d) Veränderung der Vereidigungspraxis

- 24 Die Gesetzesbegründung verweist zudem auf Veränderungen der Vereidigungspraxis. Doch auch dies ist kein geeignetes Argument. Dass es nicht auf die Veränderungen der Vereidigungspraxis der Untersuchungsausschüsse ankommen kann, wurde bereits gezeigt (III.2.). Aber auch der Hinweis auf Veränderungen in der Vereidigungspraxis der Strafgerichte, die zunehmend von der Vereidigung von Zeugen absahen,³³ obwohl § 59 StGB a.F. die Vereidigung von Zeugen bis 2004 als Regelfall vorsah,³⁴ geht offensichtlich fehl. Allein der Umstand, dass Strafgerichte *weniger häufig* vereidigen als zuvor, kann nicht als Argument dafür herangezogen werden, dass Untersuchungsausschüsse *nie wieder* vereidigen dürfen. Inzwischen hat der Gesetzgeber auf das verbreitete Absehen von Vereidigung im Strafprozess reagiert und das Regel-Ausnahme-Verhältnis in § 59 StPO umgekehrt; seither ist auch im Strafprozess die Vereidigung die begründungsbedürftige Ausnahme und die Nichtvereidigung die Regel.³⁵ Allerdings ist dies noch immer kein vollständiger Verzicht auf die Vereidigung, die Vereidigung bleibt als Mittel der Wahrheitserforschung gerade bestehen.

e) Konkretisierung wegen kollidierenden Verfassungsrechts

³³ BT-Drucks. 14/5790, S. 19.

³⁴ Die rechtliche Möglichkeit dazu bot § 61 Nr. 5 StGB a.F., der bei allseitigem Verzicht auf eine Vereidigung ein Absehen von der Vereidigung ermöglichte.

³⁵ BGBl 2004 I S. 2198 (2201).

25 Damit stellt sich die Frage, ob der Gesetzgeber eine eigenständige Konkretisierung dessen vornehmen darf, was „sinngemäße Anwendung“ in Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG bedeutet. Angesprochen ist das schwierige Verhältnis von Verfassung und gesetzgeberischem Gestaltungsspielraum. Das Verhältnis von Verfassung und Gesetz ist verwoben mit Fragen der Interpretation, des authentischen Interpreten, der Auslegungsspielräume und ihrer Grenzen. Normen in Verfassungen sind notwendigerweise auf einer relativ hohen Abstraktionsebene angesiedelt – oder sollten es jedenfalls sein, wenn man Fehlritte des verfassungsändernden Gesetzgebers, wie etwa bei Art. 16a GG³⁶ oder gar Art. 106 Abs. 3 Satz 5 GG einmal außer Acht lässt. Um auf konkrete Sachverhalte angewendet werden zu können, sind diese recht abstrakten Normen daher konkretisierungsbedürftig. Dies ist – für sich genommen – freilich keine Besonderheit von Verfassungsnormen. Letztlich stellt sich das Problem der Konkretisierung einer Norm bis hin zu ihrer Anwendung auf einen konkreten Sachverhalt immer; bekanntermaßen scheiterte schon der Versuch Friedrichs des Großen, jeden denkbaren Sachverhalt im Preußischen Allgemeinen Landrecht möglichst klar und genau gesetzlich zu regeln. Doch ist der Weg einer Norm mit hohem Abstraktionsgrad zur subsumtionsfähigen Anwendung weiter als bei einer detaillierter gefassten Norm. Es stellt sich daher die Frage, ob und inwieweit der Gesetzgeber abstrakte verfassungsrechtliche Normen konkretisieren darf und inwieweit er seine Regelung als „authentischer Interpret“ trifft, also Verbindlichkeit erzeugt. Letztere Frage wird insbesondere bei einer (verfassungs-)gerichtlichen Kontrolle relevant, denn das Gericht muss sich zu der Frage verhalten, ob und inwieweit die gesetzgeberische „Konkretisierung“ auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft werden kann. Dies ist nicht einfach zu beantworten. Auf der einen Seite muss der Gesetzgeber – wegen des Vorrangs der Verfassung – selbstverständlich die verfassungsrechtlichen Vorgaben beachten, so dass er verfassungsgerichtlicher Kontrolle unterliegt. Auf der anderen Seite ist der Gesetzgeber in der Demokratie derjenige, der legitimiert ist, über das Gemeinwohl, über das immer unterschiedliche Vorstellungen bestehen, verbindlich zu entscheiden; Warnungen vor dem

³⁶ Kritisch dazu schon B. Schlink in der Sachverständigenanhörung verschiedener Ausschüsse des Deutschen Bundestages zur Änderung des Asylrechts am 11.3.1993, 12. WP, Rechtsausschuss, Stenographisches Protokoll Nr. 71, S. 425.

„Jurisdiktionsstaat“, wie sie insbesondere von *Bernhard Schlinks* und meinem gemeinsamen Lehrer *Ernst-Wolfgang Böckenförde* immer wieder geäußert wurden,³⁷ erinnern daran. Heutzutage gehört es daher geradezu zum guten Ton in der Staatsrechtslehre, dem Gesetzgeber möglichst weitgehenden Spielraum zu überantworten und die Macht eines als „entgrenzt“³⁸ wahrgenommenen Bundesverfassungsgerichts beschränken zu wollen.

- 26 Eine solche „Konkretisierungsbefugnis“ des Gesetzgebers wird insbesondere dann gefordert, wenn es um den „schonenden Ausgleich“ gegenläufiger Verfassungspositionen geht, wie er etwa bei der Begrenzung vorbehaltloser Grundrechte auftritt. Die Frage, welche Rolle der Gesetzgeber bei der Beschränkung vorbehaltloser Grundrechte aufgrund verfassungsimmanenter Schranken einnimmt, ist in der Tat dilemmatisch. Einerseits soll der Gesetzgeber wegen des Grundsatzes des Gesetzesvorbehalts regeln, andererseits wird eine solche gesetzgeberische Regelung lediglich als „deklaratorisch“ und damit gerichtlich voll überprüfbar angesehen.³⁹ Ob eine „Konkretisierungsbefugnis“, gedeutet als „primäre Zuständigkeit“⁴⁰ des Gesetzgebers an dieser Stelle weiterhilft, ist allerdings fraglich,⁴¹ jedenfalls darf eine solche „Konkretisierungsbefugnis“ nicht unhinterfragt auf alle denkbaren Konstellationen, in denen Grundrechte Einzelner anderen Verfassungsgütern gegenüberstehen, übertragen werden. Spitz formuliert ist mehr Macht für die Gesetzgebung nicht immer der demokratischere Weg, wie vielfach insinuiert wird.
- 27 Parallel zur Beschränkung vorbehaltloser Grundrechte wäre eine gesetzgeberische Beschränkung der verfassungsrechtlich gewährleisteten Befugnisse der Untersuchungsausschüsse aber ohnehin nur dann zulässig, wenn es wirklich um „kollidierendes Verfassungsrecht“ ginge. Selbstverständlich sind Grundrechte Betroffener prinzipiell geeignet, als „kollidierendes Verfassungsrecht“ Kompetenzen des Untersuchungsausschusses zu begrenzen. Doch im Hinblick auf die Vereidigung von Zeugen

³⁷ E.-W. Böckenförde, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt*, 2. Aufl. 1981, S. 402; E.-W. Böckenförde, *Grundrechte als Grundsatznormen. Zur gegenwärtigen Lage der Grundrechtsdogmatik*, (1990), in: *Staat, Verfassung, Demokratie*, 1991, S. 159 (190).

³⁸ Dies die Formulierung der neuesten Variante des lang anhaltenden Streits um das Verhältnis von Verfassungsgericht und Gesetzgeber: M. Jestaedt/O. Lepsius/Ch. Möllers/ u.a., *Das entgrenzte Gericht*, 2011.

³⁹ So explizit etwa K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20. Aufl. 1995, Rn. 312.

⁴⁰ Siehe etwa: H. Dreier, in: ders. (Hg.), *GG-Kommentar*, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Vorb. Rn. 141.; ähnlich J. Isensee, in: ders./P. Kirchhof (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. 9, 3. Aufl. 2011, § 190 Rn. 172 („in erster Linie“).

⁴¹ Kritisch etwa E.-W. Böckenförde (Fn. 37), *Staat, Verfassung, Demokratie*, S. 186.

erfordern Grundrechte Betroffener zwar möglicherweise Beschränkungen wie etwa Vereidigungsverbote, nicht aber einen völligen Wegfall der Möglichkeit der Zeugenvereidigung durch Untersuchungsausschüsse. Zeugen sind vor Untersuchungsausschüssen, auch wenn sie nicht vereidigt werden, zur wahrheitsgemäßen Aussage verpflichtet und werden auch bei uneidlicher Falschaussage bestraft. Sicherlich kann das Ausmaß der Sanktion einen Grundrechtseingriff intensivieren, doch der entscheidende Freiheitseingriff liegt bereits in der grundsätzlichen Verpflichtung, vor Untersuchungsausschüssen erscheinen und die Wahrheit sagen zu müssen. Es ist nicht ersichtlich, dass allein der unterschiedliche Strafraum von uneidlicher und eidlicher Falschaussage den Grundrechtseingriff so gravierend verschärfen würde, dass von einem qualitativ anderen und weiteren Grundrechtseingriff auszugehen wäre. Dies gilt zumal, wenn man bedenkt, dass es bei den Rechten der Untersuchungsausschüsse um eines der wichtigsten Rechte der parlamentarischen Opposition geht. Das Recht zur Vereidigung ist ein den Untersuchungsausschüssen verfassungsrechtlich gewährleistetetes Recht; der einfache Gesetzgeber kann es ihnen nicht entziehen.

f) *Selbstbindung*

- 28 Teils wird daher versucht, den Verzicht auf die Möglichkeit der Vereidigung als „Selbstbindung“ zu deuten.⁴² Doch auch diese Deutung trägt nicht. Zwar ist der Bundestag Träger des Untersuchungsrechts, doch ein Untersuchungsverfahren steht in der Verantwortung des durchführenden Untersuchungsausschusses. Gerade weil die Rechte des Untersuchungsausschusses – auch – Rechte der Opposition, also Minderheitenrechte, sind, ist ein Verzicht darauf durch den einfachen Gesetzgeber nicht möglich. Dies bedeutet selbstverständlich nicht, dass Untersuchungsausschüsse verpflichtet sind, Zeugen zu vereidigen. Da sie „Herren ihres Verfahrens“ sind, können sie sich – aber ad hoc und im jeweiligen Ausschuss – darauf einigen, von Vereidigungen abzusehen.
- 29 Im Ergebnis ist also festzuhalten, dass der Entzug der Möglichkeit zur Vereidigung von Zeugen durch Untersuchungsausschüsse keinen verfassungsrechtlichen Bestand hat.

⁴² D. Wiefelspütz, ZRP 2002, 11 (17); D. Wiefelspütz, KritV 2003, 376 (386); L. Brocker (Fn. 6), § 24 Rn. 4; L. Brocker, in: V. Epping/ C. Hillgruber (Hg.), BeckOK GG, Art. 44 Rn. 49; J. Plöd, Die Stellung des Zeugen in einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages, 2003, S. 155.

V. Der föderale Twist: die Vereidigung von Zeugen vor Untersuchungsausschüssen der Landtage

- 30 Das PUAG mit seinem Verzicht auf die Möglichkeit der Vereidigung von Zeugen gilt nur für Untersuchungsausschüsse des Bundestages. Gleichzeitig mit dem Erlass des PUAG kam es jedoch auch zu Änderungen im StGB. Fraglich ist, ob diese Änderungen auf Bundesebene Folgewirkungen für das Recht zur Vereidigung von Zeugen vor Untersuchungsausschüssen der Landtage haben können. Der Hessische Staatsgerichtshof hat diese Frage in einem Urteil aus dem Jahr 2011 bejaht.⁴³ Diese Entscheidung war besonders überraschend, weil gerade der Hessische Staatsgerichtshof in einer Entscheidung aus dem Jahr 1998 das Vereidigungsrecht der Untersuchungsausschüsse als Minderheitenrecht noch besonders stark gemacht hatte. Er hatte für die zu Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG parallele Regelung in Art. 92 Abs. 3 HV entschieden, dass der Einsetzungsminderheit ein verfassungsrechtlich begründeter Anspruch auf Vereidigung von Zeugen zukomme.⁴⁴ Dies soll nach der Entscheidung von 2011 nun nicht mehr gelten.
- 31 Eine genaue Analyse der Auswirkungen der bundesgesetzlichen Änderungen auf Untersuchungsausschüsse der Landtage muss zwei Perspektiven – die öffentlich-rechtliche (1.) und die strafrechtliche (2.) – zusammenführen (3.)
1. Öffentlich-rechtliche Perspektive
- 32 Der Verzicht auf die Möglichkeit der Vereidigung für Untersuchungsausschüsse des Bundes kann, selbst wenn er wirksam wäre, keine unmittelbaren Auswirkungen auf das Vereidigungsrecht von Untersuchungsausschüssen der Länder haben. Das PUAG bezieht sich allein auf Untersuchungsausschüsse des Bundestages. Für die Regelung der Befugnisse der Untersuchungsausschüsse der Landtage besitzt der Bund offensichtlich keine Kompetenz.
- 33 Die Frage, ob in einem Land Zeugen vereidigt werden können, hängt allein von der Rechtslage im jeweiligen Land ab. Fast alle Landesverfassungen enthalten eine dem Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG ähnliche Verweisung auf die sinngemäß geltenden Vorschriften

⁴³ Hess. StGH, 16.11.2011, P.St. 2323 (juris).

⁴⁴ Hess. StGH, 9.12.1998, P.St. 1297, Rn. 30 ff. (juris).

der StPO für die Beweiserhebung.⁴⁵ Diese landesverfassungsrechtlichen Vorschriften ändern ihren Gehalt selbst dann nicht, wenn man für die Ebene des Bundes anerkennen würde, dass der Verweis in Art. 44 GG das Recht zur Verteidigung nicht (mehr) umfasste. Die gegenteilige Auffassung des Hessischen Staatsgerichtshofs beruft sich darauf, dass dann, wenn der Bund von einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch mache, dies Rückwirkungen auf die Auslegung, die Reichweite oder gar die Anwendbarkeit oder Gültigkeit der Hessischen Verfassung haben könne.⁴⁶ Dies ist zwar im Prinzip richtig, erklärt aber nicht, weshalb eine Änderung im StGB Folgewirkungen für eine landesverfassungsrechtliche Norm haben soll, die nur die StPO, nicht jedoch das StGB in Bezug nimmt. Aus öffentlich-rechtlicher Perspektive ist ein solches Argument kaum nachvollziehbar. In der Literatur wie in der Rechtsprechung wird das Verteidigungsrecht der Untersuchungsausschüsse der Länder denn auch vielfach weiterhin bejaht.⁴⁷

- 34 Dies entspricht auch der Praxis in den meisten Ländern. Fast alle Länder, die ein Gesetz über Untersuchungsausschüsse erlassen haben, sehen darin die Möglichkeit der Verteidigung vor.⁴⁸ Viele Landtags-Untersuchungsausschüsse nehmen auch nach Erlass des PUAG das Recht zur Verteidigung in Anspruch, selbst wenn sie es nicht ausüben. So waren auch in dem Untersuchungsausschuss, um den es bei der Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshofs ging, Ausschussmehrheit und Ausschussminderheit übereinstimmend der Meinung, dass grundsätzlich vereidigt werden dürfe;

⁴⁵ Eine Ausnahme bildet allein Nordrhein-Westfalen (Art. 41 Verf. NRW).

⁴⁶ Hess. StGH, 16.11.2011, P.St. 2323 (juris), Rn. 272.

⁴⁷ VG Berlin, 11.6.2003, 2 A 36.02, Rn. 62 (juris); VG Hannover, 4.7.2006, 18 A 1169/02 (juris), Rn. 61; L. Brocker (Fn. 6), § 24 Rn. 8 ff.; P. Glauben, in: W. Kahl, C. Waldhoff, C. Walter (Hg.), Bonner Kommentar zum GG, Stand: 2013, Art. 44 Rn. 109; D. Wiefelspütz (Fn. 42), KritV 2003, 384; Klein, in: T. Maunz/ G. Dürig (Hg.), GG-Kommentar, Stand 2005, Art. 44 Rn. 210 ein Verteidigungsrecht für Untersuchungsausschüsse des Bundes bejahend; a.A. K.-H. Groß, ZRP 2002, 91; B. Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2012, Rn. 351; R. Hamm, ZRP 2002, 11; T. Vormbaum, JZ 2002, 166 (168 f.); T. Vormbaum, in: Nomos-Kommentar StGB, 4. Aufl. 2013, Rn. 52.

⁴⁸ § 16 Abs. 2 UAG Baden-Württemberg; Art. 16 UAG Bayern; § 12 Abs. 3, 4 UAG Berlin; § 18 Abs. 1 UAG Brandenburg; § 11 Abs. 2 UAG Bremen; § 24 UAG Hamburg; § 20 UAG Rheinland-Pfalz; § 51 Abs. 2 LTG Saarland; § 16 Abs. 2 UAG Sachsen; § 17 Abs. 2 UAG Sachsen-Anhalt; § 15 UAG Schleswig-Holstein; § 20 UAG Thüringen.

Eine Ausnahme bilden allein Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern. Hier stellt sich aber auch das Problem anders, da Nordrhein-Westfalen keinen Verweis auf die sinngemäße Anwendung der Regelung über den Strafprozess kennt (Art. 41 Verf. NRW) und Mecklenburg-Vorpommern in Art. 34 Abs. 5 Verf. MV eine Abweichungsmöglichkeit für den Gesetzgeber statuiert.

gestritten wurde nur darum, ob bei den konkret betroffenen Zeugen eine Vereidigung erfolgen solle.⁴⁹

2. Strafrechtliche Perspektive

- 35 Der Verzicht auf das Vereidigungsrecht für Untersuchungsausschüsse, die der Gesetzgeber mit dem Erlass des PUAG 2001 beabsichtigte, hätte, wäre das Strafrecht unverändert geblieben, – nach seiner Vorstellung – die Folge gehabt, dass Lügen vor Untersuchungsausschüssen nicht länger strafbewehrt wären. Denn die Strafbarkeit wegen falscher uneidlicher Aussage nach § 153 StGB setzt voraus, dass die falsche uneidliche Aussage vor einem Gericht oder vor einer anderen zur eidlichen Vernehmung von Zeugen oder Sachverständigen zuständigen Stelle gemacht wird. Da nach Erlass des PUAG Untersuchungsausschüsse des Bundestages nicht länger als zur Abnahme von Eiden zuständige Stelle angesehen wurden, wäre nicht nur die Strafbarkeit wegen Meineids nach § 154 StGB, sondern auch die Strafbarkeit wegen uneidlicher Falschaussage nach § 153 StGB entfallen. Aus diesem Grunde wurde zeitgleich mit dem Erlass des PUAG auch das StGB geändert. Bezogen auf die falsche uneidliche Aussage wurde ein Untersuchungsausschuss eines Gesetzgebungsorgans des Bundes oder eines Landes einem Gericht oder einer anderen zur Abnahme von Eiden berechtigten Stelle ausdrücklich gleichgestellt.⁵⁰ Diese Vorschrift fand sich zunächst in § 153 Abs. 2 StGB, wurde 2008 aber aus rein gesetzestechnischen Gründen – „ohne sachliche Änderung“ wie die Gesetzesbegründung formuliert⁵¹ – in § 162 Abs. 2 StGB verschoben.⁵² § 162 Abs. 2 StGB n.F. lautet nun: „Die §§ 153 und 157 bis 160, soweit sie sich auf falsche uneidliche Aussagen beziehen, sind auch auf falsche Angaben vor einem Untersuchungsausschuss eines Gesetzgebungsorgans des Bundes oder eines Landes anzuwenden“.
- 36 Fraglich ist, welche Folgen diese strafrechtlichen Änderungen haben. Zum Teil wird aus dem Zusammenspiel der Normen der Schluss gezogen, die Strafbarkeit wegen

⁴⁹ Hess. StGH, 16.11.2011, P.St. 2323 (juris), Rn. 251. Grundlage des Ausschussverfahrens waren die IPA-Regeln, die in § 16 eine Vereidigung vorsehen.

⁵⁰ Art. 2 Gesetz vom 19.6.2001, BGBl. I S. 1142 (1148).

⁵¹ BT-Drucks. 16/3439, S. 7.

⁵² Gesetz vom 31.10. 2008, BGBl. I S. 2149.

Meineids entfalle auch bei einem Eid vor einem Untersuchungsausschuss eines Landtages.⁵³ Doch ist diese Auffassung nicht unbestritten.⁵⁴ Sie ist auch nicht zwingend. Denn der Zweck der Regelung des (jetzigen) § 162 Abs. 2 StGB war nur der Erhalt der Strafbarkeit nach § 153 StGB, nachdem – nach Auffassung des Bundesgesetzgebers – die Untersuchungsausschüsse *des Bundestages* nicht länger ein Vereidigungsrecht nach dem PUAG ausüben konnten. Für die Untersuchungsausschüsse *der Landtage*, denen weiterhin das Recht zur Vereidigung zukommt, hat dies – selbst innerhalb einer strafrechtlichen Logik – nicht notwendigerweise Folgen.⁵⁵ Denn die zur Abnahme von Eiden berechtigten Untersuchungsausschüsse der Landtage sind wie bisher – qua Landesrechts – „zur Abnahme von Eiden zuständige Stellen“.

- 37 Selbst die strikte Geltung des Bestimmtheitsgebots im Strafrecht ändert daran nichts. Zwar ist es auf den ersten Blick überraschend, eine Bestrafung wegen Meineids für möglich zu halten, wenn die Gleichstellung der Untersuchungsausschüsse nur im Hinblick auf die uneidliche Falschaussage angeordnet wird. Doch gibt es Länder, in denen Untersuchungsausschüssen nach dem jeweiligen Untersuchungsausschussgesetz kein Vereidigungsrecht zukommt; auch für die Untersuchungsausschüsse in diesen Ländern bedarf es einer ausdrücklichen Einbeziehung, um eine Strafbarkeit wegen Falschaussage sicherzustellen.⁵⁶
- 38 Die Schutzwürdigkeit des Einzelnen, der vor einem Untersuchungsausschuss vereidigt wird, steht der hier vertretenen Auffassung nicht entgegen. Denn der Betroffene, der einen Meineid ablegt, weiß um die Strafwürdigkeit seines Tuns. Eine „Verteidigung“, die darauf beruht, er habe nur falsch geschworen, weil er davon ausging, dass der Untersuchungsausschuss eines Landtages eine nicht zur Abnahme von Eiden zuständige Stelle darstelle, weshalb er nicht bestraft werden könne, erscheint nicht schutzwürdig. So wie der Einzelne bei der Entschädigung von Enteignung nicht länger einfach „liquidieren“ darf, auch wenn er die Enteignung bereits für rechtswidrig hält, kann

⁵³ OLG Celle, 4.11.2003, 22 Ss 142/03 (juris); Hess. StGH, 16.11.2011, P.St. 2323 (juris); zu letzterer Entscheidung kritisch L. Brocker, DVBl. 2012, 174-176; M. Böhm, RuP 2012, 24-29.

⁵⁴ VG Hannover, 4.7.2006, 18 A 1169/02 (juris), Rn. 62; VG Berlin, 11.6.2003, 2 A 36.02, Rn. 62 (juris); D. Wiefelspütz, KritV (Fn. 42), 384.

⁵⁵ VG Berlin, 11.6.2003, 2 A 36.02, (juris) Rn. 62.

⁵⁶ Mecklenburg-Vorpommern (§§ 25-27 UAG M-V) und Nordrhein-Westfalen (§§ 16, 17 UAG NRW) haben in den jeweiligen Untersuchungsausschussgesetzen detaillierte Regelungen über die Beweiserhebung getroffen, in denen die Vereidigung nicht erwähnt wird. Zudem weisen in diesen beiden Ländern die Verfassungen – anders als Art. 44 GG oder Art. 92 HV – dem Gesetzgeber die Regelungsbefugnis zu (Art. 34 Abs. 5 Verf. MV bzw. Art. 41 Abs. 1 S. 6 Verf. NRW), statt unmittelbar und verfassungsfest die sinngemäße Anwendung der StPO vorzuschreiben.

der Betroffene nicht deshalb Strafflosigkeit fordern, weil ihm der Eid nicht hätte abgenommen werden dürfen; es ist dem Einzelnen zumutbar, zunächst die Frage zu klären, ob der Untersuchungsausschuss überhaupt vereidigen darf, bevor er (falsch) schwört.

3. Zusammenschau der Perspektiven

- 39 Die strafrechtliche ergibt mithin kein von der öffentlich-rechtlichen Perspektive verschiedenes Ergebnis. Nach der hier vertretenen Auffassung laufen strafrechtliche und öffentlich-rechtliche Perspektive vielmehr parallel, so dass darauf verzichtet werden kann, die Hierarchiefrage zu stellen. Die Vereidigung von Zeugen in Untersuchungsausschüssen der Landtage ist weiterhin möglich und konsequenterweise auch strafbewehrt.
- 40 Der Hessische Staatsgerichtshof sah dies für das Strafrecht anders, als er annahm, die Meineidstrafbarkeit vor Untersuchungsausschüssen sei entfallen.⁵⁷ Dies mag eine vertretbare Position sein, problematisch sind aber die Konsequenzen, die der Staatsgerichtshof aus der strafrechtlichen Perspektive für die öffentlich-rechtliche Betrachtung zieht. So folgert der Gerichtshof aus dem – nach seiner Auffassung zu konstatierenden – Entfallen der Strafbarkeit wegen Meineids auch das Entfallen einer Kompetenz zur Vereidigung. Dies ist mehr als erstaunlich. Denn damit hat der Gerichtshof dem (bundesrechtlichen) Strafrecht die Macht zugeschrieben, öffentlich-rechtliche Kompetenzen (in den Ländern) zu verändern. Statt – wie üblich – dem öffentlichen Recht die Bestimmung zu überlassen, was eine zur Abnahme von Eiden zuständige Stelle ist, hat der Staatsgerichtshof dem Strafrecht die Definitionsmacht für die Reichweite der in der Landesverfassung verankerten Minderheitenrechte übertragen. Bedauerlich ist auch, dass der Gerichtshof damit dem Bundesgesetzgeber die Macht über das Staatsorganisationsrecht der Länder zuweist, die der Bundesgesetzgeber nicht einmal bewusst an sich nehmen wollte.⁵⁸
- 41 Der Staatsgerichtshof stützt sich auf eine einzige strafgerichtliche Entscheidung des OLG Celle, um zu einer – keinesfalls zwingenden – Auslegung einer Strafrechtsnorm zu kommen. Angenommen, der BGH sähe dies anders und käme zum Ergebnis, dass

⁵⁷ Hess. StGH, 16.11.2011, P.St. 2323 (juris), Rn. 252 ff.

⁵⁸ In der Begründung zu der Einfügung der Vorgängernorm des § 163 Abs. 2 StGB findet sich kein Wort zur Rolle der Untersuchungsausschüsse der Landtage, BT-Drucks. 14/5790, S. 21.

Meineide vor Landtagsuntersuchungsausschüssen weiterhin nach § 154 StGB strafbar seien, wofür es – wie gezeigt – gute Gründe gäbe, hätte der Hessische Staatsgerichtshof, dessen Prüfungsmaßstab die Landesverfassung ist, dem Untersuchungsausschuss wegen einer unzutreffenden Auslegung des Bundesrechts eine landesverfassungsrechtlich begründete Kompetenz genommen. Dies kann nicht überzeugen.

VI. Fazit

- 42 Die Forderung, den demokratisch legitimierten Gesetzgeber nicht zu stark durch verfassungsrechtliche Vorgaben (und korrespondierende verfassungsgerichtliche Kontrolle) zu beschränken, klingt besonders demokratiefreundlich, passt aber nicht auf das Untersuchungsausschussrecht. Denn bei dem Recht der Untersuchungsausschüsse geht es um zentrale Rechte der parlamentarischen Opposition. Der Gesetzgeber ist nicht berechtigt, auf Rechte, die dem Untersuchungsausschuss verfassungskräftig zugesprochen sind, einfachrechtlich zu „verzichten“. Dass der Bundesgesetzgeber dies im Hinblick auf die Vereidigung von Zeugen zu tun versuchte, führt zu Irrungen und Wirrungen (im Hinblick auf die Bestrafung von Falschaussagen bzw. Meineiden von Zeugen vor Untersuchungsausschüssen). Die Verlagerung dieser Verwirrspiele auf die Ebene der Länder, beispielsweise durch den Hessischen Staatsgerichtshof, ist eine bedauerliche Folge. Jedenfalls der föderative Kollateralschaden hätte vermieden werden können, wenn der Bundesgesetzgeber die Frage nach den Folgen für die Länder überhaupt in den Blick genommen und dementsprechend eine die Interessen der Länder wahrende Regelung im StGB gefunden hätte.
- 43 Die Vereidigung von Zeugen durch Untersuchungsausschüsse offenbart das intrikate Verhältnis von Verfassung und einfachem Gesetzesrecht. Die übliche Annahme, dass mehr Gesetzgebung auch demokratischer sei, wird hier widerlegt. Es zeigt sich, dass eine kontextualisierte Verfassungsinterpretation, welche die Besonderheiten des Staatsorganisationsrechts würdigt, die Grenzen pauschalisierender Annahmen deutlich macht. All die Unklarheiten wären vermeidbar gewesen, hätte man Art. 44 GG, wie schon 1976 vorgeschlagen, ergänzt durch: „Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das insbesondere die Rechte der Ausschlußminderheit sicherzustellen hat.“ Dass dies nicht geschah, ist freilich ein Befund positivistischer Verfassungslektüre, der nicht leichtfertig übergangen werden darf. Es ist diese Form genauer und kontextualisierter Dogmatik,

die sich auf Textbefunde der Verfassung stützt und insoweit positivistisch ist, die ich nicht zuletzt *Bernhard Schlink* und jener frühen Befassung mit *Hans Kelsen* verdanke.