Amri-Untersuchungsausschuss in der Sackgasse: Für eine Reform des Auskunftsverweigerungsrechts

Julian Craven & Marten Franke

24.05.2019 doi: 10.17176/20190524-172059-0

Parlamentarische Untersuchungsausschüsse stellen ein politisches Kampfmittel dar. Ihr Zweck liegt darin, punktuell parlamentarische Verantwortlichkeiten der Regierung aufzuzeigen. In der Praxis stehen Untersuchungsausschüsse allerdings häufig vor dem Problem, auf Zeugen zu treffen, die wenig bis keine Aussagen zur Sache machen. Grund dafür sind Auskunftsverweigerungsrechte der jeweiligen Untersuchungsausschussgesetze. Die Aufklärungsbemühungen drohen in derartigen Konstellationen zur Farce zu verkommen. Zu erinnern wäre insoweit an die wenig ertragreichen Zeugenvernehmungen im Untersuchungsausschuss zur CDU-Spendenaffäre. Da einige Teilaspekte des Untersuchungsgegenstandes potenziell strafrechtlich relevant waren, verweigerten damals viele Zeugen unter Berufung auf ihre Auskunftsverweigerungsrechte die Aussage. Für die parlamentarische Minderheit dürfte es zwar gerade besonders interessant sein, strafrechtliches – und eben nicht „nur“ politisches – Fehlverhalten der Regierung anzuprangern. Dieser Verdacht löst aber paradoxerweise regelmäßig ein Auskunftsverweigerungsrecht des Betroffenen aus. Deshalb sollte der Gesetzgeber darüber nachdenken, die jeweiligen Untersuchungsausschussgesetze zu revidieren und die Zeugen im Untersuchungsausschuss grundsätzlich zu einer umfänglichen Aussage zu verpflichten.

Auskunftsverweigerungsrecht im „Amri-Untersuchungsausschuss“

Wie problematisch die derzeitige Rechtslage zu Auskunftsverweigerungsrechten ist, zeigte sich erst kürzlich im „Amri-Untersuchungsausschuss“ des Berliner Abgeordnetenhauses. Ziel dieses Ausschusses ist es nicht nur, sachliche Versäumnisse des Landeskriminalamtes Berlin bei der Überwachung und Fahndung des islamistischen Attentäters Anis Amri aufzuklären. Vielmehr soll auch aufgearbeitet werden, inwieweit und insbesondere von wem ein Vermerk des Landeskriminalamtes zur Gefährlichkeit von Amri nachträglich verändert wurde. Der Verdacht der Staatsanwaltschaft richtet sich gegen den Polizeibeamten L. und seinen Vorgesetzten O., weshalb auch Ermittlungen gegen die Betroffenen eingeleitet wurden. Hintergrund ist, dass L. als Mitarbeiter im Islamismusdezernat des Landeskriminalamtes im Vorfeld des Anschlags direkt mit den Ermittlungen gegen Amri betraut war. Somit liegt der Verdacht nahe, dass L. und O. die Aktenmanipulation veranlassten, um etwaiges Fehlverhalten ihrerseits im Nachhinein zu vertuschen. Diese Ermittlungen wurden im Frühjahr 2018 mangels hinreichenden Tatverdachts eingestellt. Trotzdem beriefen sich beide Polizeibeamten bei der Vernehmung im Untersuchungsausschuss am 12. April 2019 auf ihr „umfassendes Auskunftsverweigerungsrecht“ und machten keinerlei Angaben zur Sache. Darüber wie „umfassend“ dieses Auskunftsverweigerungsrecht tatsächlich ist, gehen – wenig überraschend – die Auffassungen der Untersuchungsausschussmitglieder und der Zeugen L. und O. auseinander.

Zur Frage des Umfangs: Das „Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Abgeordnetenhauses von Berlin“ (UntAG) räumt anders als § 136 Abs. 1 Satz 2 StPO Betroffenen nicht das Recht ein, die Aussage pauschal zu verweigern. Die Selbstbezichtigungsfreiheit liefe jedoch leer, wenn Betroffene in einem Untersuchungsausschuss Angaben machen müssten, die in einem parallelen oder späteren Strafverfahren dazu verwendet werden könnten, ihre strafrechtliche Schuld festzustellen. Hierauf reagieren die Untersuchungsausschussgesetze der Länder und jenes des Bundes, indem sie strukturell das Auskunftsver-

weigerungsrecht aus § 55 Abs. 1 StPO wiedergeben. So heißt es z.B. in § 24 Abs. 2 UntAG:

„Zeugen können die Auskunft auf Fragen verweigern, deren Beantwortung ihnen […] die Gefahr zuziehen würde, einer Untersuchung nach einem gesetzlich geordneten Verfahren ausgesetzt zu werden."

Insoweit dürfte Einigkeit darüber bestehen, dass L. und O. jedenfalls keine Fragen beantworten müssen, die im Zusammenhang mit den früheren Ermittlungen und dem derzeitig anhängigen Disziplinarverfahren stehen. Die Gefahr einer strafrechtlichen Verurteilung bestünde nämlich nur im Falle eines Strafklageverbrauchs nicht mehr. Diesen vermag aber eine staatsanwaltliche Verfahrenseinstellung freilich nicht auszulösen. Im Übrigen würde allein die noch mögliche Disziplinarstrafe genügen, um sich auf § 24 Abs. 2 UntAG zu berufen. Disziplinarverfahren gehören schließlich auch zu „Untersuchung[en] nach einem gesetzlich geordneten Verfahren" im Sinne von § 24 Abs. 2 UntAG.

Uneins sind sich die Protagonisten jedoch darüber, ob die Zeugen auch im Übrigen ihre Aussage gem. § 24 Abs. 2 UntAG verweigern können. In Abgrenzung zu § 136 Abs. 1 Satz 2 StPO handelt es sich bei § 24 Abs. 2 UntAG nämlich zunächst einmal nur um ein punktuelles Recht der Aussageverweigerung. Dieses steht dem Zeugen nur soweit zu, wie eben eine Gefahr der Strafverfolgung gegeben ist. Zugleich kann aber auch ein grundsätzlich nur punktuell wirkendes Auskunftsverweigerungsrecht zu einem umfassenden Schweigerecht des Betroffenen erstarken. Nach Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs ist dies dann der Fall, „wenn seine gesamte in Betracht kommende Aussage mit einem möglicherweise strafbaren Verhalten in so engem Zusammenhang steht, dass im Umfang der vorgesehenen Vernehmungsgegenstände nichts **übrig bleibt**, wozu er ohne die Gefahr der Verfolgung wegen einer Straftat wahrheitsgemäß aussagen könnte". Was aber „bleibt übrig", wozu sich die Betroffenen äußern könnten, ohne sich hierdurch der Gefahr einer strafrechtlichen Verfolgung auszusetzen? Häufig nichts! Nach der sog. „Mosaiktheorie" des Bundesgerichtshofs besteht ein Auskunftsverweigerungsrecht bereits weit im Vorfeld einer konkreten Selbstbelastung. Damit sind auch solche Fragen umfasst, die einen Verdacht nur mittelbar begründen können. Schon die potenzielle Verwendbarkeit eines Aussageelements „als Teilstück in einem **mosaikartig** zusammengesetzten Beweisgebäude" genügt, um ein Auskunftsverweigerungsrecht der Betroffenen anzunehmen (BGH, Beschl. v. 25. Februar 1998, Az.: StB 2/98 Rn. 11).

Angesichts des bereits konkret bestehenden Verdachts der Strafvereitelung im Amt und Urkundenfälschung dürfte es deshalb nicht von vornherein auszuschließen sein, dass auch Antworten auf allgemeine Fragen – beispielsweise zu Amris religiösem Fanatismus oder seiner generellen Gefährlichkeit – ein Auskunftsverweigerungsrecht für L. und O. begründen. Da die Polizeibeamten zudem unbestritten keine Angaben zur Aktenmanipulation machen müssen, bleibt wohl „nichts übrig", was sie ohne die Gefahr strafrechtlicher Verfolgung bezeugen könnten. Es streitet also vieles für die Annahme eines umfassenden Schweigerechts von L. und O.

Offensichtlich anderer Meinung sind die Mitglieder des Berliner Untersuchungsausschusses, weshalb sie die beiden Zeugen auch nicht direkt wieder entließen, als diese erklärten, keinerlei Angaben zur Sache machen zu wollen. Vielmehr stellten die Abgeordneten stattdessen sämtliche Fragen an die Zeugen, welche wiederum erwartungsgemäß auf ihr vermeintliches Auskunftsverweigerungsrecht verwiesen. Die Untersuchungsausschussmitglieder beabsichtigten damit, das Protokoll der Zeugenvernehmung dem Landgericht Berlin vorzulegen, um gem. § 28 Abs. 1 UntAG die Festsetzung eines Ordnungsgeldes wegen grundloser Zeugnisverweigerung zu erwirken und so bei den Betroffenen eine Aussagebereitschaft zu erzeugen. Die Abgeordneten liegen zwar mit ihrer prinzipiellen Einordnung von § 24 Abs. 2 UntAG als punktuellem Auskunftsverweigerungsrecht richtig. Nichtsdestoweniger stehen die Zeichen bei einem gerichtlichen Verfahren nicht auf Sieg. Auch wenn das Vernehmungsprotokoll sowie der zugehörige Beweisbeschluss mangels Veröffentlichung nicht bekannt sind, sind trotzdem keine Gründe ersichtlich, weshalb das Landgericht von der illustrierten Rechtsprechungslinie des

Bundesgerichtshofs abrücken wird. Zwar handelt es sich bei der Annahme eines umfassenden Schweigerechts rein rechtlich um eine Ausnahme, in praxi ist die Konstellation aber keineswegs selten. Im Gegenteil, bei mutmaßlich tatbeteiligten Zeugen ist sie wohl sogar die Regel (*Stuckenberg*, in: Gärditz/Waldhoff, § 22 PUAG Rn. 51 f.). Aus eben diesem Grund nahmen auch schon frühere Untersuchungsausschüsse in derartigen Fällen umfassende Schweigerechte zu Gunsten betroffener Zeugen an (vgl. z.B. Abschlussbericht des „Flick-Untersuchungsausschusses", BTDrs. 10/5079, S. 7).

Gesetzesreform nach amerikanischem Vorbild

Nach der derzeitigen Rechtslage besteht wegen weitreichender Auskunftsverweigerungsrechte die Gefahr, weder in rechtlicher noch politischer Hinsicht eine Verantwortlichkeit sichtbar machen zu können. Aus diesem Grund ist an dieser Stelle auf den Ausgangsvorschlag einer grundsätzlichen Aussagepflicht von Zeugen in Untersuchungsausschüssen zurückzukommen (*Danckert*, ZRP 2000, 476, 479). Verfassungsrechtliche Bedenken wirft der Vorschlag nicht auf. Der Grundsatz der Selbstbezichtigungsfreiheit ist zwar eine Ausprägung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG. Aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts beansprucht der Grundsatz jedoch keine grenzenlose Geltung (BVerfGE 56, 37, 42). Im Übrigen geht es bei Untersuchungsausschüssen ohnehin nicht um die Feststellung strafrechtlicher Schuld, sondern das Aufzeigen von parlamentarischer Verantwortlichkeit. Als Voraussetzung hierfür müsste der Gesetzgeber allerdings die grundsätzliche Aussagepflicht – wie in § 97 Abs. 1 Satz 3 InsO – mit einem Beweisverwertungsverbot für den Strafprozess verknüpfen. In einem auf den Untersuchungsausschuss folgenden Strafverfahren darf sodann kein Beweismittel erhoben werden, welches auf einer Aussage des Angeklagten vor dem Untersuchungsausschuss beruht. Sollten diesbezüglich Bedenken bestehen, könnte das Beweismittel nur verwertet werden, soweit das befasste Strafgericht einen solchen Verdacht für unbegründet erachtet. Mit Blick auf besonders schwerwiegende Straftaten muss es angesichts des hier bestehenden erheblichen Strafverfolgungsverfolgungsinteresses und der latenten Gefahr, durch die beschriebene Fernwirkung des Beweisverwertungsverbots den Strafprozess zu torpedieren, jedoch bei einem Auskunftsverweigerungsrecht des Betroffenen bleiben (*Danckert*, ZRP 2000, 476, 479).

Um den Strafgerichten in solchen Fällen die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Beweiserhebung zu erleichtern, könnte man sich eines Mechanismus amerikanischer Parlamentsausschüsse bedienen. Demnach müssten Untersuchungsausschüsse ihre Vernehmungsabsicht den Ermittlungsbehörden mitteilen und diesen eine Ermittlungsfrist setzen, vor deren Ablauf keine Vernehmung des Zeugen durch den Untersuchungsausschuss erfolgen darf. Die im Rahmen dieser Frist seitens der Staatsanwaltschaft erzielten Ermittlungsergebnisse sind dann versiegelt bei einem Gericht zu hinterlegen. Die Vorteile dieser Regelung liegen auf der Hand: Unter Rückgriff auf die hinterlegten Ergebnisse können die Strafgerichte später regelmäßig nachweisen, dass bestimmte Beweismittel eben nicht aufgrund der Erkenntnisse aus dem Untersuchungsausschuss erhoben wurden (*Wolf*, ZParl 2005, 876, 885 f.).

Schlussbetrachtung

Durch die Kombination von grundsätzlicher Aussagepflicht, Auskunftsverweigerungsrecht im Ausnahmefall und Notifizierungspflicht gegenüber der Staatsanwaltschaft würde zweierlei erreicht: Der strafrechtlichen Selbstbezichtigungsfreiheit wäre Rechnung getragen. Zugleich könnten die Untersuchungsausschüsse geladene Zeugen ausführlicher vernehmen und müssten nicht befürchten, ständig – und zwar immer dann, wenn es interessant wird – mauernden Betroffenen gegenüberzustehen. Sollten die geladenen Zeugen sich dennoch im Einzelfall auf ihr Auskunftsverweigerungsrecht berufen, würde dies auf eine Verantwortung besonderer Brisanz hindeuten. Der politische Gegner könnte sodann versuchen, die Aufmerksamkeit auf diesen Umstand zu lenken, womit die politische Schlagkraft von Untersuchungsausschüssen auch in diesen Szenarien gewährleistet wäre.

AUTOR*INNEN

Julian Craven
Julian Craven ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Völkerrecht (Prof. Dr. Stefan Talmon) an der Universität Bonn.
Marten Franke
Marten Franke ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht (Prof. Dr. Klaus F. Gärditz) an der Universität Bonn.

EMPFOHLENE ZITATION

Craven, Julian; Franke, Marten: Amri-Untersuchungsausschuss in der Sackgasse: Für eine Reform des Auskunftsverweigerungsrechts, Verfassungsblog, 24.05.2019, doi: 10.17176/20190524-172059-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20190524-172059-0.