

Gutachtliche Stellungnahme
zu den Voraussetzungen einer genügenden Entschuldigung
von Zeugen in einem Untersuchungsausschuss-Verfahren,
die sich auf ihre Zugehörigkeit zu einer Corona-Risikogruppe berufen

I. Auftrag

Der Präsident des Abgeordnetenhauses hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst aufgrund einer entsprechenden Bitte des 2. Untersuchungsausschusses der 18. WP („BER II“) beauftragt zu prüfen, welche Voraussetzungen für ordnungsgemäß geladene Zeugen erfüllt sein müssen, um ihr Nichterscheinen vor dem Untersuchungsausschuss aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Corona-Risikogruppe genügend zu entschuldigen.

Hintergrund für die Fragestellung ist die von dem 2. Untersuchungsausschuss in Anbetracht der Corona-Krise geübte Praxis, wonach den betreffenden Zeugen aufgrund ihres Vorbringens, sie gehörten einer Corona-Risikogruppe an, die Vernehmung zu einem späteren Zeitpunkt in Aussicht gestellt wurde. Aus Gründen der Rechtssicherheit begehrt der Ausschuss nunmehr Auskunft, welche Darlegungslast die Zeugen im Hinblick auf die behauptete Zugehörigkeit zu einer „Risikogruppe“ trifft, damit der Ausschuss nicht nur berechtigt, sondern im Sinne einer „genügenden Entschuldigung“ auch dazu verpflichtet ist, von einer Vernehmung bzw. der Verhängung von Ordnungsmitteln abzusehen.

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Abgeordnetenhauses, eines seiner Organe oder der Abgeordnetenhausverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Leitung der Abteilung Wissenschaftlicher Dienst.

II. Gutachten

Nach dem Untersuchungsausschussgesetz (UntAG)¹ ist ein Untersuchungsausschuss des Abgeordnetenhauses grundsätzlich berechtigt, Zeugenladungen vorzunehmen. Die entsprechenden Vorschriften lauten:

§ 22

Ladung der Zeugen

Zeugen sind verpflichtet, auf Ladung des Untersuchungsausschusses zu erscheinen. In der Ladung sind die Zeugen über das Beweisthema zu unterrichten, über ihre Rechte zu belehren und auf die gesetzlichen Folgen des Ausbleibens sowie darauf hinzuweisen, dass sie einen anwaltlichen Beistand zu der Vernehmung hinzuziehen dürfen.

§ 23

Folgen des Ausbleibens von Zeugen

(1) Erscheinen ordnungsgemäß geladene Zeugen nicht, so kann der Untersuchungsausschuss ihnen die durch ihr Ausbleiben verursachten Kosten auferlegen sowie bei dem Landgericht Berlin die Festsetzung eines Ordnungsgeldes von bis zu 10 000 Euro und ihre zwangsweise Vorführung beantragen. § 135 Satz 2 der Strafprozessordnung ist anzuwenden. Im Falle wiederholten Ausbleibens kann das Ordnungsmittel mehrfach beantragt werden. Die Vollstreckung des Ordnungsmittels wird auf Antrag des Untersuchungsausschusses, nach Beendigung des Untersuchungsverfahrens auf Antrag der Präsidentin oder des Präsidenten des Abgeordnetenhauses, vom Gericht unmittelbar veranlasst.

(2) Maßnahmen nach Absatz 1 unterbleiben, wenn die Zeugen ihr Ausbleiben rechtzeitig genügend entschuldigen. Wird das Ausbleiben nachträglich genügend entschuldigt, so ist die Aufhebung von nach Absatz 1 angeordneten Maßnahmen zu bewirken, wenn die Zeugen glaubhaft machen, dass sie an der Verspätung kein Verschulden trifft.

¹ Vom 13. Juli 2011 (GVBl. S. 330), geändert durch Art. 2 Nr. 2 des Gesetzes vom 4. April 2016 (GVBl. S. 150).

A. Ordnungsgemäße Ladung

Die Beantragung von Ordnungsmitteln gegen säumige Zeugen (§ 23 Abs. 1 UntAG) sowie das Erfordernis einer „genügenden Entschuldigung“ des Zeugen (§ 23 Abs. 2 Satz 1 UntAG) zur Vermeidung solcher Ordnungsmittel setzt eine ordnungsgemäße Ladung des betreffenden Zeugen voraus.

Daher ist zunächst zu prüfen, ob Sitzungen von Ausschüssen des Abgeordnetenhauses wegen der herrschenden Corona-Pandemie derzeit grundsätzlich zulässig sind.

Nach der geltenden SARS-CoV-2-Infektionsschutzverordnung² (im Folgenden: Verordnung) sind Sitzungen des Abgeordnetenhauses und seiner Ausschüsse – mithin auch Sitzungen von Untersuchungsausschüssen – auch unter den Bedingungen der derzeit herrschenden Corona-Pandemie grundsätzlich zulässig.³ Das ergibt sich aus § 6 Abs. 3 Nr. 3 der Verordnung, wonach einige der in der Verordnung geregelten Einschränkungen für Sitzungen des Abgeordnetenhauses und seiner Ausschüsse nicht gelten. So sind die genannten Veranstaltungen von den Pflichten aus § 2 (Schutz- und Hygienekonzept) und § 3 (Anwesenheitsdokumentation) der Verordnung nach § 2 Abs. 4 und § 3 Abs. 3 i. V. m. § 6 Abs. 3 Nr. 3 der Verordnung ausgenommen.⁴ Auch die in § 6 Abs. 2 der Verordnung genannten Personenobergrenzen bei Veranstaltungen in geschlossenen Räumen gelten nach § 6 Abs. 3 Nr. 3 der Verordnung nicht für Sitzungen des Abgeordnetenhauses und seiner Ausschüsse. Solche Veranstaltungen sind demnach nicht nur zulässig, sondern können unter erleichterten Voraussetzungen durchgeführt werden.

Sofern die in § 22 Satz 2 UntAG genannten Voraussetzungen erfüllt sind, liegt eine ordnungsgemäße Ladung vor. Das Nichterscheinen von Zeugen in der Sitzung bedarf daher einer „genügenden Entschuldigung“.

² SARS-CoV-2-Infektionsschutzverordnung vom 23. Juni 2020 (GVBl. S. 562), geändert durch Verordnung vom 26. Juni 2020 (GVBl. S. 570), neugefasst durch Verordnung vom 21. Juli 2020 (GVBl. S. 625); vgl. auch Abghs-Drs. 18/2847.

³ Die SARS-CoV-2-Infektionsschutzverordnung ersetzt die SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung vom 22. März 2020 (GVBl. S. 220), von deren Veranstaltungs- und Versammlungsverbot u. a. das Abgeordnetenhaus und seine Ausschüsse gemäß § 1 Abs. 2 ausgenommen waren.

⁴ Vgl. Vermerk Abghs II D vom 3. Juli 2020 „Veranstaltungen im Gebäude des Abgeordnetenhauses im Rahmen der SARS-CoV-2-Infektionsschutzverordnung“, S. 5.

B. Genügende Entschuldigung der Zeugen

Nach § 23 Abs. 2 Satz 1 UntAG unterbleibt die Beantragung von Ordnungsmaßnahmen, wenn die Zeugen ihr Ausbleiben rechtzeitig genügend entschuldigen.

Das Untersuchungsausschussgesetz enthält keine Legaldefinition des unbestimmten Rechtsbegriffs „genügende Entschuldigung“. Daher ist für die Auslegung auf die Gesetzesmaterialien sowie Literatur und Rechtsprechung zurückzugreifen.

§ 23 UntAG orientiert sich an der ähnlich lautenden Vorschrift des § 21 PUAG.^{5 6} Danach ist der Zeuge „genügend“ nur entschuldigt, wenn ihm bei Würdigung aller Umstände das Erscheinen nicht zugemutet werden kann.⁷ Dabei ist die grundsätzliche Wertung zu beachten, dass private und auch berufliche Pflichten gegenüber der staatsbürgerlichen Pflicht, als Zeuge vor einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss zu erscheinen, nachrangig sind.⁸ Daher sind prinzipiell nur besonders dringende berufliche und private Hinderungsgründe anzuerkennen.⁹

Ob die Entschuldigung genügend ist, hat die zur Vernehmung befugte Stelle, hier der Untersuchungsausschuss, nach den Umständen des Einzelfalls zu beurteilen.¹⁰ Eine genügende Entschuldigung setzt zumindest voraus, dass der Ausschuss „keinen Anlass sieht, an der Richtigkeit der vorgebrachten Gründe zu zweifeln.“¹¹

Der hier zu beurteilende Entschuldigungsgrund „Zugehörigkeit zu einer Corona-Risikogruppe“ war – soweit ersichtlich – bislang nicht Gegenstand der Rechtsprechung. Von den anerkannten Entschuldigungsgründen¹² kommt zunächst Vernehmungsunfähigkeit aufgrund von Krankheit in Betracht. Sofern der Zeuge nicht vorträgt, selbst mit dem Corona-Virus infiziert zu sein, steht aber eine „Krankheit“ seiner Vernehmung nicht entgegen. Vielmehr handelt es sich in diesem Fall um eine vorbeugende Schutzmaßnahme im Interesse des Zeugen, seiner Angehörigen und der übrigen Sitzungsteilnehmer.

⁵ Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz – PUAG) vom 19. Juni 2001 (BGBl. I S. 1142), geändert durch Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes vom 5. Mai 2004 (BGBl. I S. 718).

⁶ Abghs-Drs. 16/4221, S. 18.

⁷ *Georgii*, in Waldhoff/Gärditz, PUAG (Untersuchungsausschussgesetz) 1. Auflage 2015, PUAG § 21 Rn. 10 m. w. Nachw. (zitiert nach beck-online); vgl. zu § 51 StPO *Bader*, in: Hannich (Hrsg.), *Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung*, 8. Aufl. 2019, StPO § 51 Rn. 11.

⁸ *Glauben*, in *Glauben/Brockner*, *Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern*, 3. Aufl. 2016, § 21 PUAG Rn. 10, S. 617 m. w. Nachw.

⁹ Vgl. *Glauben*, a.a.O.

¹⁰ Vgl. *Peters*, *Untersuchungsausschussrecht*, 2. Aufl. 2020, Rn. 765 (S. 339).

¹¹ So BGH, Beschluss vom 29.3.1995 – StB 10/95 – zu § 51 StPO, BeckRS 1995, 11884 Rn. 6 m. w. Nachw.; *Peters*, a.a.O.

¹² Vgl. dazu die Auflistung bei *Georgii*, a.a.O., PUAG § 21 Rn. 11 – 20.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Krisenstab Pandemie des Abgeordnetenhauses unter Berücksichtigung der SARS-CoV-2-Infektionsschutzverordnung (s. o.) bereichsspezifische Schutzvorkehrungen u. a. auch für Sitzungen von Untersuchungsausschüssen getroffen hat.¹³

Über die Umsetzung dieser Schutzvorkehrungen für seinen Sitzungen informiert der 2. Untersuchungsausschuss die Zeugen, indem er ihnen in der schriftlichen Ladung u. a. Folgendes mitteilt:

„Die Anzahl der im Sitzungssaal anwesenden Personen wird auf das zur Durchführung der Sitzung rechtlich und praktisch unumgängliche Maß beschränkt. Dies beinhaltet neben der Anwesenheit der Ausschussvorsitzenden und Ihrer Person sowie Ihres Rechtsbeistandes eine Reduzierung der Teilnehmerzahl auf jeweils einen Abgeordneten und Assistenten pro Fraktion sowie auf die verwaltungsseitig zur ordentlichen Abhaltung Ihrer Vernehmung unabkömmlichen Mitarbeiter des Hauses. Über den genannten Personenkreis hinaus erhalten externe Besucher grundsätzlich keinen Zutritt zu den Räumlichkeiten des Parlamentsgebäudes. Die vor dem Hintergrund des in § 9 UntAG Bln gesetzlich verankerten Grundsatzes der Öffentlichkeit im Untersuchungsausschussverfahren vorgesehene Anwesenheit von Medienvertretern soll mit Ihrem Einverständnis ausschließlich durch eine Übertragung via Videostream in eine hierfür geeignete Räumlichkeit des Hauses ermöglicht werden.

Ferner soll die Gesamtsitzungszeit unter Einbeziehung Ihrer Vernehmung – insofern abweichend von dem Umstand, dass das Gesetz eine zeitliche Limitierung von Untersuchungsausschusssitzungen grundsätzlich nicht vorsieht – auf eine maximale Dauer von sechs Stunden beschränkt werden. Darüber hinaus werden im Sitzungssaal im Vorfeld der Sitzung entsprechende Desinfektionsmaßnahmen durchgeführt. Im Hause ist zudem der freie Zugang zu Desinfektionsmitteln durch entsprechende Behältnisse im Eingangsbereich sowie in den sanitären Räumlichkeiten selbstverständlich gewährleistet.“¹⁴

Aufgrund dieser Schutzvorkehrungen – und sofern auch der einzuhaltende Mindestabstand zu anderen Menschen von 1,5 Metern (vgl. § 1 Abs. 2 Satz 1 der Verordnung) in Bezug auf den Zeugen gewährleistet ist, wovon hier ausgegangen wird –

¹³ Beschluss des Krisenstabs Pandemie des Abgeordnetenhauses vom 9.6.2020 für den Zeitraum 15.6.- 31.8.2020, Ziffern 7 – 9.

¹⁴ Aus der Ladung des Zeugen H. vom 20.5.2020.

ist das Erscheinen des Zeugen, soweit sich dieser lediglich auf die Zugehörigkeit zu einer Corona-Risikogruppe beruft, ohne das Hinzutreten weiterer gewichtiger Gründe nicht unzumutbar.

Ein solcher weiterer Grund könnte z. B. eine bestehende (Vor-) Erkrankung oder bei Zeugen, die nicht in Berlin wohnen, ihre Reiseunfähigkeit sein. Soweit die Reiseunfähigkeit allein mit der damit verbundenen möglichen Ansteckungsgefahr aufgrund einer Zug- oder Busfahrt begründet wird, kann der Ausschuss dem durch Verweis auf die Anreise mit dem eigenen Pkw oder per Taxi (gegen Kostenerstattung) entgegenzutreten. Es ist auch möglich, den Zeugen an dessen Wohnort zu vernehmen, ggf. kommissarisch durch den Vorsitzenden oder dessen Stellvertreter.¹⁵

Seine Hinderungsgründe muss der Zeuge stets ausdrücklich geltend machen¹⁶ und substantiieren.¹⁷ Zur Glaubhaftmachung einer Erkrankung genügt grundsätzlich die Vorlage eines privatärztlichen Attestes.¹⁸ Aus dem Attest muss zur Überzeugung des Ausschusses hervorgehen, dass und welche Gründe – trotz der o. g. Schutzmaßnahmen – der Vernehmung des Zeugen und/oder seiner Anreise entgegenstehen. Eine Bescheinigung der Arbeitsunfähigkeit reicht dafür nicht aus. Sie ist mit der Vernehmungsfähigkeit nicht gleichzusetzen, denn sie sagt nichts darüber aus, ob der Zeuge in der Lage ist, am Ort der Vernehmung zu erscheinen und auszusagen.¹⁹

Sieht der Ausschuss Anlass, an der Richtigkeit – oder Vollständigkeit – der vorgebrachten (und attestierten) Gründe zu zweifeln, so kann er eigene Ermittlungen im Freibeweisverfahren anstellen, z. B. beim Arzt telefonisch rückfragen.²⁰ Die Vorlage einer ärztlichen Bescheinigung stellt in der Regel eine konkludente Schweigepflichtsentbindung dar.²¹

¹⁵ *Glauben*, a.a.O.; *Georgii*, a.a.O., Rn. 11; vgl. auch BT-Drs. 17/14600, 50 - „NSU“.

¹⁶ *Glauben*, a.a.O., unter Hinw. auf BVerfG, Beschluss vom 30.9.2001, NJW 2002, 955.

¹⁷ *Georgii*, a.a.O., Rn. 21; *Peters*, a.a.O., Rn. 768 (S. 340).

¹⁸ *Peters*, a.a.O., Rn. 768 (S. 340); *Pieper/Spoerhase*, Untersuchungsausschussgesetz 1. Auflage 2012, PUAG § 21 Rn. 3 (zitiert nach beck-online).

¹⁹ *Georgii*, a.a.O., Rn. 13; KG Berlin, Beschluss v. 29.5.97 – 1 AR 631/97 - 5 Ws 330/97, BeckRS 1997, 14947 Rn. 4; OLG Saarbrücken, Beschluss vom 22.1.2007 – 5 W 8/07, NJOZ 2007, 5039, 5040 (zitiert nach beck-online); BFH, Beschluss vom 10.5.2012 – III B 223/11, BeckRS 2012, 95477 Rn. 9 m. w. Nachw.

²⁰ So zu § 51 StPO *Huber*, in: Graf (Hrsg.), BeckOK StPO mit RiStBV und MiStra, 36. Edition, Stand 01.01.2020, Rn. 8.

²¹ *Huber*, a.a.O.; der Beschluss OLG Schleswig vom 20.8.2007 – 2 Ws 343/07 (186/07), BeckRS 2008, 2821 Rn. 16, auf den verwiesen wird, bezieht sich jedoch auf den Angeklagten im Strafprozess.

Zu dem sehr allgemein gehaltenen ärztlichen Attest des Zeugen H. vom 8. Juni 2020, das dem Gutachtenauftrag beigelegt ist, wären Nachfragen zur Vernehmungs- und Reisefähigkeit wohl zulässig. Bestehen weiterhin Zweifel, so darf der Ausschuss die Vorlage eines amtsärztlichen Attestes verlangen. Dies dürfte aber erst nach wiederholten Absagen in Betracht kommen.²²

Hält der Ausschuss die Entschuldigung für rechtzeitig und genügend, trifft er üblicherweise einen entsprechenden Beschluss.²³

III. Zusammenfassung der Ergebnisse

Nach § 23 Abs. 2 Satz 1 UntAG hat die Beantragung von Ordnungsmaßnahmen gegen ordnungsgemäß geladene Zeugen durch einen Untersuchungsausschuss zu unterbleiben, wenn die Zeugen ihr Ausbleiben rechtzeitig genügend entschuldigen. Ein Zeuge ist „genügend“ nur entschuldigt, wenn ihm bei Würdigung aller Umstände das Erscheinen nicht zugemutet werden kann. Ob die Entschuldigung genügend ist, hat der Untersuchungsausschuss nach den Umständen des Einzelfalls zu beurteilen.

Aufgrund der vom 2. Untersuchungsausschuss vorgesehenen pandemiebedingten Schutzvorkehrungen ist das Erscheinen eines Zeugen allein aufgrund seiner durch ärztliches Attest bescheinigten Zugehörigkeit zu einer Corona-Risikogruppe ohne Hinzutreten weiterer gewichtiger Hinderungsgründe nicht unzumutbar. Solche weiteren Hinderungsgründe können z. B. eine (Vor-) Erkrankung des Zeugen und/oder seine Reiseunfähigkeit sein.

Zur Glaubhaftmachung einer Erkrankung genügt grundsätzlich die Vorlage eines privatärztlichen Attestes. Aus dem Attest muss zur Überzeugung des Ausschusses hervorgehen, dass und welche Gründe – trotz der vom Ausschuss vorgesehenen pandemiebedingten Schutzvorkehrungen – der Vernehmung des Zeugen und/oder seiner Anreise entgegenstehen.

Sieht der Ausschuss Anlass, an der Richtigkeit – oder Vollständigkeit – der vorgebrachten (und attestierten) Gründe zu zweifeln, so kann er eigene Ermittlungen im Freibeweisverfahren anstellen, z. B. beim Arzt telefonisch rückfragen, denn die Vorlage

²² *Peters*, a.a.O.; BGH, Beschluss vom 29.3.1995 – StB 10/95, - zu § 51 StPO, BeckRS 1995, 11884 Rn. 6; vgl. auch *Bader*, a.a.O.

²³ *Peters*, a.a.O.

einer ärztlichen Bescheinigung stellt in der Regel eine konkludente Schweigepflichtsentbindung dar.

Bestehen weiterhin Zweifel, so darf der Ausschuss die Vorlage eines amtsärztlichen Attestes verlangen. Dies dürfte aus Gründen der Verhältnismäßigkeit aber erst nach wiederholten Absagen des Zeugen in Betracht kommen.

* * *