



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen WD 2-1/52-1596

22. April 2010

Aussageverweigerungsrecht von Führungspersonen staatlich beherrschter Unternehmen

A. Auftrag

Die Fraktionen der CDU und FDP haben mit Schreiben vom 2. März 2010 um eine gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes zu der im Betreff genannten Problematik gebeten. Im Einzelnen soll geprüft werden,

- ob eine ausdrückliche gesetzliche Regelung dahingehend zulässig ist, dass die Einschränkung des § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG auch für Führungsorgane und leitende Angestellte von Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts gilt, an denen das Land alleine oder mehrheitlich beteiligt ist,
- und ob eine solche Änderung Anwendung auf das laufende Verfahren des Untersuchungsausschusses 15/2 „Nürburgring GmbH“ finden könnte.

Im Falle der Zulässigkeit der zuvor genannten Punkte wird um Ausarbeitung eines entsprechenden Gesetzentwurfs gebeten.

B. Stellungnahme

Im Anschluss an einen Problemaufriss und die Darstellung des Hintergrunds des vorliegenden Gutachtenauftrags (unter I) wird zunächst geprüft, ob es generell zulässig ist, die Einschränkung des § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG auf Führungsorgane und leitende Angestellte von Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts zu erstrecken, an denen das Land alleine oder mehrheitlich beteiligt ist (unter II). Anschließend werden die Probleme erörtert, die sich stellen, sofern man eine solche Änderung mit Wirkung für das laufende Verfahren des Untersuchungsausschusses 15/2 „Nürburgring GmbH“ vornehmen wollte (unter III). Schließlich wird ein Vorschlag für eine gesetzliche Regelung erarbeitet (in der Anlage).

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

I. Problemaufriss und Hintergrund

Nach § 15 Abs. 2 Satz 1 UAG dürfen Betroffene im Sinne des § 15 Abs. 1 UAG als Zeugen vernommen werden. Allerdings haben sie nach § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 UAG das Recht, das Zeugnis zu verweigern, was als *umfassendes* Zeugnisverweigerungsrecht¹, mithin als Aussageverweigerungsrecht zu verstehen ist.² Betroffene haben insoweit gegenüber sonstigen Zeugen ein Mehr an Rechten: Während letzteren nur die (punktuellen) Zeugnis- und Auskunftsverweigerungsrechte nach § 16 Abs. 3 UAG zustehen, haben erstere wie ein Beschuldigter im Strafverfahren ein umfassendes Schweigerecht. Ihnen ist es daher insbesondere gestattet, belastende Tatsachen schweigend zu übergehen, wohingegen ein Zeuge, der von einem Auskunftsverweigerungsrecht Gebrauch machen will, hierauf ausdrücklich hinweisen muss und zum Beweisthema gehörende Gesichtspunkte nicht einfach verschweigen darf (vgl. auch § 16 Abs. 3 Satz 3 UAG i.V.m. § 56 StPO).³

Allerdings steht auch einem Betroffenen nicht in jedem Fall ein umfassendes Schweigerecht zu; vielmehr schränkt § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG dieses Recht in persönlicher und sachlicher Hinsicht deutlich ein⁴: Das Auskunftsverweigerungsrecht gilt nicht für Mitglieder der Landesregierung oder andere Amtsträger, soweit sich die Untersuchung auf ihre Amtsführung bezieht (Nummer 1), sowie für Angehörige des öffentlichen Dienstes, soweit von ihnen Auskunft über dienstliche Vorgänge einschließlich ihrer eigenen Amtsführung verlangt wird (Nummer 2). Gleiches gilt gemäß § 15 Abs. 2 Satz 3 UAG für ehemalige Mitglieder der Landesregierung, ehemalige Amtsträger und ehemalige Angehörige des öffentlichen Dienstes. Für den genannten Personenkreis gelten damit gemäß § 15 Abs. 2 Satz 4 UAG die Zeugnis- und Auskunftsverweigerungsrechte, die auch für die sonstige Zeugen, die keine Betroffenen sind, Anwendung finden.⁵

Führungsorgane und leitende Angestellte von landeseigenen Unternehmen in privater Rechtsform sind nicht von der Ausnahme des § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG erfasst. Sofern ihnen der Betroffenenstatus zuerkannt ist, steht ihnen folglich nach dem Wortlaut des Gesetzes ein umfassendes Schweigerecht zu.

¹ Vgl. Brocker, LKRZ 2007, 414, 417.

² Vgl. Glauben, in: ders./Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 2005, (Hdb. UA), § 23 Rn. 37; Kohl, Die Rechtsstellung des Betroffenen nach Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG und den entsprechenden Regelungen in den Länderverfassungen, 2001, S. 183 f.

³ Vgl. BVerfGE 38, 105, 113; Buchholz, Der Betroffene im parlamentarischen Untersuchungsausschuss, 1990, S. 104; Wiefelspütz, Das Untersuchungsausschussgesetz, 2003, S. 253; Weisgerber, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003, S. 255; Kohl (Fn. 2), S. 189 f.; Glauben, in: ders./Brocker, Hdb. UA, § 23 Rn. 29.

⁴ Vgl. Brocker, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 91 Rn. 50; ders., LKRZ 2007, 414, 417.

⁵ Vgl. Glauben, in: ders./Brocker, Hdb. UA, § 23 Rn. 37; Brocker, LKRZ 2007, 414, 417; Kohl (Fn. 2), S. 183 f.

Dies vorausgeschickt hat der vorliegende Gutachtenauftrag folgenden Hintergrund:

Im Rahmen des Untersuchungsausschusses 15/2 „Nürburgring GmbH“ hatten der Zeuge Dr. Kafitz mit Schreiben vom 30. Dezember 2009⁶ sowie der Zeuge Lippelt mit Datum vom 8. Januar 2010⁷ die Feststellung der Eigenschaft als Betroffene im Sinne des § 15 Abs. 1 UAG beantragt. Der Untersuchungsausschuss beauftragte daraufhin in seiner 7. Sitzung am 12. Januar 2010 den Wissenschaftlichen Dienst mit einer gutachtlichen Stellungnahme, die neben den Voraussetzungen für die Anerkennung der Betroffeneneigenschaft auch die sich hieraus ergebenden Rechtsfolgen für die Praxis darstellen sollte.

Dabei ging es unter anderem auch um die Frage, ob die Antragsteller aufgrund ihrer Funktion als Führungsorgane der Nürburgring GmbH den Amtsträgern und Angehörigen des öffentlichen Dienstes gemäß § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG gleichzustellen sind, da sie sich in einer mit Amtsträgern vergleichbaren Funktion befinden.⁸ Eine *unmittelbare* Anwendung des § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 Nr. 1 und 2 UAG schied insoweit aus, da die Antragsteller weder die Voraussetzungen des haftungsrechtlichen (Art. 34 Abs. 1 GG) noch die des strafrechtlichen Amtsträgerbegriffs (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. c StGB) erfüllen und im Übrigen auch nicht zu den Angehörigen des öffentlichen Dienstes zählen.⁹

Geprüft wurde daher eine *analoge* Anwendung des § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG, die deshalb in Betracht kam, weil es sich bei der Nürburgring GmbH um ein Unternehmen handelt, das zwar der Rechtsform nach privat ist, sich aber ausschließlich in öffentlicher Hand befindet; die Wahl privatrechtlicher Organisationsformen darf aber nicht zu einer „Flucht aus der Verfassung“, insbesondere der parlamentarischen Kontrolle führen.¹⁰ Die gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes gelangte zu dem Ergebnis, dass eine analoge Anwendung des § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG auf die Zeugen Dr. Kafitz und Lippelt ein nicht geringes verfassungsrechtliches Risiko berge.¹¹ Insoweit wurde darauf abgestellt, dass die parlamentarische Kontrolle in Ansehung der zur Aussage verpflichteten Regierungsmitglieder und staatlichen Bediensteten keineswegs leer laufe.¹² Im Übrigen wurde auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts verwiesen, wonach im Verwaltungsrecht ein Analogieverbot dann bestehe, wenn der Staat durch die analoge Anwendung von Vorschriften in die Rechtssphäre des Bürgers eingreife, was bei den Zeugen Dr. Kafitz und Lippelt im Hinblick auf ihre allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG der Fall sei.¹³ Schließlich han-

⁶ Vorlage UA 15/2-44.

⁷ Vorlage UA 15/2-47.

⁸ Vgl. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes vom 21. Januar 2010, Vorlage UA 15/2-53, S. 13 ff.

⁹ Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes vom 21. Januar 2010, Vorlage UA 15/2-53, S. 13 f.

¹⁰ Vgl. Brocker, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 91 Rn. 26; Glauben, ZParl 29 (1998), 496, 499 ff.

¹¹ Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes vom 21. Januar 2010, Vorlage UA 15/2-53, S. 16.

¹² Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes vom 21. Januar 2010, Vorlage UA 15/2-53, S. 15.

¹³ Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes vom 21. Januar 2010, Vorlage UA 15/2-53, S. 15 f.

dele es sich bei § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG um eine Ausnahmeregelung, die eng auszulegen und daher nicht analogiefähig sei.¹⁴

Auf der Grundlage der gutachtlichen Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes stellte der Untersuchungsausschuss in seiner 8. Sitzung am 22. Januar 2010 die Betroffeneneigenschaft für die Zeugen Dr. Kafitz und Lippelt fest.¹⁵ Die Frage des Aussageverweigerungsrechts wurde erörtert, musste aber noch nicht entschieden werden.¹⁶

Dies geschah in der 11. Sitzung des Untersuchungsausschusses am 26. Februar 2010. Der Betroffene Lippelt berief sich auf das Zeugnisverweigerungsrecht gemäß § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 UAG.¹⁷ Der Untersuchungsausschuss beschloss daraufhin mit Mehrheit, dass der Betroffene Lippelt gemäß § 15 Abs. 2 Satz 2 UAG das Recht habe, das Zeugnis vor dem Untersuchungsausschuss zu verweigern.¹⁸ Nachdem im nicht öffentlichen Teil der Sitzung keine Einigkeit hinsichtlich einer entsprechenden Beauftragung des Wissenschaftlichen Dienstes erzielt werden konnte¹⁹, beantragten schließlich die Fraktionen von CDU und FDP mit Schreiben vom 2. März 2010 die vorliegende gutachtliche Stellungnahme.

II. Generelle Zulässigkeit einer Erweiterung der Einschränkung des § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG

Losgelöst von dem vorliegenden Untersuchungsverfahren stellt sich die Frage, ob eine Erweiterung des Kataloges in § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG auch auf Führungsorgane und leitende Angestellte von Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen das Land alleine oder mehrheitlich beteiligt ist, generell verfassungsrechtlich zulässig wäre. Insofern gilt es zwei Aspekte näher in den Blick zu nehmen: zum einen die grundsätzliche Frage, ob und inwieweit der Status des Betroffenen von Verfassungs wegen ein umfassendes Schweigerecht fordert (dazu unter 1), zum anderen die Überlegung, ob eine Gleichstellung von Führungsorganen und leitenden Angestellten privater Unternehmen, an denen das Land alleine oder mehrheitlich beteiligt ist, mit den übrigen in § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG genannten Personengruppen in Ansehung des Gleichbehandlungsgrundsatzes gemäß Art. 3 Abs. 1 GG beziehungsweise Art. 17 Abs. 1 und 2 der Landesverfassung (LV) zulässig wäre (dazu unter 2).

¹⁴ Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes vom 21. Januar 2010, Vorlage UA 15/2-53, S. 16.

¹⁵ 8. Sitzung, Protokoll, Teil I, S. 8.

¹⁶ 8. Sitzung, Protokoll, Teil I, S. 7 f.

¹⁷ 11. Sitzung, Protokoll, Teil II, S. 108.

¹⁸ 11. Sitzung, Protokoll, Teil III, S. 2.

¹⁹ 11. Sitzung, Protokoll, Teil I, S. 5 ff.

1. Der Betroffenenstatus und das Schweigerecht

Zu den umstrittensten und zugleich schwierigsten Fragen im Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse zählt nach wie vor die Rechtsstellung des Betroffenen.²⁰ Besteht bereits Dissens darüber, ob es im Rahmen eines parlamentarischen Untersuchungsverfahrens überhaupt Auskunftspersonen gibt, denen aufgrund ihrer besonderen Betroffenheit von Verfassungen wegen ein privilegierter Status einzuräumen ist, so kann es nicht überraschen, dass weder eine einheitliche Gesetzgebung und Praxis noch eine gesicherte Rechtsprechung existieren.²¹ Die Entscheidung über die Feststellung der Betroffenheit einer Person bereitet daher regelmäßig nicht unerhebliche Schwierigkeiten²² und ist – von eindeutigen Fällen abgesehen – oft nicht mit letzter Eindeutigkeit zu treffen²³. Diese Schwierigkeiten enden nicht mit der Feststellung der Betroffeneneigenschaft; sie setzen sich fort bei der Frage, welche Verfahrensrechte dem Betroffenen von Verfassungen wegen einzuräumen sind, um seinem besonderen Status in angemessener Weise Rechnung zu tragen. Es kann folglich nicht überraschen, dass sich in den gesetzlichen Regelungen von Bund und Ländern ganz unterschiedliche Regelungen zur Stellung des Betroffenen im Verfahren finden.²⁴

Das gilt insbesondere auch für die Frage, ob und in welchem Umfang ein Betroffener die Aussage verweigern darf, insbesondere wenn er Gefahr läuft, sich durch eine solche Aussage selbst zu belasten. Die Reichweite der gesetzlichen Regelungen reicht von einem umfassenden Aussageverweigerungsrecht, von dem teilweise bestimmte Personengruppen ausgenommen sind, bis hin zu einer umfassenden Aussageverpflichtung, die nur durch die allen Zeugen zustehenden Zeugnis- und Auskunftsverweigerungsrechte eingeschränkt ist.

So sind in Bayern betroffene Personen gemäß § 13 Abs. 2 BayUAG nach Art eines Beschuldigten anzuhören, was in der Konsequenz ein umfassendes Schweigerecht entsprechend der Regelung in § 136 Abs. 1 Satz 2 StPO bedeutet.²⁵ Die einschlägigen Bestimmungen in Thüringen entsprechen der rheinland-pfälzischen Gesetzeslage und sehen folglich im Grundsatz ebenfalls ein umfassendes Schweigerecht für Betroffene vor, wobei Mitglieder der Regierung, Amtsträger und Angehörige des öffentlichen Dienstes hiervon ausgenommen sind (§ 15 Abs. 2 bis 5 UAG Thüringen).

Dagegen kann ein Betroffener in Schleswig-Holstein als Auskunftsperson unter der Voraussetzung vernommen werden, dass ein Fünftel der Mitglieder des Ausschusses dies für erforderlich hält (§ 18 Abs. 3 UAG SchlH). Nach den Regelungen in Baden-Württemberg (§ 19 UAG

²⁰ Vgl. Schröder, Verhandlungen des 57. DJT (1988), Bd. I, S. E 45; Quaas/Zuck, NJW 1988, 1873, 1877.

²¹ Vgl. *Glauben*, in: ders./Brocke, Hdb. UA, § 23 Rn. 1 ff.; Schröder, Verhandlungen des 57. DJT (1988), Bd. I, S. E 45 f.

²² Vgl. Quaas/Zuck, NJW 1988, 1873, 1877.

²³ Hierauf weist schon *Partsch* in seinem Gutachten für den 45. DJT hin, vgl. Verhandlungen des 45. DJT (1964), Bd. I Teil 3, S. 111 ff.

²⁴ Vgl. im Einzelnen *Glauben*, in: ders./Brocke, Hdb. UA, § 23 Rn. 33 ff.

BW) und Sachsen (§ 19 UAG Sachsen) ist ein Betroffener sogar generell zur Aussage verpflichtet; ihm stehen lediglich die üblichen Zeugnisverweigerungsrechte sowie ein – gegenüber § 55 StPO – geringfügig erweitertes Auskunftsverweigerungsrecht zu. Auch die hamburgische Regelung in § 19 UAG Hamburg räumt dem Betroffenen hinsichtlich seines Recht zu schweigen keine weitergehenden Rechte ein als sonstigen Zeugen; gleiches gilt für die Regelung im Saarland § 54 UAG Saarland).

Im Ergebnis ebenso stellt sich die Rechtslage im Bund dar, wobei das Untersuchungsausschussgesetz des Bundes generell auf einen gesonderten Betroffenenstatus verzichtet²⁶; gleiches gilt für die Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt.²⁷

Dieser heterogenen Gesetzeslage entspricht eine ebenso große Bandbreite an Auffassungen im wissenschaftlichen Schrifttum.

So wollen einige Autoren aus der Verfassung, namentlich dem Grundsatz *nemo tenetur se ipsum accusare*²⁸, ein generelles und voraussetzungsloses Recht des Betroffenen entnehmen, wie ein Beschuldigter vernommen zu werden, was – wie bei der die bayerischen Regelung – ein umfassendes Schweigerecht zur Folge hätte.²⁹ Begründet wird dies damit, dass insbesondere das jedem Zeugen zustehende Auskunftsverweigerungsrecht des § 55 StPO keinen hinreichenden Schutz vermittele, da hiernach die Gründe für die Auskunftsverweigerung glaubhaft gemacht werden müssen; es käme einem erzwungenen Geständnis nahezu gleich, so die Argumentation, wenn der Betroffene die Aussage unter Berufung auf sein Auskunftsverweige-

²⁵ Vgl. Gollwitzer, BayVBl. 1982, 417, 421.

²⁶ In der gesetzlichen Begründung wird auf die Erfahrung aus der Praxis verwiesen, wonach Untersuchungsausschüsse des Bundes in keinem einzigen Fall einer Person den Status eines Betroffenen zugebilligt hatten, obwohl die IPA-Regeln, die im § 18 des Rechtsstatus des Betroffenen vorsehen, in allen Untersuchungsausschüssen von der 5. bis zur 14. Wahlperiode Anwendung fanden und zahlreiche Zeugen „durchaus in ihrer persönlichen und politischen Lage betroffen waren“, vgl. BT-Drs. 14/2363, S. 15 und dazu Wiefelspütz (Fn. 3), S. 239 ff. Auch in der parlamentarischen Praxis der Länder lässt sich eine äußerste Zurückhaltung bei der Verleihung des Betroffenenstatus feststellen, vgl. die gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes vom 23. April 2008, Vorlage UA 15/1-13, S. 5, 8 ff., auch unter Einbeziehung der Praxis in Rheinland-Pfalz. Vor diesem Hintergrund konstatiert ein im Rahmen des FlowTex-Untersuchungsausschusses des Landtags Baden-Württemberg erstelltes Gutachten, dass die rechtspolitische Entwicklung zunehmend in die Richtung geht, von einer Unterscheidung zwischen Zeugen und Betroffenen abzusehen, also auf eine gesetzliche Regelung des Status des Betroffenen zu verzichten, vgl. LT BW, Drs. 13/4850, S. 1151.

²⁷ Vgl. Glauben, in: ders./Brocke, Hdb. UA, § 23 Rn. 14.

²⁸ Dieser Grundsatz, dass niemand dem Zwang unterworfen werden darf, sich durch die eigene Aussage selbst zu belasten, um so als Beweismittel gegen sich selbst benutzt werden zu können, ist Ausfluss des im Rechtsstaatsprinzip verankerten Fair-Trial-Grundsatzes und findet auch im Untersuchungsverfahren Anwendung, vgl. Brocke, in: Glauben/ders., Hdb. UA, § 22 Rn. 3; Beckedorf, ZParl 20 (1989), 35, 49; BVerfG, NVwZ 2002, 1499, 1500.

²⁹ Vgl. z.B. Kohlmann, JA 1984, 670 ff.; Quaas/Zuck, NJW 1988, 1873, 1877; Kohl (Fn. 2), S. 181 ff., 200; Weisgerber (Fn. 3), S. 253 ff.

rungsrecht verweigere.³⁰ Der Betroffene befinde sich letztlich in einem ähnlichen Interessenkonflikt wie der Beschuldigte beziehungsweise der Angeklagte im Strafverfahren; er könne seine Recht in einem etwaigen Strafverfahren oder auch Ermittlungsverfahren nur wirkungsvoll wahrnehmen, wenn ihm im Rahmen des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens dieselben Rechte zustünden.³¹

Der vorstehenden Auffassung ist entgegenzuhalten, dass sie die Besonderheiten des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens und dessen strukturellen Unterschied zum Strafprozess verkennt: Das parlamentarische Untersuchungsverfahren dient eben nicht wie das Strafverfahren der Feststellung der Schuld des Täters wegen der Verwirklichung eines Straftatbestandes; vielmehr geht es in aller Regel um die Klärung politischer Verfehlungen und Verantwortlichkeiten.³² Entsprechend hat das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen festgestellt, dass einem Betroffenen von Verfassungs wegen nur ein Minimum an rechtsstaatlichen Garantien verbürgt ist.³³ Entscheidet sich der Gesetzgeber dafür, einem Betroffenen über dieses Minimum hinausgehende einfach-gesetzliche Rechte zu verleihen, so ist ihm dies zwar grundsätzlich unbenommen; die Grenze des Zulässigen ist aber dann erreicht, wenn jene Rechte das seinerseits verfassungsrechtlich verankerte Untersuchungsrecht des Parlaments gefährden.³⁴

Dies berücksichtigend ist in der Frage des Schweigerechts Betroffener zu konstatieren, dass zwar auch die Prangerwirkung einer öffentlichen Vernehmung vor dem Untersuchungsausschuss für einen betroffenen Zeugen mittelbar zu durchaus gewichtigen Nachteilen wirtschaftlicher, politischer oder ehrverletzender Art führen kann; derartige Belastungen sind aber nicht mit den Wirkungen einer Kriminal- oder auch einer Disziplinarstrafe vergleichbar.³⁵ Der nemo tenetur-Grundsatz soll nicht vor dem Zwang schützen, Äußerungen zu tätigen, die Nachteile wirtschaftlicher, politischer oder ehrverletzender Natur bewirken, sondern nur vor einem Zwang zu Äußerungen, die strafrechtliche oder vergleichbare Nachteile herbeiführen. Drohen einem betroffenen Zeugen daher lediglich ehrverletzende oder wirtschaftliche Nachteile, lässt sich aus dem nemo tenetur-Grundsatz kein umfassendes Schweigerecht vor dem Untersuchungsausschuss herleiten.³⁶ Im Übrigen würde eine Ausdehnung des nemo tenetur-Prinzips auf außerstrafrechtliche Vorwürfe nicht nur diesen Grundsatz überdehnen, sondern auch die Effektivität der verfassungsrechtlich verankerten parlamentarischen Untersuchung maßgeblich schwächen, wenn nicht sogar ihrer Grundlage berauben.³⁷ Mit Ausnahme Bayerns nehmen

³⁰ Vgl. *Rinck*, DVBl. 1964, 706, 707; *Friedrich*, Der parlamentarische Untersuchungsausschuss – Entwicklung, Stellung und Kompetenzen, 1990, S. 169.

³¹ Vgl. *Kohl* (Fn. 2), S. 185 ff., 200; *Weisgerber* (Fn. 3), S. 253 ff.

³² Vgl. *Brocker*, in: *Glauben/ders.*, Hdb. UA, § 22 Rn. 4.

³³ OVG NRW, NVwZ 1987, 606, 607; *Glauben*, in: *ders./Brocker*, Hdb. UA, § 23 Rn. 21.

³⁴ Vgl. *Glauben*, in: *ders./Brocker*, Hdb. UA, § 23 Rn. 21.

³⁵ Vgl. *Wiefelspütz* (Fn. 3), S. 240, 254.

³⁶ Vgl. *Bosch*, Jura 1998, 236, 242; *Kölbel/Morlok*, ZRP 2000, 217, 218; *Masing*, ZRP 2001, 36, 38. A.A. *Rixen*, JZ 2002, 435, 439 f.

³⁷ Vgl. *Brocker*, in: *Glauben/ders.*, Hdb. UA, § 22 Rn. 4; *Wiefelspütz* (Fn. 3), S. 254; *Masing*, *Parlamentarische Untersuchungen gegenüber Privaten*, 1988, S. 264 ff.; *Lucke*, *Strafprozessuale Schutzrech-*

daher selbst Länder, die wie Rheinland-Pfalz und Thüringen dem Betroffenen ein umfassendes Schweigerecht einräumen, hiervon diejenigen Auskunftspersonen, die in aller Regel im Mittelpunkt einer parlamentarischen Untersuchung stehen, von dem Privileg des umfassenden Schweigerechts aus und tragen damit der Erkenntnis Rechnung, dass es dem Sinn des der Aufklärung eines Sachverhalts unter politischen Gesichtspunkten dienenden Untersuchungsverfahrens widerspräche, gerade diejenigen Auskunftspersonen, die über den Untersuchungsgegenstand am besten informiert sind, mit einem umfassenden Schweigerecht auszustatten.³⁸

Kann damit von Verfassungen wegen allein aus der Zuerkennung des Betroffenenstatus kein umfassendes Schweigerecht abgeleitet werden, so gilt dies nicht ohne weiteres auch für die Konstellation, dass sich dem parlamentarischen Untersuchungsverfahren ein Strafverfahren oder anderes rechtlich geordnetes Verfahren anschließt oder parallel zum Untersuchungsverfahren bereits stattfindet. Denn dann folgt aus dem *nemo tenetur*-Grundsatz das Recht eines Zeugen und damit auch des Betroffenen, sich auf ein Auskunftsverweigerungsrecht berufen zu können.³⁹ Dem wird durch eine entsprechende Anwendung der Auskunftsverweigerungsrechte nach der Strafprozessordnung (insb. § 55 StPO) beziehungsweise kraft spezialgesetzlicher Regelung in den Untersuchungsausschussgesetzen (vgl. z.B. § 15 Abs. 2 Satz 4 UAG i.V.m. § 16 Abs. 2 Satz 3 UAG) in ausreichender Weise Rechnung getragen.⁴⁰ Insoweit ist in der strafrechtlichen Judikatur anerkannt, dass sich das Auskunftsverweigerungsrecht des § 55 StPO im Einzelfall zu einem umfassenden Zeugnisverweigerungsrecht verdichten kann, nämlich dann, wenn die gesamte in Betracht kommende Aussage des Zeugen mit seinem möglicherweise strafbaren oder ordnungswidrigen Verhalten in derart engem Zusammenhang steht, dass nichts übrig bleibt, was er ohne Gefahr der Verfolgung wegen einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit aussagen könnte.⁴¹ Die auch als „Mosaiktheorie“ bezeichnete verfassungskonforme Auslegung des § 55 StPO findet auch im Untersuchungsverfahren Anwendung.⁴² Das ist allerdings die Ausnahme, nicht die Regel.⁴³ Der Untersuchungsausschuss wird im Interesse der effektiven Wahrnehmung seines verfassungsrechtlich verankerten Untersuchungsrechts einen solchen Ausnahmefall nur anerkennen können, wenn ihm durch den Vortrag von Tatsachen

te und parlamentarische Aufklärung in Untersuchungsausschüssen mit strafrechtlich relevantem Verfahrensgegenstand, 2009, S. 175 ff.; *di Fabio*, Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, 1988, S. 48 f.; *Köhler*, Umfang und Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrechts gegenüber Privaten im nichtöffentlichen Bereich, 1996, S. 209 ff.; *Mager*, Der Staat 2002, 597, 613 f.; *Pabel*, NJW 2000, 788, 790; *Schröder*, NJW 2000, 1455, 1457; *Zeh*, DÖV 1988, 701, 705 ff.; im Ergebnis auch *H. P. Schneider*, Verhandlungen des 57. DJT (1988), Bd. II, S. M 84 f., der die Notwendigkeit eines Betroffenenstatus negiert.

³⁸ So *Köhler* (Fn. 37), S. 211.

³⁹ Vgl. *Glauben*, in: ders./Brockner, Hdb. UA, § 23 Rn. 28; *di Fabio* (Fn. 35), S. 48 f.

⁴⁰ Vgl. *Brockner*, in: *Glauben/ders.*, Hdb. UA, § 22 Rn. 4; *ders.*, in: *Grimm/Caesar*, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 91 Rn. 50; *Lucke* (Fn. 35), S. 169 ff., 266 f.; *Masing* (Fn. 32), S. 264 ff.; *ders.*, ZRP 2001, 36, 38; *Pabel*, NJW 2000, 788, 790; *di Fabio*, Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, 1988, S. 48 f.; *Richter*, Privatpersonen im parlamentarischen Untersuchungsausschuss, 1991, S. 98; *Müller-Boysen*, Die Rechtsstellung des Betroffenen vor dem parlamentarischen Untersuchungsausschuss, 1980, S. 157 f.

⁴¹ Vgl. BGHSt 10, 104, 105; 17, 245, 247; BGH, StV 1987, 328, 329.

⁴² Vgl. OVG Münster, DVBl. 1998, 1355 f.; *Glauben*, in: *ders./Brockner*, Hdb. UA, § 21 Rn. 13 f.; *Brockner*, in: *Glauben/ders.*, Hdb. UA, § 22 Rn. 4; *Wiefelspütz* (Fn. 3), S. 252.

glaubhaft gemacht wird, dass keine Fragen an den Zeugen vorstellbar sind, die nicht direkt oder indirekt den Zeugen der Gefahr der Strafverfolgung aussetzen.⁴⁴

Ob in der Situation, dass sich dem Untersuchungsausschuss ein Strafverfahren oder anderes rechtlich geordnetes Verfahren anschließt oder parallel zum Untersuchungsausschuss bereits stattfindet, aus dem *nemo tenetur*-Grundsatz nicht nur ein von dem Betroffenen glaubhaft zu machendes umfassendes Auskunftsverweigerungsrecht im Sinne der Mosaiktheorie, sondern sogar ein umfassendes Aussageverweigerungsrecht folgt, welches ihm erlaubt, belastende Tatsachen stillschweigend zu übergehen, und ihn damit gegenüber einem tatverdächtigen Zeugen im Strafprozess privilegiert, indem es ihn im Ergebnis einem Angeklagten gleichstellt, kann für die vorliegende Frage dahinstehen.⁴⁵ Jedenfalls mit Blick auf die rheinland-pfälzische Rechtslage ist – losgelöst von allgemeinen verfassungsrechtlichen Erwägungen – zu sehen, dass gemäß § 15 Abs. 2 Satz 1 UAG Betroffene als Zeugen zu vernehmen sind, was nach § 18 Abs. 1 UAG zur Folge hat, dass sie als Zeugen der *Wahrheitspflicht* unterworfen sind. Das Spannungsverhältnis zwischen dem Schutz des Betroffenen vor einer Selbstbelastung einerseits und dem Interesse des Untersuchungsausschusses an wahrheitsgemäßen Aussagen der Auskunftspersonen andererseits ist deshalb durch den Gesetzgeber in der Weise gelöst worden, dass der Betroffene zwar jederzeit die Aussage ohne Angabe von Gründen verweigern kann, er aber dann, wenn er sich zur Aussage entschließt, die Wahrheit zu bekunden hat.⁴⁶ Dies dürfte auch in Ansehung des *nemo tenetur*-Prinzips nicht zu beanstanden sein.

Alles in allem sprechen die besseren Gründe für die Annahme, dass es von Verfassungs wegen kein generelles, voraussetzungsloses und umfassendes Schweigerecht des von einer parlamentarischen Untersuchung Betroffenen gibt.⁴⁷ Ein solches Ergebnis deckt sich auch mit der

⁴³ Brocker, in: *Glauben/ders.*, Hdb. UA, § 22 Rn. 4.

⁴⁴ So Wiefelspütz (Fn. 3), S. 252 f.

⁴⁵ So *Glauben*, in: *ders./Brocker*, Hdb. UA, § 23 Rn. 30; *Buchholz* (Fn. 3), S. 106 f. *Beckedorf*, ZParl 20 (1989), 35, 48 f.; *Weisgerber* (Fn. 3), S. 256 f.; *Friedrich* (Fn. 30), S. 169 f. Das Auskunftsverweigerungsrecht für ausreichend erachtend *Brocker*, in: *Glauben/ders.*, Hdb. UA, § 22 Rn. 4; *ders.*, in: *Grimm/Caesar*, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 91 Rn. 50; *Lucke* (Fn. 35), S. 169 ff., 266 f.; *Wiefelspütz* (Fn. 3), S. 254; *Masing* (Fn. 32), S. 264 ff.; *ders.*, ZRP 2001, 36, 38; *Pabel*, NJW 2000, 788, 790; *di Fabio* (Fn. 37), S. 48 f.; *Richter* (Fn. 37), S. 98; *Müller-Boysen* (Fn. 40), S. 157 f.

⁴⁶ Vgl. bereits die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes vom 21. Januar 2010, Vorlage UA 15/2-53, S. 12 f. Dem entspricht die Belehrung des Betroffenen zu Beginn seiner Vernehmung: „Sie sollen heute als Betroffener vernommen werden. Als Betroffener haben Sie insbesondere das Recht, das Zeugnis zu verweigern. Sofern Sie jedoch vor dem Untersuchungsausschuss aussagen, sind Sie als Betroffener verpflichtet, die Wahrheit zu sagen. Sie dürfen nichts verschweigen und nichts hinzufügen. Im Fall einer bewussten Falschaussage müssen Sie mit empfindlicher Bestrafung rechnen. Die Pflicht zur wahrheitsgemäßen Aussage bezieht sich auch auf Ihre Angaben zur Person.“ [...] „Sie sind berechtigt, die Auskunft auf solche Fragen zu verweigern, mit deren Beantwortung Sie sich der Gefahr aussetzen würden, wegen einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit verfolgt zu werden. Ferner können Sie die Auskunft auch auf solche Fragen verweigern, mit deren Beantwortung Sie einen Ihrer Angehörigen - das sind Verlobte, Ehegatten, Lebenspartner, nahe Verwandte oder nahe Verschwägte - der Gefahr aussetzen würden, wegen einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit verfolgt zu werden oder diesen sonst schwerwiegende Nachteile drohen würden.“

⁴⁷ Vgl. *Brocker*, in: *Glauben/ders.*, Hdb. UA, § 22 Rn. 4; *Glauben*, in: *ders./Brocker*, Hdb. UA, § 23 Rn. 30; *Wiefelspütz* (Fn. 3), S. 254; *Masing*, *Parlamentarische Untersuchungen gegenüber Privaten*, 1988, S. 264 ff.; *Lucke*, *Strafprozessuale Schutzrechte und parlamentarische Aufklärung in Untersu-*

eingangs dargestellten heterogenen Gesetzeslage im Bund und in den Ländern; denn nur in Bayern ist dem Betroffenen ein ausnahmsloses und umfassendes Schweigerecht wie einem Beschuldigten eingeräumt. Regelungen, die entweder wie im Bund, in Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt keinen Betroffenenstatus kennen, oder wie in Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg, Sachsen und Hamburg zwar diesen Status vorsehen, einem Betroffenen aber nur die einem Zeugen zustehenden eingeschränkten Zeugnisverweigerungs- und Auskunftsverweigerungsrechte zubilligen, begegnen daher unter dem Gesichtspunkt des *nemo tenetur*-Prinzips keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Das gilt erst recht für die gesetzlichen Bestimmungen in Rheinland-Pfalz und Thüringen, die dem Betroffenen über die verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen hinaus ein voraussetzungsloses umfassendes Schweigerecht zubilligen und hiervon lediglich bestimmte Personengruppen ausnehmen. Wird, wie vorliegend zu prüfen, dieser Katalog um weitere Fallgruppen ergänzt, das umfassende Schweigerecht des Betroffenen mithin in personeller Hinsicht weiter eingeschränkt, so ist dies verfassungsrechtlich unbedenklich.

2. Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes

Im Weiteren ist zu prüfen, ob eine Gleichstellung von Führungsorganen und leitenden Angestellten privater Unternehmen, an denen das Land alleine oder mehrheitlich beteiligt ist, mit den übrigen in § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG genannten Personengruppen in Ansehung des Gleichbehandlungsgrundsatzes gemäß Art. 3 Abs. 1 GG beziehungsweise Art. 17 Abs. 1 und 2 LV zulässig wäre. Insoweit könnte eine verfassungsrechtlich unzulässige Benachteiligung der genannten Führungsorgane gegenüber sonstigen Betroffenen, denen ein umfassendes Schweigerecht nach § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 UAG zusteht, vorliegen.

Der allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz gebietet, Gleiches gleich und Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln.⁴⁸ Dabei ist zu beachten, dass die Anwendung des Gleichheitssatzes auf einem Vergleich von Lebensverhältnissen beruht, die nie in allen, sondern nur in einzelnen Elementen übereinstimmen. Es ist Sache des Gesetzgebers zu entscheiden, welche Elemente der zu ordnenden Lebensverhältnisse er als maßgebend dafür ansieht, sie im Recht gleich oder verschieden zu behandeln. Der Gleichheitssatz ist verletzt, wenn der Gesetzgeber eine Gruppe von Normadressaten anders als eine andere behandelt, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten.⁴⁹ Eine gesetzliche Regelung unterliegt somit nur dahingehend der verfassungsgerichtlichen Überprüfung, dass die

chungsausschüssen mit strafrechtlich relevantem Verfahrensgegenstand, 2009, S. 175 ff.; *di Fabio*, Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, 1988, S. 48 f.; *Köhler*, Umfang und Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrechts gegenüber Privaten im nichtöffentlichen Bereich, 1996, S. 209 ff.; *Mager*, Der Staat 2002, 597, 613 f.; *Pabel*, NJW 2000, 788, 790; *Schröder*, NJW 2000, 1455, 1457; *Zeh*, DÖV 1988, 701, 705 ff.; im Ergebnis auch *H. P. Schneider*, Verhandlungen des 57. DJT (1988), Bd. II, S. M 84 f.

⁴⁸ BVerfGE 42, 64, 72.

⁴⁹ BVerfGE 55, 72, 88; 71, 39, 58; 71, 146, 154 f.; 85, 191, 210; 95, 39, 45; 102, 41, 54; st.Rspr.

äußeren, von der Verfassung gesetzten Grenzen der normativen Gestaltungsfreiheit beachtet sein müssen.⁵⁰

Zu prüfen ist also, ob zwischen Führungsorganen und leitenden Angestellten privater Unternehmen, an denen das Land alleine oder mehrheitlich beteiligt ist, einerseits und sonstigen Betroffenen, denen ein umfassendes Schweigerecht nach § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 UAG zusteht, die also nicht unter den Katalog des § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG fallen, andererseits Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie im Hinblick auf die Auskunftspflicht der betroffenen Auskunftspersonen gegenüber dem Untersuchungsausschuss eine ungleiche Behandlung rechtfertigen können.

Wie in der vom Untersuchungsausschuss in seiner 4. Sitzung am 17. November 2009 in Auftrag gegebenen gutachtlichen Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes betreffend die Grundrechtsfähigkeit der Nürburgring GmbH⁵¹ ausgeführt wurde, erfasst die parlamentarische Kontrolle nicht nur das Tätigwerden der Staatsverwaltung in den Formen des öffentlichen Rechts; sie erstreckt sich, wie der Bayerische Verfassungsgerichtshof festgestellt hat, „vielmehr auf jegliche Staatstätigkeit, auch soweit sie sich privatrechtlicher Unternehmensformen bedient.“⁵² Von daher wird namentlich im verfassungsrechtlichen Schrifttum darauf hingewiesen, dass parlamentarische Kontrolle in ihren verschiedenen Erscheinungsformen überall dort bestehen bleibt, wo die Exekutive letztlich auch für das Handeln des privaten Rechtsträgers verantwortlich zeichnet, sie also Einflussmöglichkeiten hat⁵³; das ist naturgemäß gerade bei staatlichen Eigengesellschaften in besonderer Weise der Fall; nichts anderes kann aber im Ergebnis für vom Staat beherrschte Unternehmen gelten. Auch in derartigen Konstellationen besteht mithin die Pflicht des Parlaments, „bedeutsame Entscheidungsprozesse öffentlich zu machen.“⁵⁴ Erst die parlamentarische Beratung eröffnet die Möglichkeit, dass „die öffentliche Meinung die Entwicklung kritisch begleitet.“⁵⁵ Das ist von erhöhter Bedeutung, soweit es um die Aufklärung von Sachverhalten im Rahmen eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses geht. Wie das Bundesverfassungsgericht in seinem BND-Beschluss vom 17. Juni 2009 festgestellt hat, kommt dem Öffentlichkeitsprinzip im demokratischen Parlamentarismus „gerade für das parlamentarische Untersuchungsverfahren, insbesondere bei Missstandsenqueten, ein besonderer Stellenwert“ zu.⁵⁶

⁵⁰ Vgl. VerFGH RP, AS 25, 418, 419; 29, 23, 30 f.; 31, 348, 363; 32, 244, 250 mit Blick auf die Art. 3 Abs. 1 GG vergleichbare Regelung des Art. 17 Abs. 1 und 2 LV.

⁵¹ Vgl. die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes vom 8. Januar 2010, Vorlage UA 15/2-45, S. 14 f.

⁵² BayVerfGH, NVwZ 2007, 204, 206.

⁵³ Vgl. *Glauben*, ZParl 29 (1998), 496, 498 ff.; *Brocker*, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 91 Rn. 26; *Klein*, ZG 1997, 209, 226; *Wahl*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, Verwaltungsorganisation als Steuerungsressource, 1997, S. 301, 333; *Krebs*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, Verwaltungsorganisation als Steuerungsressource, 1997, S. 339, 351 f.; v. *Danwitz*, AöR 120 (1995), 595, 616 ff.; *Poppenhäger*, ThürVBl. 2000, 152, 154 ff.; *König*, DÖV 1999, 322, 325.

⁵⁴ *Glauben*, ZParl 29 (1998), 496, 498; *Klein*, ZG 1997, 209, 226.

⁵⁵ *Glauben*, ZParl 29 (1998), 496, 498 f.

⁵⁶ BVerfG, NVwZ 2009, 1353, 1357.

Die Auskunftspflichtung eines Betroffenen ist Korrelat der durch den parlamentarischen Untersuchungsausschuss ausgeübten parlamentarischen Kontrolle. Erstreckt sich daher die parlamentarische Kontrolle auch auf die Staatstätigkeit in privater Rechtsform – handele es sich um die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben oder um eine rein erwerbswirtschaftliche Betätigung –, so stellt das einen Umstand von solcher Art und solchem Gewicht dar, dass es in Ansehung des Gleichbehandlungsgrundsatzes gerechtfertigt erscheint, Führungsorganen und leitenden Angestellten privater Unternehmen, an denen das Land alleine oder mehrheitlich beteiligt ist, das Privileg eines umfassenden Schweigerechts zu versagen und sie den Auskunftspersonen, die dem Katalog des § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG unterfallen, gleichzustellen. Die Beschränkung der Führungsorgane und leitende Angestellten auf die einem Zeugen zustehenden Zeugnisverweigerungs- und Auskunftsverweigerungsrechte dürfte sich als verhältnismäßig, insbesondere als zumutbar erweisen.⁵⁷ Denn das verfassungsrechtlich verankerte parlamentarische Kontrollrecht in seiner stärksten Ausprägung als Untersuchungsrecht dürfte mit Blick auf vom Staat beherrschte Unternehmen in Privatrechtsform das Interesse der dort beschäftigten Führungsorgane und leitenden Angestellten überwiegen, vor einem Untersuchungsausschuss keine Auskunft über ihre Tätigkeit geben zu müssen (dazu auch unten, III 2 c).

Im Ergebnis dürfte es daher nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG beziehungsweise Art. 17 Abs. 1 und 2 LV verstoßen, Führungsorgane und leitende Angestellten privater Unternehmen, an denen das Land alleine oder mehrheitlich beteiligt ist, mit den in § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG genannten Personengruppen hinsichtlich ihrer Auskunftspflicht gegenüber parlamentarischen Untersuchungsausschüssen gleichzustellen und sie insoweit von der Privilegierung sonstiger Betroffener, denen ein umfassendes Schweigerecht nach § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 UAG zusteht, auszunehmen.

III. Anwendung auf das laufende Verfahren des Untersuchungsausschusses 15/2 „Nürburgring GmbH“

Sofern die zuvor erörterte Änderung mit Wirkung für das laufende Verfahren des Untersuchungsausschusses 15/2 in Kraft gesetzt werden sollte, stellen sich in verfassungsrechtlicher Hinsicht zwei Probleme: Zum einen könnte es sich um ein verbotenes Einzelfallgesetz handeln (dazu unter 1), zum anderen könnte eine unzulässige Rückwirkung vorliegen (dazu unter 2).

1. Verbot des Einzelfallgesetzes

Soweit nach dem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, muss das Gesetz gemäß Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG allgemein und

nicht nur für den Einzelfall gelten. Um ein verbotenes Einzelfallgesetz könnte es sich vorliegend deshalb handeln, weil die Anwendung der zu prüfenden Gesetzesänderung für die Betroffenen Dr. Kafitz und Lippelt Auswirkungen hätte und deren Anträge auf Feststellung der Betroffeneneigenschaft letztlich Auslöser für die Überlegungen zu einer Änderung des § 15 UAG waren.

Fraglich ist zunächst, ob Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auf die zu prüfende gesetzliche Änderung überhaupt anwendbar ist, denn erfasst werden nur solche Gesetze, die ein Grundrecht einschränken. Welche Grundrechte einschränkbar in diesem Sinne sind, ist umstritten.⁵⁸ Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG findet jedenfalls dann Anwendung, wenn der Gesetzgeber auf der Grundlage eines ausdrücklich formulierten Einschränkungsvorbehalts auf Grundrechte zugreift. Das umfasst gesetzliche Regelungen auf der Grundlage von Art. 2 Abs. 2 Satz 3 GG, Art. 6 Abs. 3 GG, Art. 8 Abs. 2 GG, Art. 10 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 11 Abs. 2 GG, Art. 13 Abs. 2 und 3 GG und Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG. Wie das Bundesverfassungsgericht in einer früheren Entscheidung formuliert hat, dient Art. 19 Abs. 1 GG der Sicherung derjenigen Grundrechte, die aufgrund eines speziellen im Grundgesetz enthaltenen Vorbehalts durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden können.⁵⁹ Nicht umfasst ist nach dieser Sichtweise ein Gesetz auf der Grundlage des Art. 2 Abs. 1 GG. Allein um einen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit der betroffenen Auskunftspersonen kann es aber bei der vorliegend in Rede stehenden Änderung des § 15 UAG gehen.⁶⁰ Nach der herkömmlichen restriktiven Auslegung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG wäre deshalb das vorliegende Änderungsgesetz nicht daraufhin zu prüfen, ob es sich ein verbotenes Einzelfallgesetz handelt.

Gegen diese am Wortlaut des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG orientierte enge Auslegung werden in der Literatur Einwände erhoben.⁶¹ So hänge die Feststellung, welches Gesetz grundrechts-„einschränkend“, -„regelnd“, -„ausgestaltend“ oder in einem weiteren Sinne grundrechtsrelevant ist, zum einen von grundrechtstheoretischen Grundannahmen, namentlich zu dem Verhältnis des Gesetzes zur grundrechtlich geschützten Freiheit, ab, über die kein Konsens be-

⁵⁷ Für die Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Rahmen des Art. 3 Abs. 1 GG, insbesondere bei personenbezogenen Ungleichbehandlungen vgl. BVerfGE 84, 348, 361; 90, 46, 57; 91, 389, 401 f. und dazu Osterloh, in: Sachs, GG, 5. Aufl. 2009, Art. 3 Rn. 14, 19 ff., 27 ff.

⁵⁸ Vgl. Remmert, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 1 Rn. 29 ff. (Stand Mai 2008); Sachs, in: ders., GG, 5. Aufl. 2009, Art. 19 Rn. 16 ff., jeweils m.w.N.

⁵⁹ BVerfGE 24, 367, 396 f.; vgl. auch BVerfGE 25, 371, 399 mit Hinweisen auf abweichende Auffassungen im 2. Senat. Zustimmend Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, 20. Aufl. 1995, Rn. 329; Huber, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 5. Aufl. 2005, Art. 19 Abs. 1 Rn. 43; Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 10. Aufl. 2009, Art. 19 Rn. 3. Kritisch Sachs, in: ders., GG, 5. Aufl. 2009, Art. 19 Rn. 17 f., Remmert, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 1 Rn. 30 ff. (Stand Mai 2008); Krebs, in: v. Münch/Kunig, GG, 5. Aufl. 2000, Art. 19 Rn. 13; Dreier, in: ders., GG, 2. Aufl. 2004, Art. 19 Abs. 1 Rn. 11.

⁶⁰ Vgl. die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes vom 21. Januar 2010, Vorlage UA 15/2-53, S. 16.

⁶¹ Vgl. Krebs, in: v. Münch/Kunig, GG, 5. Aufl. 2000, Art. 19 Rn. 13; Sachs, in: ders., GG, 5. Aufl. 2009, Art. 19 Rn. 17 f.; Remmert, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 1 Rn. 30 ff. (Stand Mai 2008); Dreier, in: ders., GG, 2. Aufl. 2004, Art. 19 Abs. 1 Rn. 11; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik

stehe. Zum anderen sei sie abhängig von dem jeweils umstrittenen Einzelverständnis der Grundrechte und ihrer (teilweise fehlenden) Gesetzesvorbehalte.⁶² Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG wird nach dieser Auffassung zumindest auf alle Gesetze angewendet, die den abwehrrechtlichen Grundrechtsschutz der Freiheitsgrundrechte auslösen; erfasst sind danach auch alle Gesetze auf der Grundlage von Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 4 Abs. 1 und 2 GG, Art. 5 Abs. 2 und 3 GG; Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG.⁶³ Teilweise wird sogar, noch darüber hinausgehend, eine Anwendung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auch auf Gleichheitsgrundrechte befürwortet.⁶⁴

Schließt man sich dieser Auslegung an und bezieht auch die vorliegend relevante allgemeine Handlungsfreiheit in den Anwendungsbereich des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ein, sind im Weiteren dessen Voraussetzungen zu prüfen. Zu klären ist also, wann ein Gesetz einen Einzelfall normiert mit der Folge, dass es bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG der durch diese Norm begründeten, indes widerlegbaren Vermutung⁶⁵ seiner Verfassungswidrigkeit unterfällt.⁶⁶ Auch in dieser Frage ist vieles unklar und strittig.

In der Literatur wird vielfach unterschieden zwischen *Einzelpersonengesetzen* und *Einzelfallgesetzen*.⁶⁷ *Einzelpersonengesetze* sind danach solche, die individuell-konkrete oder individuell-abstrakte Regelungen treffen, die mit anderen Worten auf die Setzung von Rechtsfolgen nur für eine *einzig*e oder *mehrere Einzelpersonen* gerichtet sind; sie unterfallen dem Anwendungsbereich des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG.⁶⁸ Dagegen sollen *Einzelfallgesetze*, also solche Gesetze, die nur einen einzigen konkreten Sachverhalt regeln⁶⁹, nach verbreiteter Auffassung nicht am Maßstab des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG zu messen sein.⁷⁰ Nach dieser Lesart enthält Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG in Wahrheit nur ein Verbot des *Einzelpersonengesetzes*. Abgesehen von den Fallkonstellationen, in denen der Gesetzgeber den oder die von der Regelung Be-

Deutschland, Bd. III/2, 1994, S. 731 f.; v. Arnould, Die Freiheitsrechte und ihre Schranken, 1999, S. 185 f.

⁶² Vgl. Krebs, in: v. Münch/Kunig, GG, 5. Aufl. 2000, Art. 19 Rn. 5; Remmert, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 1 Rn. 31 (Stand Mai 2008).

⁶³ Vgl. Dreier, in: ders., GG, 2. Aufl. 2004, Art. 19 Abs. 1 Rn. 11; Remmert, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 1 Rn. 30 ff. (Stand Mai 2008); Krebs, in: v. Münch/Kunig, GG, 5. Aufl. 2000, Art. 19 Rn. 13; Sachs, in: ders., GG, 5. Aufl. 2009, Art. 19 Rn. 17 f.; Stern (Fn. 51), S. 731 f.

⁶⁴ Vgl. Huber, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 5. Aufl. 2005, Art. 19 Abs. 1 Rn. 45; Sachs, in: ders., GG, 5. Aufl. 2009, Art. 19 Rn. 19 m.w.N.

⁶⁵ Vgl. BVerfGE 85, 360, 374 f. für die Überleitung der Akademie der Wissenschaften der DDR, bei der das Gesetz lediglich einen singulären Fall regelte; erforderlich ist dann, dass „die Regelung dieses singulären Sachverhalts von sachlichen Gründe getragen wird.“

⁶⁶ Vgl. Remmert, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 1 Rn. 35 (Stand Mai 2008).

⁶⁷ Vgl. Stern (Fn. 51), S. 738 ff.; Huber, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 5. Aufl. 2005, Art. 19 Abs. 1 Rn. 51 ff.; Remmert, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 1 Rn. 35 ff. (Stand Mai 2008).

⁶⁸ Vgl. Remmert, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 1 Rn. 36 ff. (Stand Mai 2008); Stern (Fn. 51), S. 738 ff.

⁶⁹ Vgl. Remmert, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 1 Rn. 36 ff. (Stand Mai 2008); Stern (Fn. 51), S. 740.

⁷⁰ Vgl. Denninger, in: AK-GG, 3. Aufl. 2001, Art. 19 Abs. 1 Rn. 11 (Stand 2002); Remmert, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 1 Rn. 36 (Stand Mai 2008).

troffenen im Gesetz namentlich benennt⁷¹, kann von einem Einzelpersonengesetz allerdings nur dann die Rede sein, wenn das Gesetz zwar abstrakt-generell formuliert ist, aber von vornherein nur von einer bestimmten Person oder Personengruppe erfüllt werden kann, die Erstreckung auf weitere Personen für die Zukunft mithin ausgeschlossen ist; solche Gesetze unterliegen der durch Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG begründeten, aber widerlegbaren Vermutung ihrer Verfassungswidrigkeit.⁷² Ist demgegenüber ein Gesetz zwar nicht auf alle, aber auf eine unbestimmte Vielzahl von Menschen zugeschnitten, ist der Anwendungsbereich des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG von vornherein nicht eröffnet.⁷³ Gemessen hieran unterfällt die vorliegend zur Begutachtung gestellte Änderung des § 15 Abs. 2 UAG von vornherein nicht dem Anwendungsbereich des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG. Denn unter den Personenkreis der Führungsorgane und leitenden Angestellten von Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts, an denen das Land alleine oder mehrheitlich beteiligt ist, fallen neben den Betroffenen Dr. Kafitz und Lippelt weitere potentielle Führungspersonen der Nürburgring GmbH, vor allem aber eine unbestimmte Vielzahl von Beschäftigten diverser Unternehmen mit mehrheitlicher oder alleiniger Landesbeteiligung, die aufgrund der abstrakt-generellen Formulierung in etwaigen künftigen Untersuchungsausschüssen als Zeugen in Betracht kommen. Von einem Einzelpersonengesetz kann danach vorliegend nicht die Rede sein.

Das Bundesverfassungsgericht nimmt keine formelle Unterscheidung zwischen Einzelpersonengesetzen und Einzelfallgesetzen vor. Überhaupt legt das Gericht einen für den Gesetzgeber äußerst großzügigen Maßstab an: Soweit ersichtlich ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bislang noch in keinem einzigen Fall ein Verstoß gegen das Verbot des Einzelfallgesetzes festgestellt worden.⁷⁴ Das liegt daran, dass für das Gericht eine unzulässige Einzelfallregelung immer schon dann ausscheidet, wenn ein Gesetz abstrakt-generell formuliert ist.⁷⁵ So hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass eine Norm kein Einzelfallgesetz ist, wenn sich wegen der abstrakten Fassung des gesetzlichen Tatbestandes nicht genau übersehen lässt, auf wie viele und welche Fälle das Gesetz Anwendung findet⁷⁶, wenn also nicht nur ein *einmaliger* Eintritt der vorgesehenen Rechtsfolgen möglich ist.⁷⁷ Dass der Gesetzgeber eine Anzahl konkreter Fälle vor Augen hat, die er zum Anlass seiner Regelung nimmt, verleiht dieser, wie das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung betont, nicht den Charakter eines Einzelfallgesetzes, wenn diese Regelung nach der Art der in Betracht kommenden Sachverhalte *geeignet ist*, unbestimmt viele weitere Fälle

⁷¹ Vgl. *Bauernfeind*, DVBl. 1976, 193, 196; *Denninger*, in: AK-GG, 3. Aufl. 2001, Art. 19 Abs. 1 Rn. 12 (Stand 2002); *Remmert*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 1 Rn. 37 (Stand Mai 2008).

⁷² Vgl. *Remmert*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 1 Rn. 37 ff. (Stand Mai 2008); *Denninger*, in: AK-GG, 3. Aufl. 2001, Art. 19 Abs. 1 Rn. 12 (Stand 2002); *Menger*, in: BK-GG, Art. 19 Abs. 1 Satz 1 Rn. 110 f. (Stand 131. Lfg. 2007).

⁷³ So *Remmert*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 1 Rn. 37 ff. (Stand Mai 2008); vgl. auch *Denninger*, in: AK-GG, 3. Aufl. 2001, Art. 19 Abs. 1 Rn. 12 ff. (Stand 2002); *Menger*, in: BK-GG, Art. 19 Abs. 1 Satz 1 Rn. 110 ff. (Stand 131. Lfg. 2007).

⁷⁴ So auch *Sachs*, in: ders., GG, 5. Aufl. 2009, Art. 19 Rn. 22.

⁷⁵ Vgl. z.B. BVerfGE 25, 371, 396; 99, 367, 400 und dazu *Sachs*, in: ders., GG, 5. Aufl. 2009, Art. 19 Rn. 22.

⁷⁶ Vgl. BVerfGE 10, 234, 242; 25, 371, 396; 99, 367, 400.

zu regeln.⁷⁸ Die abstrakt-generelle Formulierung darf mithin nicht zur Verschleierung einer einzelfallbezogenen Regelung dienen.⁷⁹ Ein sogenanntes „verdecktes Einzelfallgesetz“ könnte deshalb, wie das Bundesverfassungsgericht ausgeführt hat, nur dann vorliegen, wenn solche künftigen Anwendungsfälle von vornherein *ausgeschlossen* wären. Ausreichend ist es bereits, wenn im Zeitpunkt des Erlasses weitere Fälle zwar nicht absehbar, aber bei einer veränderten Entwicklung der Rahmenbedingungen „keineswegs undenkbar“ sind.⁸⁰

Unter Anlegung dieses Maßstabs handelt es sich bei der vorliegend zu prüfenden gesetzlichen Regelung offenkundig nicht um ein unzulässiges Einzelfallgesetz. Vielmehr verhält es sich so, dass der Gesetzgeber mit der Frage des Aussageverweigerungsrechts der Betroffenen Dr. Kafitz und Lippelt zwar zwei konkrete Fälle zum Anlass seiner Regelung nimmt; jedoch ist die abstrakt-generelle Festlegung, dass Führungsorgane und leitende Angestellte von Unternehmen in privater Rechtsform, an denen das Land alleine oder mehrheitlich beteiligt ist, kein umfassendes Schweigerecht haben, geeignet, unbestimmt viele weitere Fälle zu regeln. Dabei kommt es nicht darauf an, ob zum jetzigen Zeitpunkt solche Fälle bereits absehbar sind; ausreichend ist es, dass in dem vorliegenden Untersuchungsausschuss, aber auch in etwaigen künftigen Untersuchungsausschüssen vergleichbare Konstellationen keineswegs undenkbar sind.

Alles in allem ist damit Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nicht verletzt.

2. Rückwirkung

Soll die in Rede stehende Änderung des § 15 UAG Anwendung auf das laufende Verfahren des Untersuchungsausschusses 15/2 finden, stellt sich die Frage, ob die damit verbundene Rückwirkung verfassungsrechtlich zulässig ist.

Wie das Bundesverfassungsgericht bereits in der Frühphase seiner Rechtsprechung festgestellt hat, gehört zu den wesentlichen Elementen des Rechtsstaatsprinzips die Rechtssicherheit.⁸¹ Für den Staatsbürger sollen die ihm gegenüber möglichen staatlichen Eingriffe voraussehbar sein, so dass er sich darauf einrichten kann.⁸² Er genießt Vertrauensschutz dahingehend, dass sein dem geltenden Recht entsprechendes Handeln von der Rechtsordnung mit allen ursprünglich damit verbundenen Rechtsfolgen anerkannt bleibt. Für den Bürger bedeutet daher Rechtssicherheit in erster Linie Vertrauensschutz.⁸³

⁷⁷ BVerfGE 25, 371, 396; 99, 367, 400.

⁷⁸ BVerfGE 10, 234, 243 f.; 99, 367, 400.

⁷⁹ BVerfGE 24, 33, 52.

⁸⁰ BVerfGE 99, 367, 400 f.

⁸¹ Vgl. BVerfGE 13, 261, 271; in diese Richtung weisen auch schon BVerfGE 9, 201, 212; 13, 215, 224.

⁸² Vgl. BVerfGE 13, 261, 271; 14, 288, 297; 18, 429, 439.

⁸³ Vgl. BVerfGE 13, 261, 271; 23, 12, 32; 27, 231, 238; 30, 367, 386; 32, 111, 123; 45, 142, 168; 51, 356, 362; 59, 128, 164; 72, 200, 242; 88, 384, 403; 105, 48, 57; vgl. auch VerfGH RP, AS 35, 1, 6; Muckel, Kriterien des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes bei Gesetzesänderungen, 1989, S. 59 ff.; Koch, Die Grundsätze des intertemporalen Rechts im Verwaltungsprozess, 2009, S. 131 ff., 153 ff.;

Das Grundgesetz trifft mit Ausnahme des auf das materielle Strafrecht zugeschnittenen Art. 103 Abs. 2 GG zur Zulässigkeit rückwirkender Gesetze keine ausdrückliche Regelung. Aus dem rechtsstaatlichen Vertrauensschutz folgen aber nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts differenzierte Schranken für rückwirkende Gesetze. Dabei geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass rechtsstaatliche Bedenken grundsätzlich nur bei solchen Gesetzen auftreten können, die den Bürger rückwirkend *belasten*; rückwirkende Begünstigungen durch den Gesetzgeber sind deshalb zulässig.

a) Abgrenzung zwischen echter und unechter Rückwirkung

Bei der Frage, ob und inwieweit ein Vertrauen in eine bestehende Gesetzeslage gegenüber Verschlechterungen schutzwürdig ist, unterscheidet das Bundesverfassungsgericht traditionell zwischen *echter* und *unechter* Rückwirkung, eine Abgrenzung, die eine umfangreiche Judikatur und Kasuistik hervorgebracht hat und in der Literatur auf Kritik gestoßen ist⁸⁴, ohne dass allerdings ein wirklich überzeugendes Gegenmodell entwickelt worden wäre.⁸⁵ Für die nachfolgende Prüfung wird daher entsprechend der Terminologie des Bundesverfassungsgerichts verfahren, der sich die Fachgerichtsbarkeit, vor allem aber die obersten Gerichtshöfe des Bundes weitgehend angeschlossen haben.⁸⁶

Eine *echte* (retroaktive) Rückwirkung im Sinne der Rechtsprechung des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts liegt vor, wenn ein Gesetz nachträglich ändernd in abgewinkelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreift.⁸⁷ Die echte Rückwirkung ist verfassungsrechtlich grundsätzlich unzulässig.⁸⁸ Allerdings tritt das Rückwirkungsverbot, das seinen Grund wie gezeigt im Vertrauensschutz hat, dann zurück, wenn sich ausnahmsweise kein Vertrauen auf den Bestand des geltenden Rechts bilden konnte. Davon ist nach den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Fallgruppen unter anderem dann auszugehen, wenn der Betroffene schon im Zeitpunkt, auf den die Rückwirkung bezogen war, nicht mit dem Fortbestand der Regelung rechnen durfte.⁸⁹ Gleiches gilt, wenn durch die Rückwirkung nur ein ganz

Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 VII Rn. 69; Sachs, in: ders., GG, 5. Aufl. 2009, Art. 20 Rn. 131, jeweils m.w.N.

⁸⁴ Vgl. Meyer, Die Rückwirkung von Bundesgesetzen – ein Problem des Übermaßes?, in: Organisation und Verfahren im sozialen Rechtsstaat, Festschrift für Schnapp, 2008, S. 153 ff.; Robbers, in: BK-GG, Art. 20 Abs. 1 Rn. 2440 ff. (Stand Oktober 2009); Muckel (Fn. 83), S. 70 ff.; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 835 f.; Fiedler, NJW 1988, 1624, 1626; Wernsmann, JuS 1999, 1177, und JuS 2000, 39 ff.; Fischer, JuS 2001, 861 ff.

⁸⁵ Vgl. Robbers, in: BK-GG, Art. 20 Abs. 1 Rn. 2440 (Stand Oktober 2009).

⁸⁶ Vgl. z.B. BVerwGE 110, 265, 270; BFHE 147, 346, 349; 148, 272, 276 f.; BAGE 63, 111, 118 f.; BSGE 81, 86, 88 ff.; BGHZ 146, 49, 62; BGHSt 50, 30, 39 f.; einen Überblick gibt Meyer (Fn. 84), S. 154 ff. Für Rheinland-Pfalz vgl. VerfGH RP, AS 35, 1, 4 f.

⁸⁷ BVerfGE 11, 139, 145 f.; 72, 175, 196; 88, 384, 403 f.; 94, 241, 258 f.; 114, 248, 300; VerfGH RP, AS 35, 1, 4 f.

⁸⁸ BVerfGE 13, 261, 271; 88, 384, 403; 114, 258, 300; BVerwGE 99, 133, 137.

⁸⁹ BVerfGE, 261, 272; 88, 384, 404; 103, 392, 404.

unerheblicher Schaden verursacht würde, die Beeinträchtigung also nur eine Bagatelle ist⁹⁰, nur verfahrensrechtliche Vorschriften ohne größere Bedeutung betroffen sind⁹¹ oder die geänderte Norm nicht dazu geeignet war, wegen des Vertrauens auf ihren Fortbestand Entscheidungen und Dispositionen herbeizuführen oder zu beeinflussen.⁹² Auch kann der einer Rückwirkung entgegenstehende Vertrauensschutz ausnahmsweise wegen überwiegender, zwingender Gründe des Gemeinwohls überwunden werden.⁹³ Echte Rückwirkungen sind ferner zulässig, wenn es dem Gesetzgeber darum geht, eine unklare oder verworrene Rechtslage zu bereinigen⁹⁴ oder ungültiges Recht⁹⁵ beziehungsweise Recht, dessen Gültigkeit zweifelhaft war⁹⁶, durch gültiges Recht zu ersetzen.

Soweit der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts in Reaktion auf die Kritik an der Rechtsprechung des Ersten Senats im Falle der echten Rückwirkung von „Rückbewirkung von Rechtsfolgen“ spricht (und im Falle der unechten Rückwirkung von „tatbestandlicher Rückanknüpfung“)⁹⁷, handelt es sich vornehmlich um eine terminologische Differenz, die in der Sache zu keinen anderen Ergebnissen führt.⁹⁸ In einer Entscheidung vom Dezember 1997 hat denn auch der Zweite Senat die Rückbewirkung von Rechtsfolgen mit der echten Rückwirkung (und die tatbestandliche Rückanknüpfung mit der unechten Rückwirkung) begrifflich gleichgesetzt.⁹⁹ Nachfolgend wird daher die tradierte Begrifflichkeit der echten und unechten Rückwirkung verwendet.

Eine *unechte* (retrospektive) Rückwirkung liegt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor, wenn eine Norm auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirkt und damit zugleich die betroffene Rechtsposition nachträglich entwertet.¹⁰⁰ Sie ist grundsätzlich zulässig.¹⁰¹ Aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip können sich jedoch Grenzen der Zulässigkeit ergeben. Das ist dann der Fall, wenn die vom Gesetzgeber angeordnete unechte Rückwirkung zur Erreichung des Gesetzeszwecks nicht geeignet oder erforderlich ist oder wenn bei Abwägung mit den Belangen des Gemeinwohls das schutzwürdige Vertrauen des nachteilig in seinen Rechtspositionen Betroffenen den Vorrang verdient.¹⁰² Dabei kommt es für

⁹⁰ BVerfGE 13, 261, 272; 30, 367, 387 ff.; 72, 200, 258 f.; 95, 64, 87.

⁹¹ BVerfGE 30, 367, 390 f.; 63, 323, 339; 75, 246, 279 ff.; 89, 48, 66.

⁹² BVerwGE 118, 277, 288.

⁹³ BVerfGE 2, 380, 405; 13, 261, 272; 30, 367, 390 f.; 72, 200, 260; 88, 384, 404.

⁹⁴ BVerfGE 7, 129, 151 ff.; 13, 261, 272; 30, 367, 388; 50, 177, 194; 72, 200, 259; 88, 384, 404; 98, 17, 39; vgl. auch VerfGH RP, AS 35, 1, 9 ff.

⁹⁵ BVerfGE 13, 215, 224 f.; 13, 261, 272; 72, 200, 260 ff.; 81, 228, 239.

⁹⁶ BVerfGE 30, 367, 388.

⁹⁷ BVerfGE 72, 200, 241; 97, 67, 78; 105, 17, 37; 109, 133, 181.

⁹⁸ Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 VII Rn. 78 f.; Sachs, in: ders., GG, 5. Aufl. 2009, Art. 20 Rn. 132, jeweils m.w.N.

⁹⁹ BVerfGE 97, 67, 78 f.

¹⁰⁰ BVerfGE 30, 367, 385; 72, 200, 272; 95, 64, 86; 109, 133, 181.

¹⁰¹ BVerfGE 30, 392, 402 f.; 95, 64, 86; 103, 197, 288 f.

¹⁰² BVerfGE 95, 64, 86; 97, 271, 286; 97, 378, 389.

das Gewicht des Vertrauensschutzes auf die betroffenen Rechtsgüter¹⁰³ und die Intensität der Nachteile¹⁰⁴ an. Berücksichtigung finden ferner das Maß des berechtigten Vertrauens¹⁰⁵, ebenso seine zeitliche Begrenzung¹⁰⁶ und die Frage der Vorhersehbarkeit der Gesetzesänderung.¹⁰⁷ Im Allgemeinen wird das öffentliche Interesse überwiegen.¹⁰⁸

b) Anwendbarkeit der Grundsätze zur Rückwirkung auf Verfahrensrecht

Bei der vorliegend in Rede stehenden Änderung des § 15 UAG handelt es sich um eine Regelung des *Verfahrensrechts*. Nach früherer ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts war es verfassungsrechtlich unbedenklich, dass Prozessrecht auch anhängige Verfahren erfasste; der Bürger könne nicht darauf vertrauen, dass Prozessrecht nicht geändert werde.¹⁰⁹ Die vorstehend dargestellten Grundsätze fanden daher auf Änderungen des Verfahrensrechts, die laufende Verfahren erfassten, keine Anwendung.

Das änderte sich mit dem Beschluss des Zweiten Senats vom 22. März 1983 zum Rechtshilfevertrag vom 11. September 1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich.¹¹⁰ Darin stellte das Gericht fest, alleine aus dem Umstand, dass es sich um rein verfahrensrechtliche Regelungen handle, folge nicht deren verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit unter dem Gesichtspunkt der Rückwirkung. Vielmehr müsse sich auch reines Verfahrensrecht an den rechtsstaatlichen Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes messen lassen.¹¹¹ Denn auch Verfahrensordnungen können, wie das Gericht betont, Vertrauenspositionen begründen, zumal im Rahmen bereits *anhängiger* Verfahren oder gegebener Verfahrenslagen. So könnten dem Bürger im Bereich von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren durch Änderungen der Verfahrensordnungen mit Wirkung für bereits anhängige Verfahren wesentliche Positionen für die aussichtsreiche Wahrung seiner Rechte verkürzt oder abgeschnitten werden. Dabei sei zwischen Bedeutung und Gewicht der verschiedenen Verfahrensregelungen zu unterscheiden. Verfahrensrecht bedeute nicht selten bloß technische Regelung, „Spielregel“, Ordnungsbestimmung; es könne aber auch elementare Gewährleistungen enthalten. Auch wenn in gewissem Umfang das Vertrauen in den Fortbestand verfahrensrechtlicher Regelungen von Verfassungs wegen weniger geschützt sei als das Vertrauen in die Aufrechterhaltung materieller Rechtspositionen, könnten doch verfahrensrechtliche Positionen im Einzelfall ihrer Bedeutung und ihres Gewichts wegen im gleichen Maße schutzwürdig sein wie Positionen des materiellen Rechts.¹¹² Dies hatte das Bundesverfassungsgericht im Ergebnis auch bereits in einer Entscheidung betreffend die Änderung strafrechtlicher Verjäh-

¹⁰³ BVerfGE 76, 256, 347; 78, 249, 284; 87, 48, 63 f.

¹⁰⁴ BVerfGE 24, 220, 330 f.; 67, 1, 16; 69, 272, 310; 72, 175, 199; 76, 256, 353 ff.

¹⁰⁵ BVerfGE 95, 64, 92.

¹⁰⁶ BVerfGE 105, 17, 40 f.

¹⁰⁷ BVerfGE 30, 392, 404; 55, 185, 204; 68, 287, 307; 102, 68, 97.

¹⁰⁸ So *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 5. Aufl. 2005, Art. 30 Abs. 3 Rn. 296.

¹⁰⁹ BVerfGE 11, 139, 146 f.; 24, 33, 55; 39, 156, 167.

¹¹⁰ BVerfGE 63, 343 ff. bestätigt durch BVerfGE 87, 48, 63 f. und BVerwGE 106, 237, 238.

¹¹¹ BVerfGE 63, 343, 358.

¹¹² BVerfGE 63, 343, 359.

rungsvorschriften entschieden: Eine solche Änderung wäre nach den Ausführungen des Gerichts jedenfalls dann nicht mehr tragbar, wenn die Verjährung bereits abgelaufen ist.¹¹³

Nach dieser, auch vom Ersten Senat bestätigten Rechtsprechung¹¹⁴ ist daher die vorliegend zu prüfende Änderung des § 15 Abs. 2 UAG, die Anwendung bereits im laufenden Verfahren des Untersuchungsausschusses 15/2 finden soll, an den für die Rückwirkung von Gesetzen geltenden Maßstäben zu messen.

c) Anwendung der Grundsätze auf den vorliegenden Fall

Nach den oben (unter a) dargestellten Abgrenzungskriterien handelt es sich bei der Änderung des § 15 Abs. 2 UAG um eine *unechte* Rückwirkung. Die geänderte Regelung fände Anwendung auf das laufende, noch nicht abgeschlossene Verfahren des Untersuchungsausschusses 15/2 sowie auf künftige Untersuchungsverfahren. Dagegen würde nicht nachträglich ändernd in abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Lebenssachverhalte eingegriffen.¹¹⁵ Damit kommt es für die Frage der Zulässigkeit dieser unechten Rückwirkung entscheidend auf das Ergebnis einer Abwägung zwischen dem Ausmaß des Vertrauensschadens des Einzelnen und der Bedeutung des gesetzlichen Anliegens für das Wohl der Allgemeinheit an.¹¹⁶ Nachfolgend wird daher zunächst geprüft, ob und in welchem Umfang relevantes Vertrauensinteresse vorliegt (unter aa), ob öffentliches Interesse die Anwendung auf das laufende Untersuchungsverfahren erforderlich macht (unter bb) und schließlich, welches der sich gegenüberstehenden Interessen im konkreten Fall den Vorrang verdient (unter cc).¹¹⁷

Zuvor ist allerdings darauf hinzuweisen, dass aufgrund der fehlenden sicheren Kriterien in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine solche Abwägung mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist.¹¹⁸ Sind Abwägungsentscheidungen ohnehin rational nur begrenzt zu strukturieren und zu kontrollieren, so wird im Schrifttum zu Recht darauf verwiesen, dass es um so wichtiger wäre, aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts konkretere Kriterien und Fallgruppen gewinnen zu können, aus denen sie ihrerseits etwas berechenbarer würde.¹¹⁹ Derartige Kriterien beziehungsweise Fallgruppen gibt es aber bisher nur in geringem Maße.¹²⁰ Das gilt es mit Blick auf die weiteren Prüfungsschritte und das zu findende Ergebnis im Blick zu behalten.

¹¹³ BVerfGE 25, 269, 286 ff.

¹¹⁴ BVerfG-K, Beschluss vom 29.10.1999 – 1 BvR 1996/97 -, juris, Rn. 18 ff.

¹¹⁵ Vgl. BVerfG-K, Beschluss vom 29.10.1999 – 1 BvR 1996/97 -, juris, Rn. 19.

¹¹⁶ BVerfG-K, Beschluss vom 29.10.1999 – 1 BvR 1996/97 -, juris, Rn. 20.

¹¹⁷ Vgl. zu dieser Vorgehensweise Maurer, in: Isensee/Kirchhof, HdBStR III, 1988, § 60 Rn. 51.

¹¹⁸ Vgl. Maurer (Fn. 117), § 60 Rn. 53.

¹¹⁹ Vgl. Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 VII Rn. 90.

¹²⁰ Vgl. Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 VII Rn. 90.

aa) Entstehung eines rechtlich relevanten Vertrauenstatbestandes

Das Vertrauen der durch den Untersuchungsausschuss 15/2 Betroffenen in die nach bisherigem Recht hiermit verbundene Verfahrensposition, namentlich in das Recht, gemäß § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 UAG das Zeugnis verweigern zu dürfen, ist schutzwürdig, wenn sich die beabsichtigte Änderung des § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG für die Betroffenen belastend auswirkt und überdies die Voraussetzungen eines Vertrauenstatbestandes gegeben sind.¹²¹

Dass erstere Voraussetzung bei der in Rede stehenden Ergänzung des § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG erfüllt ist, liegt auf der Hand; ohne Zweifel bedeutet es eine Belastung innerhalb des Untersuchungsverfahrens, wenn ein umfassendes, voraussetzungsloses Schweigerecht, wie es § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 UAG vorsieht, entfällt und stattdessen nur noch dieselben (punktuellen) Zeugnis- und Auskunftsverweigerungsrechte wie bei einem Zeugen Anwendung finden. Selbst wenn sich ein Auskunftsverweigerungsrecht nach der Mosaiktheorie zu einem umfassenden Recht, die Aussage zu verweigern, verdichten sollte, so stellt dies rechtlich gleichwohl ein Minus gegenüber einem umfassenden Schweigerecht dar; denn das Auskunftsverweigerungsrecht ist an Voraussetzungen gebunden, die dargelegt und vom Ausschuss geprüft werden müssen, wohingegen das umfassende Aussageverweigerungsrecht gemäß § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 UAG nur geltend gemacht werden muss.

Steht somit die belastende Wirkung für diejenigen Betroffenen des Untersuchungsausschusses 15/2, deren umfassendes Schweigerecht bei der zu prüfenden Ergänzung des § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG entfielen, außer Frage, so gilt es zu prüfen, ob insoweit ein Vertrauenstatbestand anzuerkennen ist. Das Vertrauen kann sich dabei aus dem Interesse der Betroffenen am Fortbestand derjenigen Verfahrensregelungen begründen, die bei Einleitung des Untersuchungsverfahrens, jedenfalls aber im Zeitpunkt der Feststellung des Betroffenenstatus gemäß § 15 Abs. 1 UAG Anwendung fanden.

Hierzu ist es zunächst erforderlich, dass sich Vertrauen *gebildet* hat, dass also mit anderen Worten eine gewisse Erwartungshaltung der Betroffenen gegenüber dem Staat, hier dem Untersuchungsausschuss, im Hinblick auf ein bestimmtes Verhalten erkennbar ist.¹²² Dies dürfte im Grundsatz vorliegend außer Frage stehen, denn die Anträge auf Feststellung des Betroffenenstatus sind nicht zuletzt gerade mit Blick auf das daraus folgende umfassende Schweigerecht gestellt worden. Allerdings kann die Erwartungshaltung angesichts der Gesetzessystematik des § 15 UAG nicht in der Weise bestehen, dass Betroffene darauf vertrauen dürften, im Untersuchungsverfahren generell wie ein *Beschuldigter* gestellt zu werden; § 15 Abs. 2 Satz 1 UAG macht vielmehr deutlich, dass auch Betroffene als *Zeugen* vernommen werden dürfen; überdies zeigt § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG, dass das Schweigerecht der Betrof-

¹²¹ Vgl. Koch (Fn. 83), S. 154; Muckel (Fn. 83), S. 79; Vgl. Maurer (Fn. 117), § 60 Rn. 20 f.; 27, 51.

¹²² BVerwGE 68, 159, 164; vgl. auch Koch (Fn. 83), S. 158; Muckel (Fn. 83), S. 89 f.

fenen nicht ausnahmslos gilt, sondern für bestimmte, in der Regel im Zentrum einer parlamentarischen Untersuchung stehende Personen von vornherein entfällt. Die Erwartungshaltung ist daher dahingehend zu präzisieren, dass mit der Feststellung der Betroffeneneneigenschaft zwar nicht die Zeugenpflicht entfällt, allerdings ein Recht, das Zeugnis zu verweigern, dann besteht, wenn keiner der Ausnahmetatbestände des § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG greift.

Weitere Voraussetzung für die Entstehung eines schutzwürdigen Vertrauenstatbestandes ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine an der Vertrauensgrundlage ausgerichtete *Vertrauensbetätigung*.¹²³ Denn von Verfassungs wegen ist nur eine zur Erlangung der nunmehr gefährdeten Rechtsposition führende „Vertrauensinvestition“ schutzwürdig.¹²⁴ Erforderlich ist demzufolge eine durch das Vertrauen veranlasste *Disposition* des Betroffenen; Vertrauensschutz nach diesem Verständnis ist im Wesentlichen Dispositionsschutz.¹²⁵ Bezogen auf die vorliegend in Rede stehende verfahrensrechtliche Änderung kann, allgemein gesprochen, eine Disposition im vorgenannten Sinne nur in der Vornahme einer Verfahrenshandlung bestehen, die eine rechtliche Änderung zugunsten der Betroffenen bewirkt. In Betracht kommt dabei zunächst der Antrag auf Feststellung der Betroffeneneneigenschaft als solcher, aber auch die Geltendmachung des Schweigerechts nach § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 UAG. Sollte die hier diskutierte Ergänzung des § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG vorgenommen werden, dann wäre die erstgenannte Verfahrenshandlungen zwar nicht nachträglich unzulässig, aber in ihrer Wirkung nicht unerheblich beschnitten¹²⁶, während die zuletzt genannte Verfahrenshandlung sich als wirkungslos erweisen würde, da die Ausnahme des § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG griffe. Dies dürfte als eine rechtlich relevante Enttäuschung schutzwürdigen Vertrauens zu qualifizieren sein.

Zu untersuchen ist im Weiteren, in welcher Weise der bisherigen Verfahrensregelung in § 15 Abs. 2 UAG für die Betroffenen im Hinblick auf ihr Schweigerecht *Bedeutung* und *Gewicht* zukommen. Denn wie das Bundesverfassungsgericht ausgeführt hat, ist das Vertrauen in den Fortbestand *verfahrensrechtlicher* Regelungen von Verfassungs wegen zwar weniger geschützt als das Vertrauen in die Aufrechterhaltung *materieller* Rechtspositionen; im Einzelfall können jedoch verfahrensrechtliche Regelungen ihrer Bedeutung und ihres Gewichts wegen in gleichem Maße schutzwürdig sein wie Positionen des materiellen Rechts.¹²⁷ Dabei kommt es, wie das Bundesverwaltungsgericht in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erläutert hat¹²⁸, für den Vertrauensschutz nicht in erster Linie darauf an, ob ein Verfahren zur Gewährleistung des Rechtsschutzes unbedingt erforderlich oder nur hilfreich ist. Die Trennlinie verläuft vielmehr zwischen solchen Verfahrensbestimmungen, die lediglich ei-

¹²³ Vgl. BVerfGE 3, 4, 12; 43, 291, 391; 51, 356, 362 f.; 62, 117, 163 f.; 63, 343, 359; 69, 272, 309; 72, 175, 196; 75, 246, 280; vgl. auch BVerwGE 68, 159, 164; Koch (Fn. 83), S. 159. Dagegen ist nach Auffassung von Muckel (Fn. 83), S. 96 ff. eine solche Disposition für die Entstehung des Vertrauenstatbestandes verzichtbar und ihr Fehlen daher erst im Rahmen der Abwägung von Relevanz.

¹²⁴ BVerfGE 75, 246, 280.

¹²⁵ BVerwGE 68, 159, 164.

¹²⁶ Dafür, dass dies ausreicht, vgl. Koch (Fn. 83), S. 160.

¹²⁷ BVerfGE 63, 343, 359; 87, 48, 63.

ner Änderung der modalen Ausgestaltung des Verfahrens dienen und auf die sich der Betroffene einstellen kann (technische Regeln oder „Spielregeln“), und solchen Bestimmungen, die einen bereits eingeräumten „Anspruch“ auf eine Sachentscheidung nachträglich beseitigen.¹²⁹ Eine solche gewichtige verfahrensrechtliche Position, die einen verfahrensrechtlichen „Anspruch“ auf eine Sachentscheidung vermittelt, ist nach dem Bundesverfassungsgericht etwa mit der Einlegung eines nach der jeweiligen Verfahrensordnung statthaften und zulässigen *Rechtsmittels* begründet; würde daher ein bereits eingelegtes zulässiges Rechtsmittel durch eine Änderung des Prozessrechts nachträglich unzulässig, so bedeutete dies eine erhebliche Beeinträchtigung verfassungsrechtlich geschützten Vertrauens.¹³⁰ Diese „Rechtsmittelsicherheit“ ist aber, wie das Bundesverwaltungsgericht hervorhebt, nur eine, nicht aber die einzige mögliche Folge der Anwendung des allgemeineren Grundsatzes des Vertrauensschutzes¹³¹; so genießt etwa auch die bereits erlangte Verfahrensstellung in einem Normenkontrollverfahren in diesem Sinne Vertrauensschutz.¹³²

Fraglich ist, ob gemessen an diesen Maßstäben mit Blick auf die Betroffenen Dr. Kafitz und Lippelt von einer Verfahrensstellung die Rede sein kann, die einen den entschiedenen Fallkonstellationen vergleichbaren „Anspruch“ vermittelt – einen Anspruch auf Sachentscheidung kann es freilich im Untersuchungsverfahren von vornherein nicht geben –, oder ob es sich bei der Frage des Schweigerechts nicht viel eher lediglich um eine Änderung der modalen Ausgestaltung des Untersuchungsverfahrens handelt, auf die sich die Betroffenen einstellen können.

Der Antrag auf Feststellung der Betroffenheit würde, wie bereits ausgeführt, durch die gesetzliche Neuregelung nicht nachträglich unzulässig. An dem Status der Betroffenheit als solchem würde sich auch bei der avisierten Ergänzung des § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG nichts ändern; mit Ausnahme des Aussageverweigerungsrechts nach § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 UAG blieben alle an die Betroffenheit anknüpfenden Rechte erhalten.

Die einzig relevante Änderung betrifft das Schweigerecht. Insoweit dürfte es sich aber eher um eine Änderung der modalen Ausgestaltung des Untersuchungsverfahrens, um „Spielregeln“ handeln, auf die sich die Betroffenen einstellen können. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass die Betroffenen auch bei geänderten Verfahrensregeln künftig keineswegs gezwungen wären, sich vor dem Untersuchungsausschuss selbst zu belasten und

¹²⁸ BVerwGE 106, 237, 239.

¹²⁹ BVerwGE 106, 237, 239.

¹³⁰ BVerfGE 87, 48, 64 ff.

¹³¹ BVerwGE 106, 237, 238.

¹³² BVerwGE 106, 237, 239 f. Im Fall ging es um die Neufassung der Antragsbefugnis in § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO mit Gesetz vom 01.11.1996 (BGBl. I S. 1626) und die Frage, inwieweit das neue Kriterium der Antragsbefugnis auch für bereits anhängige Verfahren gelten sollte. Das Bundesverwaltungsgericht lehnte die Anwendbarkeit im Ergebnis ab, weil die erlangte Verfahrensstellung eine Position von nicht geringem materiellem Gehalt vermittele. Die Neufassung könnte deshalb auf Altfälle nur dann angewendet werden, wenn eine Übergangsregelung das mit der rechtsstaatlich gebotenen Eindeutigkeit bestimmen würde, was indes nicht der Fall sei (E 106, 237, 240 f.).

so zum Werkzeug gegen sich selbst zu werden; wie oben (unter II 1) dargestellt stehen einem Betroffenen unbeschadet der Frage eines voraussetzungslosen umfassenden Schweigerechts gemäß § 15 Abs. 2 Satz 4 UAG die für einen Zeugen geltenden Zeugnisverweigerungs- und Auskunftsverweigerungsrechte zu. Dies schließt aber gemäß § 16 Abs. 3 Satz 2 UAG das Recht des Betroffenen ein, die Auskunft auf solche Fragen zu verweigern, deren Beantwortung ihn der Gefahr aussetzen würde, dass er wegen einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit verfolgt oder eine Abgeordneten-, Minister- oder Richteranklage gegen ihn erhoben wird. Dieses punktuelle Auskunftsverweigerungsrecht kann sich sogar aufgrund des *nemo tenetur*-Grundsatzes nach der Mosaiktheorie zu einem umfassenden Auskunftsverweigerungsrecht verdichten.

Alles in allem dürfte die zu prüfende Änderung somit zu keiner der nachträglichen Unzulässigkeit eines Rechtsmittels oder der nachträglich eintretenden Unzulässigkeit eines Normenkontrollantrags vergleichbaren völligen Entwertung einer Verfahrenshandlung führen. Vielmehr handelt es sich lediglich um eine partielle Einschränkung der mit dem Betroffenenstatus verbundenen verfahrensrechtlichen Wirkungen, mithin um eine in erster Linie technische Regelung, die keine Position von materiellem Gehalt vermittelt und deshalb ihrer Bedeutung und ihres Gewichts wegen nicht im gleichen Maße schutzwürdig sein dürfte wie Positionen des materiellen Rechts.

Soweit im Übrigen die in Rede stehende Änderung des § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG Auswirkungen auch auf solche Betroffene haben sollte, denen *kein Zeugnisverweigerungsrecht* und vor allem *kein Auskunftsverweigerungsrecht* zustünde – hiervon ist wohl bei den Zeugen Dr. Kafitz und Lippelt nicht auszugehen –, dürfte dies an dem gefundenen Ergebnis nichts ändern. Zwar wären die Auswirkungen im Hinblick auf das Recht, die Aussage zu verweigern, gegenüber der zuvor erörterten Konstellation zunächst einmal formal größer, wenngleich von einer völligen Entwertung des Betroffenenstatus als solches angesichts der daran geknüpften zahlreichen weiteren Sonderrechte auch in diesem Fall keine Rede sein könnte. Mit Blick auf Bedeutung und Gewicht des Schweigerechts ist allerdings zu sehen, dass eine Auskunftsperson, die durch ihre Aussage keinerlei strafrechtliche oder ordnungsrechtliche beziehungsweise vergleichbare Konsequenzen zu fürchten hätte – denn andernfalls stünde ihr das Recht gemäß § 16 Abs. 3 Satz 2 UAG zu –, von *Verfassungs wegen* nicht beanspruchen kann, von ihrer staatsbürgerlichen Pflicht zur Aussage entbunden zu werden (siehe oben, II 1). Eine solche Auskunftsperson hat, wie das Bundesverfassungsgericht betont, als Zeuge grundsätzlich die staatsbürgerliche Pflicht, durch eine wahrheitsgemäße Aussage im Rahmen eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses einen Beitrag zur Wahrnehmung des verfassungsrechtlich begründeten Untersuchungsaustrags zu leisten.¹³³ Billigt der Gesetzgeber einer Auskunftsperson gleichwohl ein voraussetzungsloses und umfassendes Recht zu, eine solche Aussage zu verweigern, so kann das Vertrauen in den Fortbestand dieses verfassungsrechtlich

¹³³ BVerfGE 49, 280, 284; 76, 363, 383; BVerfG, NVwZ 2009, 1353, 1355; vgl. H.-P. Schneider, Verhandlungen des 57. DJT (1988), Bd. II, S. M 84 f.

nicht geforderten Verfahrensprivilegs jedenfalls keine besondere Schutzwürdigkeit beanspruchen, die etwa der nachträglichen Unzulässigkeit eines bereits eingelegten Rechtsmittels vergleichbar wäre. Auch insoweit dürfte es daher lediglich um eine primär technische Regelung gehen, die keine Position von materiellem Gehalt vermittelt und deshalb ihrer Bedeutung und ihres Gewichts wegen nicht im gleichen Maße schutzwürdig ist wie Positionen des materiellen Rechts.

Schließlich ist im Rahmen der Erörterung des schutzwürdigen Vertrauens noch auf das in der Rechtsprechung häufig herangezogene Kriterium der *Vorhersehbarkeit* der Gesetzesänderung einzugehen.¹³⁴ Danach entfällt das schutzwürdige Vertrauen des Bürgers immer dann, wenn er den gesetzlichen Eingriff in seine vom Vertrauen umfasste Rechtsposition vorhersehen konnte, wenn er also mit ihr rechnen musste.¹³⁵ Dabei endet indes der Schutz des Vertrauens in das Altrecht nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich erst mit dem förmlichen *Gesetzesbeschluss* des neuen Rechts.¹³⁶ Ausnahmsweise kann es aber erforderlich sein, zur Vermeidung von Ankündigungs- und Mitnahmeeffekten, welche die Wirksamkeit einer Regelung unterlaufen, die Neuregelung schon zu einem früheren Zeitpunkt wirksam werden zu lassen, zu dem ein Vertrauen auf den Fortbestand der Rechtslage nicht mehr gerechtfertigt ist, weil beispielsweise eine Änderung angekündigt worden ist.¹³⁷

Im vorliegenden Fall wird man nach dem Vorgesagten nicht annehmen können, dass die Betroffenen des Untersuchungsausschusses 15/2 mit einer Änderung des § 15 Abs. 2 Satz Halbsatz 2 UAG rechnen müssen. Alles in allem wird man daher von einem schutzwürdigen Vertrauen der Betroffenen in die derzeitige Gesetzeslage, die ihnen ein umfassendes Schweigerecht zugesteht, ausgehen können.

bb) Das für die Regelung streitende öffentliche Interesse

Wie bereits oben (unter II 2) dargestellt wurde, erfasst die parlamentarische Kontrolle nicht nur das Tätigwerden der Staatsverwaltung in den Formen des öffentlichen Rechts; sie erstreckt sich vielmehr auf jegliche Staatstätigkeit, auch soweit sie sich privatrechtlicher Unternehmensformen bedient.¹³⁸ Parlamentarische Kontrolle in ihren verschiedenen Erscheinungsformen bleibt überall dort bestehen, wo die Exekutive letztlich auch für das Handeln des privaten Rechtsträgers verantwortlich zeichnet, sie also Einflussmöglichkeiten hat.¹³⁹ Das Parla-

¹³⁴ Vgl. BVerfGE 13, 261, 272; 30, 367, 387; 50, 177, 193 f.; 67, 1, 19 f.; BVerfG-K, Beschluss vom 29.10.1999 – 1 BvR 1996/97 –, juris, Rn. 20 ff.; dazu Muckel (Fn. 83), S. 93 ff. und Koch (Fn. 83), S. 195 ff.

¹³⁵ Vgl. Muckel (Fn. 83), S. 93 ff.

¹³⁶ BVerfGE 1, 264, 280; 13, 261, 273; 37, 363, 398; 72, 200, 261 f.; 95, 64, 88 f.; 97, 67, 81 f.; vgl. auch Sachs, in: ders., GG, 5. Aufl. 2009, Art. 20 Rn. 134; Muckel (Fn. 83), S. 93 und Koch (Fn. 83), S. 199 f.

¹³⁷ Vgl. BVerfGE 95, 64, 88 f.; 97, 67, 81 f.

¹³⁸ BayVerfGH, NVwZ 2007, 204, 206.

¹³⁹ Vgl. die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes vom 8. Januar 2010, Vorlage UA 15/2-45, S. 4 ff., 14 f.; Glauben, ZParl 29 (1998), 496, 498 ff.; Brocker, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 91 Rn. 26; Klein, ZG 1997, 209, 226; Wahl, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-

ment hat die Pflicht, bedeutsame Entscheidungsprozesse öffentlich zu machen, da erst die parlamentarische Beratung die Möglichkeit eröffnet, dass die öffentliche Meinung die Entwicklung kritisch begleitet.¹⁴⁰

Das ist von erhöhter Bedeutung, soweit es um die Aufklärung von Sachverhalten im Rahmen eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses geht, insbesondere im Rahmen von Missstandsenqueten.¹⁴¹ Das Untersuchungsrecht ist ein dem Parlament eingeräumtes verschärftes Frage- und Kontrollrecht, das es ihm ermöglicht, sich selbst unabhängig von anderen Staatsorganen die zur Wahrnehmung seiner Funktion notwendigen Informationen zu verschaffen.¹⁴²

Im Zentrum der parlamentarischen Untersuchung steht somit die selbstbestimmte Beweiserhebung.¹⁴³ Unmittelbar aus der Verfassung folgt deshalb das Recht des Untersuchungsausschusses, die erforderlichen Beweise selbst zu erheben.¹⁴⁴ Dabei hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Flick-Urteil festgestellt, der Grundsatz der Gewaltenteilung, der zu den tragenden Organisationsprinzipien des Grundgesetzes gehöre, gebiete gerade im Hinblick auf die starke Stellung der Regierung, zumal wegen mangelnder Eingriffsmöglichkeiten des Parlaments in den der Exekutive zukommenden Bereich unmittelbarer Handlungsinitiative und Gesetzesanwendung, eine Auslegung des Grundgesetzes dahin, dass parlamentarische Kontrolle *wirksam* sein könne.¹⁴⁵ Vor diesem Hintergrund sei es folgerichtig, gerade auch den Untersuchungsausschuss mit denjenigen Befugnissen ausgestattet anzusehen, derer er bedarf, um die ihm aufgebene Klärung von Zweifeln an der „Gesetzlichkeit oder Lauterkeit von Regierungs- oder Verwaltungsmaßnahmen“ *wirksam* vornehmen zu können.¹⁴⁶

Kernstück der Beweiserhebung ist die Zeugenvernehmung; sie steht im Mittelpunkt des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens.¹⁴⁷ Der Untersuchungsausschuss hat in Wahrnehmung seines verfassungsrechtlich legitimierten Untersuchungsauftrags ein Interesse daran, die im Mittelpunkt einer Untersuchung stehenden Auskunftspersonen zu dem Untersuchungsgegenstand zu befragen. Es widerspräche daher dem Sinn des der Aufklärung von Sachverhalten unter politischen Gesichtspunkten dienenden Untersuchungsverfahrens, gerade diejenigen Auskunftspersonen, die über den Untersuchungsgegenstand am besten informiert sind, mit einem umfassenden und voraussetzungslosen Schweigerecht auszustatten; dies ist, wie oben (unter I 1) gezeigt, auch von Verfassungs wegen nicht geboten. Die Sachauf-

Riem, *Verwaltungsorganisation als Steuerungsressource*, 1997, S. 301, 333; Krebs, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, *Verwaltungsorganisation als Steuerungsressource*, 1997, S. 339, 351 f.; v. Danwitz, *AöR* 120 (1995), 595, 616 ff.; Poppenhäger, *ThürVBl.* 2000, 152, 154 ff.; König, *DÖV* 1999, 322, 325.

¹⁴⁰ *Glauben*, *ZParl* 29 (1998), 496, 498 f.

¹⁴¹ *BVerfGE*, *NVwZ* 2009, 1353, 1357.

¹⁴² Vgl. *Partsch*, *Verhandlungen des 45. DJT* (1964), Bd. I Teil 3, S. 12; *Brocker*, *LKRZ* 2007, 372 f.

¹⁴³ Vgl. *Brocker*, in: *Glauben/ders.*, *Hdb. UA*, § 15 Rn. 1; *Wiefelspütz* (Fn. 3), S. 223.

¹⁴⁴ *BVerfGE* 67, 100, 128; *Brocker*, in: *Grimm/Caesar*, *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, 2001, Art. 91 Rn. 44.

¹⁴⁵ *BVerfGE* 67, 100, 130.

¹⁴⁶ *BVerfGE* 67, 100, 130.

klärung müsste dann weitgehend durch die Befragung von Randfiguren oder von Zeugen, die mit dem konkreten Untersuchungskomplex nur mittelbar befasst waren, erfolgen.¹⁴⁸ Eine Auskunftsperson ist deshalb nichts weniger als gehalten und verpflichtet, an der Aufklärung eines bestimmten Sachverhalts im öffentlichen Interesse mitzuwirken.¹⁴⁹ Dies ist ihr, wie eingangs gezeigt (unter I 1), solange zuzumuten, wie ihr nicht die Gefahr strafrechtlicher oder sonstiger vergleichbarer staatlicher Sanktionen droht.¹⁵⁰

Geht es daher wie im vorliegenden Untersuchungsausschuss 15/2 „Nürburgring GmbH“ darum, die Geschehnisse innerhalb einer vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand stehenden Gesellschaft des Privatrechts näher zu beleuchten, so erfährt das parlamentarische Untersuchungsrecht eine massive Beeinträchtigung, wenn Führungsorgane und leitende Angestellte dieser Gesellschaft, also Auskunftspersonen, die über die fraglichen Geschehnisse am besten oder gar als einzige informiert sind, dem Ausschuss aufgrund eines ihnen zustehenden umfassenden und voraussetzungslosen Schweigerechts entzogen sind. Dies gilt im Übrigen – losgelöst vom vorliegenden Fall – aus den oben (unter II 2) dargelegten Gründen unabhängig von der Frage, ob das in Rede stehende Unternehmen öffentliche Aufgaben wahrnimmt oder nicht. Ebenso kann es nicht darauf ankommen, ob das Land alleiniger Eigentümer des Unternehmens ist oder nur eine Mehrheitsbeteiligung hält, die ihm aber einen beherrschenden Einfluss innerhalb des Unternehmens vermittelt. In allen diesen Fällen besteht ein aus der Verfassung folgendes Interesse des Untersuchungsausschusses, die für die Wahrnehmung seines Untersuchungsauftrages erforderlichen Zeugen zu hören.¹⁵¹

cc) Abwägung

Letztlich kommt es somit entscheidend darauf an, eine Güterabwägung vorzunehmen zwischen dem Interesse der Betroffenen an einer Beibehaltung des ihnen nach derzeitiger Gesetzeslage gemäß § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 UAG zustehenden Aussageverweigerungsrechts einerseits und dem öffentlichen Interesse an einer möglichst effektiven Wahrnehmung des Untersuchungsauftrags im Rahmen des vorliegenden Untersuchungsausschusses 15/2 andererseits.

Was das in § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 UAG geregelte umfassende Aussageverweigerungsrecht angeht, so ist der Gesetzgeber insoweit (siehe oben II 1) über das in Ansehung des *nemo tenetur*-Prinzips verfassungsrechtlich gebotene Maß hinausgegangen. Dies ist ihm zwar grundsätzlich unbenommen; die Grenze des Zulässigen ist aber dann erreicht, wenn jene zusätzlichen Rechte das seinerseits verfassungsrechtlich verankerte Untersuchungsrecht des Par-

¹⁴⁷ Vgl. *Wiefelspütz* (Fn. 3), S. 255.

¹⁴⁸ *Köhler* (Fn. 37), S. 211 f.

¹⁴⁹ BVerfGE 49, 280, 284; 76, 363, 383; BVerfG, NVwZ 2009, 1353, 1355; vgl. *H.-P. Schneider*, Verhandlungen des 57. DJT (1988), Bd. II, S. M 84 f.

¹⁵⁰ Vgl. *H.-P. Schneider*, Verhandlungen des 57. DJT (1988), Bd. II, S. M 84 f. Vgl. auch die gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes vom 23. April 2008, Vorlage UA 15/1-13, S. 17 f.

¹⁵¹ Vgl. *Glauben*, in: *ders./Brockner*, Hdb. UA, § 23 Rn. 21.

laments gefährden.¹⁵² Zumindest eine gewichtige *Beeinträchtigung* des Untersuchungsrechts liegt aber, wie zuvor (unter bb) ausgeführt, vor, wenn im Rahmen des vorliegenden Untersuchungsverfahrens die Betroffenen Dr. Kafitz und Lippelt, denen im Rahmen der zu untersuchenden Sachverhalte eine zentrale Stellung zukommt, mit einem umfassenden Schweigerecht ausgestattet sind. Diese Beeinträchtigung würde abgemildert, wenn eine Angleichung an die in § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG genannten Personengruppen erfolgte, was der Sache nach auch folgerichtig wäre (siehe oben, unter II 2).

Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei einer solchen Angleichung die Betroffenen keineswegs schutzlos gestellt wären. Wie zuvor dargestellt (unter aa) würde sich weder an dem Status der Betroffenheit als solchem etwas ändern – insbesondere blieben mit Ausnahme des umfassenden Schweigerechts alle an den Betroffenenstatus anknüpfenden Sonderrechte erhalten –, noch wären die Betroffenen Dr. Kafitz und Lippelt mit Inkrafttreten der Neuregelung gezwungen, sich vor dem Untersuchungsausschuss selbst zu belasten und so zum Werkzeug gegen sich selbst zu werden. Sie könnten vielmehr die für einen Zeugen geltenden Zeugnisverweigerungs- und Auskunftsverweigerungsrechte geltend machen und etwa gemäß § 16 Abs. 3 Satz 2 UAG die Auskunft auf solche Fragen verweigern, deren Beantwortung sie der Gefahr aussetzen würde, wegen einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit verfolgt zu werden. Dieses (punktuelle) Auskunftsverweigerungsrecht könnte sich sogar unter Umständen nach der Mosaiktheorie zu einem umfassenden Auskunftsverweigerungsrecht verdichten, was freilich im Unterschied zur derzeitigen Rechtslage gegenüber dem Untersuchungsausschuss die Glaubhaftmachung von Tatsachen voraussetzte, wonach keine Fragen an die Betroffenen vorstellbar wären, die sie nicht direkt oder indirekt der Gefahr der Strafverfolgung aussetzten.¹⁵³

Führte somit die zu prüfende Änderung des § 15 Abs. 2 UAG keineswegs zu einer Entwertung des Status der Betroffenen Dr. Kafitz und Lippelt, sondern lediglich zu einer partiellen Einschränkung der mit diesem Status verbundenen verfahrensrechtlichen Wirkungen, mithin zu einer bloßen Änderung der modalen Ausgestaltung des Verfahrens, auf die sie sich einstellen könnten, so steht dem das verfassungsrechtlich verankerte gewichtige Interesse des Untersuchungsausschusses 15/2 an einer Vernehmung zweier zentraler Auskunftspersonen gegenüber. Diesem Interesse würde durch eine Erstreckung des Kataloges in § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG auf Führungsorgane und leitende Angestellte von Unternehmen in privater Rechtsform, an denen das Land alleine oder mit Mehrheit beteiligt ist, zumindest dem Grunde nach Rechnung getragen, wenn auch zu sehen ist, dass den Betroffenen vermutlich Auskunftsverweigerungsrechte gemäß § 16 Abs. 3 Satz 2 UAG zustehen dürften, die sich womöglich sogar zu einem umfassenden Schweigerecht verdichten könnten.

Bei dieser Ausgangslage dürfte es für die Betroffenen Dr. Kafitz und Lippelt keine unzumutbare Belastung darstellen, im laufenden Verfahren des Untersuchungsausschusses 15/2 anstelle

¹⁵² Vgl. *Glauben*, in: ders./Brocker, Hdb. UA, § 23 Rn. 21.

¹⁵³ So *Wiefelspütz* (Fn. 3), S. 252 f.

des voraussetzungslosen und umfassenden Schweigerechts nur noch ein partielles Auskunftsverweigerungsrecht geltend machen zu können, das sich nur ausnahmsweise zu einem umfassenden Schweigerecht verdichtet. Unter dem Gesichtspunkt der unechten Rückwirkung dürften daher von Verfassungs wegen keine durchgreifenden Bedenken bestehen, Führungsorgane eines Unternehmens, das sich vollständig in öffentlicher Hand befindet, hinsichtlich ihres Rechts, vor dem Untersuchungsausschuss 15/2 die Aussage zu verweigern, auf das verfassungsrechtlich gebotene Maß zu beschränken. Alles in allem dürfte damit – bei freilich verbleibendem verfassungsrechtlichen Restrisiko – dem gewichtigen Interesse des Gesetzgebers, durch eine Änderung des § 15 Abs. 2 UAG die Effektivität der parlamentarischen Untersuchung zu befördern, gegenüber dem privaten Interesse der Betroffenen Dr. Kafitz und Lippelt an einer Aufrechterhaltung der bisherigen modalen Ausgestaltung des Verfahrens der Vorrang gebühren.

Abschließend ist noch ein Aspekt in den Blick zu nehmen, der in den Judikaten zu den Fällen der unechten Rückwirkung regelmäßig eine Rolle spielt: Soweit im konkreten Fall Bedenken gegen eine Rückwirkung von Gesetzen bestehen, können diese nach der Rechtsprechung unter Umständen durch entsprechende Übergangsregelungen ausgeräumt werden¹⁵⁴, wobei der Gesetzgeber einen relativ breiten Abwägungsspielraum hat, ob und in welchem Umfang er solche Übergangsregelungen einräumt.¹⁵⁵ Bei der Ausgestaltung gilt es aber zu beachten, dass der eintretende Verlust einer Verfahrensposition mit der rechtsstaatlich gebotenen Eindeutigkeit bestimmt werden muss. Denn der Gesetzgeber soll sich selbst Klarheit darüber verschaffen, ob und aus welchen Gründen er die mit der Beseitigung einer solchen Verfahrensposition verbundenen Folgen in Kauf nehmen will.¹⁵⁶

Kommt auch für den vorliegenden Fall eine Übergangsregelung nicht in Betracht, da die gesetzliche Änderung gerade den laufenden Untersuchungsausschuss 15/2 erfassen soll, so ist doch wichtig, dass dies in der Gesetzesregelung mit hinreichender Deutlichkeit bestimmt wird.

Wissenschaftlicher Dienst

¹⁵⁴ Vgl. BVerfGE 21, 173, 183; 43, 242, 288; 58, 300, 351; 67, 1, 14 f.; 76, 256, 359 f.; 78, 249, 285; 98, 265, 309 f.

¹⁵⁵ Vgl. BVerfGE 43, 242, 288 f.; 44, 283, 287; 58, 81, 124 f.; 67, 1, 15 f.; 71, 255, 273; 76, 256, 359 f. Dazu Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 VII Rn. 93 m.w.N.

¹⁵⁶ BVerwGE 106, 237, 240.

Anlage

Gesetzentwurf

der Fraktionen ...

... tes Landesgesetz zur Änderung des Untersuchungsausschussgesetzes

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Nach dem Untersuchungsausschussgesetz (UAG) dürfen Betroffene zwar als Zeugen vernommen werden, haben aber ein umfassendes Zeugnisverweigerungsrecht (§ 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 UAG). Hiervon ausgenommen sind nur Mitglieder der Landesregierung oder andere Amtsträger, soweit sich die Untersuchung auf ihre Amtsführung bezieht sowie Angehörige des öffentlichen Dienstes, soweit von ihnen Auskunft über dienstliche Vorgänge einschließlich ihrer eigenen Amtsführung verlangt wird (§ 15 Abs. 2 Halbsatz 2 UAG).

Führungspersonen von Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen das Land mit einem Anteil von mehr als 50 v. H. beteiligt ist, sind vom Wortlaut des Gesetzes nicht umfasst; sie haben daher, soweit in ihrer Person die Voraussetzungen für die Feststellung der Betroffeneneigenschaft erfüllt sind, ein umfassendes Schweigerecht. Dies kann dazu führen, dass die Effektivität einer parlamentarischen Untersuchung mit Blick auf die Tätigkeit solcher Führungspersonen gravierend geschwächt, wenn nicht sogar ihrer Grundlage beraubt wird.

B. Lösung

Der vorliegende Gesetzentwurf führt dazu, dass Führungspersonen von Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen das Land mehrheitlich beteiligt ist, kein aus dem Betroffenenstatus folgendes umfassendes Schweigerecht geltend machen können. Die betreffenden Personen werden insoweit den Mitgliedern der Landesregierung oder anderen Amtsträgern sowie Angehörigen des öffentlichen Dienstes gleichgestellt. Der Gesetzentwurf stellt auf diese Weise die Effektivität der parlamentarischen Untersuchung auch in den Bereichen sicher, in denen sich das Land privatrechtlicher Unternehmensformen bedient.

C. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Rechtslage.

D. Kosten

Keine.

**...tes Landesgesetz
zur Änderung des Untersuchungsausschussgesetzes**

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Untersuchungsausschussgesetz vom 18. September 1990 (GVBl. S. 261), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Oktober 2009 (GVBl. S. 364), BS 1101-5, wird wie folgt geändert:

§ 15 Abs. 2 wird wie folgt geändert:

1. Satz 2 Halbsatz 2 wird wie folgt geändert:

a) In Nummer 2 wird der Punkt durch ein Komma ersetzt.

b) Folgende Nummer 3 wird angefügt:

„3. für die Mitglieder vertretungsberechtigter Organe einer juristischen Person, für vertretungsberechtigte Gesellschafter einer rechtsfähigen Personengesellschaft sowie für leitende Angestellte von Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen das Land mit einem Anteil von mehr als 50 v. H. beteiligt ist, soweit von ihnen Auskunft über dienstliche Vorgänge einschließlich ihrer eigenen Amtsführung verlangt wird.“

2. Satz 3 erhält folgende Fassung:

„Satz 2 Halbsatz 2 ist auf ehemalige Mitglieder der Landesregierung, ehemalige Amtsträger, ehemalige Angehörige des öffentlichen Dienstes, ehemalige Mitglieder vertretungsberechtigter Organe einer juristischen Person, ehemalige vertretungsberechtigte Gesellschafter einer rechtsfähigen Personengesellschaft sowie ehemalige leitende Angestellte von Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen das Land mit einem Anteil von mehr als 50 v. H. beteiligt ist, entsprechend anzuwenden.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft. Es findet auf das Verfahren eines Untersuchungsausschusses, der zu diesem Zeitpunkt bereits eingesetzt ist, Anwendung.

Begründung

A. Allgemeines

Nach der derzeitigen Fassung des Untersuchungsausschussgesetzes haben Betroffene im Sinne des § 15 Abs. 1 UAG im Untersuchungsverfahren gemäß § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 UAG das Recht, das Zeugnis zu verweigern, was als Aussageverweigerungsrecht zu verstehen ist. Dies gilt jedoch nicht für Mitglieder der Landesregierung oder andere Amtsträger, soweit sich die Untersuchung auf ihre Amtsführung bezieht; auch Angehörige des öffentlichen Dienstes dürfen das Zeugnis nicht verweigern, soweit von ihnen Auskunft über dienstliche Vorgänge einschließlich ihrer eigenen Amtsführung verlangt wird (§ 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG). Entsprechendes gilt für ehemalige Mitglieder der Landesregierung, ehemalige Amtsträger und ehemalige Angehörige des öffentlichen Dienstes (§ 15 Abs. 2 Satz 3 UAG).

Dagegen sind Führungspersonen von Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen das Land mehrheitlich beteiligt ist, vom Wortlaut des Gesetzes nicht umfasst. Sie haben daher, soweit in ihrer Person die Voraussetzungen für die Feststellung der Betroffeneigenschaft erfüllt sind, ein umfassendes Schweigerecht.

Die parlamentarische Kontrolle erfasst nicht nur das Tätigwerden der Staatsverwaltung in den Formen des öffentlichen Rechts; sie erstreckt sich vielmehr auf jegliche Staatstätigkeit, auch soweit sie sich privatrechtlicher Unternehmensformen bedient. Von daher bleibt parlamentarische Kontrolle in ihren verschiedenen Erscheinungsformen überall dort bestehen, wo die Exekutive letztlich auch für das Handeln des privaten Rechtsträgers verantwortlich zeichnet, sie also Einflussmöglichkeiten hat. Das ist von erhöhter Bedeutung, soweit es um die Aufklärung von Sachverhalten im Rahmen eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses geht. Wie das Bundesverfassungsgericht in seinem BND-Beschluss vom 17. Juni 2009 festgestellt hat, kommt dem Öffentlichkeitsprinzip im demokratischen Parlamentarismus „gerade für das parlamentarische Untersuchungsverfahren, insbesondere bei Missstandsenqueten, ein besonderer Stellenwert“ zu (NVwZ 2009, 1353, 1357).

Umfasst daher der Gegenstand einer parlamentarischen Untersuchung die Tätigkeit von Führungspersonen in Unternehmen, an denen das Land mehrheitlich beteiligt ist, führt ein aus dem Betroffenenstatus folgendes umfassendes Schweigerecht dazu, dass die Effektivität der parlamentarischen Untersuchung gravierend beeinträchtigt, wenn nicht sogar ihrer Grundlage beraubt wird.

Das Untersuchungsrecht ist ein dem Parlament eingeräumtes verschärftes Frage- und Kontrollrecht, das es ihm ermöglicht, sich selbst unabhängig von anderen Staatsorganen die zur Wahrnehmung seiner Funktion notwendigen Informationen zu verschaffen. Unmittelbar aus der Verfassung folgt deshalb das Recht des Untersuchungsausschusses, die erforderlichen

Beweise selbst zu erheben. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Flick-Urteil festgestellt, der Grundsatz der Gewaltenteilung, der zu den tragenden Organisationsprinzipien des Grundgesetzes gehöre, gebiete gerade im Hinblick auf die starke Stellung der Regierung, zumal wegen mangelnder Eingriffsmöglichkeiten des Parlaments in den der Exekutive zukommenden Bereich unmittelbarer Handlungsinitiative und Gesetzesanwendung, eine Auslegung des Grundgesetzes dahin, dass parlamentarische Kontrolle *wirksam* sein könne (BVerfGE 67, 100, 130).

Kernstück der Beweiserhebung ist die Zeugenvernehmung; sie steht im Mittelpunkt des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens. Der Untersuchungsausschuss hat in Wahrnehmung seines verfassungsrechtlich legitimierten Untersuchungsauftrags ein Interesse daran, die im Mittelpunkt einer Untersuchung stehenden Auskunftspersonen zu dem Untersuchungsgegenstand zu befragen. Es widerspräche daher dem Sinn des der Aufklärung von Sachverhalten unter politischen Gesichtspunkten dienenden Untersuchungsverfahrens, gerade diejenigen Auskunftspersonen, die über den Untersuchungsgegenstand am besten informiert sind, mit einem umfassenden und voraussetzungslosen Schweigerecht auszustatten; die Sachaufklärung müsste dann weitgehend durch die Befragung von Randfiguren oder von Zeugen, die mit dem konkreten Untersuchungskomplex nur mittelbar befasst waren, erfolgen.

Eine Auskunftsperson ist deshalb nichts weniger als gehalten und verpflichtet, an der Aufklärung eines bestimmten Sachverhalts im öffentlichen Interesse mitzuwirken. Dies ist ihr solange zuzumuten, wie ihr nicht die Gefahr strafrechtlicher oder sonstiger vergleichbarer staatlicher Sanktionen droht. Dem trägt das Untersuchungsausschussgesetz Rechnung, indem es Betroffenen gemäß § 15 Abs. 2 Satz 4 dieselben Zeugnis- und Auskunftsverweigerungsrechte wie einem Zeugen gewährt. Dazu zählt gemäß § 16 Abs. 3 Satz 2 UAG das Recht eines Zeugen, die Auskunft auf solche Fragen zu verweigern, deren Beantwortung ihn der Gefahr aussetzen würde, dass er wegen einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit verfolgt oder eine Abgeordneten-, Minister- oder Richteranklage gegen ihn erhoben wird.

Vor diesem Hintergrund schafft der vorliegende Gesetzentwurf die rechtlichen Voraussetzungen dafür, dass Führungspersonen von Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen das Land mehrheitlich beteiligt ist, gegenüber einem Untersuchungsausschuss kein aus dem Betroffenenstatus folgendes umfassendes Schweigerecht geltend machen können. Die betreffenden Personen werden insoweit den in § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG genannten Mitgliedern der Landesregierung oder anderen Amtsträgern sowie Angehörigen des öffentlichen Dienstes gleichgestellt. Der Gesetzentwurf stellt auf diese Weise die Effektivität der parlamentarischen Untersuchung auch in den Bereichen sicher, in denen sich das Land privatrechtlicher Unternehmensformen bedient.

Soweit die gesetzliche Neuregelung Anwendung auf das im Zeitpunkt ihres Inkrafttretens bereits laufende Verfahren eines Untersuchungsausschusses findet, ist dies mit dem rechtsstaatlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes zu vereinbaren. Insoweit handelt es sich um eine verfassungsrechtlich zulässige unechte Rückwirkung.

Eine unechte Rückwirkung liegt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor, wenn eine Norm auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirkt und damit zugleich die betroffene Rechtsposition nachträglich entwertet. Sie ist grundsätzlich zulässig (vgl. BVerfGE 95, 64, 86). Aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip können sich jedoch Grenzen der Zulässigkeit ergeben. Im Näheren hängt die Beurteilung von dem Ergebnis einer Abwägung zwischen dem Ausmaß des Vertrauensschadens des Einzelnen und der Bedeutung des gesetzlichen Anliegens für das Wohl der Allgemeinheit ab. Überwiegen die mit der Regelung verfolgten Gemeinwohlinteressen das Vertrauen des Einzelnen auf die Fortgeltung der bestehenden Rechtslage, ist die unechte Rückwirkung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. So verhält es sich im Fall des vorliegenden Gesetzentwurfs.

Insoweit ist zu sehen, dass es bei der vorliegenden Änderung des § 15 Abs. 2 UAG um eine Änderung des Verfahrensrechts geht; wie das Bundesverfassungsgericht ausgeführt hat, ist aber das Vertrauen in den Fortbestand verfahrensrechtlicher Regelungen von Verfassungs wegen weniger geschützt als das Vertrauen in die Aufrechterhaltung materieller Rechtspositionen (BVerfGE 63, 343, 359; 87, 48, 63). Zwar können auch verfahrensrechtliche Regelungen im Einzelfall ihrer Bedeutung und ihres Gewichts wegen in gleichem Maße schutzwürdig sein wie Positionen des materiellen Rechts; dies ist jedoch bei der vorliegenden Ergänzung des § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG nicht der Fall. Denn die partielle Änderung bezüglich des Schweigerechts des Betroffenen UAG ist eine Verfahrensbestimmung, die der modalen Ausgestaltung des Verfahrens dient und auf die sich der Betroffene einstellen kann. Sie führt nicht dazu, dass ein bereits eingeräumter „Anspruch“ auf eine Sachentscheidung nachträglich beseitigt würde, wie das etwa bei einer Neuregelung, durch die ein bereits zulässig eingelegtes Rechtsmittel nachträglich unzulässig würde, der Fall wäre (vgl. BVerfGE 106, 237, 239).

Ganz abgesehen davon, dass es bei einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss, an dessen Ende kein „Urteil“ steht, von vornherein keinen „Anspruch“ auf eine Sachentscheidung geben kann, wird durch die vorliegende Neuregelung an dem Status der Betroffenheit als solchem nichts geändert. Mit Ausnahme des Aussageverweigerungsrechts nach § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 UAG bleiben auch alle an die Betroffenheit anknüpfenden Rechte erhalten. Hinsichtlich des durch die Neuregelung partiell weiter eingeschränkten Schweigerechts ist zu berücksichtigen, dass Betroffene auch künftig keineswegs gezwungen sind, sich vor dem Untersuchungsausschuss selbst zu belasten und so zum Werkzeug gegen sich selbst zu werden; denn gemäß § 15 Abs. 2 Satz 4 UAG stehen einem Betroffenen unbeschadet der Frage eines voraussetzungslosen umfassenden Schweigerechts die für einen Zeugen geltenden Zeugnisverweigerungs- und Auskunftsverweigerungsrechte, mithin auch das Auskunfts-

verweigerungsrecht des § 16 Abs. 3 Satz 2 UAG zu, das sich nach der sogenannten Mosaiktheorie im Einzelfall sogar zu einem umfassenden Auskunftsverweigerungsrecht verdichten kann.

Führt somit die Ergänzung des Katalogs in § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG keineswegs zu einer völligen Entwertung des Betroffenenstatus, sondern lediglich zu einer partiellen Einschränkung der mit diesem Status verbundenen verfahrensrechtlichen Wirkungen, mithin zu einer bloßen Änderung der modalen Ausgestaltung des Verfahrens, auf die sich Betroffene einstellen könnten, so steht dem das verfassungsrechtlich verankerte gewichtige Interesse des Untersuchungsausschusses an einer Vernehmung zentraler Auskunftspersonen gegenüber. Diesem Interesse des Gesetzgebers, durch eine Änderung des § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 UAG die Effektivität der parlamentarischen Untersuchung zu befördern, gebührt gegenüber dem privaten Interesse von Betroffenen an einer Aufrechterhaltung der bisherigen modalen Ausgestaltung des Verfahrens der Vorrang.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1

Die Regelung stellt sicher, dass vertretungsberechtigte Organe einer juristischen Person oder die Mitglieder solcher Organe, vertretungsberechtigte Gesellschafter einer rechtsfähigen Personengesellschaft sowie leitende Angestellte von Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen das Land mehrheitlich beteiligt ist, hinsichtlich dienstlicher Vorgänge einschließlich ihrer eigenen Amtsführung kein umfassendes Schweigerecht gemäß § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 UAG haben.

Unter dem Begriff des vertretungsberechtigten Organs sind in Anlehnung an die Bestimmung des § 14 Abs. 1 Nr. 1 StGB solche Organe juristischer Personen zu verstehen, die zur Führung der Geschäfte der juristischen Person nach außen und innen bestellt sind. Hierzu zählen etwa bei einer Aktiengesellschaft der Vorstand bzw. Notvorstand, bei einer GmbH der Geschäftsführer und bei einer KGaA die persönlich haftenden Gesellschafter. Nicht erfasst ist dagegen der Aufsichtsrat.¹⁵⁷

Unter dem Begriff der vertretungsberechtigten Gesellschafter einer rechtsfähigen Personengesellschaft sind bei der OHG alle Gesellschafter, vorbehaltlich einer abweichenden Rege-

¹⁵⁷ Der vorliegende Gesetzentwurf orientiert sich insoweit an dem Gutachtenauftrag, der von *Führungsorganen* spricht. Soweit Mitglieder des Aufsichtsrats, die in Teilen durch die Regelung in § 15 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 Nr. 1 und 2 UAG erfasst sein dürften, auch erfasst sein sollen, müsste dies in der neuen Nummer 3 ausdrücklich geregelt werden.

lung im Gesellschaftsvertrag, bei der KG die persönlich haftenden Komplementäre zu verstehen. Bei der GmbH und Co. KG ist der GmbH-Geschäftsführer Normadressat.

Der Begriff des leitenden Angestellten ist im Sinne des § 5 Abs. 3 und 4 des Betriebsverfassungsgesetzes zu verstehen. Leitender Angestellter ist danach, wer nach Arbeitsvertrag und Stellung im Unternehmen oder im Betrieb zur selbständigen Einstellung und Entlassung von im Betrieb oder in der Betriebsabteilung beschäftigten Arbeitnehmern berechtigt ist oder Generalvollmacht oder Prokura hat und die Prokura auch im Verhältnis zum Arbeitgeber nicht unbedeutend ist oder regelmäßig sonstige Aufgaben wahrnimmt, die für den Bestand und die Entwicklung des Unternehmens oder eines Betriebs von Bedeutung sind und deren Erfüllung besondere Erfahrungen und Kenntnisse voraussetzt, wenn er dabei entweder die Entscheidungen im Wesentlichen frei von Weisungen trifft oder sie maßgeblich beeinflusst; dies kann auch bei Vorgaben insbesondere aufgrund von Rechtsvorschriften, Plänen oder Richtlinien sowie bei der Zusammenarbeit mit anderen leitenden Angestellten gegeben sein.

Hinsichtlich des Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts, an dem das Land mehrheitlich beteiligt ist, kommt es nicht darauf an, ob dieses Unternehmen öffentliche Aufgaben wahrnimmt oder nur erwerbswirtschaftlich tätig ist.

Zu Nummer 2

Die Regelung stellt sicher, dass auch ehemalige Mitglieder der Landesregierung, ehemalige Amtsträger, ehemalige Angehörige des öffentlichen Dienstes, ehemalige Mitglieder vertretungsberechtigter Organe einer juristischen Person, ehemalige vertretungsberechtigte Gesellschafter einer rechtsfähigen Personengesellschaft sowie ehemalige leitende Angestellte von Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen das Land mit einem Anteil von mehr als 50 v. H. beteiligt ist, von dem Schweigerecht nach § 15 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 UAG ausgenommen sind.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten. Außerdem bestimmt sie mit der rechtsstaatlich gebotenen Eindeutigkeit, dass die Neuregelung auch auf bereits laufende Untersuchungsverfahren Anwendung findet.