



Freie Universität Berlin

Freie Universität Berlin, Fachbereich Rechtswissenschaft
Van't-Hoff-Straße 8, 14195 Berlin

**Fachbereich Rechtswissenschaft
Wissenschaftliche Einrichtung
Strafrecht (WE 02)**

Arbeitsbereich Strafrecht, Strafpro-
zessrecht, Wirtschafts- und
Umweltstrafrecht

Univ.-Prof. Dr. Klaus Rogall
Van't-Hoff-Straße 8
14195 Berlin

Telefon 030-8385-4063

Fax 030-8385-3887

e-Mail: krogall@zedat.fu-berlin.de
Bearbeiter-Zeichen:

Berlin, den 03.05.2001

An den
Präsidenten des Landtags NRW
Referat II.1. - Herrn Fröhlecke
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf



**Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Einsetzung und das Verfahren von Un-
tersuchungsausschüssen des Landtags Nordrhein-Westfalen**

Expertengespräch am 10. Mai 2001

Ihr Schreiben vom 12. April 2001 – II.1 -

Sehr geehrter Herr Präsident !

Zunächst bedanke ich mich herzlich für die Einladung zu dem Expertengespräch am 10. Mai 2001 in Düsseldorf. Leider muss ich Ihnen jedoch mitteilen, dass mir eine Teilnahme wegen anderweitiger Verpflichtungen wider Erwarten doch unmöglich geworden ist. Ich bitte Sie hierfür um Verständnis.

Als Anlage übersende ich Ihnen meine Stellungnahme zu denjenigen Fragen, für deren Beantwortung ich nach dem von mir vertretenen Fachgebiet zuständig bin.

Für Nachfragen oder Ergänzungen stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

(Univ.-Prof. Dr. Rogall)



Freie Universität Berlin, Fachbereich Rechtswissenschaft
Van't-Hoff-Straße 8, 14195 Berlin

Freie Universität Berlin

**Fachbereich Rechtswissenschaft
Wissenschaftliche Einrichtung
Strafrecht (WE 02)**

Arbeitsbereich Strafrecht, Strafpro-
zessrecht, Wirtschafts- und
Umweltstrafrecht

Univ.-Prof. Dr. Klaus Rogall
Van't-Hoff-Straße 8
14195 Berlin

Telefon 030-8385-4063

Fax 030-8385-3887

e-Mail: krogall@zedat.fu-berlin.de

Bearbeiter-Zeichen:

Berlin, den 04.05.2001

Stellungnahme

zum Entwurf eines

**Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Einsetzung und das Verfahren von
Untersuchungsausschüssen des Landtags Nordrhein-Westfalen
(Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU Drucksache 13/322)**

A. Vorbemerkung

Der vorliegende Gesetzesentwurf betrifft Problemstellungen, für die ich nach dem von mir vertretenen Fachgebiet (Strafrecht, Strafprozessrecht) nicht zuständig bin. Ich beschränke meine Stellungnahme daher auf diejenigen Fragen aus dem Fragenkatalog, zu denen ich mich aus fachlicher Sicht verantwortlich äußern kann. Wenn ich dabei gelegentlich verfassungsrechtliche Beurteilungen abgebe, so ist das wegen der engen Verzahnung zwischen Verfassungsrecht und Strafprozessrecht unvermeidlich und dient dem besseren Verständnis meiner Ausführungen.

B. Fragen

I. Frage 5: Halten Sie sonstige Änderungen des bestehenden Gesetzes für erforderlich ?

Die Antwort auf diese Frage ergibt sich aus den nachfolgenden Ausführungen. Hinzuzufügen ist nur, dass aus meiner Sicht das Verbot von Ton- und Filmaufnahmen (§ 9 I S. 2 UntersuchungsausschG) nicht nur mit Rücksicht auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹ aufrechterhalten werden sollte. Die vom Bundes-

¹ Urteil vom 24.01.2001, 1 BvR 2623/95, 1 BvR 622/99.

gesetzgeber getroffene Regelung² ist nicht vorbildlich und dürfte nach meiner Einschätzung ohne praktische Bedeutung bleiben.

II. Frage 8: Welche Differenzierung hinsichtlich der Schutzrechte sollte es bei Betroffenen und Zeugen geben? Ist das Spannungsverhältnis zwischen dem Zeugnisverweigerungsrecht aussagender Zeugen und dem Ziel, den Untersuchungsauftrag zu erfüllen, auflösbar? Sind diesbezügliche landesrechtliche Regelungen denkbar?

Grundsätzlich ist eine begriffliche und inhaltliche Statusbestimmung von Auskunftspersonen im parlamentarischen Untersuchungsausschussverfahren nach dem Muster der Strafprozessordnung möglich. Danach sind „normale“ Zeugen, „gefährdete“ Zeugen (§ 55 StPO) sowie Beschuldigte (Betroffene) zu unterscheiden. Der „normale“ Zeuge unterliegt den Zeugnispflichten ohne Einschränkung, soweit nicht zu seinen Gunsten Zeugnisverweigerungsrechte³ oder sonstige Aussagebeschränkungen⁴ Platz greifen. Der „gefährdete“ Zeuge kann sich auf ein Auskunftsverweigerungsrecht berufen: er darf nach § 55 StPO die Auskunft auf solche Fragen verweigern, deren Beantwortung ihm selbst oder einem seiner Angehörigen die Gefahr zuziehen würde, wegen einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit verfolgt zu werden. Dem Beschuldigten schließlich steht es von Rechts wegen frei, ob er sich äußern will oder nicht. Sagt er im Falle einer Äußerung die Unwahrheit, kann er nicht wegen eines Eidesdelikts bestraft werden.

Im parlamentarischen Untersuchungsausschussverfahren werden regelmäßig „normale“ Zeugen und „betroffene“ (gefährdete) Zeugen als Auskunftspersonen herangezogen. In der Frage, ob auch der Status eines „Betroffenen“ in diesem Verfahren existiert oder anerkannt werden muss, gehen die Meinungen auseinander. Auch die vorhandenen gesetzlichen Regelungen divergieren.

Das Gesetz über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtags Nordrhein-Westfalen unterscheidet selbst zwischen Betroffenen und Zeugen (vgl. nur § 11 II UntersuchungsausschG). Näher definiert wird der Status des Betroffenen allerdings nicht.

Auch der Bundesgesetzgeber hat in seinem neuen Untersuchungsausschussgesetz den Betroffenenstatus nicht ausdrücklich geregelt. Im Ausschussbericht heißt es hierzu⁵:

„Damit (scil. mit dem Verzicht auf eine Differenzierung zwischen »Zeugen«, »betroffenen Zeugen« und »Betroffenen«) werden schwierige Abgrenzungsschwierigkeiten ebenso vermieden wie Auseinandersetzungen bei der Zuordnung von Auskunftspersonen zum Kreis der Betroffenen, betroffenen Zeugen oder Zeugen. Hierfür hat auch die Erfahrung aus der Praxis der Untersuchungsausschüsse eine Rolle gespielt, dass bisher niemandem der Status eines Betroffenen im Sinne der IPA-Regeln zuerkannt worden ist.

Bei Erörterung des Verzichts auf einen gesetzlich vorzusehenden Betroffenenstatus und vor dem Hintergrund der weiterhin von Art. 44 GG angeordneten sinngemäßen Anwendung der Regeln über den Strafprozess war dem Ausschuss bewusst, dass eine über die

2 Vgl. § 13 I UntersuchungsausschG des Bundes.

3 Vgl. etwa §§ 53, 53a StPO.

4 § 54 StPO.

5 Beschlussempfehlung und Bericht des Immunitätsausschusses des Deutschen Bundestages, BT-Drucks. 14/5790, S. 21.

Regelungen des Untersuchungsausschussgesetzes hinausgehende Zuerkennung von Rechten für Zeugen in bestimmten Sonderkonstellationen durch die Rechtsprechung nicht ausgeschlossen werden könne.“

Der Abg. *Andreas Schmidt* (Mülheim) führte hierzu im Plenum des Deutschen Bundestages aus⁶:

„Ich möchte als abschließenden Punkt das Thema Betroffenenstatus ansprechen. Wir haben diesen Status im Gesetzentwurf ausdrücklich nicht geregelt. In diesem Punkt hat es keinen Konsens, keine Einigung gegeben. Aber wir sind uns einig, dass der Gesetzentwurf im Hinblick auf die Geltung des Art. 44 des Grundgesetzes den Betroffenenstatus im Einzelfall nicht ausschließt.“

Der Abg. *Wolfgang Freiherr von Stetten* merkte dazu an⁷:

„Es (scil. das Gesetz) wird gegebenenfalls aufgrund von Erfahrungen verändert oder verbessert werden, zum Beispiel in Bezug auf das Betroffenenstatut.“

Hierzu ist zu bemerken, dass die „sinngemäße Anwendung der Vorschriften über den Strafprozess“ (Art. 44 II S. 1 GG) überwiegend nicht nur als „Verweisung“ auf Zeugnis- und Auskunftsverweigerungsrechte, sondern auch auf jene Bestimmungen der StPO verstanden wird, die - wie etwa § 136 StPO - die Rechtsstellung eines Beschuldigten maßgeblich prägen.⁸ Für eine solche Annahme läßt sich namentlich die bisherige Rechtsprechung der Fachgerichte⁹ anführen, die dahin geht, auch die Beschuldigtenrechte als durch Art. 44 GG in Bezug genommene „befugnisbegrenzende Regelungen der Strafprozessordnung“¹⁰ einzuordnen. Dem kann man nicht entgegenhalten, dass die parlamentarische Nachforschung nicht - wie im Falle der Verfolgung eines Beschuldigten im Strafverfahren - auf Strafverhängung abziele, die Auskunftsperson vielmehr gemäß der Struktur des § 55 StPO vor verfahrensexterner Verfolgung geschützt werden muss.¹¹ Der Schutz vor verfahrensexterner Verfolgung mag ein zusätzlicher Aspekt sein, ändert aber nichts daran, dass der Betroffene vor einer erzwungenen Mitwirkung bei der Aufklärung eigenen Fehlverhaltens *im Untersuchungsverfahren des Parlaments* zu schützen ist.¹² So ist ja auch die Aussage- und Mitwirkungsfreiheit eines Beamten im Disziplinarverfahren unabhängig davon, ob aus diesem Verfahren noch ein Strafverfahren werden kann oder nicht.

Nicht zutreffend ist es demgegenüber, wenn im Gesetzgebungsverfahren des Bundes behauptet worden ist, dass sich eine Unterscheidung von „Betroffenen“ und „betroffenen“ Zeugen nicht mit der erforderlichen Sicherheit treffen lasse. Die Zuordnung läßt sich nämlich ohne weiteres über die Bestimmung der Richtung des Untersuchungsausschussverfahrens bestimmen: Hat dieses Verfahren das (private oder dienstliche) (Fehl-)Verhalten einer natürlichen oder juristischen Person zum Gegenstand, so ist diese „Betroffene“. Im Sinne einer Kontrollüberlegung kann man dieses Ergebnis verifizieren, wenn man danach fragt, ob diese Person durch die Veröffentlichung des Abschlussberichtes in ihren Rechten erheblich beeinträchtigt

6 Plen.-Prot. 14/165, S. 16148 (C).

7 Plen.-Prot. 14/165, S. 16154 (C).

8 Vgl. dazu *Buchholz*, Der Betroffene im parlamentarischen Untersuchungsausschuss, 1990, S. 59 ff.

9 Vgl. etwa *BGHSt* 17, 128 ff.; *OLG Köln* NJW 1988, 2485 ff.

10 *BVerfGE* 67, 100, 144; *BVerfGE* 76, 363, 387.

11 So aber *Köbel/Morlok* ZRP 2000, 217, 218 Fußn. 9.

12 Das Grundgesetz ordnet demgemäß ja auch eine „sinngemäße“ Anwendung der Vorschriften über den Strafprozess an.

werden könnte.¹³ Ist die Frage zu bejahen, hat man es mit einem „Betroffenen“ zu tun.

Sollte das Landesrecht am Betroffenenstatus festhalten, so wäre eine Gesetzesänderung nicht notwendig.¹⁴ Die Stellung des Betroffenen wäre danach in Entsprechung zur Rechtsposition des Beschuldigten im Strafprozess durch eine umfassende Aussage- und Mitwirkungsfreiheit gekennzeichnet.

Das Untersuchungsausschussgesetz des Landes muss eine Betroffenenposition allerdings nicht zwingend vorsehen. Den verfassungsrechtlichen Anforderungen (nemo tenetur seipsum prodere) wäre Genüge getan, wenn der Auskunftsperson ein *wirklicher* und *effektiver* Schutz vor erzwungener Selbstbelastung eingeräumt würde. Das ist bei Anwendung der in § 55 StPO verankerten Grundsätze aber der Fall. Denn der Zeuge - als solcher wäre die Auskunftsperson dann einzustufen - könnte in diesem Falle ein Auskunftsverweigerungsrecht geltend machen, wenn die Gefahr einer Strafverfolgung nach der pflichtgemäßen Beurteilung des Vernehmenden¹⁵ nicht zweifelsfrei ausgeschlossen werden kann.¹⁶ Es genügt dabei für die Anwendung des § 55 StPO, dass der Zeuge über Fragen Auskunft geben müsste, die den Verdacht gegen ihn mittelbar begründen, sei es auch nur als Teilstück in einem mosaikartig zusammengesetzten Beweisgebäude.¹⁷ Andererseits kann ein Auskunftsverweigerungsrecht nach § 55 StPO nicht auf bloße denktheoretische Möglichkeiten gestützt werden.¹⁸ Immer muss der Zeuge abwarten, welche Fragen an ihn gestellt werden, bevor er von seinem Auskunftsverweigerungsrecht Gebrauch macht. Denn erst dann kann sich zeigen, ob einer der seltenen Ausnahmefälle vorliegt, in denen die Beantwortung jeder im Sachzusammenhang der Vernehmung möglichen Fragen eine Verfolgungsgefahr für den Zeugen bedeuten könnte.¹⁹ In diesem Falle kommt das Auskunftsverweigerungsrecht dem Recht auf eine totale Zeugnisverweigerung gleich.²⁰ Auch die Pflicht zur Glaubhaftmachung der Verfolgungsgefahr (§ 56 StPO) findet nach der Rechtsprechung dort ihre Grenze, wo sich der Zeuge bereits durch die Angabe solcher Tatsachen der Gefahr der Strafverfolgung aussetzen könnte.²¹ Das bedeutet aber nicht, dass dem Zeugen die „faktische Definitionsherrschaft“²² über die Ausübung des Zeugnisverweigerungsrechts zuerkannt würde²³; richtig ist allerdings, dass im Zweifel zugunsten des Zeugen zu entscheiden ist.²⁴

Die Frage nach der Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen dem Auskunftsverweigerungsrecht und dem öffentlichen Interesse an der Wahrheitsermittlung im Verfahren vor einem Untersuchungsausschuss ist dahin zu beantworten,

13 In § 32 des Untersuchungsausschussgesetzes des Bundes wird die Betroffenenposition damit der Sache nach anerkannt.

14 Es könnte allerdings eine Definition des Betroffenenstatus im Gesetz verankert werden. Beispiel: „Betroffener ist derjenige, dessen Verhalten nach dem Sinn des Untersuchungsauftrages zum Gegenstand der Untersuchung gehört und daher einer rechtlichen oder politischen Bewertung im Abschlussbericht unterliegt.“

15 BGHSt 10, 104, 105; BGH BGHR StPO § 55 Abs. 1 – Auskunftsverweigerung 2 -.

16 Vgl. BGH HRSt § 55 StPO Nr. 5; BGHSt 9, 34, 35.

17 BGH StV 1987, 328; BGH BGHR StPO § 55 Abs. 1 – Verfolgung 1 -.

18 BGH BGHR StPO § 55 Abs. 1 -Verfolgung 2 -.

19 BGH NSStE Nr. 4 zu § 55 StPO.

20 Vgl. BGH NSStZ 1986, 181.

21 BGH StV 1986, 282.

22 So aber Kölbl/Morlok ZRP 2000, 218.

23 Nicht der Zeuge, sondern *der Vernehmende* entscheidet – nach Glaubhaftmachung durch den Zeugen – über die Berechtigung einer Ausübung des Zeugnisverweigerungsrechts.

24 Vgl. in diesem Zusammenhang auch Derksen JuS 1999, 1103 ff.

dass eine Lösung nicht in einer kompensationslosen Aufhebung der Selbstbeziehungsfreiheit bestehen darf, die in ihrem Kernbereich als verfassungsfest einzu-
stufen ist.²⁵ Eine Aufhebung oder Einschränkung dieses grundlegenden Rechts auf
Freiheit von erzwungener Selbstbelastung würde auch mit den Verpflichtungen
nach Art. 6 EMRK und Art. 14 IPBR unvereinbar sein. *Dahs* hat dazu mit Recht
ausgeführt²⁶:

„Das in § 55 verkörperte Schutzrecht des gefährdeten, möglicherweise strafrechtlich kon-
taminieren Zeugen mag für die Strafrechtspraxis zuweilen unbequem oder hinderlich
sein. Gleichwohl gehört es zur Magna Charta der abwehrenden Bürgerrechte gegen
staatlichen Zwang und verdient entsprechende Respektierung.“

Dem ist nur das Erstaunen über die Bereitschaft von Teilen der Literatur hinzuzu-
fügen, die Selbstbelastungsfreiheit wesentlich einzuschränken und Untersuchungs-
ausschüsse fast schon als Geiseln dieser Freiheit zu apostrophieren.²⁷ Immerhin
schreckt man aber vor letzten Konsequenzen zurück.

Im Gesetzgebungsverfahren des Bundes ist der Gesetzgeber dagegen von einer
zutreffenden Sicht der Dinge ausgegangen. Der Abg. *Hermann Bachmaier* hat in
diesem Zusammenhang folgendes ausgeführt²⁸:

„Dennoch war für uns der Grundsatz, dass letztlich kein Zeuge gezwungen werden kann,
sich durch seine Aussage der Gefahr einer strafrechtlichen Verfolgung auszusetzen,
immer unbestritten. An eine Lockerung dieses rechtsstaatlichen Grundprinzips in Unter-
suchungsausschüssen wäre deshalb nur dann zu denken gewesen, wenn gleichzeitig
einem aussagebereiten Zeugen zugesichert werden könnte, dass ihm aus dem dann
geschilderten Sachverhalt keine strafrechtliche Verfolgung mehr droht.“

Wir haben uns sehr ernsthaft und gründlich mit dieser Frage auseinandergesetzt, auch in
längeren Gesprächen, die wir in den Vereinigten Staaten geführt haben; denn dort – das
wissen Sie – gibt es eine andere Regelung. Einen so weitgehenden, dem Kronzeugen-
prinzip angenäherten Verzicht auf Strafverfolgung, ausschließlich bezogen auf ein par-
lamentarisches Untersuchungsausschussverfahren, haben wir letztlich nicht gewollt.
Auch das Untersuchungsrecht des Parlamentes sollte dort seine Grenzen finden, wo die
Ermittlungsmöglichkeiten in einem gerichtlichen Strafverfahren enden.“

Die Selbstbeziehungsfreiheit ist in der Tat gewahrt, wenn sichergestellt ist, dass
der Zeuge bei wahrheitsgemäßer Auskunftserteilung nicht bestraft werden kann.
Um dies zu erreichen, gibt es vom Grundsatz her²⁹ zwei vertretbare Lösungsmög-
lichkeiten, nämlich

- die Einführung einer Verwertungsverbotsregelung nach dem Muster des § 97 I
InsO³⁰

25 Das Bundesverfassungsgericht hat unmissverständlich klargestellt, dass „ein überwiegendes Allge-
meininteresse (an der Kenntnis persönlicher Daten) ... regelmäßig überhaupt nur an Daten mit Sozial-
bezug ... unter Ausschluss unzumutbarer intimer Angaben und von **Selbstbezeichnungen** bestehen
wird“, vgl. BVerfGE 65, 1, 46 (Hervorheb. vom *Verf.*).

26 NStZ 1999, 386, 387.

27 Vgl. etwa *Schneider* NJW 2000, 3322 ff.; teilweise auch *Kölbl/Morlok* ZRP 2000, 217 ff.

28 Plen.-Prot. 14/165 S. 16146 (A).

29 Zu weiteren, nach meiner Ansicht aber ungeeigneten Vorschlägen näher *Kölbl/Morlok* ZRP 2000, 217
ff.; s. auch *Schneider* NJW 2000, 3322 ff.

30 „Der Schuldner ist verpflichtet, dem Insolvenzgericht, dem Insolvenzverwalter, dem Gläubigeraus-
schuss und auf Anordnung des Gerichts der Gläubigerversammlung über alle das Verfahren betreffen-
den Verhältnisse Auskunft zu geben. Er hat auch Tatsachen zu offenbaren, die geeignet sind, eine Ver-
folgung wegen einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit herbeizuführen. Jedoch darf eine Auskunft,

sowie

- die Einführung einer Immunitätsregelung³¹ nach U.S.-amerikanischem Vorbild.

Zur Frage der Einführung einer solchen Immunitätsregelung habe ich im Mai vergangenen Jahres gegenüber dem Immunitätsausschuss des Deutschen Bundestages folgendes ausgeführt:

„Es ist grundsätzlich (unter Beachtung noch zu erläuternder Anforderungen) möglich, die Aussage von *Zeugen*, die sich auf ihr Auskunftsverweigerungsrecht nach § 55 StPO berufen (wollen), durch Gewährung von »Immunität« erzwingbar zu machen (näher dazu *Rogall*, in: *Rudolphi et al.*, Systematischer Kommentar zur Strafprozessordnung und zum Gerichtsverfassungsgesetz, 1995, Vor § 133 Rdn. 132 m.w.N.). Dies könnte verfahrensrechtlich durch Statuierung von »Offenbarungs- und Verwertungsverboten« (*BVerfGE* 56, 37 ff.) - ggf. auch durch Einführung eines Verfahrenshindernisses - oder materiellrechtlich durch ein »Immunitäts- oder Straffreiheitsgesetz« bewirkt werden. In den Vereinigten Staaten ist derartige seit langem gebräuchlich³² und bundesgesetzlich in 18 U.S.C. 6001 ff. näher geregelt.³³ Da sich die deutsche und die amerikanische Rechtslage in Bezug auf die Selbstbelastungsfreiheit weitgehend gleichen, können die dortigen Erkenntnisse auch hier fruchtbar gemacht werden.

Wenn man dem Zeugen im deutschen Recht Straffreiheit zukommen lassen will, so muss stets gesichert sein, dass seine Angaben nicht zum Anlass von Ermittlungen gegen ihn genommen werden können. Es muss daher im Gesetz näher bestimmt werden, dass diese Angaben auch »indirekt« keine Verwendung finden dürfen. Der Zeuge darf in den U.S.A. regelmäßig wegen der von ihm offenbarten Tat bestraft werden, wenn die Straftat unabhängig von seinem Aufklärungsbeitrag bewiesen werden kann (»use immunity« versus »transactional immunity«).³⁴ Dies könnte,

die der Schuldner gemäß seiner Verpflichtung nach Satz 1 erteilt, in einem Strafverfahren oder in einem Verfahren nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten gegen den Schuldner oder einen in § 52 Abs. 1 der Strafprozessordnung bezeichneten Angehörigen des Schuldners nur mit Zustimmung des Schuldners verwendet werden.“ Diese Vorschrift geht auf den sog. *Gemeinschuldnerbeschluss* des Bundesverfassungsgerichts zurück (*BVerfGE* 56, 37 ff.)

- 31 Es handelt sich dabei sachlich *nicht* um eine Kronzeugenregelung; insbesondere geht es nicht um ein Eindringen in mafiöse oder sonst organisierte Strukturen, die sonst nicht möglich wäre.
- 32 Das erste Immunitätsgesetz wurde vom englischen Parlament im Jahre 1710 erlassen; in den U.S.A. entstand die erste bundesrechtliche Regelung im Jahre 1857, vgl. *Kastigar v. United States*, 406 U.S. 441, 445 n. 13 (1972).
- 33 Vgl. **Sec. 6002 (Immunity generally)**: „Whenever a witness refuses, on the basis of his privilege against self-incrimination, to testify or provide other information in a proceeding before or ancillary to - (3) either House of Congress, a joint committee of the two Houses, or a committee or a subcommittee of either House, and the person presiding over the proceeding communicates to the witness an order issued under this title, the witness may not refuse to comply with the order on the basis of his privilege against self-incrimination; but no testimony or other information compelled under the order (or any information directly or indirectly derived from such testimony or other information) may be used against the witness in any criminal case, except a prosecution for perjury, giving a false statement, or otherwise failing to comply with the order.“ Vgl. a. Sec. 6005 zum Verfahren vor dem Kongreß.
- 34 „Transactional“ immunity means that once a witness has been compelled to testify about an offense, he may never be prosecuted for that offense, no matter how much independent evidence might come to light; „use“ immunity means that no testimony compelled to be given and no evidence derived from or obtained because of the compelled testimony may be used if the person were subsequently prosecuted on independent evidence for the offense; vgl. dazu *Israel/LaFave*, Criminal Procedure, 5th Ed., 1993, S. 233 ff.

müsste man aber nicht übernehmen. Auf jeden Fall darf die »Immunitätsgewährung« nicht von der Schwere der Straftat abhängig gemacht werden; eine Differenzierung nach Vergehen oder Verbrechen etc. ist unzulässig, weil die grundrechtlich gesicherte Selbstbelastungsfreiheit keine Einschränkung dieser Art zulässt.

Mit einer »Immunitätsgewährung« wird allerdings nur der Verstoß gegen den Grundsatz »nemo tenetur seipsum prodere« aufgefangen. Die erzwungene, wenn auch strafrechtlich folgenlose Selbstbezeichnung greift nach wie vor in die grundrechtlich geschützte allgemeine Handlungsfreiheit, in die Entschließungsfreiheit sowie in das Persönlichkeitsrecht auf Privatheit³⁵ (jedenfalls in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung) ein.³⁶ Der Gesetzgeber ist deshalb bei der Entscheidung über die Frage, ob eine erzwingbare Auskunftspflicht durch Immunitätsgewährung geschaffen werden soll, nicht frei. Das gilt um so mehr, als die Maßnahme im Ergebnis dazu führt, dass Straftaten ungesühnt bleiben. Die Begründung einer Pflicht zu selbstkompromittierenden Angaben wird sich danach nur in Ausnahmefällen zur Wahrung wichtiger Gemeinschafts- oder Privatinteressen unter strikter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes rechtfertigen lassen (vgl. *Rogall aaO.*, Vor § 133 Rdn. 132). Bei Zeugen kommt dies in Betracht. Bei einem strafrechtlich Beschuldigten oder einem von dem Verfahren eines Untersuchungsausschusses »Betroffenen«, der sich gegen den Vorwurf normwidrigen Verhaltens zu verteidigen hat und dessen gesellschaftliche Position von der Verdachtsklärung abhängt, wird eine derartige Rechtfertigung nicht greifen können, zumal der Betroffene in einem solchen Falle einem strafbewehrten Zeugniszwang (§§ 153, 154 StGB) ausgesetzt wäre (ebenso *Reiß*, Besteuerungsverfahren und Strafverfahren, 1987, S. 183). Auch das Bundesverfassungsgericht hat die Auffassung vertreten, dass »ein überwiegendes Allgemeininteresse (an der Kenntnis persönlicher Daten) ... regelmäßig überhaupt nur an Daten mit Sozialbezug ... unter Ausschluss unzumutbarer intimer Angaben und von Selbstbezeichnungen (bestehen wird)« (BVerfGE 65, 1, 46). Personen, die man nach den Grundsätzen der IPA-Regeln (BTDrS V/4209) oder vergleichbarer Regelungen als Betroffene bezeichnen kann, dürften daher im Ergebnis nicht als Empfänger von Immunitätsgewährungen in Frage kommen. Dabei spielt es auch keine Rolle, in welcher Eigenschaft (etwa als Mitglied oder Beauftragter der Exekutive) die Aussageperson tätig geworden ist. »Echten« gefährdeten Zeugen kann jedoch Immunität unter Beachtung der o.g. Anforderungen gewährt werden.“

Landesrechtliche Regelungen würde ich - vorbehaltlich genauerer verfassungsrechtlicher Prüfung³⁷ - in diesem Bereich für zulässig halten. Jedoch wäre dafür Voraussetzung, dass sich die jeweilige Regelung auf „Strafverfolgungsansprüche“ des Landes bezieht. Die Strafverfolgungskompetenz des Bundes darf nicht berührt werden.

III. Frage 9: Ist es aus Ihrer Sicht verfassungsrechtlich bedenklich, wenn der Untersuchungsausschuss Zwangsmittel androhen und anordnen kann oder dürfen solche Entscheidungen nur aufgrund eines Antrags von dem zuständigen Gericht getroffen werden ?

35 „Turpitudinem suam nemo detegere tenetur.“

36 Vgl. BVerfGE 56, 41 f.

37 Für die ich nach meinem Fachgebiet nicht kompetent bin.

Verfassungsrechtlich ist im vorliegenden Zusammenhang nur für *Freiheitsentziehungen* und für bestimmte Eingriffe in die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) ein richterliches Entscheidungsmonopol festgeschrieben (Art. 104 II GG). Daher ist es verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn dem Untersuchungsausschuss die Kompetenz zuerkannt wird, bestimmte Zwangsmittel, die eine Freiheitsentziehung nicht enthalten (z.B. die Auferlegung von *Kosten* oder die Festsetzung von *Ordnungsgeld*) anzudrohen und diese ggf. auch anzuordnen.³⁸ Ebenfalls statthaft ist die Anordnung der zwangsweisen *Vorführung* durch den Untersuchungsausschuss.³⁹ Die Vorführung stellt nämlich lediglich eine *Freiheitsbeschränkung* i.S. des Art. 104 I GG dar.⁴⁰ Die Festsetzung von *Ordnungs- oder Erzwingungshaft* muss allerdings mit Rücksicht auf Art. 104 II GG dem Richter vorbehalten bleiben.⁴¹ Art. 19 IV GG verlangt darüber hinaus die Einräumung *gerichtlichen Rechtsschutzes* gegen die durch den Untersuchungsausschuss getroffenen Maßnahmen.⁴²

Strukturell vergleichbare Regelungen enthält das neue Untersuchungsausschussgesetz des Bundes (BR-Drucks. 281/01) in den §§ 21, 27, 28 VI.

IV. Frage 10: Ist die Hinzuziehung von Rechtsbeiständen durch Zeugen oder Betroffene statthaft und ist diesen ein umfassendes Anwesenheitsrecht bei der Beweisaufnahme sowie ein Fragerecht zu gestatten ?

Betroffene und Zeugen dürfen sich in jeder Lage des Verfahrens des Beistandes einer zur Vertretung in Rechtsangelegenheiten befugten Person versichern. Die umfassende Beratung in Rechtsangelegenheiten aller Art gehört zu den wesentlichen Berufsaufgaben des Rechtsanwalts. Dieses Recht findet in § 3 I, II BRAO seinen Ausdruck, wonach der Rechtsanwalt als der berufene unabhängige Berater und Vertreter in allen Rechtsangelegenheiten vor Gerichten, Schiedsgerichten oder Behörden auftreten kann.⁴³ Der Beistandsanspruch ist nach der zutreffenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁴⁴ nicht nur eine Erscheinung des einfachen Rechts, sondern auch im Verfassungsrecht verankert.⁴⁵ In seinem Kern dürfte er als bestandsfest anzusehen sein. Das bedeutet, dass eine Regelung, die das Beistandsrecht in Verfahren vor Untersuchungsausschüssen generell ausschließen würde, für verfassungswidrig gehalten werden müsste.⁴⁶

Dem Rechtsbeistand steht bei der Vernehmung ein *Anwesenheitsrecht* sowie ein *Rede- und Antragsrecht* zu, was das *Recht, Fragen zu stellen*, einschließt. Auch dies ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geklärt.⁴⁷ Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass sich die Stellung des Zeugenbeistandes von der Rechtsstellung des Zeugen ableitet, so dass dem Beistand im Ergebnis nicht mehr Rechte zustehen können als dem Zeugen selbst.

38 Vgl. dazu beispielhaft § 161a II S. 1 StPO.

39 Eine vergleichbare Regelung ist in § 163a III S. 1, 2 StPO enthalten.

40 Vgl. SK/StPO-Rogall, Stand: 14. Erg.-Lfg. 1995, § 135 Rdn. 2 m.w.N.

41 Vgl. § 161a II S. 2, 1. Hs. StPO: „Jedoch bleibt die Festsetzung der Haft dem Richter vorbehalten.“

42 Vgl. § 161a III S. 1 StPO: „Gegen die Entscheidung der Staatsanwaltschaft ... kann gerichtliche Entscheidung beantragt werden.“ Zur Überprüfung einer Vorführungsanordnung vgl. § 163a III S. 2 StPO: „Über die Rechtmäßigkeit der Vorführung entscheidet auf Antrag des Beschuldigten das Gericht ...“

43 BVerfGE 34, 293, 299 f.

44 BVerfGE 38, 105, 111 ff.; BVerfG NJW 1993, 2301; BVerfG StV 1994, 552; s. auch VerfG Brandenburg NSTZ 2001, 110.

45 Ausführlich dazu SK/StPO-Rogall, Stand: 9. Aufbau-Lfg. 1994, Vor § 48 Rdn. 108 ff.

46 Vgl. auch VG Hamburg NSTe Nr. 3 zu § 55 StPO.

47 BVerfGE 38, 115 f., 117 ff.; SK/StPO-Rogall, Vor § 48 Rdn. 113.

Ungeklärt ist die Frage einer *Beiordnung von Rechtsbeiständen* unter Gewährung von Prozesskostenhilfe u.ä. Der Bundesgesetzgeber hat hierzu in der Strafprozessordnung eine allgemeine Regelung getroffen (§ 68b StPO).⁴⁸ Es wäre notwendig, die Beiordnung von Amts wegen in einem Gesetz über die Tätigkeit von Untersuchungsausschüssen zu regeln. Regelungsbedürftig erscheinen insoweit auch die Kautelen für eine Zurückweisung oder einen Ausschluss⁴⁹ von Rechtsbeiständen. Auf die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird verwiesen.⁵⁰

V. Frage 13: Auf Bundesebene ist im Zusammenhang mit der Verabschiedung eines Untersuchungsausschussgesetzes auch die Änderung des Strafgesetzbuches dahingehend geplant, dass auch die uneidliche Falschaussage vor Untersuchungsausschüssen unter Strafe gestellt wird. Welche weiteren Anpassungen des Strafrechts bzw. des Strafprozessrechts sollte es geben ?

Der Bundesgesetzgeber hat eine Änderung des Strafgesetzbuches beschlossen,⁵¹ die dazu führt, dass die uneidliche Falschaussage vor dem Untersuchungsausschuss eines Gesetzgebungsorgans des Bundes oder eines Landes nach § 153 StGB bestraft werden kann. Damit ist die Verletzung der zeugenschaftlichen Wahrheitspflicht für den Fall unter Strafe gestellt, dass auf eine eidliche Vernehmung von Zeugen in Verfahren vor Untersuchungsausschüssen verzichtet wird.

Ich rate dazu, es dabei bewenden zu lassen. Im Falle einer eidlichen Vernehmung von Zeugen würde man Regelungen über Fälle der Eidesunfähigkeit, über das Absehen von der Vereidigung sowie über Eidesverweigerungsrechte vorzuhalten haben.⁵² Dieser Aufwand erscheint nicht gerechtfertigt. Jedenfalls dürfte die Sanktionsmöglichkeit, die § 153 StGB bietet, allen Anforderungen genügen.

Eine Erweiterung des Strafschutzes nach § 203 StGB, so wie sie in Art. 2 des von den Koalitionsfraktionen im Deutschen Bundestag vorgelegten Entwurfs eines Untersuchungsausschussgesetzes vorgesehen war (BT-Drucks. 14/2518), ist nach meiner Auffassung angesichts der Bedeutung notwendiger Geheimhaltung nach wie vor angezeigt.⁵³ Die grundsätzliche Strafbarkeit der Geheimnisoffenbarung ist eine wesentliche Schutzvorkehrung zur Wahrung der Grundrechte Dritter. Sie erleichtert auch den Zugriff des Ausschusses auf sensible Informationen. Bei der Regelung des Strafschutzes sollte sichergestellt sein, dass auch andere Sitzungsteilnehmer einer strafrechtlichen Schweigepflicht unterliegen.⁵⁴

Für die Gesetzesänderung würde es an sich genügen, den in § 203 II S. 1 Nr. 4 StGB enthaltenen Relativsatz „das nicht selbst Mitglied des Gesetzgebungsorgans

48 Zur Vergütung dieser Beistände näher SK/StPO-Rogall, Stand: 2000, § 68b Rdn. 35 ff.

49 § 11 II des UntersuchungsausschG NRW enthält insoweit wohl nur eine Teilregelung.

50 BVerfG, Beschl. v. 17.04.2000, 1 BvR 1331/99.

51 Vgl. Art. 2 Nr. 2 des Untersuchungsausschussgesetzes i.d.F. des Gesetzesbeschlusses des Deutschen Bundestages vom 6. April 2001, BR-Drucks. 281/01.

52 Dies ist im UntersuchungsausschG NRW auch geschehen, vgl. dortselbst § 20 !

53 Der Ausschussbericht zum Untersuchungsausschussgesetz des Bundes führt hierzu aus: „Im 1. Ausschuss war zunächst erwogen worden, in § 203 Abs. 2 Nr. 4 StGB auch eine Strafbarkeit von Abgeordneten wegen Verletzung von Privatgeheimnissen vorzusehen. Im Ergebnis ist hiervon aber abgesehen worden, da dies nicht ohne Einbeziehung der Länderparlamente als möglich erschien“ (BT-Drucks. 14/5790, S. 25).

54 Vgl. jedoch § 353b II Nr. 1 StGB.

ist“ zu streichen. Die im Koalitionsentwurf seinerzeit vorgeschlagene Fassung bewirkte aber eine Einschränkung des geltenden Rechts dadurch, dass Mitglieder „sonstiger Ausschüsse“ ihre Normadressateneigenschaft verlieren. Ob hierin eine bewusste Entscheidung lag (fehlendes Bedürfnis ?; Beschränkung auf Untersuchungsausschüsse ?), ist mangels Begründung nicht zu übersehen.

Rogall

(Univ.-Prof. Dr. Rogall)