

Dieter Wiefelspütz

Der Ministerpräsident und der Eid vor dem Untersuchungsausschuß¹

1. Einführung

Als der Ministerpräsident des Landes Hessen Roland Koch noch nicht Ministerpräsident, sondern Oppositionsführer und Fraktionsvorsitzender der CDU im Landtag des Landes Hessen war, erstritt er gemeinsam mit den Landtagsfraktionen der CDU und FDP vor dem Staatsgerichtshof Hessens einen beachtlichen Erfolg. In dem Untersuchungsausschuß 14/3 des hessischen Landtags hatte die Ausschußmehrheit den Antrag der CDU und FDP auf Vereidigung eines Zeugen abgelehnt. Das höchste hessische Gericht stellte mit Urteil vom 9. Dezember 1998² fest, der Beschuß des Untersuchungsausschusses, die Vereidigung des Zeugen abzulehnen, verletze das Minderheitsrecht der qualifizierten Minderheit aus Art. 92 HessVerf³ auf effektive Durchführung des Untersuchungsauftrages. Aus dem Verfassungsgebot der Effektivität parlamentarischer Untersuchungsausschüsse folge, daß Untersuchungsausschüssen bei der Sachverhaltsaufklärung die Abnahme des Zeugeneids grundsätzlich zu Gebote stehe.⁴

Nachdem Roland Koch Ministerpräsident des Landes Hessen geworden war und im 1. Untersuchungsausschuß der 14. Wahlperiode (Parteispenden-Untersuchungsausschuß) des Bundestages als Zeuge vereidigt werden sollte⁵, war alles ganz anders. Er weigerte sich, den Eid zu leisten. Daraufhin beschloß der Untersuchungsausschuß mehrheitlich, dem Ministerpräsidenten Koch die durch seine Verweigerung der Eidesleistung entstandenen Kosten aufzuerlegen und gegen ihn ein Ordnungsgeld festzusetzen. Dagegen erhob Koch Klage vor dem VG Berlin. Er machte geltend, dem Untersuchungsausschuß stehe nach früherer wie derzeitiger Rechtslage das Recht, Zeugen zu vereidigen, nicht zu.

Die Klage blieb erfolglos. Das Urteil des VG Berlin vom 11. Juni 2003 ist inzwischen rechtskräftig geworden.

1 Zugleich eine Anmerkung zu dem Urteil des VG Berlin – VG 2 A 36.02 – vom 11. Juni 2003, NVwZ-RR 2003, S. 708 ff.

2 HessStGH, NVwZ-RR 1999, S. 483 ff.

3 Art. 92 Abs. 3 HessVerf lautet: »Für die Beweiserhebungen der Ausschüsse und der von ihnen ersuchten Behörden gelten die Vorschriften der Strafprozeßordnung sinngemäß, doch bleibt das Postgeheimnis unberührt.« Die Ähnlichkeit der Vorschrift mit Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG (»Auf Beweiserhebungen finden die Vorschriften über den Strafprozeß sinngemäß Anwendung«) ist augenfällig.

4 HessStGH, NVwZ-RR 1999, S. 483 (484); vgl. auch Plöd, Die Stellung des Zeugen in einem parlamentarischen Untersuchungsausschuß des Deutschen Bundestages, 2003, S. 153.

5 Beschuß des 1. Untersuchungsausschusses der 14. Wahlperiode des Bundestages vom 13. September 2001.

2. Der Eid in der Praxis der Untersuchungsausschüsse des Bundestages

Die für das Verfahren der Untersuchungsausschüsse des Bundestages jahrzehntelang maßgeblichen IPA-Regeln⁶ sahen in § 16 Abs. 4 die Vereidigung von Zeugen und Sachverständigen vor, wenn der Untersuchungsausschuß es wegen der Bedeutung der Aussage oder zur Herbeiführung einer wahrheitsgemäßen Aussage für erforderlich hält. Bemerkenswert ist freilich, daß das Recht zur Vereidigung von Zeugen nur von zwei Untersuchungsausschüssen des Bundestages tatsächlich ausgeübt wurde. Der 2. Untersuchungsausschuß der 4. Wahlperiode (Telefonabhör-Affäre) vereidigte zwei Zeugen⁷ und der 1. Untersuchungsausschuß der 5. Wahlperiode (Schützenpanzer HS 30) vereidigte einen Zeugen.⁸ Seit 1969 ist keine Auskunftsperson mehr von einem Untersuchungsausschuß des Bundestages vereidigt worden. In Einzelfällen ist allerdings immer wieder – ohne Erfolg – die Vereidigung von Zeugen beantragt worden.⁹

Im 1. Untersuchungsausschuß der 14. Wahlperiode fanden erstmals seit über 30 Jahren Anträge auf Vereidigung von Zeugen eine Mehrheit in einem Untersuchungsausschuß.¹⁰ Allerdings weigerten sich die betroffenen Zeugen erfolgreich, ihre Aussage zu beeiden.

Das am 26. Juni 2001 in Kraft getretene Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages vom 19. Juni 2001 – PUAG –¹¹ verzichtete auf eine Regelung zur Vereidigung von Zeugen und Sachverständigen.¹² Dieses Gesetz wurde indes noch nicht im Verfahren des 1. Untersuchungsausschusses der 14. Wahlperiode zugrundegelegt, weil gemäß Art. 3 des Untersuchungsausschuß-

6 Die Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft (IPA) ist ein im Jahre 1952 gegründeter Zusammenschluß von Parlamentariern. Die IPA beschloß 1968 Verfahrensregeln für das parlamentarische Untersuchungsverfahren, die als IPA-Regeln bekannt wurden. Vgl. auch BT-Drs. V/4209; Wiefelspütz, Das Untersuchungsausschußgesetz, 2003, S. 94 ff.

7 BT-Drs. IV/2170, S. 2.

8 BT-Drs. V/4527, S. 7.

9 Vgl. BT-Drs. 13/10800, S. 42 f.; Güther/Seiler, *NStZ* 1993, S. 305 (309); Wiefelspütz (Fn. 6), S. 262; Weisgerber, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Bundestages, 2003, S. 183.

10 Der 1. Untersuchungsausschuß der 14. Wahlperiode hatte beschlossen, den ehemaligen Schatzmeister der CDU Walther Leisler Kiep, den hessischen Ministerpräsident Roland Koch und den ehemaligen Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl zu vereidigen. Die Ausschußmehrheit hatte die Vereidigung von Kiep und Koch ohne Angabe von Gründen beantragt und am 13. September 2001 beschlossen. Der Antrag, den Abg. Dr. Kohl zu vereidigen, war am 15. November 2001 beschlossen worden. Vgl. dazu Hamm, ZRP 2002, S. 11 ff.; Wiefelspütz, ZRP 2002, S. 14 ff.; ders. (Fn. 6), S. 262 ff.; Schaefer, NJW 2002, S. 490 f.; Vormbaum, JZ 2002, S. 166 ff.; Rixen, JZ 2002, S. 435 ff.; Weisgerber (Fn. 9), S. 183 ff.; Plöd (Fn. 4), S. 147 f.

11 BGBI I, S. 1142.

12 Vgl. BT-Drs. 14/5790, S. 15 (Beratungsergebnis im 1. Ausschuß – Allgemeines), 25 (Begründung zu Art. 2); Wiefelspütz (Fn. 6), S. 268. Der von den Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen zu Beginn der 14. Wahlperiode eingebrachte Gesetzentwurf auf BT-Drs. 14/2518 sah in § 25 vor, daß der Untersuchungsausschuß über die Vereidigung von Zeugen entscheidet. Der kurz zuvor eingebrachte Gesetzentwurf der FDP-Fraktion auf BT-Drs. 14/2363 verzichtete auf die Möglichkeit zur Vereidigung (Begründung zu § 19, S. 17).

gesetzes das Gesetz auf im Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits eingesetzte Untersuchungsausschüsse keine Anwendung findet.

Im 1. Untersuchungsausschuß (Parteispenden) der 15. Wahlperiode wurden deshalb folgerichtig keine Anträge auf die Vereidigung von Zeugen gestellt.¹³

3. Die sinngemäße Anwendung der Vorschriften über den Strafprozeß

a) Der Eid und die wirksame Erfüllung der Aufgaben des Untersuchungsausschusses

Nach Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG finden auf die Beweiserhebung die Vorschriften über den Strafprozeß sinngemäß Anwendung. Diese mit Abstand wichtigste Vorschrift im Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse ist wegen ihrer häufig umstrittenen Rechtsfolgen in Rechtsprechung und Literatur vielfach erörtert worden.¹⁴

Die Regelung des Untersuchungsverfahrens im Grundgesetz soll gewährleisten, daß die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse ihre Aufgaben *wirksam* erfüllen können.¹⁵ Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG will sicherstellen, daß der Untersuchungsausschuß seine Untersuchung in sinngemäßer Anwendung des jeweils geltenden Verfahrensrechts führt.¹⁶ Nach ganz überwiegender Meinung erstreckt sich die Verweisung des Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG auf diejenigen Vorschriften über den Strafprozeß, welche die Untersuchungsausschüsse zur effektiven Erfüllung ihres Verfassungsauftrages benötigen.¹⁷ Im BGAG-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 1. Oktober 1987 heißt es dazu¹⁸:

»Sinn und Zweck des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens fordern eine Auslegung des Art. 44 GG dahin, daß mit der Vorschrift die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für eine wirksame parlamentarische Kontrolle geschaffen werden sollten (vgl. BVerfGE 67, 100 [130]). ... Der Aufklärung des Sachverhalts durch Untersuchungsausschüsse kommt keine geringere Bedeutung zu als der Tat-sachenermittlung im Strafverfahren (vgl. BVerfGE 67,100 [146]). ...

Die Vorschrift nimmt ohne Einschränkung auf die Beweiserhebung im Strafprozeß Bezug; sie will damit ersichtlich alle Bestimmungen berücksichtigt wissen, die die strafprozessuale Sachverhaltaufklärung regeln (vgl. BVerfGE 67,100 [133]). Hierzu gehören nicht nur die Vorschriften über die zulässigen Arten von Beweis-

13 Aufschlußreich ist, daß die Untersuchungsausschußgesetze der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen inzwischen nach dem Vorbild des PUAG auf die Befugnis zur Vereidigung von Zeugen und Sachverständigen verzichteten. Vgl. dazu Wiefelputz, ZG 2003, S. 35 (56) und NW VBl. Heft 11/2003.

14 Vgl. BVerfGE 67, S. 100 (128); BVerfGE 77, S. 1 (50); Achterberg/Schulte, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), GG, Bd. II, 4. Aufl., 2000, Art. 44 Rdnr. 116 f.; Schröder, 57. DJT, S. E 5 (37 ff., 41 ff.); Masing, ZRP 2001, S. 36 (38); Wiefelputz (Fn. 6), S. 221 f.; Weisgerber (Fn. 9), S. 145 ff.

15 BVerfGE 76, S. 363 (382).

16 BVerfGE 76, S. 363 (385 f.)

17 BVerfGE 77, S. 1 (48); 76, S. 363 (383 f.); OVG Münster, NVwZ 1987, S. 606 (607); Achterberg/Schulte (Fn. 14), Art. 44 Rdnr. 120; Umbach, in: Umbach/Clemens, GG, Bd. II, 2002, Art. 44 Rdnr. 68; Hilf, NVwZ 1987, S. 537 (540 m. w. N.).

18 BVerfGE 77, S. 1 (48 f.).

mitteln und deren Verwertung, sondern auch die Regelungen über deren Beschaffung und Sicherung.«

Nach überkommener, aber zunehmend umstrittener¹⁹ Meinung soll der Eid im Strafprozeß dazu dienen, die Wahrheit und Vollständigkeit der Aussage zu fördern.²⁰ Weiterhin soll die strafprozessuale Vereidigung bezwecken, die Glaubwürdigkeit des Zeugen und Sachverständigen zu verstärken.²¹ Von daher ist es naheliegend, wenn das VG Berlin die Auffassung vertritt, der Untersuchungsausschuß könne

»die ihm aufgegebene Kontrollfunktion nur ausüben, wenn ihm selbst effektive Ermittlungsinstrumente zur Verfügung stehen, wozu auch die Vereidigung von Zeugen gehört (so eingehend etwa HessStGH, Urt. vom 9. Dezember 1998, NVwZ 1999, 483, 484 m. w. N.).«²²

Diese Begründung überzeugt jedoch nicht. Die Praxis des Bundestages belegt das Gegenteil. Wenn in einer mehr als fünfzigjährigen Praxis der Eid in den Untersuchungsausschüssen des Bundestages praktisch keine Bedeutung hatte – bislang legten nur drei (!) Zeugen in 34 Untersuchungsausschüssen des Bundestages den Eid ab –, kann nicht richtig sein, daß der Untersuchungsausschuß die ihm aufgegebene Kontrollfunktion *nur* ausüben kann, wenn er die Zeugen und Sachverständigen vereidigen darf.

b) Der Eid vor dem Untersuchungsausschuß und der Entstehungszusammenhang des Art. 44 GG

Gleichwohl gesteht die ganz herrschende Meinung den Untersuchungsausschüssen das Vereidigungsrecht zu.²³ Diese Auffassung ist insbesondere durch das Flick-Urteil²⁴

19 Vgl. Roxin, Strafverfahrensrecht, 25. Aufl., 1998, § 26 Rdnr. 33, 34 (S. 217); Dahs, in: Festschrift Rebmann, 1989, S. 161 (166 ff. m. w. N.).

20 Vgl. Dahs (Fn. 19), S. 161 (165 m. w. N.).

21 BGHSt 8, S. 301 (309); Schulz, Probleme der Strafbarkeit des Meineides nach geltendem und künftigem Recht, 1970, S. 27; Heimann-Trosien, JZ 1973, S. 609.

22 VG Berlin, NVwZ-RR 2003, S. 708 (709).

BVerfGE 67, S. 100 (131); BGHSt 17, S. 128 ff.; HessStGH, NVwZ-RR 1999, S. 483.

23 BVerfGE 67, S. 100 (131); BGHSt 17, S. 128 ff.; HessStGH, NVwZ-RR 1999, S. 483 ff.; OLG Koblenz, StV 1988, S. 531 ff.; OLG Köln, NJW 1988, S. 2485 ff.; VG Berlin, NVwZ-RR 2003, S. 708 (709 f.); Schleich, Das parlamentarische Untersuchungsrecht des Bundestages, 1985; S. 23 f.; Rinck, DVBl. 1964, S. 706; Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 44 (Erstbearbeitung) Rdnr. 53; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 6. Aufl., 2003, Art. 44 Rdnr. 8; Kipke, Die Untersuchungsausschüsse des Bundestages, 1985, S. 59; Tröndle/Fischer, Strafgesetzbuch, 51. Aufl., 2003, § 153 Rdnr. 2; Wagner, NJW 1960, S. 1936; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München, 1980, S. 106 m. w. N.; Gollwitzer, Festschrift Dünnebier, 1982, S. 327 (340); Friedrich, Der parlamentarische Untersuchungsausschuß – Entwicklung, Stellung, Kompetenzen –, Diss., Mannheim, 1990, S. 160; Rechenberg, Zur Befugnis eines Untersuchungsausschusses zur Vereidigung, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WF III – 134/93, S. 7; Vetter, ZParl 1988, S. 70 (74 ff.). Wiefelspütz, ZRP 2002, S. 14 (15 f.); ders. (Fn. 6), S. 265; Plöd (Fn. 4), S. 152.

24 BVerfGE 67, S. 100 ff.

des Bundesverfassungsgerichts geprägt worden. Im Zusammenhang mit der Entstehungsgeschichte des Art. 44 GG²⁵ und seines weitgehend inhaltsgleichen Vorläufers, des Art. 34 WRV, führte das Gericht aus²⁶:

»Die Bezugnahme auf die Vorschriften der Strafprozeßordnung wurde während der Beratungen des Verfassungsausschusses²⁷ nur eingefügt, um zum Recht der Zeugen-einvernahme, das der Verfassungsausschuß mit Art. 34 Abs. 1 WRV als geregelt ansah, das Recht des Zeugniswanges und der Zeugenvereidigung hinzuzufügen (Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, Aktenstück Nr. 391; Bd. 336, S. 264 ff.).«

Ein Teil des Schrifttums wendet sich mit verfassungspolitischen, aber auch verfassungsrechtlichen Gründen gegen den Eid vor dem Untersuchungsausschuß.²⁸

Das VG Berlin begnügt sich nicht damit, die überzeugende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu zitieren, sondern berücksichtigt die Entstehungsgeschichte des Art. 44 GG.²⁹ Den Wortlaut des Art. 34 WRV weitgehend aufgreifend hieß es in Art. 57 Abs. 2 Satz 1 des Herrenchiemsee Entwurfs³⁰:

Der Untersuchungsausschuß und die von ihm ersuchten Behörden können in entsprechender Anwendung der Strafprozeßordnung die erforderlichen Beweise erheben, auch Zeugen und Sachverständige vorladen, vernehmen, beeidigen und das Zwangsverfahren gegen sie durchführen.

Die Debatten im parlamentarischen Rat belegen, daß nicht inhaltliche, sondern lediglich redaktionelle Erwägungen dafür maßgeblich waren, daß die Befugnis, Zeugen und Sachverständige zu beeidigen, nicht mehr im Wortlaut des Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG enthalten ist.³¹

Der Befund ist somit überdeutlich. Für den Verfassungsgesetzgeber war zweifelsfrei und eindeutig: Untersuchungsausschüssen sollten die Befugnis haben, Zeugen und Sachverständige zu beeidigen. Dies zu bezweifeln oder gar abzustreiten heißt, den unschwierig zu erkennenden Entstehungszusammenhang des Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG schlicht auszublenden. Was vom Verfassungsgesetzgeber zweifelsfrei und überdeutlich gewollt war, läßt sich nicht interessengeleitet hinweginterpretieren.

25 Vgl. dazu auch Rixen, JZ 2002, S. 435 (437 f.).

26 BVerfGE 67, S. 100 (131).

27 Gemeint ist der Verfassungsausschuß der Weimarer Nationalversammlung.

28 Güther/Seiler, NStZ 1993, S. 305 ff.; Weisgerber (Fn. 9), S. 182 ff.; Hamm, ZRP 2002, S. 11 ff.; Jagau/Wessels, in: Bachmann/Schneider (Hg.), Zwischen Aufklärung und politischem Kampf, 1988, S. 43 (58); Arndt, DRiZ 1964, S. 290 (292); Quaas/Zuck, NJW 1988, S. 1873 (1878); Schmidt, FAZ vom 17. Oktober 2001; Groß, ZRP 2002, S. 91 f.; Vormbaum, JZ 2002, S. 166 ff.; wohl auch Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 44 (Zweitbearbeitung) Rdnr. 210.

29 VG Berlin, NVwZ-RR 2003, S. 708 (709 f.).

30 Vgl. Wiefelstütz (Fn. 6), S. 21; Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 44 GG (Zweitbearbeitung) Rdnr. 20.

31 Zu den Beratungen des Art. 44 GG im Parlamentarischen Rat vgl. Masing, Parlamentarische Untersuchung privater Sachverhalte, 1998, S. 63 ff.; Wiefelstütz (Fn. 6), S. 22 ff.; Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 44 GG (Zweitbearbeitung) Rdnr. 21 ff.

c) *Die Befugnis des Untersuchungsausschusses, selbst den Eid abzunehmen und selbst die Sanktionen nach § 70 Abs. 1 StPO zu verhängen*

Zu Recht hebt das VG Berlin hervor, daß der Untersuchungsausschuß *selbst* den Eid abnehmen und die Sanktionen nach § 70 Abs. 1 StPO verhängen darf.³²

Das Bundesverfassungsgericht hat zu den Befugnissen nach § 70 Abs. 1 StPO ausgeführt:

»Der Untersuchungsausschuß als die die Ermittlungen führende Stelle ist in sinngemäßer Anwendung von §§ 70 Abs. 1, 161 a Abs. 2 StPO selbst berechtigt, dem Zeugen, der das Zeugnis ohne gesetzlichen Grund verweigert, die hierdurch verursachten Kosten aufzuerlegen und gegen ihn Ordnungsgeld festzusetzen. Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG bezieht auch die Vorschrift des § 161 a StPO in seine Verweisung ein, obwohl sie erst nach Inkrafttreten des Grundgesetzes durch das Erste Gesetz zur Reform des Strafverfahrensrechts vom 9. Dezember 1974 (BGBl. I, S. 3393, 3533) geschaffen wurde. ... Die Stellung des Untersuchungsausschusses und die Erfordernisse der parlamentarischen Untersuchung, die angesichts der zu bewältigenden Materie besonderer Stütze bedarf, fordern in diesem zentralen Punkt des Beweisverfahrens (Zeugenbeweis) die Gleichstellung mit dem Strafprozeß.«

Gleiches gilt für Ableistung des Eides vor dem Untersuchungsausschuß.

d) *Der Eid vor dem Untersuchungsausschuß und § 153 StGB*

Das VG Berlin führt aber nicht nur die Entstehungsgeschichte des Art. 44 GG, sondern auch die systematische Auslegung zur Begründung seiner Ansicht an.³³ Das Gericht macht geltend: Stünde dem Untersuchungsausschuß nicht die Befugnis zu, Zeugen und Sachverständigen den Eid abzunehmen, wäre der Untersuchungsausschuß keine zur eidlichen Vernehmung von Zeugen zuständige Stelle i. S. des § 153 StGB. Dies wiederum hätte zur Folge, daß sogar die uneidliche Falschaussage vor dem Untersuchungsausschuß bis zum Inkrafttreten des PUAG straflos gewesen wäre. Es bestehe indes nicht der geringste Anhaltspunkt dafür, daß dies vom Verfassungsgesetzgeber gewollt gewesen sei, der den seinem wesentlichen Inhalt nach im Jahre 1943 geschaffenen § 153 StGB vorgefunden habe.

Dem ist nichts hinzuzufügen.

4. Der Eid vor dem Untersuchungsausschuß und das Gewohnheitsrecht

Das VG Berlin weist mit Recht darauf hin, daß auch eine dreißigjährige Praxis von Untersuchungsausschüssen des Bundestages, von der Befugnis zur Beeidigung von Zeugen und Sachverständigen keinen Gebrauch zu machen, nicht zu einem gewohnheitsrechtlichen Verzicht auf den Eid im Untersuchungsausschuß führen kann.³⁴

32 VG Berlin, NVwZ-RR 2003, S. 708 (709).

33 VG Berlin, NVwZ-RR 2003, S. 708 (710).

34 VG Berlin, NVwZ-RR 2003, S. 708 (710).

Parlamentsausschüsse sind nicht imstande, durch langjährige Übung eine Befugnis außer Geltung zu bringen, die ihnen kraft Verfassungsrecht zukommt. In der parlamentarischen Praxis des Deutschen Bundestages sind die Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages mehrheitlich stets von der Berechtigung zur Vereidigung von Zeugen ausgegangen. Entsprechend wurden bis einschließlich des 1. Untersuchungsausschusses der 14. Wahlperiode Zeugen und Sachverständige belehrt.³⁵ Auch die langjährige Gesetzgebungsgeschichte des Untersuchungsausschusßgesetzes des Bundestages belegt diesen Sachverhalt. Nahezu alle Gesetzentwürfe, beginnend mit den Empfehlungen zur Regelung des Verfahrens von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen vom 4. Mai 1961³⁶ und den IPA-Regeln aus dem Jahre 1968 bis hin zu den Gesetzentwurf auf BT-Drs. 14/2510³⁷ gingen wie selbstverständlich von der gesetzlich ausdrücklich geregelten Befugnis zur Abnahme des Eides vor dem Untersuchungsausschuß aus.

Dem steht nicht entgegen daß die Enquête-Kommission Verfassungsreform im Jahre 1976 vorschlug, von einer Vereidigung im Untersuchungsausschuß abzusehen.³⁸ Hierbei handelte es sich erkennbar lediglich um Vorschläge de lege ferenda.³⁹

Nicht ohne ironischen Hintersinn weist das VG Berlin schließlich auf das vom Kläger erstrittene Urteil des Staatsgerichtshofes Hessen hin, das eine Pflicht zur Zeugenvereidigung sogar auf Antrag der Ausschußminderheit angenommen habe.⁴⁰ Dies belege, daß weder die für die Bildung von Gewohnheitsrecht zu verlangende hinreichende Übung noch eine entsprechende Überzeugungsbildung festgestellt werden könne.⁴¹

5. Durfte das Untersuchungsausschusßgesetz auf den 1. Untersuchungsausschuß der 14. Wahlperiode angewendet werden?

Das Untersuchungsausschusßgesetz des Bundestages besteht aus Art. 1 (Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages – PUAG -), Art. 2 (Änderung des Strafgesetzbuches) und Art. 3 (Inkrafttreten).

Nach Art. 2 des Untersuchungsausschusßgesetzes wird in § 153 StGB ein Abs. 2 mit dem Wortlaut geschaffen:

35 Wiefelspütz, ZRP 2002, S. 14.

36 Sonderdruck Mainz, 1961, hrsgg. von der Verwaltung des Landtages Rheinland-Pfalz; abgedruckt auch in ZParl. 1972, S. 433-436 und DÖV 1964, S. 509 f.; dazu Becker, DÖV 1964, S. 505 ff.; vgl. auch Partsch, 45. DJT, Bd. I/3, 1964, S. 3.

37 Eine Ausnahme war der Gesetzentwurf der FDP auf BT-Drs. 14/2363. Vgl. oben Fn. 12.

38 Vgl. BT-Drs. 7/5964, S. 51; vgl. auch Deutscher Bundestag, 6. und 7. Wahlperiode, Enquête-Kommission Verfassungsreform, Kommissionsdrucksache Nr. 106 vom 23.7.1974 (Hans H. Klein), S. 11; Wiefelspütz (Fn. 6), S. 267 f.

39 Vgl. Wiefelspütz, ZRP 2002, S. 14 (17).

40 Diese Ansicht des HessStGH ist allerdings zweifelhaft.

41 VG Berlin, NVwZ-RR 2003, S. 708 (710).

Einer in Absatz 1 genannten Stelle steht ein Untersuchungsausschuß eines Gesetzgebungsorgans des Bundes oder eines Landes gleich.

In der Begründung zu Art. 2 heißt es⁴²:

»Da auf eine Bestimmung über die mögliche Vereidigung eines Zeugen durch den Untersuchungsausschuß verzichtet worden ist, mußte die Strafvorschrift über die falsche uneidliche Aussage (§ 153 StGB) angepaßt werden.«

Gemäß Art. 3 des Untersuchungsausschußgesetzes vom 19. Juni 2001 tritt das Gesetz am Tage nach seiner Verkündung in Kraft. Auf im Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits eingesetzte Untersuchungsausschüsse findet das Gesetz keine Anwendung.

In der Begründung zu Art. 3 heißt es⁴³:

»Der 1. Ausschuß geht davon aus, daß es nicht sinnvoll ist, ein laufendes Untersuchungsverfahren mit geänderten Regelungen zu belasten. Daher soll das Gesetz nicht für bereits laufende Verfahren gelten.«

Aus dem Wortlaut von Art. 3 des Untersuchungsausschußgesetzes, der Gesetzesbegründung und dem Gesamtzusammenhang kommt der Wille des Gesetzgebers unmißverständlich und einer Interpretation kaum zugänglich zum Ausdruck, daß das neue Recht – Art. 1 und Art. 2 – auf den seinerzeit laufenden 1. Untersuchungsausschuß der 14. Wahlperiode des Bundestages keine Anwendung findet.

Es erstaunt nicht nur, es befremdet, daß dieser klare Befund vom Kläger und einem Teil der Literatur in Frage gestellt wurde, indem geltend gemacht wurde, daß das neue Recht bereits auf den (laufenden) Untersuchungsausschuß der 14. Wahlperiode anzuwenden sei.⁴⁴ Die Interpretation von Gesetzen ist indes keine Veranstaltung der Beliebigkeit. Das VG Berlin hat sich jedenfalls von Rabulistik nicht beeindrucken lassen. Das Gericht scheut sich nicht, den Sachverhalt beim Namen zu nennen und bezeichnet die fragwürdige Argumentation als »unverständlich« und »irreführend«.⁴⁵

6. Ein Redaktionsversehen des Gesetzgebers?

§ 153 Abs. 2 StGB n. F. stellt den Untersuchungsausschuß eines Gesetzgebungsorgans des Bundes oder eines Landes den in § 153 Abs. 1 StGB n. F. genannten Stellen gleich. Das VG Berlin sieht in der Neufassung des § 153 Abs. 2 StGB ein Redaktionsversehen, weil der irreführende Eindruck erweckt werde, daß der Meineid vor dem Untersuchungsausschuß eines Landtages oder des Bundestages nicht mehr nach § 154 StGB bestraft werden könne.⁴⁶

Diese Auffassung ist nicht überzeugend. Die strafrechtliche Kommentarliteratur hat ein Redaktionsversehen bei der Neufassung des § 153 StGB bislang nicht erkennen

42 BT-Drs. 14/5790, Zu Art. 2 (Änderung des Strafgesetzbuches), S. 25.

43 BT-Drs. 14/5790, Zu Art. 3 (Inkrafttreten), S. 25.

44 Vgl. Hamm, ZRP 2002, S. 11 (12 f.); Groß, ZRP 2002, S. 91.

45 VG Berlin, NVwZ-RR 2003, S. 708 (710).

46 VG Berlin, NVwZ-RR 2003, S. 708 (711).

können.⁴⁷ Der Bundesgesetzgeber nahm von der Befugnis des Untersuchungsausschusses des Bundestages zur Vereidigung von Zeugen und Sachverständigen Abstand, indem er auf eine im PUAG ursprünglich vorgesehene Regelung über den Eid vor dem Untersuchungsausschuß verzichtete.⁴⁸ Gleichzeitig sollte die Wahrheitspflicht des Zeugen im Untersuchungsausschuß beibehalten und die falsche uneidliche Aussage unter Strafe gestellt werden. Folgerichtig ist der Untersuchungsausschuß des Bundestages nicht mehr eine zur eidlichen Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen zuständige Stelle. § 153 Abs. 2 StGB n. F. war erforderlich geworden, weil dadurch die Strafbarkeit der falschen uneidlichen Aussage vor dem Untersuchungsausschuß erhalten blieb. Nicht § 153 Abs. 2 StGB n. F., sondern das PUAG nimmt dem Untersuchungsausschuß des Bundestages die Befugnis zur Abnahme des Eides. Deshalb kann § 153 Abs. 2 StGB n. F. auch nicht mißverständlich sein. Wenn und soweit kraft Landesrechts den Untersuchungsausschüssen eines Landtages weiterhin die Befugnis zur Abnahme des Eides zusteht, bleibt es dabei, daß der Meineid vor dem Untersuchungsausschuß eines Landesparlaments nach § 154 StGB strafbar ist. Die Beschränkung der Strafbarkeit auf die falsche uneidliche Aussage vor Untersuchungsausschüssen ist auf diejenigen Untersuchungsausschüsse begrenzt, die – wie der Bundestag kraft Bundesrecht – die Befugnis zur Abnahme des Eides kraft einer entsprechenden Regelung des Landesrechts nicht mehr wahrnehmen.

7. Untersuchungsausschuß und die Wahrheitspflicht des Zeugen

Das VG Berlin hat zu Recht die Pflicht des Zeugen zur wahrheitsgemäßen Aussage vor dem Untersuchungsausschuß nicht in Zweifel gezogen. Ohne die strafrechtlich sanktionierte Pflicht des Zeugen zur wahrheitsgemäßen Aussage liefe das Recht des Parlaments auf eine wirksame Untersuchung ins Leere.⁴⁹ Das PUAG schafft den Ausgleich zwischen dem Recht des Parlaments auf eine wirksame Untersuchung und den Rechten des Zeugen durch die Umsetzung des verfassungsrechtlich verbürgten *nemo-tenetur*-Grundsatzes in Gestalt der Regelung des Zeugnis- und Auskunftsverweigerungsrechts in § 22 PUAG. Eine Einschränkung des Auskunftsverweigerungsrechts im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, wie in letzter Zeit vorgeschlagen wurde⁵⁰, hat der Gesetzgeber nicht in das PUAG aufgenommen.⁵¹ Abwegig ist es indes, die Strafbarkeit der uneidlichen Falschaussage vor dem Untersuchungsausschuß als »Falle« zu bezeichnen.⁵²

47 Vgl. Tröndle/Fischer, Strafgesetzbuch, 51. Aufl., 2002, § 153 Rdnr. 2 a, b, c; Kühl, in: Lackner/Kühl, Strafgesetzbuch, 24. Aufl., 2001, § 153 Rdnr. 3.

48 Zur Gesetzgebungs geschichte vgl. Wiefelspütz (Fn. 6), S. 268 f.

49 Vgl. Tröndle/Fischer (Fn. 47), § 153 Rdnr. 2 c; a. A. Vormbaum, JZ 2002, S. 166 (169).

50 Vgl. Kölbel/Morlok, ZRP 2000, S. 217 ff.; Morlok, Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Ausschusdrucksache 14-G-45; Schneider, NJW 2000, S. 3322 ff.; Morlok, RuP 2000, S. 208 (210 f.).

51 Vgl. dazu Wiefelspütz (Fn. 6), S. 259 ff.; Weisgerber (Fn. 9), S. 272 ff.

52 So aber Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 44 (Zweitbearbeitung) Rdnr. 210 Fn. 3.

8. Die Grenzen der Vereidigung in Untersuchungsausschüssen

Mit Recht schließt sich das VG Berlin der ganz herrschenden Auffassung an, wonach die Verweisung in Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG auf die sinngemäße Anwendung der Vorschriften über den Strafprozeß sich nicht nur befugnisbegründend, sondern auch befugnisbegrenzend⁵³ auf die strafprozessualen Vorschriften über die Zeugenvereidigung erstreckt, soweit deren Anwendung im Einzelfall dem Sinn und Zeck des Untersuchungsausschußverfahrens entspricht.⁵⁴

Das VG nahm eine sorgfältige Prüfung der Voraussetzungen der §§ 60, 61 StPO vor und kam zu dem Ergebnis, daß der Untersuchungsausschuß von der Befugnis zur Vereidigung von Zeugen Gebrauch machen durfte. Insbesondere lag kein Vereidigungsverbot und kein Auskunftsverweigerungsrecht vor. Das ist rechtlich – und nur Recht und Gesetz hat das Gericht anzuwenden – nicht zu beanstanden.

Es bleibt aber immerhin die Frage unbeantwortet, warum die Mehrheit des Untersuchungsausschusses nach mehr als dreißigjähriger Parlamentspraxis erstmals wieder von der Befugnis zur Vereidigung eines Zeugen Gebrauch machen wollte. Der Hinweis des Gerichts, daß der 1. Untersuchungsausschuß keiner Bindung durch das Verhalten früherer Untersuchungsausschüsse unterworfen war, ist zwar richtig, als tragendes Argument aber ohne rechte Überzeugungskraft. Zu sehr springt ins Auge, daß der Bundestag am 6. April 2001 einstimmig (!) das PUAG verabschiedet⁵⁵, in dem Abstand von der Vereidigungsbefugnis genommen wird, und wenige Monate später am 13. September 2001 ein Hilfsorgan desselben Bundestages die nahezu allerletzte Gelegenheit ergreift, Zeugen vor einem Untersuchungsausschuß des Bundestages zu vereidigen.⁵⁶ Grundsätzlich muß der Besluß, einen Zeugen vor einem Untersuchungsausschuß zu vereidigen, nicht begründet werden.⁵⁷ In diesem Fall hätte jedoch eine (überzeugende) Begründung die Annahme befestigen können, daß nur sachgerechte Erwägungen für die Entscheidung des 1. Untersuchungsausschusses leitend waren.

9. Der »Verzicht« des Bundestages auf die Befugnis, Zeugen und Sachverständige zu beeiden

Das VG Berlin ließ gegen sein Urteil die Berufung zu, weil die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO habe. Begründet wird dies damit, daß entgegen der erklärten Absicht des Gesetzgebers eine Vereidigung durch einen Untersuchungsausschuß des Bundesparlaments auch zukünftig noch möglich sei. Die maßgebliche Rechtsfrage, ob Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG Untersuchungsausschüssen des Bundestages die Befugnis zur Zeugenvereidigung einräume oder nicht, stelle sich weiterhin. Denn der Gesetzgeber des Untersuchungsausschußgesetzes

53 BVerfGE 67, S. 100 (133); E 76, S. 363 (387); HessStGH, NVwZ-RR 1999, S. 483 (484).

54 HessStGH, NVwZ-RR 1999, S. 483 (484).

55 Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, 165. Sitzung, 6. April 2001, Sten. Prot. S. 16157 (B).

56 Vgl. oben Fn. 5.

57 Vgl. BGHSt 15, S. 253; 17, S. 186 (187); Senge, in: Pfeiffer (Hg.), Karlsruher Kommentar zur Strafprozeßordnung, 5. Aufl., 2003, § 59 Rdnr. 12 m. w. N.

habe den Verweis in Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG auf die Vorschriften über den Strafprozeß nicht geändert.⁵⁸

Dieser Argumentation des VG Berlin muß widersprochen werden. Richtig ist zwar, daß der Gesetzgeber nicht durch Bundesgesetz eine kraft Verfassungsrecht geltende Befugnis zur Vereidigung von Zeugen und Sachverständigen aufheben kann.⁵⁹ Das Untersuchungsausschußgesetz kann nicht Befugnisse des Untersuchungsausschusses relativieren, die durch das Grundgesetz konstitutiv begründet werden.⁶⁰ Ein solches Gesetz könnte, soweit es um die sinngemäße Anwendung der Vorschriften über den Strafprozeß geht, nur ein Interpretationsversuch des Art. 44 GG sein.⁶¹ Auch wenn der Verzicht auf die Befugnis, Zeugen und Sachverständige zu vereidigen, keine Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG berührende Wirkung hat, so ist er jedoch als die durch Gesetz beschlossene Selbstbindung des Parlaments, auf die Vereidigung von Zeugen und Sachverständigen in zukünftigen Untersuchungsausschüssen zu verzichten, zu verstehen.⁶² Der Bundestag muß nicht von den ihm kraft Verfassung eingeräumten Befugnissen Gebrauch machen, also ist er auch befugt, durch eine abstrakt-generelle Regelung von der Wahrnehmung dieser Befugnis Abstand zu nehmen.

10. Resümee

Der 2. Kammer des VG Berlin ist mit dem klageabweisenden Urteil vom 11. Juni 2003 eine eindrucksvoll begründete Entscheidung gelungen. Das Koch-Urteil besticht durch seine klare Gedankenführung – auch in den Abschnitten der Urteilsbegründung, die kritisch zu würdigen sind –, durch erfrischende Deutlichkeit und durch die souveräne Beherrschung eines wichtigen Teilbereichs des Rechts der parlamentarischen Untersuchung. Der Kläger war nach all dem gut beraten, nicht in die Berufung zu gehen und das Urteil rechtskräftig werden zu lassen.

58 VG Berlin, NVwZ-RR 2003, S. 708 (711 f.).

59 Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 44 (Zweitbearbeitung) Rdnr. 210.

60 Wiefelspütz (Fn. 6), S. 269.

61 Schröder, 57. DJT, S. E 5 (121 f.); Seidel, BayVBl. 2002, S. 97.

62 Wiefelspütz, ZRP 2002, S. 14 (17); Plöd (Fn. 4), S. 155. Zur Selbstbindung im Bereich des Parlamentsrechts vgl. Zeh, DÖV 1988, S. 701 (709 f.).