



Ausarbeitung

Zeugenvereidigung in Untersuchungsausschüssen der Länder

Zeugenvereidigung in Untersuchungsausschüssen der Länder

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 138/20
Abschluss der Arbeit: 10. Juni 2020
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Strafbarkeit von Falschaussagen	4
3.	Vereidigung	5
3.1.	Rechtliche Grundlage	5
3.2.	Praxis	6
3.3.	Zulässigkeit	6
4.	Bund-Länder-Verhältnis	6
4.1.	Gesetzgebungskompetenzen	6
4.2.	Bundestreue	7

1. Fragestellung

Das Untersuchungsausschussgesetz (PUAG)¹ aus dem Jahr 2001 sieht keine Vereidigung von Zeugen vor. Nach der **Gesetzesbegründung** war dies eine bewusste Entscheidung des Bundesgesetzgebers:

„Auf eine mögliche **Vereidigung** von Zeugen durch einen Untersuchungsausschuss soll ausdrücklich **verzichtet** werden. Zum einen entspricht ein ausdrücklicher Verzicht der **ständigen Praxis** der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages. Die gesetzliche Festschreibung widerspricht aber auch nicht der strafverfahrensrechtlichen Praxis, da auch die Gerichte zunehmend von Vereidigungen absehen. Eine mögliche Strafbarkeit wegen falscher uneidlicher Aussage bleibt durch die vorgeschlagene Änderung von § 153 StGB gewährleistet.“²

Hingegen sieht die ganz überwiegende Zahl der Untersuchungsausschussgesetze der Bundesländer die Vereidigung von Zeugen weiterhin vor. Damit stellen sich folgende drei Fragen:

- Inwieweit sind **Falschaussagen** vor Untersuchungsausschüssen der Landtage strafbar?
- Sind Untersuchungsausschüsse der Landtage zur **Vereidigung** von Zeugen berechtigt?
- Wie wirkt es sich verfassungsrechtlich auf das **Verhältnis Bund-Länder** aus, wenn der Bundesgesetzgeber den Meineid vor den Untersuchungsausschüssen von Bundestag und Landtagen einheitlich straflos stellt?

2. Strafbarkeit von Falschaussagen

Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern sind im Sinne des StGB **keine** „zur Abnahme von Eiden zuständige Stelle[n]“, § 162 Abs. 2 Strafgesetzbuch (StGB)³:

„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“.⁴

§ 162 Abs. 2 StGB geht auf das PUAG und die gesetzliche Abschaffung der Vereidigungsmöglichkeit zurück.⁵ Der Meineid nach § 154 StGB und der fahrlässige Falscheid nach § 161 StGB sind von

1 Untersuchungsausschussgesetz (PUAG) vom 19. Juni 2001 (BGBl. I S. 1142) geändert durch Art. 4 Abs. 1 Kostenrechtsmodernisierungsgesetz vom 5. Mai 2004 (BGBl. I S. 718), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/puag/BJNR114210001.html>.

2 BT-Drs. 14/5790, S. 19 (Hervorhebung durch Autor); zu den weiteren Argumenten, die auf einfachgesetzlicher Ebene gegen eine Vereidigung sprechen, wie z. B. die parlamentarische Praxis, siehe Heyer, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG (Untersuchungsausschussgesetz), 1. Auflage 2015, § 26 Rn. 43 ff.

3 Strafgesetzbuch (StGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches vom 3. März 2020 (BGBl. I S. 431), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/StGB.pdf>.

4 Hervorhebung durch Autor.

5 BGH, Beschluss vom 14. April 2020, 5 StR 424/19, S. 4 ff.

§ 162 Abs. 2 StGB nicht erfasst. Daher kann sich ein Zeuge vor einem Untersuchungsausschuss **nicht** wegen **Meineids** oder Falscheids **strafbar** machen, auch wenn der Untersuchungsausschuss ihn vereidigt hat.⁶ Aufgrund des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebots für Straftatbestände nach Art. 103 Abs. 2 GG ist dies wohl unbestritten. Es kommt nur eine Strafbarkeit wegen uneidlicher Falschaussage nach § 153 StGB in Betracht.

3. Vereidigung

3.1. Rechtliche Grundlage

Bis Ende 2019 sahen **alle 14 Untersuchungsausschussgesetze** (UAG) der Bundesländer die Vereidigung von Zeugen vor.⁷ Hessen hat im März 2020 erstmals ein UAG erlassen, ohne ausdrückliche Möglichkeit der Vereidigung von Zeugen.⁸ Zuvor bestand bis 2011 die Möglichkeit der Vereidigung.⁹ Niedersachsen verfügt weiterhin über kein UAG. Gleichwohl besteht dort über Art. 27 der Landesverfassung in Verbindung mit der Strafprozessordnung für Untersuchungsausschüsse die Möglichkeit, Zeugen zu vereidigen.¹⁰ Mit Wirkung zum 1. Januar 2020 hat Brandenburg die Vereidigung von Zeugen aus seinem UAG gestrichen.¹¹ Hinzuweisen ist noch auf Art. 25 Abs. 3 der bayerischen Landesverfassung, der für Untersuchungsausschüsse ausdrücklich die Möglichkeit vorsieht, Zeugen zu „beeidigen“.¹²

-
- 6 Müller, in Münchener Kommentar zum StGB, 3. Auflage 2017, § 162 Rn. 10; Heyer, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG (Untersuchungsausschussgesetz), 1. Auflage 2015, § 26 Rn. 58; OLG Celle (2. Strafsenat), Urteil vom 4. November 2003 – 22 Ss 142/03, BeckRS 2004, 2445: „Eine beschworene Falschaussage vor einem Untersuchungsausschuss des Niedersächsischen Landtags kann trotz Art. 27 Abs. 6 S. 2 NdsVerf. wegen der in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes erlassenen geltenden Fassungen der § 153, § 154 StGB jedenfalls nicht als Meineid bestraft werden“; so auch Brocker, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 42. Edition, Stand: 1. Dezember 2019, Art. 44 Rn. 53, aber mit rechtspolitischer Kritik: „Ein de lege lata grotesker Rechtszustand, der darüber hinaus in bedenklicher Weise auf das parlamentarische Untersuchungsrecht der Landesparlamente ausstrahlt“ (siehe z. B. die Vereidigungsmöglichkeit in § 24 Hamburger UAG).
- 7 Vgl. Linke, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, 1. Auflage 2015, Vorbem. Rn. 65: „Abweichend vom PUAG sehen sämtliche UAG die Vereidigung vor“ (mit weiteren Nachweisen zu den UAG).
- 8 Siehe StGH Hessen, Urteil vom 16. November 2011, P.St. 2323, BeckRS 2011, 55885, sowie das UAG vom 25. März 2020 GVBl. 222, ohne ausdrückliches Recht zur Vereidigung in § 21 Abs. 2 oder § 23 (anders noch LT-Drs. 20/517, § 19).
- 9 StGH Hessen, Urteil vom 16. November 2011, P.St. 2323, BeckRS 2011, 55885: „Die Vereidigung eines Zeugen vor einem Untersuchungsausschuss des Landes Hessen ist unzulässig, da an die Eidesleistung vor einem Untersuchungsausschuss keine besondere Strafdrohung mehr anknüpft [...]“, unter Aufgabe der gegenteiligen Rechtsprechung, StGH Hessen, Urteil vom 9. Dezember 1998, P. St. 1297, NVwZ-RR 1999, 483.
- 10 Vgl. Landtag Niedersachsen, Drs. 14/1691, S. 10: „Drei Zeugen wurden vereidigt“ (2008).
- 11 Anpassung des § 22 UAG an § 162 Abs. 2 StGB (Gesetz v. 19. Juni 2019, GVBl. I Nr. 41), hierzu LT-Drs. 6/11272, S. 15: „Die bisherige Normierung einer Vereidigung von Zeuginnen und Zeugen und Sachverständigen entfällt, da das Strafrecht den vor einem Untersuchungsausschuss geleisteten Meineid nicht erfasst“.
- 12 Hierzu Meder/Brechmann, Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Auflage 2020, Art. 25 Rn. 23: Die Vereidigung „stellt sowohl nach der Gesetzeslage wie auch in der Praxis den Ausnahmefall dar“ (Fn. ausgelassen).

3.2. Praxis

Mithin ist derzeit in insgesamt 14 Bundesländern noch die Möglichkeit der Vereidigung vorgesehen, davon in 13 durch ein UAG. In der Praxis vereidigen Untersuchungsausschüsse auch noch nach der Strafflosstellung des Meineids im Jahr 2001.¹³

3.3. Zulässigkeit

Die Zulässigkeit solcher „sanktionslosen“ Eide ist nicht unumstritten. Ein Teil der Literatur betont, dass ein Eid keinen „Selbstzweck“ erfüllt. Daher „dürfte es aus Sicht des Zeugen schon an einer gesetzlichen Grundlage eines solchen Grundrechtseingriffes fehlen und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verletzt sein“.¹⁴ Ein anderer Teil der Literatur stellt auf den moralisch-ethischen Aspekt des Eides ab: „Der Appell des Eides geht weiter, als dies in der bloßen erhöhten Strafandrohung zum Ausdruck kommt.“¹⁵ Im Hinblick auf potentiell gewichtigere **politische** oder disziplinarische **Folgen**¹⁶ eines (straflosen) „Meineids“ ist eine Vereidigung nicht bloß Selbstzweck. Dies spricht dafür, dass der Eingriff in die persönliche Selbstbestimmung des Zeugen gerechtfertigt ist (Art. 2 Abs. 1 GG). Auch lässt sich schwerlich argumentieren, dass es an einer gesetzlichen Grundlage fehlt, jedenfalls soweit man auf die Regelungen in den UAG von 13 Bundesländern abstellt. Insgesamt sprechen damit gute Gründe für eine Zulässigkeit von „sanktionslosen“ Eiden.

4. Bund-Länder-Verhältnis

4.1. Gesetzgebungskompetenzen

Untersuchungsausschüsse der Länder sind als **Parlamentsrecht** deren Angelegenheit und der Gesetzgebungskompetenz des Bundes entzogen.¹⁷ Ferner sind „parlamentarische Untersuchungsausschüsse **unverzichtbar**. Sie zählen deswegen zu den ‚Essentialen des demokratischen Prinzips‘, das Art. 28 I 1 GG für die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern fordert [...]“.¹⁸ Damit haben die Länder nicht nur die alleinige Kompetenz, sie sind auch verfassungsrechtlich gezwungen, diese Kompetenz wahrzunehmen und wirksame Untersuchungsausschüsse einzurichten. Dabei weist das Bundesverwaltungsgericht – im Hinblick auf Untersuchungsausschüsse – auf folgende gemeinsame Verfassungspflicht von Bund und Ländern hin:

„Die für den Bund wie für die Länder insoweit einheitlichen Strukturprinzipien, so insbesondere der Grundsatz der Gewaltenteilung, gebieten eine Auslegung der maßgeblichen

13 Siehe nur Abgeordnetenhaus von Berlin (2009), 16/3600, S. 95 (Gegenüberstellung mit Vereidigung); Thüringischer Landtag (2019), Drs. 6/7886, S. 92: „Der Antrag auf Vereidigung wurde mit der besonderen Bedeutung der Aussage begründet“; siehe ferner Fn. 10.

14 Heyer, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, 1. Auflage 2015, § 26 Rn. 69 mit weiteren Nachweisen.

15 Brocker JZ 2011, 716 (722).

16 Siehe nur VG Hannover, Beschluss vom 4. Juli 2006, 18 A 1169/02, Landesjustizportal.

17 Siehe nur Ipsen, in: Sachs, GG, 8. Auflage 2018, Art. 21 Rn. 224.

18 BVerwG, NJW 2000, 160 (162) unter Verweis auf BVerwG NJW 1988, 1924; NJW 1975, 2331 (Hervorhebung durch Autor).

Bestimmungen – des Grundgesetzes wie der Landesverfassungen –, ‚dass parlamentarische Kontrolle **wirksam** sein kann‘ (BVerfGE 67, 100 (130)).“¹⁹

Vor diesem Hintergrund ist es verfassungsrechtlich zumindest erheblich problematisch, wenn der Bundesgesetzgeber Untersuchungsausschüsse der Länder faktisch zu vereidigungsunfähigen Stellen erklärt. Ein Teil der Literatur sieht hierin einen **Übergriff** in Länderkompetenzen: Bundesrechtliches Strafrecht hat nicht die Macht, „öffentlich-rechtliche Kompetenzen (in den Ländern) zu verändern.“²⁰ Die Auffassung, die sich gegen eine Vereidigung in Untersuchungsausschüssen auch in den Ländern ausspricht, geht auf den Aspekt der Gesetzgebungskompetenzen – soweit ersichtlich – nicht ein.²¹

Die folgende Rechtsprechung des **Bundesverfassungsgerichts** spricht wohl eher dafür, dass für den Bundesgesetzgeber Schranken bei der Ausübung seiner strafrechtlichen Gesetzgebungskompetenzen bestehen: „Nicht aber kann der Bundesgesetzgeber auf dem Umweg über die Kompetenz ‚Strafrecht‘ eine der Länderkompetenz unterliegende Materie selbst sachlich regeln. Dies stünde in Widerspruch zu den Vorschriften der Art. 30, 70 GG“;²² die „Kompetenz der Länder zur inhaltlichen Ausgestaltung des so [durch Bundesstrafrecht] geschützten Landesrechts“ darf „**nicht ausgehöhlt** werden“²³

4.2. Bundestreue

Das Bundesverfassungsgericht hat den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Bundestreue wie folgt konkretisiert:

„Eine Rechtsschranke für die Ausübung von Gesetzgebungsbefugnissen im Bundesstaat – für **Bund** und Länder – ergibt sich aus dem ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz der Bundestreue. Bleiben die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung nicht auf den Raum des Landes begrenzt, so muss der Landesgesetzgeber **Rücksicht** auf die Interessen des Bundes und der übrigen Länder **nehmen**.“²⁴

Dieser Grundsatz gilt ausdrücklich auch für die Gesetzgebung des Bundes mit Blick auf die Interessen der Länder. Auch hat das Bundesverfassungsgericht „bundesstaatliche Rücksichtnahme“ angemahnt, wenn es darum geht, „Regelungen jeweils so aufeinander abzustimmen, dass den

19 BVerwG, NJW 2000, 160 (162) – Hervorhebung durch Autor.

20 Sacksofsky, in: Festschrift Schlink, 2014, 221 (234); ähnlich Brocker, JZ 2011, 716 (719) „unzulässiger Übergriff“; „negative Ausstrahlungswirkung in den Verfassungsraum der Länder“ (722).

21 So jedenfalls die ausführliche und aktuelle Kommentierung von Heyer, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, 1. Auflage 2015, § 26 Rn. 43 ff.

22 BVerfGE 26, 246 (258) – Ordnungswidrigkeiten nach dem Ingenieurgesetz.

23 BVerfGE 13, 367 (373) – Straftaten nach dem Sprengstoffgesetz; Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Werkstand: 89. EL Oktober 2019, Art. 74 Rn. 66: „Der Bundesgesetzgeber [...] kann daher nicht auf dem Umweg über die Kompetenz für das Strafrecht eine der Länderkompetenz unterliegende Materie selbst sachlich regeln.“

24 BVerfGE 4, 115 (140) – Hervorhebung durch Autor.

Normadressaten nicht gegenläufige Regelungen erreichen, die die Rechtsordnung widersprüchlich machen“.²⁵

Es ließe sich mit guten Gründen vertreten, dass die Reform der Aussagedelikte im Jahr 2001 eine solche **widersprüchliche Situation** geschaffen hat: Untersuchungsausschüsse der Länder sind weiterhin zur Vereidigung berechtigt, während der Hauptzweck einer Vereidigung, die erhöhte Strafdrohung des Eides, entfallen ist. Ein Teil der Literatur sieht hierin einen „grotesken Rechtszustand“.²⁶ Die Auffassung, die sich gegen eine Vereidigung in Untersuchungsausschüssen auch in den Ländern ausspricht, geht auf den Aspekt der Bundestreue soweit ersichtlich nicht ein.²⁷ Rechtsprechung besteht hierzu bislang nicht.

25 BVerfGE 98, 106 (119, Rn. 62).

26 Brocker, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 42. Ed., Stand: 1.12.2019, Art. 44 Rn. 53.

27 So jedenfalls die ausführliche und aktuelle Kommentierung von Heyer, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, 1. Auflage 2015, § 26 Rn. 43 ff.