

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Tobias Matthias Peterka, Dr. Christina Baum, Dr. Malte Kaufmann, Edgar Naujok, Dr. Harald Weyel, Jan Wenzel Schmidt, Kay-Uwe Ziegler und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Transparenz in Verfahren vor Untersuchungsausschüssen und der Strafverfolgung im Zusammenhang mit Falschaussagen vor Untersuchungsausschüssen

A. Problem

Für das Parlament ist das Untersuchungsrecht nicht nur eines der „wichtigsten Rechte“ (BVerfG, Beschluss vom 17.06.2009 – 2 BvE 3/07 – juris Rn. 105), der Informationsbeschaffung, sondern auch das effizienteste Mittel. Ein Unikum, weil der Ausschuss eigenständig Beweise erheben darf.

Durch den Verweis auf die Strafverfahrensvorschriften kann der Untersuchungsausschuss alle dort bezeichneten Beweismittel und vorgesehenen Möglichkeiten der Beweisbeschaffung und Beweissicherung einsetzen (Dürig/Herzog/Klein GG Art. 44 Rn. 206).

Die Beweiserhebung erfolgt in Untersuchungsausschüssen in „öffentlicher Verhandlung“ nach Art. 44 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) beziehungsweise in „öffentlicher Sitzung“ nach § 13 Abs. 1 S. 1 des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz – PUAG). Die Bedeutung des Öffentlichkeitsgrundsatzes reicht im Untersuchungsverfahren weiter als im Strafverfahren (OVG Berlin, Beschluss vom 27.08.2001 – 2 S 5.01 – juris Rn. 2f.; Dürig/Herzog/Scholz/Klein GG Art. 44 Rn. 173). Der Öffentlichkeitsgrundsatz im Untersuchungsverfahren besitzt Verfassungsrang (Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG) und eine zentrale Bedeutung im demokratischen Parlamentarismus. Insbesondere bei Kontroll- bzw. Missstandsenqueten kommt ihm ein „besonderer Stellenwert“ zu (BVerfG Beschluss vom 17.06.2009 – 2 BvE 3/07 – juris Rn. 134; BVerfG, Beschluss vom 01.10.1987 – 2 BvR 1178/86, 2 BvR 1179/86, 2 BvR 1191/86 – juris Rn. 112). Im Strafprozess dient der Öffentlichkeitsgrundsatz primär der Kontrolle des Verfahrensgangs durch die Allgemeinheit. Das Strafverfahren kann seinen Zweck – Feststellung von individueller Schuld und deren Sühne unter generalpräventiven Aspekten – auch ohne Öffentlichkeit erreichen. Nicht möglich ist das aber beim Untersuchungsverfahren. Dort soll gerade vor den Augen der Öffentlichkeit politisch-parlamentarische Verantwortung geklärt werden: Letztlich wird die ganze Untersuchung für die Öffentlichkeit veranstaltet. Dem Faktor Öffentlichkeit maß Max Weber bereits bei seiner Konzeption des Untersuchungsrechts eine grundlegende, über das Strafverfahren hinausgehende Bedeutung zu. Er erachtete sie als unverzichtbar für die

„durch effektive Parlamentskontrolle erzwungene Publizität der Verwaltung“. Deshalb gehört die Öffentlichkeit der Beweiserhebungen zu den Essentialia der parlamentarischen Untersuchung (Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung „Öffentlichkeitsgrundsatz der Beweisaufnahme und Geheimnisschutz im Untersuchungsausschuss – Zur Reichweite einer Aussagegenehmigung bei besonderen Verschwiegenheitspflichten“, WD 3 – 3000 – 189/09, S. 10) und damit zum Wesenskern des Untersuchungsrechts (Löwer Jura 1985, 358 (364)). Nur sie ermöglicht einen Druck durch und zugleich auf die öffentliche Meinung – ohne diesen Druck hinge die Enquete in der Luft. So flankiert der Öffentlichkeitsgrundsatz auch das Minderheitsrecht (Masing Der Staat 27, 273 (286) m. w. N.).

Die Öffentlichkeit, auf die das Untersuchungsverfahren verfassungsrechtlich wie auch politisch abzielt, stellen Journalisten her: Nur durch ihre Berichterstattung erfährt die Bevölkerung von der Beweisaufnahme. Nur durch diese Berichtsöffentlichkeit können Sachverhalte, die die Untersuchung zu Tage fördert, Eingang in den Prozess der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung finden. Ohne Medien wäre der Verfahrenszweck von Untersuchungsausschüssen nicht erreichbar: die Publizität.

Ton- und Filmaufnahmen sowie Ton- und Bildübertragungen bei Sitzungen zur Beweisaufnahme sind nach § 13 Abs. 1 S. 2 PUAG ausdrücklich verboten. Zwar steht dieses Verbot unter Erlaubnisvorbehalt, doch bedarf die Erlaubnis die Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder sowie der Zustimmung der zu vernehmenden oder anzuhörenden Personen (§ 13 Abs. 1 S. 4 PUAG).

§ 13 Abs. 1 S. 1 und 3 PUAG entspricht somit in seinen Folgen § 169 S. 2 GVG. Die Norm verbietet während der „Verhandlung“ Ton und Filmaufnahmen. Zweck der Vorschrift ist, den Belangen des Persönlichkeitsschutzes, den Erfordernissen eines fairen Verfahrens und der Wahrheitsfindung Rechnung zu tragen (BVerfG, Urteil vom 24.01.2001 – 1 BvR 2623/95, 1 BvR 622/99 – juris Ziffer 5 f.). Das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt nach § 13 Abs. 1 S. 1 und 4 PUAG ist unter dem Aspekt des Persönlichkeitsschutzes der vernehmenden oder anzuhörenden Person verfassungsgemäß und daher grundsätzlich beizubehalten.

Gleichwohl ist die Regelung äußerst kritisch zu sehen (Morlok in Dreier GG Art. 44 Rn. 42; ders. RuP 2000, 208 (212 f.); vgl. auch Bräcklein ZRP 2003, 348 ff.; dies. Investigativer Parlamentarismus, 327 ff.; dies. FS Meyer, 161 (170 ff.); Binder DVBl. 1985, 1112 (1116 ff.); Quaas/Zuck NJW 1988, 1873 (1876 f.)), weil sie die Erteilung der Erlaubnis für Bild- und Tonübertragung einer Beweisaufnahme von der Zustimmung der Mitglieder der Regierungsfractionen abhängig macht. Gerade bei Kontroll- bzw. Missstandsenqueten ist das höchst problematisch, weil die Regierungsfractionen in den seltensten Fällen ein Interesse an der öffentlichen Aufklärung ihrer möglicherweise fehlerbehafteten Entscheidungen haben werden. Das Interesse der Öffentlichkeit an der Bild- und Tonübertragung der Beweisaufnahme ist aber gerade bei Kontroll- bzw. Missstandsenqueten besonders hoch.

Ein Beispiel hierfür ist das staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren gegen den ehemaligen Bundesverkehrsminister Andreas Scheuer (CSU) und seinen damaligen Staatssekretär Gerhard Schulz wegen des Verdachts der uneidlichen Falschaussage vor dem Bundestagsuntersuchungsausschuss zur sog. Maut-Affäre im Jahre 2019 (www.lto.de/recht/nachrichten/n/ermittlungsverfahren-gegen-andreas-andi-scheuer-eingeleitet-pkw-maut). Es besteht der Anfangsverdacht, dass die Beschuldigten vor dem Untersuchungsausschuss bewusst wahrheitswidrig ausgesagt haben, nach ihrer Erinnerung habe es kein Angebot des designierten Mautbetreiberkonsortiums „Pasagon“ zur Verschiebung des Vertragsabschlusses auf einen Zeitpunkt nach dem zu erwartenden Urteil des Europäischen Gerichts-

hofs gegeben (s. o). Es geht im Kern darum, ob Manager des Konsortiums Scheuer und Scholz im November 2018 angeboten haben, mit der Unterzeichnung des Vertrages zu warten, bis der EuGH über eine Klage gegen die PKW-Maut entschieden hat (s. o). Scheuer bestritt das 2020 im Untersuchungsausschuss (s. o). Der Vertrag mit der Betreiberfirma wurde Ende 2018 unterschrieben. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) stellte jedoch mit Urteil vom 18.06.2019 – C-591/17 – fest, dass das deutsche Infrastrukturabgabegesetz in Verbindung mit der Steuerentlastung für inländische Autofahrer eine mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit darstellt und damit gegen die Grundsätze des freien Warenverkehrs und des freien Dienstleistungsverkehrs verstößt. Ein Tag später ließ Scheuer die Maut-Verträge kündigen (<https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/bund-kuendigt-vertraege-mit-betreibern-der-gescheiterten-pkw-maut>). In einem Schiedsverfahren erhielten die Konsortiumsfirmen Schadensersatz wegen der rechtswidrig gekündigten Verträge in Höhe von 243 Millionen Euro vom Bund (www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/pkw-maut-bund-schadensersatz-100.html). Diese Entschädigungssumme wurde durch Steuergelder beglichen. Da der Bürger in der Regel die Kosten bzw. die Lasten für Fehlentscheidungen in der Politik zu tragen hat, sollte er auch die Möglichkeit haben, sich ein eigenes Bild von Beweisaufnahmen in Untersuchungsausschüssen machen können.

Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass die vernehmenden bzw. anzuhörenden Personen durch den in der jetzigen Fassung des PUAG enthaltenen Erlaubnisvorbehalts des Ausschlusses der Übertragung von Bild und Tonaufnahmen im Beweisverfahren in ihrem Persönlichkeitsrecht verletzt sein können. Denn die zu vernehmende bzw. anzuhörende Person kann ein hohes Maß an Eigeninteresse an der Bild- und Tonübertragung haben, wenn dadurch z. B. eine Rehabilitierung ihrer Person in der öffentlichen Meinung möglich wird.

Problematisch erscheint das derzeit geltende Verbot mit Erlaubnisvorbehalt im PUAG aber auch mit Blick auf das Grundrecht der Berichterstattungsfreiheit von Presse und Rundfunk (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG).

Bislang stehen lediglich einem eindeutig begrenzten Personenkreis die vorläufigen und endgültigen Protokolle der Untersuchungsausschusssitzungen zur Bearbeitung zur Verfügung. Dazu gehören insbesondere die für den Untersuchungsausschuss benannten Mitarbeiter der Fraktionen, die Mitarbeiter des zuständigen Ausschusssekretariats, die Vertreter von beteiligten Bundes- und Landesbehörden sowie die Zeugen selbst und ihre möglichen Rechtsbeistände. Allgemein interessierten Zuhörern, der Hinterbliebenen von Opfern oder der Presse bleibt häufig nichts anderes übrig, als sich jahrelang während der stundenlangen bis teils tief in die Nacht andauernden Sitzungen eines Untersuchungsausschusses handschriftliche Notizen zu machen. Beispielhaft sei hier nur der Untersuchungsausschuss über den Terroranschlag auf dem Breitscheidplatz genannt, der mehr als drei Jahre bis zu seinem Abschluss benötigte. Der Öffentlichkeitsgrundsatz sowie das Grundrecht der Berichterstattungsfreiheit von Presse und Rundfunk gebieten hier eine Änderung der geltenden Gesetzeslage.

Nach der derzeit geltenden Rechtslage ist eine Vereidigung von Zeugen durch den Untersuchungsausschuss nach einfachem Recht nicht vorgesehen. Vor Inkrafttreten des PUAG war eine Zeugenvereidigung vor dem Untersuchungsausschuss nach überwiegender Meinung nach Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG in Verbindung mit den §§ 59 ff. der Strafprozessordnung (StPO) zulässig (Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung „Zeugenvereidigung im Untersuchungsausschuss und Wahlprüfungsausschuss“, WD 3 – 3000 – 189/09, S. 5). Nach dem derzeit geltenden § 162 Abs. 2 StGB ist ein Untersuchungsausschuss keine „zur Abnahme von Eiden zuständige Stelle“ (s. o.).

Wenn ein Zeuge vor dem Untersuchungsausschuss eine Falschaussage tätigt, macht er sich gemäß § 153 StGB wegen falscher uneidlicher Aussage strafbar. Das Strafmaß beträgt drei Monate bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe. Unberücksichtigt bleibt hier die Funktion des Zeugen. Die uneidliche Falschaussage nach § 153 StGB beinhaltet keine Erhöhung des Strafmaßes bei einer uneidlichen Falschaussage durch einen Amtsträger nach § 11 Abs. 1 StGB. Der Unrechtsgehalt einer uneidlichen Falschaussage durch einen Amtsträger wiegt deutlich höher als bei anderen Tätern und führt daher in der Regel auch zu einem erhöhten Strafmaß (sog. Unechte Amtsdelikte, z. B. Körperverletzung im Amt, § 340 StGB). Gleiches gilt für den Straftatbestand des Meineides nach § 154 StGB.

Der ehemalige Bundesverkehrsminister Andreas Scheuer (CSU) und sein damaliger Staatssekretär Gerhard Schulz waren zum Tatzeitpunkt Amtsträger nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b StGB. Amtsträger im Sinne des Gesetzes sind Minister der Bundesregierung (§ 1 BMinG; Fischer StGB § 11 Rn. 16) und Staatssekretäre (BGH, Urteil vom 06.09.2011 – 1 StR 633/19 – juris Rn. 102 ff.).

B. Lösung

Zur Lösung des Problems wird vorgeschlagen, das Untersuchungsausschussgesetz und das Strafgesetzbuch wie folgt zu ändern:

1. Einführung der Vereidigung von Zeugen durch den Untersuchungsausschuss,
2. Einführung einer Pflicht zur unverzüglichen Veröffentlichung von endgültigen Protokollen aus öffentlichen Beweisaufnahmesitzungen der Untersuchungsausschüsse nach Verfügbarkeit in den zuständigen Ausschusssekretariaten der Bundestagsverwaltung, spätestens mit Verteilung durch das entsprechende Ausschusssekretariat an die Fraktionen, auf der Internetseite des Deutschen Bundestages,
3. Änderung des Erlaubnisvorbehalts über die Zulassung von Ton- und Filmaufnahmen u. a. während der Beweiserhebung durch die Streichung der derzeit erforderlichen Zustimmung einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder,
4. Einführung eines unechten Amtsdeliktes mit dem Ziel der Strafmaßerhöhung bei Begehung einer uneidlichen Falschaussage und eines Meineides durch Amtsträger

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Durch die Einführung der zuvor genannten Änderung entstehen – über die unten im Abschnitt „Erfüllungsaufwand der Verwaltung“ benannten Ausgaben hinaus – keine weiteren Ausgaben für den Haushalt des Bundes.

E. Erfüllungsaufwand**E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger entsteht durch die vorgeschlagene Gesetzesänderung nicht.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Durch die vorgeschlagene Gesetzesänderung wird die Wirtschaft nicht mit Kosten belastet.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Durch die vorgeschlagene Änderung des PUAG entsteht durch die Einführung einer Pflicht zur unverzüglichen Veröffentlichung von endgültigen Protokollen aus öffentlichen Beweisaufnahmesitzungen ein Erfüllungsaufwand bei der Verwaltung des Bundes, der jedoch gering sein dürfte. Die Veröffentlichung der Protokolle kann online vorgenommen werden, was mit einem geringen Aufwand in personeller als auch finanzieller Hinsicht möglich ist.

F. Weitere Kosten

Keine.

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Transparenz in Verfahren vor Untersuchungsausschüssen und der Strafverfolgung im Zusammenhang mit Falschaussagen vor Untersuchungsausschüssen

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Untersuchungsausschussgesetzes

Das Untersuchungsausschussgesetz in der Fassung vom 19. Juni 2001 (BGBl. I S. 1142), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3229) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem § 11 Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

„Die endgültigen Protokolle aus öffentlichen Beweisaufnahmesitzungen der Untersuchungsausschüsse werden unverzüglich nach Verfügbarkeit in den zuständigen Ausschussekretariaten der Bundestagsverwaltung, spätestens mit Verteilung durch das entsprechende Ausschussekretariat an die Fraktionen, auf der Internetseite des Deutschen Bundestages veröffentlicht.“

2. In § 13 Absatz 1 Satz 4 werden die Wörter „einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder sowie“ gestrichen.
3. Dem § 24 wird folgender Absatz 7 angefügt:
„(7) § 59 StPO ist entsprechend anzuwenden.“

Artikel 2

Änderung des Strafgesetzbuches

Das Strafgesetzbuch in der Fassung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 30. Juni 2024 (BGBl. I Nr. 255) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

- a) Nach der Angabe zu § 340 wird folgende Angabe eingefügt:

„§ 341 Falsche uneidliche Aussage im Amt“.

- b) Nach der Angabe zu § 341 wird folgende Angabe eingefügt:

„§ 342 Meineid im Amt“.

2. § 162 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Die §§ 153, 154 und 157 bis 160 sowie 341 bis 342 sind auch auf falsche Angaben vor einem Untersuchungsausschuss eines Gesetzgebungsorgans des Bundes oder eines Landes anzuwenden.“

3. § 341 wird wie folgt gefasst:

„§ 341

Falsche uneidliche Aussage im Amt

(1) Ein Amtsträger, der während der Ausübung seines Dienstes oder in Beziehung auf seinen Dienst eine uneidliche Falschaussage begeht, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.

(2) In minder schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe nicht unter drei Monaten.“

4. § 342 wird wie folgt gefasst:

„§ 342

Meineid im Amt

(1) Ein Amtsträger, der während der Ausübung seines Dienstes oder in Beziehung auf seinen Dienst eine vor Gericht oder vor einer anderen zur Abnahme von Eiden zuständigen Stelle falsch schwört, wird mit Freiheitsstrafe nicht unter zwei Jahren bestraft.

(2) In minder schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 26.11.2024

Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Zweck des parlamentarischen Untersuchungsausschussverfahrens ist die „Aufklärung eines Sachverhalts zu politischen Zwecken“, so formuliert das Bundesverfassungsgericht (BVerfG Beschluss vom 17.06.2009 – 2 BvE 3/07 – juris Rn. 111; BVerwG, Beschluss vom 02.09.2019 – 6 VR 2.19, BeckRS 2019, 21242 Rn. 31). Dabei gehe es „vor allem um die Wahrnehmung der Kontrollfunktion des Parlaments.“

Diese Kontrollfunktion prägt das parlamentarische Regierungssystem. In ihm hat das Parlament die Aufgabe, Regierung und Verwaltung zu kontrollieren: Der Gewaltenteilungsgrundsatz zielt auf eine „Mäßigung der Staatsgewalt“ durch eine politische Machtverteilung – das Ineinandergreifen der drei Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative.

Die Kontrollfunktion folgt auch aus dem Demokratieprinzip. Aus ihm fließt die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament. Der „Grundsatz der Volkssouveränität“ (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) lege fest, so das Bundesverfassungsgericht, dass „der Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft“ nicht nur bestimmt werde durch die Wahl des Parlaments, die vom Parlament beschlossenen Gesetze und die grundsätzliche Weisungsgebundenheit der Verwaltung gegenüber der Regierung, sondern „auch durch den parlamentarischen Einfluss auf die Politik der Regierung.“ (BVerfG, Urteil vom 21.10.2014 – 2 BvE 5/11, BeckRS 2014, 57205 Rn. 12). Im Lichte der Kontrollfunktion des Parlaments zählen parlamentarische Untersuchungsausschüsse heute „zu den ‚Essentialen des demokratischen Prinzips‘, das Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG für die verfassungsgemäße Ordnung in den Ländern fordert.“ (BVerwG, Beschluss vom 13.08.1999 – 2 VR 1/99 – juris Rn. 25; BVerwG, Urteil vom 19.05.1988 – 7 C 37/87 – juris Rn. 17).

Das Untersuchungsrecht ist eine Art Scheinwerfer, den die Verfassung in erster Linie für die Opposition bereithält, um im Dunkeln liegende Sachverhalte des Handelns der Regierung und ihre nachgeordneten Bereiche auszuleuchten. Im Untersuchungsausschuss hat man, wie in keinem anderen parlamentarischen Gremium die Chance, ein Problembewusstsein dadurch zu erzielen, dass ein Vorgang intensiv von allen Seiten beleuchtet wird (Stadler in Waldhoff/Gärditz, PUAG (Untersuchungsausschussgesetz), 1. Auflage 2015, Anhang I S. 449).

Die Medienberichterstattung über eine Reihe von Untersuchungsausschüssen hat bereits in der Vergangenheit für ein entsprechendes „Problembewusstsein“ in der öffentlichen Meinung gesorgt:

- Untersuchungsausschuss im Deutschen Bundestag 20. Wahlperiode „Abzug der Bundeswehrtruppen aus Afghanistan“ (seit 2022)
- Untersuchungsausschuss im Deutschen Bundestag 20. Wahlperiode „Atomausstieg“ (seit 2024)
- Untersuchungsausschuss im Deutschen Bundestag 19. Wahlperiode „Wirecard“ (2020-2021)
- Untersuchungsausschuss im Deutschen Bundestag 19. Wahlperiode „PKW-Maut“ (2019-2021)
- Untersuchungsausschuss im Deutschen Bundestag 19. Wahlperiode „Anschlag auf dem Berliner Breitscheidplatz“ (2018–2021),

Der Untersuchungsausschuss ist mithin ein zentrales Instrument der politischen Willensbildung.

Die derzeitige Regelung in § 13 PUA, wonach die Bild- und Tonübertragung von der Zustimmung von Zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder abhängig ist, erschwert in erheblichem Maße die Informationsbeschaffung für den Bürger über möglicherweise rechtswidrige bzw. strafrechtlich relevante Handlungen der Regierung und beeinflusst damit massiv die politische Willensbildung in der Bevölkerung sowie ganz konkret Wahlentscheidun-

gen. Die mediale Berichterstattung wird unnötig erschwert. Diese Intransparenz ist geeignet, das Vertrauen der Bürger in die Demokratie nachhaltig zu erschüttern.

Gleiches gilt für die fehlende unverzügliche Veröffentlichung von endgültigen Protokollen aus öffentlichen Beweisaufnahmesitzungen.

Der Fall Scheuer führt nur allzu deutlich vor Augen, dass der Bürger als Steuerzahler immer unmittelbarer Träger der Lasten von politischen Fehlentscheidungen ist und damit besonderes Interesse an der Arbeit von Untersuchungsausschüssen hat.

Die parlamentarische Kontrollfunktion des Untersuchungsausschussverfahrens kann nur effektiv ausgeübt werden, wenn Zeugen vor dem Untersuchungsausschuss mit empfindlichen Strafen zu rechnen haben, wenn sie falsch aussagen. Es muss im Verfahren vor dem Untersuchungsausschuss möglich sein, eine Vereidigung des Zeugen vorzunehmen, insbesondere, wenn Unstimmigkeiten in der Aussage den Schluss auf eine Falschaussage vermuten lassen. Kontrolle setzt Autorität voraus, die durch die vorgeschlagenen Strafverschärfungen für Amtsträger bei Falschaussage vor dem Untersuchungsausschuss geschaffen werden. Die vorgeschlagenen Änderungen des StGB sind notwendig, um die parlamentarische Kontrolle zu stärken. Am Ende eines Untersuchungsausschusses steht eben nicht nur ein Bericht, sondern die Wahrnehmung der Öffentlichkeit auf die Funktionsfähigkeit der Demokratie. Diese gilt es zu schützen und zu stärken. Das staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren gegen den ehemaligen Bundesverkehrsminister Scheurer und seinen Staatssekretär führen die Schwächen des Untersuchungsausschussverfahrens deutlich vor Augen: Die bestehende Rechtslage war nicht geeignet, die Beschuldigten von einer möglichen Falschaussage abzuhalten.

Die vorgeschlagenen Änderungen sind mithin notwendig, damit das Untersuchungsausschussverfahren das „schärfste Geschütz“ parlamentarischer Kontrolle (Günther/Seiler, NStZ 1993, 305, 306) bleibt und der politische Willensbildungsprozess nicht einseitig von den Regierungsfractionen bestimmt wird.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Wesentlicher Inhalt des Entwurfs ist die Einführung einer Pflicht zur unverzüglichen Veröffentlichung der endgültigen Protokolle aus öffentlichen Beweisaufnahmesitzungen.

Schließlich soll auch eine Änderung des Erlaubnisvorbehalts über die Zulassung von Ton- und Filmaufnahmen u. a. während der Beweiserhebung durch die Streichung der derzeit erforderlichen Zustimmung einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder umgesetzt werden.

Mit der vorgeschlagenen Änderung im StGB soll eine Vereidigung von Zeugen durch den Untersuchungsausschuss und ein unechtes Amtsdelikt mit dem Ziel der Strafmaßberhöhung bei Begehung einer uneidlichen Falschaussage und eines Meineides durch Amtsträger eingeführt werden.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt für die hier vorgesehenen Änderungen im Strafrecht aus den Kompetenztiteln des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Artikel 72 Abs. 1 des Grundgesetzes.

Die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung gemäß Artikel 72 Abs. 1 GG ist insbesondere zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit gegeben. Der angestrebte Schutz kann nur durch eine bundeseinheitliche Regelung erreicht werden.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die vorgesehenen Änderungen des PUAG ergibt sich aus der Gesetzgebungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Entwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

Durch die Gesetzesänderungen werden für die Öffentlichkeit Untersuchungsausschussverfahren transparenter und dadurch das Vertrauen in die Demokratie gestärkt.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Untersuchungsausschussgesetzes):

Zu Nummer 1 (§ 11):

Mit der vorgeschlagenen Änderung soll eine Pflicht zur unverzüglichen Veröffentlichung der endgültigen Protokolle aus öffentlichen Beweisaufnahmesitzungen der Untersuchungsausschüsse eingeführt werden. „Unverzüglich“ bedeutet nach Verfügbarkeit in den zuständigen Ausschusssekretariaten der Bundestagsverwaltung, spätestens aber mit der Verteilung durch das entsprechende Ausschusssekretariat an die Fraktionen. Die Veröffentlichung soll auf der Internetseite des Deutschen Bundestages vorgenommen werden.

Bewusst differenziert wird einerseits zwischen vorläufigen und endgültigen Protokollen sowie andererseits zwischen Beweisaufnahme- und Beratungssitzungen. Letztere sind gemäß § 12 Absatz 1 PUAG nicht öffentlich und sollen das auch bleiben. Über die Art der Protokollierung der Beratungen entscheidet der Untersuchungsausschuss laut § 11 Absatz 3 PUAG sowieso separat. Es geht opportun also lediglich um die Protokolle der Beweisaufnahmesitzungen. Überdies ist der Unterschied zwischen vorläufigen und endgültigen Protokollen relevant, weil erst in der endgültigen Fassung noch Korrekturen, Stellungnahmen und dergleichen von den Zeugen enthalten sind sowie genug Zeit für die Lektorierung seitens der Bundestagsverwaltung bestand. Die dadurch bedingte Verzögerung von etwas mehr als 14 Tagen, die Frist von exakt zwei Wochen geht aus § 26 Absatz 2 Satz 2 PUAG hervor, ist in einer Gesamtschau zu vernachlässigen. Obsolet ist es auch fast schon zu erwähnen, dass die vorgeschlagene Änderung nur auf die öffentlichen Teile bzw. Protokolle der Beweisaufnahmesitzungen abzielt, selbsterklärend jedoch nicht auf nicht öffentliche oder gar eingestufte Formate.

In der parlamentarischen Praxis der Vergangenheit war es üblich, dass erst ganz am Ende der Untersuchungsausschüsse die endgültigen Protokolle der öffentlichen Beweisaufnahmesitzungen als Anlagen zum Abschlussbericht veröffentlicht werden. Zwischen den einzelnen Sitzungen gerade vom Beginn der Untersuchung bis zum Zeitpunkt des Abschlusses des Ausschusses liegen teils mehrere Jahre. Diese lange Wartezeit würde künftig entfallen, zumal die Protokolle inhaltlich nach Ablauf der obigen zwei Wochen sowieso nicht mehr geändert werden (dürfen) und einfach nur auf der Internetseite des Deutschen Bundestages zur Verfügung gestellt werden müssten.

Zu Nummer 2 (§ 13):

Mit der vorgeschlagenen Änderung soll auch eine Änderung des Erlaubnisvorbehalts über die Zulassung von Ton- und Filmaufnahmen u. a. während der Beweiserhebung durch die Streichung der derzeit erforderlichen Zustimmung einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder umgesetzt werden.

Zu Nummer 3 (§ 24):

Die Anwendung der Vorschriften über den Meineid wird in das PUAG eingeführt. Eine Befugnis zur Zeugenvereidigung bestand im Rahmen des Art. 34 Abs. 3 Weimarer Reichsverfassung (WRV). Die Bezugnahme nach Art. 34 Abs. 3 WRV auf die Vorschriften der StPO wurde nur eingefügt, um das Recht der Zeugenvereidigung hinzuzufügen (BVerfG Urteil vom 17.07.1984 – 2 BvE 11/83, 2 BvE 15/83 – juris, Rn. 105). Auch vor Inkrafttreten des PUAG war eine Zeugenvereidigung vor dem Untersuchungsausschuss nach überwiegender Meinung nach Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG in Verbindung mit den §§ 59 ff. der Strafprozessordnung zulässig.

Das PUAG in der aktuell geltenden Fassung sieht keine Vereidigung von Zeugen vor. Der Gesetzgeber hat diese Entscheidung wie folgt begründet:

„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.“ (BT-Drs. 14/5790 S. 9).

Die Argumentation des Gesetzgebers greift nicht durch. Denn im Gegensatz zum Untersuchungsausschussverfahren gibt es im Strafverfahren die Möglichkeit der Vereidigung. Hierbei ist irrelevant, ob diese Möglichkeit in der Praxis genutzt wird. Denn die Tatsache, dass das Gericht eine Vereidigung vornehmen kann, ist für viele Zeugen Anlass, von einer Falschaussage Abstand zu nehmen. Insofern ist die Vereidigung für die Durchsetzung parlamentarischer Kontrolle notwendig und erhöht ihre Effizienz entscheidend.

Zu Artikel 2 (Änderung des Strafgesetzbuches):

Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht):

Durch das Einfügen der §§ 341 und 342 ist die Inhaltsübersicht entsprechend anzupassen.

Zu Nummer 2 (§ 162):

Durch die vorgeschlagene Änderung des § 162 wird die Strafbarkeit des Meineids (§ 154) vor einem Untersuchungsausschuss eingeführt. Denn nach der geltenden Fassung des § 162 gibt es einen gem. § 154 strafbaren Meineid vor einem Untersuchungsausschuss nicht (StGH Hessen, Urteil vom 16.11.2011 – P.St. 2323).

Zu Nummer 3 (§ 341):

Da in Untersuchungsausschüssen in der Regel eine Vielzahl von Amtsträgern als Zeugen aussagen, ist es zielführend, das Strafdelikt der uneidlichen Falschaussage im Amt einzuführen. Begeht ein Amtsträger eine uneidliche Falschaussage wiegt dies schwerer, weil er in der Öffentlichkeit aufgrund seines Amtes ein hohes Maß an Vertrauen und damit grundsätzlich eine höhere Glaubwürdigkeit genießt. Die Rechtstreue wird bei einem Amtsträger vorausgesetzt.

Zu Nummer 4 (§ 342):

Mit der vorgeschlagenen Änderung wird der Straftatbestand des Meineides im Amt in das Gesetz eingeführt. Der Unrechtswert der Begehung eines Meineides durch einen Amtsträger wiegt besonders schwer und muss sich daher auch im Strafmaß widerspiegeln.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten):

Die Norm regelt das Inkrafttreten.