

Gutachten
über einige Rechtsfragen hinsichtlich des
Ausschlusses der Öffentlichkeit durch einen Untersuchungsausschuss

Gliederung

	Seite
I. Auftrag	2
II. Gutachten	3
A. Zu Frage 1 a und b und Frage 4	3
1. Allgemeines	3
2. Voraussetzungen des § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 UntAG	5
3. Voraussetzungen des § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 UntAG	6
B. Zu Frage 1 d	7
1. Angehörige	7
2. Gefahr, in der Nachbarschaft erkannt zu werden	7
C. Zu Frage 1c	9
D. Zu Frage 2	10
E. Zu Frage 3	11
III. Ergebnisse	13

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.

I. Auftrag

Die Präsidentin des Abgeordnetenhauses hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst aufgrund einer entsprechenden Bitte des 1. Untersuchungsausschusses der 19. Wahlperiode – Neukölln II – vom 15. Dezember 2023 um die Erstellung eines Gutachtens zu folgenden Fragen gebeten:

1. Welche spezifischen Voraussetzungen nach § 9 Abs. 3 Nr. 1 und 2 UntAG müssen vorliegen, damit der Untersuchungsausschuss die Öffentlichkeit ausschließt?

Hier unter besonderer Berücksichtigung folgender Aspekte:

- a. Gibt es bestimmte Mindestanforderungen bei der Beurteilung zu beachten?
- b. Welche materiellen Anforderungen an eine Gefährdung des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit oder der Freiheit einer Zeugin bzw. eines Zeugen müssen vorliegen?
- c. Inwieweit sind vor dem Ausschluss der Öffentlichkeit mildere Mittel zu prüfen und welchen Ermessensspielraum hat der Ausschuss diesbezüglich bei der Berücksichtigung (bspw. Verhüllung oder Verkleidung; Sichtschutz, Unkenntlichmachung der Stimme; Ausschluss von Bild- und Tonaufnahmen; Ausklammern persönlicher Lebensumstände aus der Vernehmung)?
- d. Welche Rolle spielen bei der Beurteilung zum Ausschluss der Öffentlichkeit Angehörige von Zeuginnen und Zeugen (bspw. Lebenspartnerinnen und Lebenspartner, Kinder, Eltern) oder die Gefahr in der Nachbarschaft, (z. B. umliegenden Gewerbetreibenden) erkannt zu werden?

2. Reicht ein subjektives Gefahrenempfinden, eine Auskunftssperre im Melderegister von Wohnadresse und PKW oder die Wohnortnähe zu dem Ort des behandelten Tatgegenstandes für einen Ausschluss nach § 9 Abs. 3 Nr. 2 aus, oder muss die Gefahrenlage objektiv bestätigt werden, beispielsweise durch Behörden/Atteste o.ä.? Ist die Formulierung „zu besorgen“ so auszulegen, dass von tatsächlichen Anhaltspunkten ausgegangen werden muss?

3. Wie weit reicht die Einschätzungsprärogative des Ausschusses bei der Entscheidung zum Ausschluss der Öffentlichkeit?

4. Welche subjektiven und objektiven Kriterien sind in der Abwägung zwischen dem Grundsatz der Öffentlichkeit und den schützenswerten Interessen von Zeuginnen und Zeugen in welcher Form zu gewichten?

II. Gutachten

A. Zu Frage 1 a und b und Frage 4:

Welche spezifischen Voraussetzungen nach § 9 Abs. 3 Nr. 1 und 2 UntAG müssen vorliegen, damit der Untersuchungsausschuss die Öffentlichkeit ausschließt?

Hier unter besonderer Berücksichtigung folgender Aspekte:

- a. Gibt es bestimmte Mindestanforderungen bei der Beurteilung zu beachten?*
- b. Welche materiellen Anforderungen an eine Gefährdung des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit oder der Freiheit einer Zeugin bzw. eines Zeugen müssen vorliegen?*

Welche subjektiven und objektiven Kriterien sind in der Abwägung zwischen dem Grundsatz der Öffentlichkeit und den schützenswerten Interessen von Zeuginnen und Zeugen in welcher Form zu gewichten?

1. Allgemeines

Grundsätzlich erfolgt die Beweisaufnahme im Untersuchungsausschuss nach § 9 Abs. 1 Untersuchungsausschussgesetz¹ (UntAG) in öffentlicher Sitzung.

Die Voraussetzungen, unter denen eine Beweisaufnahme nicht öffentlich erfolgt, sind in § 9 Abs. 3 UntAG geregelt, der wie folgt lautet:

„Der Untersuchungsausschuss schließt die Öffentlichkeit aus, wenn

- 1. Umstände aus dem persönlichen Lebensbereich von Zeugen oder Dritten zur Sprache kommen, deren öffentliche Erörterung überwiegende schutzwürdige Interessen verletzen würde,*
- 2. eine Gefährdung des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit oder der Freiheit von einzelnen Zeugen oder einer anderen Person zu besorgen ist,*
- 3. besondere Gründe des Wohls des Bundes oder eines Landes entgegenstehen.*

Er kann die Öffentlichkeit ausschließen oder beschränken, wenn ein Geschäfts-, Betriebs-, Erfindungs- oder Steuergeheimnis zur Sprache kommt, durch dessen öffentliche Erörterung schutzwürdige Interessen verletzt würden, oder wenn dies zur Erlangung einer wahrheitsgemäßen Aussage erforderlich erscheint.“

Zu § 9 Abs. 3 UntAG heißt es in der Gesetzesbegründung², der Absatz orientiere sich an § 14 des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (PUAG), dessen Abs. 1 die Regelung im Wesentlichen nachgebildet wurde.³

¹ Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Abgeordnetenhauses von Berlin (Untersuchungsausschussgesetz - UntAG) vom 13. Juli 2011 (GVBl. S. 330), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 09.02.2023 (GVBl. S. 38).

§ 14 Abs. 1 PUAG lautet:

„Der Untersuchungsausschuss schließt die Öffentlichkeit aus, wenn

1. Umstände aus dem persönlichen Lebensbereich von Zeugen oder Dritten zur Sprache kommen, deren öffentliche Erörterung überwiegende schutzwürdige Interessen verletzen würde;

2. eine Gefährdung des Lebens, des Leibes oder der Freiheit von einzelnen Zeugen oder einer anderen Person zu besorgen ist;

3. ein Geschäfts-, Betriebs-, Erfindungs- oder Steuergeheimnis zur Sprache kommt, durch dessen öffentliche Erörterung überwiegende schutzwürdige Interessen verletzt würden;

4. besondere Gründe des Wohls des Bundes oder eines Landes entgegenstehen, insbesondere wenn Nachteile für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder ihrer Beziehungen zu anderen Staaten zu besorgen sind.“

Hinsichtlich des § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 UntAG, die vorliegend zu prüfen sind, kann somit im Folgenden aufgrund des nahezu identischen Wortlauts auf die Kommentierungen zu § 14 Abs. 1 PUAG zurückgegriffen werden.

Ebenso wie bei § 14 Abs. 1 PUAG ist ein Untersuchungsausschuss des Abgeordnetenhauses von Berlin verpflichtet, die Öffentlichkeit auszuschließen, wenn die Voraussetzungen des § 9 Abs. 3 Satz 1 UntAG erfüllt sind („schließt die Öffentlichkeit aus“). Einen Ermessensspielraum gibt es insofern nicht.⁴ Im Gegensatz hierzu ist dem Ausschuss im Fall des § 9 Abs. 3 Satz 2 UntAG ein Ermessensspielraum eingeräumt („kann die Öffentlichkeit ausschließen oder beschränken“).

Soweit die Ausschlussgründe des § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 UntAG allerdings auf unbestimmten Rechtsbegriffen beruhen, steht dem Ausschuss bei seiner Entscheidung ein Beurteilungsspielraum zu, weil die Entscheidung über den Ausschluss der Öffentlichkeit auf einer Abwägung bzw. Prognose beruht.⁵

² Drucksache 16/4221, S. 15.

³ Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz – PUAG) vom 19. Juni 2001 (BGBl. I S. 1142), zuletzt geändert durch Art. 12 Abs. 1 Kostenrechtsänderungsgesetz 2021 vom 21.12.2020 (BGBl. I S. 3229).

⁴ S. *Wagner/Pawel*, in: *Hilf/Kämpfer/Schwerdtfeger* (Hrsg.), *PUAG. Parlamentarisches Untersuchungsausschussgesetz*, 2024, § 14 Rn. 1 und *Brocker*, in: *Glauben/Brocker*, *Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern*, 4. Aufl. 2024, § 14 PUAG Rn. 2 für die vergleichbare Regelung im PUAG.

⁵ *Wagner/Pawel*, ebenda, Rn. 2; ähnlich: *Sackofsky*, in: *Waldhoff/Gärditz* (Hrsg.), *PUAG (Untersuchungsausschussgesetz)*, 2015, § 14 Rn. 40: „*Dem Untersuchungsausschuss kommt bei seinen Abwägungs- und Prognoseentscheidungen eine Einschätzungsprärogative zu.*“; ebenso: *Brocker*, in: *Glauben/Brocker*, *Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern*, 4. Aufl. 2024, § 14 PUAG Rn. 3.

2. Voraussetzungen des § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 UntAG

„Der Untersuchungsausschuss schließt die Öffentlichkeit aus, wenn

1. Umstände aus dem persönlichen Lebensbereich von Zeugen oder Dritten zur Sprache kommen, deren öffentliche Erörterung überwiegende schutzwürdige Interessen verletzen würde,“

Was zum persönlichen Lebensbereich gehört, ist nach einer Faustregel dasjenige, was man allenfalls Freunden mitteilt und nach dem in der Sozialsphäre üblicherweise auch nicht gefragt wird.⁶ Hierzu gehören bspw. politische oder religiöse Einstellungen oder Umstände, die den physischen oder psychischen Gesundheitszustand, familiäre Probleme oder das Sexualleben betreffen.⁷ Angelegenheiten, die die Ausübung des Berufs betreffen, gehören dagegen regelmäßig nicht zum persönlichen Lebensbereich, sondern zur Sozialsphäre.⁸

Die Schutzwürdigkeit soll nach einer Ansicht allein nach objektiven Kriterien beurteilt werden; demnach ist eine Schutzwürdigkeit dann gegeben, wenn die Öffentlichkeit Einblick in das Wesen oder die persönlichen Lebensgewohnheiten des Betroffenen erhält.⁹ Nach anderer Ansicht (gemischt objektiv-subjektiv) ist es der Kern des informationellen Selbstbestimmungsrechts, selbst darüber zu entscheiden, welche Umstände der Privatsphäre der Öffentlichkeit bekannt werden sollen und welche nicht.¹⁰ Objektiv überprüft werden können die Angaben der betroffenen Person hinsichtlich des Ausschlussgrundes nach dieser Ansicht nur auf Plausibilität und Evidenz.¹¹

Für die letztgenannte Ansicht spricht, dass allgemein angenommen wird, die Schutzbedürftigkeit entfalle, wenn die betroffene Person die Tatsachen bereits öffentlich gemacht habe.¹² Zudem wird es in der modernen (Internet-)Gesellschaft immer schwieriger, allgemein festzulegen, was als privat geschützt anzusehen ist.¹³ Die gemischt objektiv-subjektive Ansicht ist daher vorzuziehen.

⁶ Sackofsky, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), PUAG (Untersuchungsausschussgesetz), 2015, § 14 Rn. 26; Peters, Untersuchungsausschussrecht. Länder und Bund, 2. Aufl. 2020, Rn. 266.

⁷ Sackofsky, ebenda, Rn. 27.

⁸ Sackofsky, ebenda.

⁹ Peters, ebenda, Rn. 266.

¹⁰ Sackofsky, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), PUAG (Untersuchungsausschussgesetz), 2015, § 14 Rn. 28.

¹¹ Sackofsky, ebenda; Wagner/Pawel, in: Hilf/Kämpfer/Schwerdtfeger (Hrsg.), PUAG. Parlamentarisches Untersuchungsausschussgesetz, 2024, § 14 Rn. 7.

¹² Sackofsky, ebenda; Wagner/Pawel, ebenda.

¹³ Sackofsky, ebenda.

Sind schutzwürdige Privatinteressen betroffen, so überwiegen sie nicht automatisch das parlamentarische Untersuchungsinteresse.¹⁴ Dies ist lediglich dann der Fall, wenn der (absolut geschützte) Kernbereich privater Lebensgestaltung betroffen ist.¹⁵ In allen anderen Fällen muss durch eine Abwägung im Einzelfall ermittelt werden, ob schutzwürdige Interessen aus dem persönlichen Lebensbereich das Interesse an einer öffentlichen Beweiserhebung überwiegen.¹⁶ Hierbei wird einerseits auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG¹⁷ und andererseits auf die Erforderlichkeit der öffentlichen Behandlung für den Untersuchungszweck abgestellt.¹⁸

Das Hamburgische Verfassungsgericht hat hierzu ausgeführt:

„Für den Untersuchungsausschuss heißt das, dass von den personenbezogenen Daten nur so viel an Informationen öffentlich behandelt werden darf, als dies für den Untersuchungszweck erforderlich ist. Insbesondere dürfen Namen nicht genannt werden, wenn es nicht darauf ankommt, auf wen sich die sich aus den Akten ergebenden Tatsachen beziehen. Und es dürfen Tatsachen, die für die Untersuchung nicht erforderlich sind, ebenfalls nicht zum Gegenstand einer öffentlichen Behandlung gemacht werden, wenn aus den Tatsachen auf die Identität der betroffenen Personen geschlossen werden kann.“¹⁹

3. Voraussetzungen des § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 UntAG

*„Der Untersuchungsausschuss schließt die Öffentlichkeit aus, wenn
2. eine Gefährdung des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit oder der Freiheit von einzelnen Zeugen oder einer anderen Person zu besorgen ist,“*

Für das Vorliegen des Tatbestands des § 9 Abs. 3 Nr. 2 UntAG muss die Gefahr für die genannten Rechtsgüter gerade aus dem Umstand folgen, dass die Aussage öffentlich vor dem Untersuchungsausschuss gemacht wird.²⁰ Für die Wahrscheinlichkeit der Gefahr werden aufgrund der Bedeutung der gefährdeten Rechtsgüter keine überzogenen Anforder-

¹⁴ Brocker, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl. 2024, § 14 PUAG Rn. 8.

¹⁵ Brocker, ebenda, Rn. 9.

¹⁶ Brocker, ebenda.

¹⁷ Sackofsky, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), PUAG (Untersuchungsausschussgesetz), 2015, § 14 Rn. 26.

¹⁸ So Brocker, ebenda, Wagner/Pawel, in: Hilf/Kämpfer/Schwerdtfeger (Hrsg.), PUAG. Parlamentarisches Untersuchungsausschussgesetz, 2024, § 14 Rn. 8.

¹⁹ HbgVerfG, Urteil vom 19.07.1995 - HVerfG 1/95, NVwZ 1996, 1201, 1204.

²⁰ Sackofsky, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), PUAG (Untersuchungsausschussgesetz), 2015, § 14 Rn. 32; Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 267.

rungen gestellt; es reicht aus, dass es tatsächlich Anhaltspunkte dafür gibt, dass eine Person solchen Gefahren ausgesetzt sein wird.²¹

Eine Abwägung findet in diesem Fall nicht statt. Der Ausschuss hat anhand der Umstände des Einzelfalles eine Prognose darüber zu erstellen, ob eine Gefährdung der im Gesetz genannten Schutzgüter zu besorgen ist. Ist dies der Fall, so ist die Öffentlichkeit zwingend auszuschließen.

B. Zu Frage 1 d:

Welche Rolle spielen bei der Beurteilung zum Ausschluss der Öffentlichkeit Angehörige von Zeuginnen und Zeugen (bspw. Lebenspartnerinnen und Lebenspartner, Kinder, Eltern) oder die Gefahr, in der Nachbarschaft (z. B. umliegenden Gewerbetreibenden) erkannt zu werden?

1. Angehörige

Nach § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 UntAG schließt der Untersuchungsausschuss die Öffentlichkeit aus, wenn Umstände aus dem persönlichen Lebensbereich von Zeugen oder Dritten zur Sprache kommen, deren öffentliche Erörterung überwiegende schutzwürdige Interessen verletzen würde. Der persönliche Lebensbereich von Lebenspartnern, Kindern oder Eltern von Zeuginnen und Zeugen ist damit ebenso geschützt wie der persönliche Lebensbereich der Zeuginnen und Zeugen selbst.

Gemäß § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 UntAG schließt der Untersuchungsausschuss die Öffentlichkeit aus, wenn eine Gefährdung des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit oder der Freiheit von einzelnen Zeugen oder einer anderen Person zu besorgen ist. Eine Gefährdung von Lebenspartnern, Kindern oder Eltern von Zeuginnen und Zeugen ist somit ein Grund, die Öffentlichkeit auszuschließen.

2. Gefahr, in der Nachbarschaft erkannt zu werden

Es fragt sich, ob die Gefahr, in der Nachbarschaft erkannt zu werden, einen Grund darstellt, die Öffentlichkeit nach § 9 Abs. 3 UntAG auszuschließen.

²¹ *Sackofsky*, ebenda; *Brocker*, in: *Glauben/Brocker*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl. 2024, § 14 PUAG Rn. 10; *Wagner/Pawel*, in: *Hilf/Kämpfer/Schwerdtfeger* (Hrsg.), PUAG. Parlamentarisches Untersuchungsausschussgesetz, 2024, § 14 Rn. 10.

§ 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 UntAG ist – auch nach der gemischt objektiv-subjektiven Ansicht (s. o. unter A. 2.) – dem Wortlaut nach nicht betroffen, da der persönliche Lebensbereich, zu dem der Wohnort zu zählen ist, in diesem Fall nicht erörtert wird, sondern lediglich anlässlich der Erörterung durch ein mögliches Erkennen offenbar wird. Der Fall kommt der Regelung des § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 UntAG aber nahe, da es in beiden Fällen um das Offenbarwerden von Umständen aus dem persönlichen Lebensbereich geht.

Es fragt sich deshalb, ob der Untersuchungsausschuss die Möglichkeit hat, die Öffentlichkeit auch in anderen als in den in § 9 Abs. 3 UntAG genannten Fällen auszuschließen, wenn diese ähnlich gelagert sind. Für § 14 PUAG wird vertreten, dass die Regelung nicht abschließend sei und der Ausschuss daher auch in weiteren, nicht vom Gesetz genannten Fällen, die Öffentlichkeit ausschließen könne.²² Begründet wird dies mit der Regelung des Art. 44 Abs. 1 Satz 2 GG für Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestags („Die Öffentlichkeit *kann* ausgeschlossen werden“).²³ Hiernach folge in verfassungskonformer Auslegung des § 14 Abs. 1 PUAG, dass ein Ausschluss der Öffentlichkeit auch in anderen als den explizit gesetzlich geregelten Fällen zulässig sein müsse, wenn kollidierendes Verfassungsrecht dies verlange.²⁴ Eine dem Art. 44 Abs. 1 Satz 2 GG vergleichbare Norm kennt die Verfassung von Berlin für Untersuchungsausschüsse des Abgeordnetenhauses aber nicht. Es ist daher davon auszugehen, dass § 9 Abs. 3 UntAG eine abschließende Regelung darstellt und der Untersuchungsausschuss deshalb in Fällen, die lediglich ähnlich gelagert sind wie die in § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 bis 4 UntAG genannten Konstellationen, daran gehindert ist, die Öffentlichkeit auszuschließen.

Jedoch kann durch die Gefahr, in der Nachbarschaft erkannt zu werden, eine Gefährdung des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit oder der Freiheit der Zeugen oder einer anderen Person im Sinne des § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 UntAG zu besorgen sein. Ob dies der Fall ist, hängt von den Umständen des jeweiligen Einzelfalls ab und ist vom Untersuchungsausschuss im Rahmen einer Prognose anhand der tatsächlichen Gegebenheiten zu entscheiden (s. o. unter A. 3.).

²² *Sackofsky*, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), PUAG (Untersuchungsausschussgesetz), 2015, § 14 Rn. 47; a. A.: *Pieper/Spoerhase*, Untersuchungsausschussgesetz, 2012, § 14 Rn. 1.

²³ *Sackofsky*, ebenda.

²⁴ *Sackofsky*, ebenda.

C. Zu Frage 1c:

Inwieweit sind vor dem Ausschluss der Öffentlichkeit mildere Mittel zu prüfen und welchen Ermessensspielraum hat der Ausschuss diesbezüglich bei der Berücksichtigung (bspw. Verhüllung oder Verkleidung; Sichtschutz, Unkenntlichmachung der Stimme; Ausschluss von Bild- und Tonaufnahmen; Ausklammern persönlicher Lebensumstände aus der Vernehmung)?

Die Frage wird hier ausschließlich in Bezug auf die auch in den anderen Teilen des Gutachtens diskutierten Fälle des § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 UntAG behandelt.

Zeugenschutzmaßnahmen bspw. zur Verhinderung der Offenlegung des Wohnorts oder der Identität einer Zeugin oder eines Zeugen, die nicht den Ausschluss der Öffentlichkeit betreffen (bspw. Angabe des Dienstorts statt des Wohnorts, Beschränkung der Angaben zur Person oder Verhüllen des Gesichts)²⁵, werden u. a. auf eine entsprechende Anwendung des § 68 Abs. 2 und 3 StPO gestützt.²⁶ Die sinngemäße Anwendung der Vorschriften der StPO ist für Untersuchungsausschüsse des Bundestags in Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG vorgesehen. In der Verfassung von Berlin fehlt eine solche allgemeine Verweisung ebenso wie im UntAG, welches nur bestimmte Vorschriften der StPO für anwendbar²⁷ oder unanwendbar²⁸ erklärt. Fraglich ist, ob solche Zeugenschutzmaßnahmen auch ohne spezielle Regelung zulässig sind.²⁹ Dafür spricht, dass der Staat die Privatsphäre sowie Leib und Leben der Zeugen zu schützen hat.³⁰ Daher muss es bspw. möglich sein, dass der Name einer gefährdeten Zeugin oder eines gefährdeten Zeugen im Bericht des Untersuchungsausschusses abgekürzt oder anonymisiert wird, weil selbst eine nicht-öffentliche Beweiserhebung die Identität der befragten Person insofern nicht ausreichend schützen kann.

²⁵ S. zu den vielfältig denkbaren Schutzmaßnahmen für gefährdete Zeugen: *Peters*, Schutz des Wissens von Nachrichtendiensten im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, DÖV 2021, 949, 956f.

²⁶ S. *Glauben*, in: *Glauben/Brocker*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl. 2024, § 24 PUAG Rn. 16.

²⁷ S. bspw. § 18 Abs. 3 Sätze 1 und 3, § 21, § 23 Abs. 1 Satz 2 UntAG usw.

²⁸ § 29 Abs. 2 UntAG.

²⁹ *Roggan*, in: *Münchener Kommentar zur StPO*, 2018, ZSHG § 10 Rn. 9ff., kritisiert einen mangelnden Zeugenschutz in Verfahren vor Untersuchungsausschüssen und spricht insofern von einer unbeabsichtigten Regelungslücke, die eine analoge Anwendung der StPO erfordere.

³⁰ *Brocker*, in: *Glauben/Brocker*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl. 2024, § 14 PUAG Rn. 10. Vgl. zur Einschränkung des Beweiserhebungsrechts des Untersuchungsausschusses durch Grundrechte auch BVerfGE 124, 78, 125.

Ton- und Filmaufnahmen sowie Ton- und Bildübertragungen sind nach § 9 Abs. 2 Satz 1 UntAG ohnehin generell nicht zulässig. Für Ausnahmen ist die Zustimmung der Zeugin bzw. des Zeugen erforderlich (§ 9 Abs. 2 Satz 2 UntAG).

Eine Pflicht des Untersuchungsausschusses, solche Maßnahmen im Rahmen der Entscheidung über den Ausschluss der Öffentlichkeit nach § 9 Abs. 3 Satz 1 UntAG zu prüfen, ist dem Gesetz nicht zu entnehmen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass eine Behörde, der hinsichtlich eines Eingriffs in die Rechte der Bürger ein Ermessen eingeräumt wurde, unter mehreren geeigneten Maßnahmen das mildere Mittel wählt, also die Maßnahme, die die Bürger am wenigsten belastet.³¹ Es handelt sich bei der Vorschrift des § 9 Abs. 3 Satz 1 UntAG aber nicht um eine Ermessensregelung zu Lasten eines Bürgers (s. o. unter A. 1.), sondern um eine gebundene Entscheidung. Der Untersuchungsausschuss ist daher nicht zwingend gehalten, vor Ausschluss der Öffentlichkeit „mildere Mittel“ zu prüfen. Er kann aber die oben erwähnten anderen Zeugenschutzmaßnahmen in seine Überlegungen miteinbeziehen.

D. Zu Frage 2:

Reicht ein subjektives Gefahrenempfinden, eine Auskunftssperre im Melderegister von Wohnadresse und PKW oder die Wohnortnähe zu dem Ort des behandelten Tatgegenstandes für einen Ausschluss nach § 9 Abs. 3 Nr. 2 aus, oder muss die Gefahrenlage objektiv bestätigt werden, beispielsweise durch Behörden/Atteste o.ä.? Ist die Formulierung „zu besorgen“ so auszulegen, dass von tatsächlichen Anhaltspunkten ausgegangen werden muss?

Ein subjektives Gefahrenempfinden reicht für den Tatbestand des § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 UntAG nicht aus. Es sind tatsächliche Anhaltspunkte erforderlich, dass eine Person Gefahren hinsichtlich des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit oder der Freiheit ausgesetzt sein wird.³² Ob solche Anhaltspunkte gegeben sind, entscheidet der Ausschuss im Rahmen seines Beurteilungsspielraums anhand der konkreten Umstände des Einzelfalles. Hierfür benötigt er keine behördlichen Bescheinigungen.

Ob eine Auskunftssperre im Melderegister von Wohnadresse und PKW oder ein Wohnort in Nähe des zu untersuchenden Geschehens einen tatsächlichen Anhaltspunkt dafür bieten

³¹ *Aschke*, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 61. Edition, Stand: 01.01.2023, § 40 Rn. 55.

³² *Sackofsky*, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), PUAG (Untersuchungsausschussgesetz), 2015, § 14 Rn. 32; *Brocker*, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl. 2024, § 14 PUAG Rn. 10; *Wagner/Pawel*, in: Hilf/Kämpfer/Schwerdtfeger (Hrsg.), PUAG. Parlamentarisches Untersuchungsausschussgesetz, 2024, § 14 Rn. 10.

kann, dass eine Gefahr zu besorgen ist, muss der Ausschuss im Einzelfall unter Berücksichtigung aller weiteren Umstände entscheiden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Meldebehörde im Melderegister dann eine Auskunftssperre einträgt, wenn Tatsachen vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, dass der betroffenen Person durch eine Melderegisterauskunft eine Gefahr für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder ähnliche schutzwürdige Interessen erwachsen kann (§ 51 Abs. 1 Satz 1 Bundesmelderegistergesetz³³). Die Sperre wird nur eingetragen, wenn eine mit einer möglichen Registerauskunft verbundene Nachteilszufügung gegenüber der betroffenen Person als hinreichend wahrscheinlich erscheint.³⁴

E. Zu Frage 3:

Wie weit reicht die Einschätzungsprärogative des Ausschusses bei der Entscheidung zum Ausschluss der Öffentlichkeit?

Der Beurteilungsspielraum bzw. die Einschätzungsprärogative bedeuten, dass die Entscheidung des Ausschusses über einen Ausschluss der Öffentlichkeit gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar ist.³⁵ Sie ermöglichen dem Ausschuss, die konkreten Umstände des Einzelfalls ausreichend zu berücksichtigen.³⁶

Der Grund dafür, dem Ausschuss die Letztentscheidung über den Ausschluss der Öffentlichkeit einzuräumen, liegt bei § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 UntAG in der für die Entscheidung notwendigen Abwägung („überwiegende schutzwürdige Interessen“ – s. o. unter A. 2.) Im Fall des § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 UntAG hat der Ausschuss eine Prognoseentscheidung darüber zu treffen, ob eine Gefahr für die im Gesetz genannten Rechtsgüter zu besorgen ist.

Die gerichtlich überprüfbaren Grenzen des Beurteilungsspielraums stellen sich wie folgt dar: Die Entscheidung muss auf einer tatsächlichen Grundlage erfolgen und darf nicht

³³ Vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084), zuletzt geändert durch Art. 22 Sanktionsdurchsetzungsg II vom 19.12.2022 (BGBl. I S. 2606).

³⁴ *Schwabenbauer*, in: Engelbrecht/Schwabenbauer, Bundesmeldegesetz: BMG, 2022, § 51 Rn. 12.

³⁵ *Sackofsky*, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), PUAG (Untersuchungsausschussgesetz), 2015, § 14 Rn. 40.

³⁶ *Wagner/Pawel*, in: Hilf/Kämpfer/Schwerdtfeger (Hrsg.), PUAG. Parlamentarisches Untersuchungsausschussgesetz, 2024, § 14 Rn. 2.

willkürlich, sondern muss vertretbar sein.³⁷ Eine sachwidrige oder rechtsmissbräuchliche Entscheidung würde den Beurteilungsspielraum überschreiten.³⁸

³⁷ *Brocker*, in: *Glauben/Brocker*, *Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern*, 4. Aufl. 2024, § 14 PUAG Rn. 3.

³⁸ *Peters*, *Untersuchungsausschussrecht*, 2. Aufl. 2020, Rn. 289.

III. Ergebnisse

Zu den Fragen 1 und 4:

Welche spezifischen Voraussetzungen nach § 9 Abs. 3 Nr. 1 und 2 UntAG müssen vorliegen, damit der Untersuchungsausschuss die Öffentlichkeit ausschließt?

Welche subjektiven und objektiven Kriterien sind in der Abwägung zwischen dem Grundsatz der Öffentlichkeit und den schützenswerten Interessen von Zeuginnen und Zeugen in welcher Form zu gewichten?

Voraussetzungen des § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 UntAG:

Zum persönlichen Lebensbereich im Sinne des § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 UntAG gehören bspw. politische oder religiöse Einstellungen oder Umstände, die den physischen oder psychischen Gesundheitszustand, familiäre Probleme oder das Sexualleben betreffen. Angelegenheiten, die die Ausübung des Berufs betreffen, gehören dagegen regelmäßig nicht zum persönlichen Lebensbereich, sondern zur Sozialsphäre. Der persönliche Lebensbereich von Lebenspartnern, Kindern oder Eltern von Zeuginnen und Zeugen ist ebenso geschützt wie der persönliche Lebensbereich der Zeuginnen und Zeugen selbst.

Sind schutzwürdige Interessen von Zeuginnen und Zeugen oder Dritten betroffen, so überwiegen diese nicht automatisch das parlamentarische Untersuchungsinteresse. Ob schutzwürdige Interessen aus dem persönlichen Lebensbereich das Interesse an einer öffentlichen Beweiserhebung überwiegen, muss durch eine Abwägung im Einzelfall anhand der konkreten Umstände ermittelt werden. Hierbei wird einerseits auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG und andererseits auf die Erforderlichkeit der öffentlichen Behandlung für den Untersuchungszweck abgestellt.

Voraussetzungen des § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 UntAG:

Für die Wahrscheinlichkeit einer Gefährdung des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit oder der Freiheit von einzelnen Zeugen oder einer anderen Person im Sinne des § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 UntAG werden aufgrund der Bedeutung der gefährdeten Rechtsgüter keine überzogenen Anforderungen gestellt; es reicht aus, dass es tatsächlich Anhaltspunkte gibt, dass eine Person solchen Gefahren ausgesetzt sein wird. Eine Gefährdung von Lebenspartnern, Kindern oder Eltern von Zeuginnen und Zeugen ist ein Grund, die Öffentlichkeit auszuschließen. Der Ausschuss hat anhand der Umstände des Einzelfalles eine Prognose darüber zu erstellen, ob eine Gefährdung der im Gesetz genannten Schutzgüter zu besorgen ist. Ist dies der Fall, so ist die Öffentlichkeit zwingend auszuschließen. Ein Ermessen des Ausschusses besteht insoweit nicht.

Sonderfall: Gefahr, dass eine Zeugin oder ein Zeuge im Rahmen der Beweiserhebung in der Nachbarschaft erkannt wird

Die Gefahr für eine Zeugin oder einen Zeugen, im Zuge der öffentlichen Beweiserhebung in der Nachbarschaft erkannt zu werden, verwirklicht nicht den Tatbestand des § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 UntAG, da der persönliche Lebensbereich, zu dem der Wohnort zu zählen ist, in diesem Fall nicht erörtert wird, sondern lediglich anlässlich der Erörterung durch ein mögliches Erkennen offenbar wird. Es ist davon auszugehen, dass § 9 Abs. 3 UntAG eine abschließende Regelung darstellt und der Untersuchungsausschuss deshalb in Fällen, die lediglich ähnlich gelagert sind wie die in § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 bis 4 UntAG genannten Konstellationen, daran gehindert ist, die Öffentlichkeit auszuschließen. Jedoch kann durch die Gefahr, in der Nachbarschaft erkannt zu werden, eine Gefährdung des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit oder der Freiheit der Zeugen oder einer anderen Person im Sinne des § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 UntAG zu besorgen sein. Ob dies der Fall ist, hängt von den Umständen des jeweiligen Einzelfalls ab.

Zeugenschutzmaßnahmen

Eine Pflicht des Untersuchungsausschusses, Zeugenschutzmaßnahmen, die nicht den Ausschluss der Öffentlichkeit betreffen, als „milderes Mittel“ im Rahmen der Entscheidung über den Ausschluss der Öffentlichkeit nach § 9 Abs. 3 Satz 1 UntAG zu prüfen, ist dem Gesetz nicht zu entnehmen. Der Ausschuss kann aber solche Zeugenschutzmaßnahmen in seine Überlegungen miteinbeziehen.

Zu Frage 2:

Reicht ein subjektives Gefahrenempfinden, eine Auskunftssperre im Melderegister von Wohnadresse und PKW oder die Wohnortnähe zu dem Ort des behandelten Tatgegenstandes für einen Ausschluss nach § 9 Abs. 3 Nr. 2 aus, oder muss die Gefahrenlage objektiv bestätigt werden, beispielsweise durch Behörden/Atteste o.ä.? Ist die Formulierung „zu besorgen“ so auszulegen, dass von tatsächlichen Anhaltspunkten ausgegangen werden muss?

Ein subjektives Gefahrenempfinden reicht für den Tatbestand des § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 UntAG nicht aus. Es sind tatsächliche Anhaltspunkte erforderlich, dass eine Person Gefahren hinsichtlich des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit oder der Freiheit ausgesetzt sein wird. Ob solche Anhaltspunkte gegeben sind, entscheidet der Ausschuss im Rahmen seines Beurteilungsspielraums. Ob eine Auskunftssperre im Melderegister von Wohnadresse und PKW oder ein Wohnort in Nähe des zu untersuchenden Geschehens einen tatsächlichen Anhaltspunkt dafür bieten kann, dass eine Gefahr zu besorgen ist,

muss der Ausschuss im Einzelfall unter Berücksichtigung aller weiteren Umstände entscheiden.

Zu Frage 3:

Wie weit reicht die Einschätzungsprärogative des Ausschusses bei der Entscheidung zum Ausschluss der Öffentlichkeit?

Die Einschätzungsprärogative bedeutet, dass die Entscheidung des Ausschusses über einen Ausschluss der Öffentlichkeit gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar ist. Die gerichtlich überprüfbaren Grenzen des Beurteilungsspielraums stellen sich wie folgt dar: Die Entscheidung muss auf einer tatsächlichen Grundlage erfolgen und darf nicht willkürlich, sondern muss vertretbar sein. Eine sachwidrige oder rechtsmissbräuchliche Entscheidung würde den Beurteilungsspielraum überschreiten.

* * *