

## EINFÜHRUNG UND SCHULUNG

Rechtsanwalt Dr. Max Schwerdtfeger, Hamburg/  
Rechtsanwalt Philip Kroner, Düsseldorf

## Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und parallel geführte Wirtschaftsstrafverfahren

### I. Einführung

Als Ausschuss des Deutschen Bundestags<sup>1</sup> kann ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss (PUA) zur Untersuchung beinahe beliebiger Sachverhalte mit politischen Bezügen ad-hoc eingesetzt werden.<sup>2</sup>

Der Zweck eines Untersuchungsausschusses ist dabei in der Regel die Kontrolle der Regierung und der Exekutive durch die Opposition.<sup>3</sup> Um diesen Zweck effektiv erfüllen zu können, haben die Väter und Mütter des Grundgesetzes den Untersuchungsausschüssen die schärfsten Waffen des Rechtsstaats an die Hand gegeben: Gemäß Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG finden auf die Beweiserhebung der Untersuchungsausschüsse die Vorschriften über den Strafprozess sinngemäß Anwendung.<sup>4</sup> Zeugen sind etwa verpflichtet, auf Ladung eines PUA zu erscheinen (§ 20 Abs. 1 PUAG) und wahrheitsgemäß<sup>5</sup> auszusagen. Falschaussagen sind gem. § 162 Abs. 2 StGB i.V.m. § 153 StGB strafbar.<sup>6</sup> Der PUA kann von Ministerien und Behörden umfangreich Akten anfordern (§ 18 PUAG). Auch von Privaten – insbesondere Unternehmen<sup>7</sup> – darf der PUA Unterlagen herausverlangen (§ 29 PUAG). Diese Herausgabepflicht kann sogar mittels Durchsuchung und Beschlagnahme durchgesetzt werden (§ 29 Abs. 3 PUAG).

Untersuchungsausschüsse werden gerade auch in Folge großer Wirtschaftskriminalfälle eingesetzt (in jüngerer Vergangenheit z. B. PUA „Wirecard“, PUA „Diesel“, PUA „Cum-Ex Steuergeldaffäre“ in Hamburg, PUA „RBB“ in Brandenburg).<sup>8</sup>

Diese Untersuchungsausschüsse laufen sehr häufig parallel zu staatsanwaltlichen Ermittlungen. Parallel zueinander klären dann der Bundestag bzw. das jeweilige Landesparlament und die Staatsanwaltschaft denselben Sachverhalt mit den Mitteln des Strafprozessrechts auf. Das führt zwangsläufig zu beachtlichen Interdependenzen zwischen den Verfahren,<sup>9</sup> die Staatsanwälte, Verteidiger, Richter und Abgeordnete kennen und beachten sollten.

### II. Der PUA im Überblick

Der PUA ist ein grundgesetzlich vorgesehener parlamentarischer Ausschuss; er ist Teil des Selbstinformationsrechts des Parlaments.<sup>10</sup> Formal handelt es sich bei dem Untersu-

chungsausschussverfahren um eine – bloß – parlamentsinterne Aufklärung. Der PUA ist weder Strafverfolgungsorgan noch Gericht.<sup>11</sup> Er spricht kein Recht und am Ende der Untersuchung stehen weder Urteil noch (strafrechtliche) Sanktionen.<sup>12</sup> Stattdessen berichtet der PUA am Ende der Untersuchung seinem „Auftraggeber“, dem Parlament schriftlich und öffentlich (§ 33 PUAG, vgl. dazu nachstehend V.). Dieser Bericht ist für Staatsanwaltschaften und Gerichte nicht bindend (vgl. Art. 44 Abs. 4 S. 2 GG), weder die festgestellten Tatsachen noch die (rechtliche) Würdigung und Beurteilung der festgestellten Tatsachen; näher und zu faktischen Auswirkungen aber nachstehend V.

#### 1. Die Einsetzung des PUA

Das parlamentarische Untersuchungsverfahren beginnt zunächst mit dem Einsetzungsantrag (Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG, § 1 Abs. 1 PUAG), über den sodann der Bundestag zu beschließen hat (§ 1 Abs. 2 PUAG). Nach der Einsetzung konstituiert sich der PUA (§ 8 PUAG). Der Ausschuss setzt sich aus dem Vorsitzenden, seinem Stellvertreter, den weiteren Ausschussmitgliedern sowie ihren Stellvertretern zusammen.<sup>13</sup> Dabei handelt es sich ausschließlich um Mitglieder des Bundestags.

<sup>1</sup> Gleichsam können in sämtlichen 16 Bundesländern Landesuntersuchungsausschüsse eingesetzt werden, vgl. NK-PUAG/Schwerdtfeger/Kroner, 1. Aufl. 2024, Einleitung Rn. 1; Glauben/Brockner/Brockner, Hdb. UA, 4. Aufl. 2024, Kap. 3 Rn. 1, 6 ff.; Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 46.

<sup>2</sup> In der Vergangenheit gab es etwa Untersuchungsausschüsse zu politischen Skandalen (z. B. PUA „Parteispenden“, PUA „Klimaschutzstiftung“ in Mecklenburg-Vorpommern), zu Terroranschlägen (z. B. PUA „NSU“ und PUA „Breitscheidplatz“) sowie zu Umweltkatastrophen (z. B. PUA „Flutkatastrophe Ahrtal“ in Rheinland-Pfalz) oder auch zu großen Wirtschaftskriminalfällen (dazu sogleich).

<sup>3</sup> Sog. Minderheitsenquete, die auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Deutschen Bundestags verpflichtend einzusetzen ist, Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG bzw. § 1 Abs. 1 PUAG. Ein Untersuchungsausschuss kann auch als sog. Mehrheitsenquete durch einfache Mehrheit eingesetzt werden, vgl. NK-PUAG/Hilf, 1. Aufl. 2024, § 1 Rn. 8 und insgesamt Glauben/Brockner/Brockner, Hdb. UA, 4. Aufl. 2024, Kap. 1 Rn. 29 ff.

<sup>4</sup> Die Reichweite der sinngemäßen Anwendung ist jedoch umstritten, vgl. nur NK-PUAG/Schwerdtfeger/Kroner, 1. Aufl. 2024, Einleitung Rn. 21; Waldhoff/Gärditz/Gärditz, PUAG, 1. Aufl. 2015, Einleitung E Rn. 1 ff. Eingehend Teubner, Untersuchungs- und Eingriffsrechte privatgerichteter Untersuchungsausschüsse, 2009, S. 85 ff.

<sup>5</sup> NK-PUAG/Kämpfer/Kroner, 1. Aufl. 2024, § 20 Rn. 21; NK-PUAG/Gercke/Lieb, 1. Aufl. 2024, § 25 Rn. 9; Glauben/Brockner/Glauben, Hdb. UA, 4. Aufl. 2024, Kap. 19 Rn. 10, § 24 Rn. 9.

<sup>6</sup> NK-PUAG/Kämpfer/Kroner, 1. Aufl. 2024, § 20 Rn. 21.

<sup>7</sup> NK-PUAG/Schwerdtfeger, 1. Aufl. 2024, § 29 Rn. 3; Risse/Oehm, NJW 2021, 1847, 1848.

<sup>8</sup> Vgl. auch Überblick bei Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 113 f.

<sup>9</sup> Dazu auch Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 114; Lucke, Strafprozessuale Schutzrechte und parlamentarische Aufklärung in Untersuchungsausschüssen mit strafrechtlich relevantem Verfahrensgegenstand, 2009, S. 50 ff.

<sup>10</sup> NK-PUAG/Hilf, 1. Aufl. 2024, § 1 Rn. 2; Glauben/Brockner/Glauben, Hdb. UA, 4. Aufl. 2024, § 1 Rn. 3 f.; Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 9.

<sup>11</sup> Vgl. auch Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 5.

<sup>12</sup> Vgl. auch Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 113.

<sup>13</sup> NK-PUAG/Schwerdtfeger/Kroner, 1. Aufl. 2024, Einleitung Rn. 4.

Die Ausschussmitglieder geben – als Parlamentarier des Bundestags – mit dem Einsetzungsbeschluss den Rahmen der Untersuchung vor, klären sodann im Rahmen der Beweisaufnahme den Sachverhalt selbst auf und bewerten diesen dann schließlich im Bericht. Zugespitzt formuliert sind sie deshalb in einer Person anklagende, ermittelnde und urteilende Partei(en) des Untersuchungsausschussverfahrens.

Eine juristische Vorbildung, gar juristische Abschlüsse sind keine Voraussetzung, um als Ausschussmitglied eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses tätig zu werden. Jedes gewählte Mitglied des Bundestags kann Mitglied eines PUA sein.

Unterstützt wird der PUA durch das sog. „Ausschusssekretariat“.<sup>14</sup> Hierbei handelt es sich um Mitarbeiter der Bundestagsverwaltung, z.T. aber auch z. B. um Abgeordnete Staatsanwälte, Richter oder wissenschaftliche Mitarbeiter, die den PUA organisatorisch unterstützen und rechtlich beraten. In der Praxis fungiert das Ausschusssekretariat – insbesondere dessen Leiter, der regelmäßig Volljurist ist – als erster Ansprechpartner von Externen (z. B. Zeugen und dessen Beiständen),<sup>15</sup> was in der Praxis aber nicht darüber hinwegtäuschen darf, dass Vorsitzender und/oder die Obleute die wichtigsten Entscheidungsträger sind.

## 2. Die Sitzungen des PUA

Nach der gesetzlichen Konzeption arbeitet der PUA in Sitzungen.<sup>16</sup> Die Beratungssitzungen sind nicht öffentlich (§ 12 PUAG). In ihnen werden die Beweisaufnahme vorbereitet, die erhobenen Beweise ausgewertet sowie der Untersuchungsbericht vorbereitet, diskutiert und beschlossen.<sup>17</sup> Demgegenüber sind die Sitzungen zur Beweisaufnahme grundsätzlich<sup>18</sup> öffentlich (§ 13 Abs. 1 S. 1 PUAG). Anders als im Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft werden die Erkenntnisse so im Lichte der Öffentlichkeit gewonnen. Dies gilt auch mit Blick auf Behördenakten und Unterlagen Privater, die der PUA im Zuge der Beweisaufnahme erhält. Nur dann, wenn diese mit einem Geheimhaltungsgrad gem. § 15 Abs. 1 PUAG (z. B. VS-vertraulich i.S.v. § 15 Abs. 3 PUAG i.V.m. § 2 Abs. 1, Abs. 2 Geheimschutzordnung des Bundestags) versehen sind, ist eine öffentliche Behandlung untersagt.<sup>19</sup>

## 3. Die Beweisaufnahme des PUA

Im Zentrum des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens steht die Beweisaufnahme.<sup>20</sup> Bevor ein Beweis erhoben wird, muss der PUA die konkrete Beweiserhebung gem. § 17 PUAG beschließen.<sup>21</sup> Da der PUA kraft Natur der Sache politisch gefärbt ist, folgt die Beweiserhebung nicht (allein) der Sachaufklärung, sondern politischer Logik. Anders als bei der staatsanwaltlichen und gerichtlichen Aufklärung steht deshalb nicht die Ermittlung der (prozessualen) Wahrheit, sondern die Aufklärung des Sachverhalts unter politischen Gesichtspunkten an vorderster Stelle.<sup>22</sup> Dementsprechend ist auch die Auswahl der konkret zu erhebenden Beweise oft an politischen Interessen und nicht in erster Linie an der Ermittlung der Wahrheit ausgerichtet.

Taugliche Beweismittel sind – entsprechend dem Strafverfahren – Zeugen (§§ 20 ff. PUAG), Sachverständige (§ 28 PUAG), der Augenschein (§ 19 PUAG) sowie die Verlesung von Protokollen und Schriftstücken (§ 31 PUAG). Als vorbereitende Ermittlungsmaßnahme<sup>23</sup> kann der PUA Akten bei Behörden anfordern (§ 18 PUAG) und von Privaten Unterlagen herausverlangen (§ 29 PUAG). Ein PUA-spezifisches Instrument zur Vorbereitung der Beweisaufnahme ist der sogenannte „Ermittlungsbeauftragte“ (§ 10 PUAG). Der Ermittlungsbeauftragte kann zu vielfältigen Zwecken, u.a.<sup>24</sup> zur Sichtung und Vorauswahl von Beweismitteln, zur Vereinfachung des Geheimnisschutzes bei umfangreichen Dokumentenvorlagen oder auch als Adressat für Hinweisgeber, eingesetzt werden. Er ist jedoch (lediglich) Hilfsorgan<sup>25</sup> des PUA; seine Aufgaben und Kompetenzen gehen nicht über diejenigen des PUA hinaus.<sup>26</sup>

## 4. Der Abschluss des PUA

Am Ende des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens steht die Berichterstattung des PUA gegenüber dem Bundestag, § 33 PUAG (vgl. dazu nachstehend V.).

## 5. Informelle Elemente des Untersuchungsausschussverfahrens (politische und mediale Begleitung; „Leaks“)

In der Praxis sind vor allem die informellen Elemente des Untersuchungsausschussverfahrens bedeutsam. An erster Stelle steht hier die (politische) Begleitung des jeweiligen PUA. Schon bevor ein PUA eingesetzt wird, beginnt seine politische Vorbereitung. Dies betrifft die Identifizierung und Positionierung des Themas durch Fraktionen und Abgeordnete,

<sup>14</sup> Auf Landesebene z.T. auch „Arbeitsstab“, „Geschäftsstelle“ oder „Sekretariat“, vgl. NK-PUAG/Schwerdtfeger/Kroner, 1. Aufl. 2024, Einleitung Rn. 4; Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 7; Glauben/Brockner/Brockner, Hdb. UA, 4. Aufl. 2024, Kap 9 Rn. 18 ff.

<sup>15</sup> NK-PUAG/Schwerdtfeger/Kroner, 1. Aufl. 2024, Einleitung Rn. 4.

<sup>16</sup> Vgl. NK-PUAG/Wagner, 1. Aufl. 2024, § 12 Rn. 1.

<sup>17</sup> NK-PUAG/Wagner, 1. Aufl. 2024, § 12 Rn. 2; Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 238; Waldhoff/Gärditz/Heyer, PUAG, 1. Aufl. 2015, § 12 Rn. 2.

<sup>18</sup> Ein Ausschluss der Öffentlichkeit ist zum Schutz von Individualrechten oder aus Gründen des Staatswohls gem. § 14 Abs. 1 PUAG zulässig, vgl. NK-PUAG/Wagner, 1. Aufl. 2024, § 14 Rn. 1 ff. Die Sitzungen können sogar mit einem Geheimhaltungsgrad versehen werden, § 15 Abs. 1 PUAG. Es gelten dann strenge bzw. strengste Geheimschutzregelungen gem. § 15 Abs. 2 PUAG i.V.m. der Geheimschutzordnung des Bundestags, vgl. NK-PUAG/Schwerdtfeger, 1. Aufl. 2024, § 15 Rn. 1 ff.

<sup>19</sup> NK-PUAG/Schwerdtfeger, 1. Aufl. 2024, § 15 Rn. 8.

<sup>20</sup> NK-PUAG/Schwerdtfeger/Kroner, 1. Aufl. 2024, Einleitung Rn. 6.

<sup>21</sup> Hierzu etwa NK-PUAG/Travers/Kroner, 1. Aufl. 2024, § 17 Rn. 14 ff.; Glauben/Brockner/Brockner, Hdb. UA, 4. Aufl. 2024, § 17 Rn. 1.

<sup>22</sup> BGH Beschl. v. 17.08.2010 – 3 ARs 23/10 = BeckRS 2010, 19951, Rn. 28; Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 5, 113.

<sup>23</sup> NK-PUAG/Schwerdtfeger/Kroner, 1. Aufl. 2024, Einleitung Rn. 6.

<sup>24</sup> Vgl. hierzu überblicksartig NK-PUAG/Wagner, 1. Aufl. 2024, § 10 Rn. 20.

<sup>25</sup> NK-PUAG/Wagner, 1. Aufl. 2024, § 10 Rn. 1; Rathje, Der Ermittlungsbeauftragte des parlamentarischen Untersuchungsausschusses, 2004, S. 114.

<sup>26</sup> Glauben/Brockner/Brockner, Hdb. UA, 4. Aufl. 2024, § 10 Rn. 13.

die Sondierung politischer Mehrheiten (bzw. der qualifizierten Minderheit, dazu III.) innerhalb des Parlaments sowie die Entscheidung, den Einsetzungsantrag mit einem bestimmten Zuschnitt zu stellen.<sup>27</sup> Auch das dann eingeleitete formelle Untersuchungsausschussverfahren wird politisch begleitet. Dies betrifft die Auswahl der Zeugen und die Reihenfolge ihrer Vernehmung<sup>28</sup> wie die Entscheidung, von welchen Behörden und Ministerien (sowie Unternehmen) welche Akten (und Unterlagen) angefordert werden. Schließlich wird auch der Abschlussbericht selbst politisch begleitet; Sondervoten der Oppositionsfractionen sind zulässig (§ 33 Abs. 2 PUAG) und üblich.<sup>29</sup>

Die politische Begleitung wäre fruchtlos, wenn das Untersuchungsausschussverfahren – sowohl das formelle als auch das soeben skizzierte informelle – nicht auch medial begleitet würde. Schon in der Phase, bevor der Einsetzungsantrag gestellt wird, findet regelmäßig bereits eine mediale Berichterstattung mit Blick auf die (vorgebliche) Notwendigkeit der Einsetzung eines PUA zu dem jeweiligen Thema statt, auf die Fraktionen und Parteien versuchen Einfluss zu nehmen. Auch das formelle Untersuchungsausschussverfahren selbst wird heute medial und vor allem sozialmedial begleitet. Dies betrifft vor allem PUAe, die parallel zu Wirtschaftsstrafverfahren laufen. So berichtete etwa das ManagerMagazin per Liveticker über die öffentlichen Sitzungen zur Beweisaufnahme im PUA „Wirecard“.<sup>30</sup>

Von besonderer Bedeutung sind in diesem Kontext die wiederkehrend auftretenden „Leaks“. Hierbei handelt es sich um die bewusste und zielgerichtete Weitergabe vertraulicher und dem Geheimnisschutz unterliegenden Informationen aus der Sphäre des Untersuchungsausschusses an Außenstehende, insbesondere Journalisten, mit dem Ziel, diese Informationen (aus politischen Motiven) in die Öffentlichkeit zu tragen.<sup>31</sup> Obwohl diese Weitergabe von Informationen oder Dokumenten, die mit einem Geheimhaltungsgrad versehen sind, strafbar ist,<sup>32</sup> sind „Leaks“ eine ständige Begleiterscheinung parlamentarischer Untersuchungsausschussverfahren. Zu groß sind offenbar die Verlockungen eines politischen Erfolgs bei gleichzeitig sehr geringem Entdeckungs-, und (erfolgreichem) Strafverfolgungsrisiko. Dies betrifft auch Leaks aus Ermittlungsakten, die der PUA von Staatsanwaltschaften oder Gerichten erhalten hat. Um dem Risiko von Leaks vorzubeugen, empfiehlt es sich für Rechtsbeistände, frühzeitig auf Einwände gegen die Gewährung von Akteneinsicht an den PUA bzw. auf die Einhaltung strengster Geheimschutzmaßnahmen hinzuweisen (vgl. nachstehend IV. 3.).

### III. Die Einsetzung

Die wichtigste Weichenstellung für jeden PUA ist der Einsetzungsbeschluss (Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG, § 1 Abs. 2 PUAG<sup>33</sup>). Er erteilt dem PUA seinen Untersuchungsauftrag und ermöglicht seine Konstituierung. Mit ihm legt das Parlament – meist mit den Stimmen der qualifizierten Minderheit aus einem Viertel der Abgeordneten – fest, was der PUA untersuchen soll.

Gleichzeitig bestimmt es mit seinem Einsetzungsbeschluss, was nicht zum Untersuchungsgegenstand gehört. Nicht umfasste Themen dürfen zwingend nicht untersucht werden, keine Unterlagen hierzu angefordert (vgl. § 18 Abs. 1 PUAG) oder Zeugen befragt werden (vgl. § 24 Abs. 1 PUAG). Gleichzeitig hat der PUA keine rechtliche Möglichkeit, seinen Untersuchungsauftrag eigenständig zu erweitern.<sup>34</sup> Er wäre hierfür auf eine Anpassung oder Neufassung des Einsetzungsbeschluss durch das Parlament angewiesen. Das macht den Einsetzungsbeschluss entscheidend. Details und Auslegungseinheiten sind bereits vor Einsetzung zwischen den Parlamentsfraktionen umstritten.

Das Parlament kann allerdings einen PUA nicht mit einem beliebigen Auftrag einsetzen. Die beauftragte Untersuchung muss sich gem. § 1 Abs. 3 PUAG im Rahmen der verfassungsmäßigen Zuständigkeit des Bundestags halten. Sachverhalte, die hingegen in den Kompetenzbereich der Länder fallen, können auf Bundesebene nicht tauglicher Untersuchungsgegenstand eines PUA sein.<sup>35</sup> Die Frage, wo die Grenze verläuft und welche Anknüpfungspunkte es aus Bundessicht braucht, um Geschehen auf Landesebene im Bundestag zu untersuchen, ist für die Einsetzung eines PUA zu der Hamburger Warburg Bank und Cum-Ex<sup>36</sup> seit Monaten höchst umstritten. Die Beteiligung der Warburg Bank an Cum-Ex Geschäften, die Rückforderung von zu Unrecht erstatteten Kapitalertragssteuern und damit verbundene Vorwürfe gegen Hamburger Finanzbehörden sind bereits Gegenstand eines PUA der Hamburger Bürgerschaft.<sup>37</sup> In der Sachverständigen-Anhörung im Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Bundestags gab es wiederholt verfassungsrechtliche Kritik an dem Einsetzungsantrag.<sup>38</sup>

<sup>27</sup> Vgl. NK-PUAG/Schwerdtfeger/Kroner, 1. Aufl. 2024, Einleitung Rn. 8.

<sup>28</sup> NK-PUAG/Kämpfer/Kroner, 1. Aufl. 2024, § 20 Rn. 3.

<sup>29</sup> Vgl. dazu NK-PUAG/Uwer/Ohrloff, 1. Aufl. 2024, § 33 Rn. 22.

<sup>30</sup> Vgl. NK-PUAG/Kämpfer/Kroner, 1. Aufl. 2024, § 20 Rn. 2 und zum Streit über die Zulässigkeit solcher Live-Berichte NK-PUAG/Wagner, 1. Aufl. 2024, § 13 Rn. 30 ff.

<sup>31</sup> NK-PUAG/Schwerdtfeger, 1. Aufl. 2024, § 15 Rn. 56.

<sup>32</sup> Etwa gem. § 353b Abs. 1 S. 1 bzw. Abs. 2 Nr. 1 StGB bzw. § 203 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 StGB, vgl. NK-PUAG/Schwerdtfeger, 1. Aufl. 2024, § 15 Rn. 59 ff.

<sup>33</sup> Für PUA der einzelnen Landtage bestehen entsprechende landesrechtliche Regelungen.

<sup>34</sup> NK-PUAG/Hilf, 1. Aufl. 2024, § 1 Rn. 2, 54; Glauben/Brockner/Brockner, Hdb. UA, 4. Aufl. 2024, § 1 Rn. 37 ff.

<sup>35</sup> NK-PUAG/Hilf, 1. Aufl. 2024, § 1 Rn. 2, 54; Glauben/Brockner/Brockner, Hdb. UA, 4. Aufl. 2024, § 1 Rn. 37 ff.

<sup>36</sup> BT-Drs. 20/6420.

<sup>37</sup> Vgl. zur Einsetzung des PUA „Cum-Ex Steuergeldaffäre“ LT-Drs. 22/1762 und LT-Drs. 22/1924.

<sup>38</sup> Für die Rechtswidrigkeit vgl. nur von Achenbach, Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung zur beantragten Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zum Komplex Warburg/Cum Ex, 20. Juni 2023, S. 2 ff.; Brockner, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags, 21. Juni 2023, S. 9; Zur anderen Auffassung vgl. Glauben, Schriftliche Stellungnahme zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Antrags der CDU/CSU-Fraktion und namentlich benannter Abgeordneter der Fraktion zur Einsetzung des 2. Untersuchungsausschusses der 20. Wahlperiode (BT-Drs. 20/6420), 21. Juni 2023, S. 12 ff.

Denn dieser ist darauf gerichtet, Vorgänge mit engem Bezug zu der hamburgischen Regierung und Verwaltung (zusätzlich) im Bundestag zu untersuchen. In der Folge hat der Bundestag den Antrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion auf Einsetzung des PUA abgelehnt, da er – nach Auffassung der Parlamentsmehrheit – im Kern ausschließlich landesbezogene Sachverhalte untersuchen würde.<sup>39</sup> Ob es bei dieser Entscheidung bleibt, ist allerdings bereits in der aktuellen Legislatur, ohne neue Mehrheitsverhältnisse und unabhängig von Parlamentsmehrheiten offen. Denn die CDU/CSU-Fraktion befasst das BVerfG mit der Ablehnung und wird dem Gericht die Gelegenheit geben, aktuelle Fragen zur Reichweite des § 1 Abs. 3 PUAG und der Zuständigkeit des Bundestags anhand des abgelehnten Einsetzungsantrags zu klären.

Mit Blick auf Wirtschaftsstrafverfahren ist eine andere Grenze für Untersuchungen aus § 1 Abs. 3 PUAG noch wichtiger als die Beschränkung auf Bundespolitik: Ein PUA darf keine privaten Unternehmen oder Individualpersonen zum Mittelpunkt seiner Untersuchung machen.<sup>40</sup> Denn die Untersuchungen eines PUA dienen der Kontrolle staatlicher (und gerade nicht privater) Akteure.<sup>41</sup> Daher sind Untersuchungen, die in den privaten Bereich hineinwirken (d.h. privatgerichtet sind), nach der Rechtsprechung des BGH nur zulässig, soweit sie nicht ausschließlich den privaten Bereich betreffen (unmittelbare Privatgerichtetheit) und soweit an der durchzuführenden Untersuchung ein öffentliches Interesse besteht.<sup>42</sup> Ganz ohne Einbeziehung von privaten Bereichen muss eine Untersuchung nicht geführt werden: Der Bundestag darf Private in den Untersuchungsauftrag einbeziehen, sofern dies nur mittelbar geschieht, um staatliches Verhalten zu überprüfen. Die auf Grundlage des Einsetzungsbeschlusses erfolgende Durchführung von Beweisaufnahmen (wie das Herausgabeverlangen von Unterlagen oder die Vernehmung von Zeugen) ist dann nur soweit zulässig, wie sie zur Klärung staatlichen Verhaltens erforderlich und notwendig ist.<sup>43</sup> Der PUA muss Zurückhaltung gegenüber Privaten wahren und vorrangig Erkenntnisquellen bei staatlichen Akteuren ausschöpfen.<sup>44</sup>

Unabhängig von dem Inhalt der Einsetzung und dem Untersuchungsgegenstand eines PUA sind die Rollen klar verteilt: Ein PUA dient der Kontrolle der Regierung; der aktuellen oder im Sinne einer nachträglichen Kontrolle der vorherigen Regierung. Dadurch steht für Regierungs- und Oppositionsfractionen meistens schon fest, wer wem (politische) Verantwortung zuweisen und entsprechend tiefgehend investigieren möchte. Für die die Untersuchung abschließende Berichterstattung (dazu nachstehend V.) kann bei Beginn der Untersuchung daher ebenfalls regelmäßig vorausgesehen wird, wer darin wem die Verantwortung zuweisen wird. Für die „untersuchte“ Fraktion, die an einer anderen Bewertung interessiert ist, bestehen zwei Möglichkeiten: Die Kritik in dieser konfrontativen Situation zurückweisen oder – wie ein Ventil – jemand Drittes in die Untersuchung einbeziehen, der (ebenfalls) Verantwortung trage.

## IV. Die Beweisaufnahme

Für seine Untersuchung stehen jedem PUA weitreichende Befugnisse zur Verfügung. Er kann sich von staatlichen und von privaten Akteuren Beweismittel, insbesondere Unterlagen, vorlegen lassen und – typischerweise auf Grundlage der Erkenntnisse daraus – Zeugen vernehmen. Kooperation ist verpflichtend und dem PUA stehen strafprozessuale Zwangsmittel zur Verfügung, um seine Rechte im Konfliktfall durchzusetzen.<sup>45</sup> Weigern sich Private, einem Herausgabeverlangen nach § 29 Abs. 1 PUAG nachzukommen, kann der PUA beim Ermittlungsrichter des BGH eine Durchsuchung beantragen, § 29 Abs. 3 S. 1 PUAG.<sup>46</sup>

### 1. Die Pflicht zur Herausgabe von Beweismitteln

Die Herausgabepflicht ist zwar dadurch begrenzt, dass die Gegenstände für die Untersuchung von Bedeutung, also untersuchungsrelevant sein müssen. In der Praxis führt das jedoch trotzdem häufig dazu, dass Unternehmen zu einer Herausgabe einer Fülle an Unterlagen und Informationen verpflichtet sind oder zumindest dazu aufgefordert werden; unter Drohung der Beantragung einer Durchsuchung.<sup>47</sup> Damit ein Vorlageverlangen nicht die Grenzen des Beweisbeschlusses überschreitet und tief in Betriebs-, Geschäfts- oder Privatgeheimnisse eindringt, spricht viel dafür, dem Betroffenen ein Vorprüfungsrecht einzuräumen.<sup>48</sup> Damit würde vor allem dem Umstand Rechnung getragen, dass PUA nicht (rein) privatgerichtet sein dürfen.<sup>49</sup> Gerichtlich erprobt ist ein solches Verfahren bisher nicht.

### 2. Die Vernehmung von Zeugen

Neben dem Herausgabeverlangen und den Durchsuchungen kann der PUA gem. § 20 PUAG auch Zeugen laden und vernehmen. Auch wenn Strafverfahren und Vernehmungen vor dem PUA gleichermaßen auf Grundsätzen des Strafprozessrechts fußen, bestehen bei der Durchführung von Zeugen-

<sup>39</sup> Zur Kritik vgl. nur Geerlings/Ataoğlu, NVwZ 2023, 1558.

<sup>40</sup> Teubner, Untersuchungs- und Eingriffsrechte privatgerichteter Untersuchungsausschüsse, 2009, 8; Glauben, NVwZ 2015, 1023.

<sup>41</sup> Teubner, Untersuchungs- und Eingriffsrechte privatgerichteter Untersuchungsausschüsse, 2009, 8; Glauben, NVwZ 2015, 1023.

<sup>42</sup> BGH, Beschluss vom 7.2.2017 – 1 BGs 74/17, NJW 2017, 1405.

<sup>43</sup> BGH, Beschluss vom 7.2.2017 – 1 BGs 74/17, NJW 2017, 1405, 1406 unter Verweis auf Teubner, Untersuchungs- und Eingriffsrechte privatgerichteter Untersuchungsausschüsse, 2009, 17.

<sup>44</sup> Zu den Kriterien der Notwendigkeit und Erforderlichkeit bei Herausgabeverlangen gegenüber Privaten nach § 29 PUAG vgl. NK-PUAG/Schwerdtfeger, 1. Aufl. 2024, § 29 Rn. 6.

<sup>45</sup> NK-PUAG/Kämpfer/Kroner, 1. Aufl. 2024, § 21 Rn. 1; Glauben/Brockner/Glauben, Hdb. UA, 4. Aufl. 2024, Kap. 19 Rn. 3.

<sup>46</sup> Vgl. Waldhoff/Gärditz/Georgii, PUAG, 1. Aufl. 2015, § 29 Rn. 42; ausführlich hierzu Teubner, Untersuchungs- und Eingriffsrechte privatgerichteter Untersuchungsausschüsse, 2009, 359 ff.

<sup>47</sup> Vgl. dazu BGH, Beschluss vom 7.2.2017 – 1 BGs 74/17, NJW 2017, 1405.

<sup>48</sup> Vgl. dazu ausführlich NK-PUAG/Schwerdtfeger, 1. Aufl. 2024, § 29 Rn. 5, 8 ff.

<sup>49</sup> Glauben/Brockner/Glauben, Hdb. UA, 4. Aufl. 2024, Kap. 5 Rn. 129.

vernehmungen erhebliche Unterschiede.<sup>50</sup> Dies ergibt sich bereits daraus, dass die Befragung nicht, wie im Strafverfahren, durch einen unabhängigen Richter oder eine vergleichbare Instanz erfolgt, sondern von den Mitgliedern des PUA durchgeführt wird.<sup>51</sup> Nicht nur sind Fragen daher regelmäßig politisch motiviert. Sie verlassen entgegen § 25 PUAG auch häufig den eigentlichen Untersuchungsgegenstand, sind suggestiv oder fragen nach Hypothesen oder Wertungen.<sup>52</sup> Im Strafverfahren und PUA gleichermaßen unzulässig, sind solche Fragen in Zeugenvernehmungen im Parlament dennoch üblich. Zudem nutzen Abgeordnete ihr Fragerecht teilweise für eigene Statements, was von der auf eine Tatsachenermittlung ausgerichtete Befragung wegführt. Insgesamt besteht ein qualitativ hinter dem Strafverfahren zurückbleibender Schutz von Zeugen im PUA.<sup>53</sup>

Ein weiteres Problemfeld beim Zeugenschutz liegt darin, dass Zeugen nicht als „Beschuldigte“ oder „Betroffene“ der Untersuchungen vernommen werden.<sup>54</sup> Häufig ist es jedoch so, dass sie durch ihre Befragung zu ihrem eigenen Fehlverhalten faktisch in die Rolle des Beschuldigten oder Betroffenen gelangen.<sup>55</sup> Das ist besonders dann problematisch, wenn vor dem PUA geladene Zeugen gleichzeitig Beschuldigte in einem laufenden Strafverfahren sind oder es werden können, wie zuletzt z. B. einzelne Betroffene des PUA „Wirecard“. Zwar steht den so Betroffenen gem. 22 Abs. 2 PUAG ein Aussageverweigerungsrecht zu und schützt sie so vor einer Selbstbelastung. Dennoch kommt es vor, dass Zeugen auch bei Ausübung ihres Auskunftsverweigerungsrechts über einen erheblichen Zeitraum vernommen und dadurch öffentlich vorgeführt werden.<sup>56</sup>

Im Zusammenhang mit dem PUA „Wirecard“ wurde auch das Zeugnisverweigerungsrecht von Berufsgeheimnisträgern – hier eines Wirtschaftsprüfers – gemäß § 22 Abs. 1 PUAG iVm. § 53 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 – 3b StPO relevant.<sup>57</sup> Denn das grundsätzlich bestehende Zeugnisverweigerungsrecht kann dann wegfallen, wenn der Berufsgeheimnisträger von der dazu berechtigten Person von seiner Schweigepflicht entbunden wird. In diesem Zusammenhang hat der PUA Rechtsgeschichte geschrieben; erstmals musste der BGH<sup>58</sup> über die Anforderungen an die Entbindung eines Wirtschaftsprüfers von der Schweigepflicht nach Insolvenz des zu untersuchenden Unternehmens entscheiden.<sup>59</sup> Nach Auffassung des BGH ist der relevante Zeitpunkt für die Berechtigung zur Entbindung von der Schweigepflicht eines Berufsträgers der Zeitpunkt der Aussage vor dem PUA.<sup>60</sup> Bei Insolvenz eines Unternehmens liegt die Berechtigung zur Entbindung von der Schweigepflicht demnach allein beim Insolvenzverwalter; auf die zusätzliche Entbindung durch die früheren Organe kommt es nicht an.<sup>61</sup> Damit ist nun auch der seit Jahren zwischen den Land- und Oberlandesgerichten herrschende Streit über den relevanten Zeitpunkt geklärt.

Wegen der fordernden Situation für Zeugen in einem PUA ist es für diese besonders ratsam, einen Zeugenbeistand hinzuzuziehen. Das gilt sowohl für die Beratung im Vorfeld der Aussage als auch während der Vernehmung vor dem PUA.

Das Recht einen Zeugenbeistand heranzuziehen, folgt aus § 20 Abs. 2 PUAG und ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Recht auf ein faires Verfahren umfassend anerkannt<sup>62</sup>. Der Zeugenbeistand dient dabei als Ausgleich für den geringeren Zeugenschutz und soll die Waffengleichheit bei der Vernehmung sicherstellen.<sup>63</sup> Weiterhin entfaltetes Zeugenvernehmungen vor einem PUA – je nach Untersuchungsgegenstand – eine breite Öffentlichkeitswirkung durch mediale Berichterstattung, können von Ermittlungsbehörden aufmerksam verfolgt oder in Form der stenografischen Protokolle nachträglich buchstabengetreu nachvollzogen werden. Angesichts streitiger Fragen um den Umfang des Untersuchungsgegenstands, möglicher Diskussionen über Auskunfts- oder Zeugnisverweigerungsrechte und die Art, Fragen zu stellen, ist der Zeugenbeistand im PUA regelmäßig sogar noch wichtiger als in Strafverfahren.<sup>64</sup>

### 3. Einsicht in die Ermittlungsakten durch den PUA

Läuft parallel zu einem PUA ein (Wirtschafts-)Strafverfahren, wird der PUA regelmäßig die strafrechtlichen Ermittlungsakten bei der Staatsanwaltschaft bzw. dem Gericht beiziehen wollen. Die Ermittlungsakten beinhalten – dies liegt auf der Hand – Information, die für den PUA und seine Untersuchung sehr wertvoll sein können (z. B. Protokolle von Zeugenvernehmungen, Erkenntnisse aus Durchsuchungen oder Rechtshilfeerkundigungen, Auswertungen von TKÜ etc.).

Die Befugnis des PUA zur Anforderung der Akten ergibt sich aus § 18 Abs. 1 S. 4 PUAG. Das Aktenvorlagerecht ist essenzieller Bestandteil des parlamentarischen Untersuchungs-

<sup>50</sup> NK-PUAG/Kämpfer/Kroner, 1. Aufl. 2024, § 20 Rn. 5; ausführlich Plöd, Die Stellung des Zeugen in einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages, 2003, S. 124 ff.

<sup>51</sup> OVG Berlin, Beschl. v. 27.8.2001 – 2 S 5/01 = BeckRS 2001, 22593.

<sup>52</sup> Plöd, Die Stellung des Zeugen in einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages, 2003, S. 179 f.

<sup>53</sup> NK-PUAG/Kämpfer/Kroner, 1. Aufl. 2024, § 20 Rn. 5ff.

<sup>54</sup> Glauben/Brockner/Glauben, Hdb. UA, 4. Aufl. 2024, Kap. 23, Rn. 1 ff.

<sup>55</sup> Plöd, Die Stellung des Zeugen in einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages, 2003, S. 166, sieht Zeugen vor dem PUA manchmal auf der „Anklagebank“.

<sup>56</sup> NK-PUAG/Kämpfer/Kroner, 1. Aufl. 2024, § 22, Rn. 35, 42.

<sup>57</sup> BT-Drs. 19/30900, 133.

<sup>58</sup> Der Bundesgerichtshof ist gem. § 36 Abs. 1 PUAG grundsätzlich zuständiges Gericht für Streitigkeiten nach dem PUAG, vgl. NK-PUAG/Schomburg, 1. Aufl. 2024, § 36 Rn. 12 ff.

<sup>59</sup> Zu verbleibenden Fragen nach der BGH-Entscheidung NK-PUAG/Kämpfer/Kroner, 1. Aufl. 2024, § 20 Rn. 24 f.

<sup>60</sup> BGH, Beschl. v. 27.01.2021 – StB 44/20 = BeckRS 2021, 1734, Rn. 16.

<sup>61</sup> BGH, Beschl. v. 27.01.2021 – StB 44/20 = BeckRS 2021, 1734, Rn. 25.

<sup>62</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 08.10.1974 – 2 BvR 747/73 u.a. = BeckRS 1974, 104415; s.a. Der Zeugenbeistand im Untersuchungsausschuss, Kurzinformation des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 12.05.2021, S. 1, WD-3-089-21-pdf-data.pdf (bundestag.de), zuletzt abgerufen am 14.12.2023.

<sup>63</sup> Vgl. OVG Berlin, Beschl. v. 27.08.2001 – 2 S 5/01 = BeckRS 2001, 22593.

<sup>64</sup> NK-PUAG/Kämpfer/Kroner, 1. Aufl. 2024, § 22, Rn. 52.

rechts.<sup>65</sup> Staatsanwaltschaft und Gericht sind deshalb grundsätzlich verpflichtet, den Aktenanforderungen nachzukommen und Akteneinsicht zu gewähren; die Erforderlichkeit der Akteneinsicht für die Zwecke der parlamentarischen Untersuchung hat die ersuchte Stelle (hier: Staatsanwaltschaft bzw. Gericht) deshalb nicht zu prüfen.<sup>66</sup> Die strafprozessuale Rechtsgrundlage zur Gewährung der Akteneinsicht ist § 474 Abs. 1 StPO (für Bundes-PUA) und § 474 Abs. 6 StPO (für Landes-PUA).<sup>67</sup>

Trotz dieser grundsätzlichen Vorlagepflicht stehen Staatsanwaltschaft und Gericht (Teil-)Versagungs- und Zurückbehaltungsrechte gegenüber dem PUA zu.<sup>68</sup> Die Akteneinsicht ist zu versagen, wenn sich in den zu übermittelnden Akten keine Tatsachen befinden, die mit dem Untersuchungsauftrag des PUA in Zusammenhang stehen.<sup>69</sup> Ferner können Staatsanwaltschaft und Gericht die Akteneinsicht (zeitlich) zurückstellen, wenn durch die Gewährung der Akteneinsicht an den PUA der Untersuchungszweck gefährdet werden würde (§ 479 Abs. 1 StPO).<sup>70</sup> Auch die Verwendungsbeschränkung des § 479 Abs. 2 S. 2 StPO ist als Versagungsgrund relevant. Danach dürfen Erkenntnisse aus spezifischen Ermittlungsmaßnahmen, die nur bei bestimmten Straftaten ergriffen werden dürfen (z. B. TKÜ-Maßnahmen gem. § 100a StPO bei schweren Straftaten), nur in den besonderen Fällen des § 479 Abs. 2 S. 2 StPO weitergegeben werden. Die Weitergabe an einen PUA ist dort nicht als besonderer Fall erfasst und damit nicht zulässig.<sup>71</sup>

Ebenso kann die Akte zurückbehalten werden, wenn durch die Weitergabe von Informationen an den PUA Grundrechte Dritter betroffen werden. Dies ist insbesondere mit Blick auf Privat- sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse relevant.<sup>72</sup> Bis der PUA entsprechende Geheimchutzmaßnahmen gem. § 15 PUAG zusichert, haben Staatsanwaltschaft und Gericht – gerade zum Schutz des Drittbetroffenen – die Akte zurückzubehalten.<sup>73</sup> So kann das Risiko von Leaks aus der Sphäre des PUA minimiert werden (vgl. dazu vorstehend II. 5.).

Im Vorfeld der Entscheidung, ob der Aktenanforderung des PUA entsprochen wird, haben Staatsanwaltschaft bzw. Gericht dem Betroffenen rechtliches Gehör zu gewähren.<sup>74</sup> Gegen die Entscheidung der Staatsanwaltschaft, einem PUA Akteneinsicht zu gewähren, steht dem Betroffenen Rechtsschutz gem. §§ 23 ff. EGGVG zu.<sup>75</sup>

## V. Die Berichterstattung

Das Untersuchungsausschussverfahren findet mit der Berichterstattung gem. § 33 PUAG seinen Abschluss. Im gesetzlich vorgesehenen Normalfall berichtet der PUA dem Bundestag mit einem schriftlichen Abschlussbericht (§ 33 Abs. 1 PUAG).<sup>76</sup> Der Bericht gliedert sich in drei Teile; einen Verfahrens- einen Feststellungs- und einen Bewertungsteil.<sup>77</sup>

### 1. Der (Abschluss-)Bericht

Formal zielt der Bericht darauf ab, den Bundestag – als Auftraggeber – über das Verfahren und dessen Ergebnisse zu informieren.<sup>78</sup> Deshalb ist der Abschlussbericht formal betrachtet ein parlamentsinterner Vorgang. Er ist kein „Urteil“, sondern ein (bloßer) Bericht. Er enthält deshalb keine vollziehbare oder vollstreckbare Anordnung. Sanktionen können mit ihm nicht ausgesprochen werden. Konzeptionell vorgesehen ist, dass er ggf. eine politische, aber keine rechtliche Schuldzuweisung vornimmt. Dennoch ist zu beobachten, dass Untersuchungsausschüsse (gerade in Wirtschaftskriminalfällen) trotzdem (straf-)rechtliche Bewertungen des ermittelten Sachverhalts abgeben.<sup>79</sup> Dies beeinflusst die (medien)öffentliche Meinung und kann ggf. auch Staatsanwaltschaften und Gerichte, die (unabhängig vom PUA) über den Fall zu entscheiden haben, beeinflussen.

Der Bericht wird als Bundestagsdrucksache veröffentlicht. Anders als (Straf-)Urteile sind die Berichte unmittelbar mit Veröffentlichung als Bundestagsdrucksache vollumfänglich

<sup>65</sup> OLG Stuttgart Beschl. v. 15.11.2012 – 4a Vas 3/12 = BeckRS 2013, 1988; Meyer-Lohkamp/Schwerdtfeger, NStZ 2023, 336, 337; vgl. auch BVerwG Beschl. v. 27.01.2023 – 6 VR 2/22 Rn. 27 f.

<sup>66</sup> OLG Stuttgart Beschl. v. 15.11.2021 – 4a Vas 3/12 = BeckRS 2013, 1988; Grzeszick, DÖV 2022, 433, 437; Meyer-Lohkamp/Schwerdtfeger, NStZ 2023, 336, 337.

<sup>67</sup> Meyer-Lohkamp/Schwerdtfeger, NStZ 2023, 336, 337.

<sup>68</sup> Eingehend: Meyer-Lohkamp/Schwerdtfeger, NStZ 2023, 336, 337 f.; vgl. auch Glauben/Brockner/Glauben, Hdb. UA, 4. Aufl. 2024, Kap. 17 Rn. 15 ff. und 19 ff.

<sup>69</sup> OLG Stuttgart Beschl. v. 15.11.2012 – 4a Vas 3/12 = BeckRS 2013, 1988; Meyer-Lohkamp/Schwerdtfeger, NStZ 2023, 336, 338. Vgl. auch BVerwG Beschl. v. 27.01.2023 – 6 VR 2/22 = BeckRS 2023, 1635 Rn. 29.

<sup>70</sup> OLG Frankfurt a.M. Beschl. v. 29.07.2020 – 5-2 StE 1/20 – 5 a – 3/20 = BeckRS 2020, 34134 Rn. 5; Glauben/Brockner/Brockner, Hdb. UA, 4. Aufl. 2024, Kap. 9 Rn. 14; Meyer-Lohkamp/Schwerdtfeger, NStZ 2023, 336, 338; Grzeszick, DÖV 2022, 433, 440.

<sup>71</sup> Meyer-Lohkamp/Schwerdtfeger, NStZ 2023, 336, 338.

<sup>72</sup> Meyer-Lohkamp/Schwerdtfeger, NStZ 2023, 336, 338.

<sup>73</sup> Meyer-Lohkamp/Schwerdtfeger, NStZ 2023, 336, 338; NK-PUAG/Travers/Kroner, 1. Aufl. 2024, § 18 Rn. 45; Waldhoff/Gärditz/Gärditz, PUAG, 1. Aufl. 2015, § 18 Rn. 36; Zurückhaltend jedoch Grzeszick, DÖV 2022, 433, 439.

<sup>74</sup> Meyer-Lohkamp/Schwerdtfeger, NStZ 2023, 336, 338 f.; Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 613 f.

<sup>75</sup> OLG Stuttgart Beschl. v. 15.11.2012 – 4a Vas 3/12 = BeckRS 2013, 1988; Meyer-Lohkamp/Schwerdtfeger, NStZ 2023, 336, 339 m.w.N.

<sup>76</sup> Vgl. zu Sachstands- und Zwischenberichten NK-PUAG/Uwer/Ohrloff, 1. Aufl. 2024, § 33 Rn. 26, 30.

<sup>77</sup> NK-PUAG/Uwer/Ohrloff, 1. Aufl. 2024, § 33 Rn. 12; Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 947; Waldhoff/Gärditz/Heyer, PUAG, 1. Aufl. 2015, § 33 Rn. 33 f.

<sup>78</sup> NK-PUAG/Uwer/Ohrloff, 1. Aufl. 2024, § 33 Rn. 5; Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 945; Glauben/Brockner/Glauben, Hdb. UA, 4. Aufl. 2024, § 33 Rn. 3.

<sup>79</sup> So spricht etwa der PUA „Wirecard“ im Bewertungsteil seines Abschlussberichts in Bezug auf das Management und den Aufsichtsrat von Wirecard von einem „Bilanzbetrug“ und davon, dass eine vorgebliche „Einzeltätertheorie“ nicht haltbar sei, vgl. BT-Drs. 19/30900, S. 1608.

einsehbar. Zeugen, Betroffene, Unternehmen, Behörden, Dritte etc. werden, anders als in Urteilen, meistens sämtlich mit Klarnamen genannt. Es liegt auf der Hand, dass damit – sofern der PUA wie dargelegt auch eine (straf)rechtliche Einwertung vornimmt – eine (mediale) Vorverurteilung von Personen einhergeht.

Zwar kommt den Berichten des PUA keine Feststellungs- und Bindungswirkung zu.<sup>80</sup> Gerichte dürfen deshalb die Feststellungen eines PUA nicht übernehmen bzw. sich diese nicht zu eigen machen (Art. 44 Abs. 4 S. 2 GG). Dementsprechend haben sie den Sachverhalt nach den eigenen Beweisregelungen festzustellen.<sup>81</sup> Allerdings können Staatsanwaltschaften und Gerichte Einsicht in die Wortprotokolle der Zeugenvernehmungen nehmen.<sup>82</sup> Die dortigen Aussagen können den Zeugen in parallelen (Wirtschafts-)Strafverfahren vorgehalten werden, zumal sie gegenüber dem PUA unter strafbewehrter Wahrheitspflicht standen. Ein umfassendes „Akteneinsichtsrecht“ besteht jedoch auch für Staatsanwaltschaften und Gerichte nicht.<sup>83</sup>

Bemerkenswert ist, dass der Abschlussbericht (der ihm zugrundeliegende Beschluss) der richterlichen Überprüfung entzogen ist (Art. 44 Abs. 4 S. 1 GG). Wenn auch Umfang und Reichweite – insbesondere mit Blick auf Private – umstritten sind,<sup>84</sup> gibt es für Betroffene keinen effektiven Rechtsschutz, um die Feststellungen und Bewertungen des PUA im Abschlussbericht gerichtlich überprüfen zu lassen.

## 2. Rechtliches Gehör

Umso wichtiger ist es für Zeugen, Behörden oder Unternehmen, die im Fokus der Ermittlung eines PUA stehen, frühzeitig auf die Meinungsbildung innerhalb des PUA Einfluss zu nehmen, um sicherzustellen, dass dem PUA bei der Ermittlung des Sachverhalts keine entscheidenden Tatsachen entgehen und diese Tatsachen richtig bewertet werden.

Formal kann dies während der Beweisaufnahme im Rahmen einer Zeugenvernehmung oder in Beantwortung der Aktenanforderungen (§ 18 PUAG) oder Herausgabeersuchen (§ 29 PUAG) erfolgen. Ferner steht (natürlichen und juristischen<sup>85</sup>) Personen, aber nicht Behörden, Ministerien etc.,<sup>86</sup> die durch den Abschlussbericht erheblich<sup>87</sup> in ihren Rechten beeinträchtigt werden, vor Abschluss des Untersuchungsverfahrens rechtliches Gehör zu (§ 32 Abs. 1 PUAG). Konkret sollen diesen die sie betreffenden Passagen des Abschlussberichts zur Stellungnahme vorab zur Verfügung gestellt werden.<sup>88</sup>

Informell kann auch mittels einer unaufgefordert übermittelten Stellungnahme Dritter auf die Meinungsbildung Einfluss genommen werden (wobei kein Anspruch darauf besteht, dass die so übermittelte Stellungnahme vom PUA berücksichtigt wird).

## VI. Fazit

Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und parallel geführte Wirtschaftsstrafverfahren haben große Interdependenzen – mit erheblichen Konsequenzen für die Betroffenen. Auch ohne die Einräumung eines Betroffenenstatus im PUAG, sind Unternehmen und Individualpersonen in Wirtschaftsstrafverfahren regelmäßig doppelt betroffen und parallelen Untersuchungen ausgesetzt: Es bleibt nicht beim Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft. Stattdessen findet im Fokus der Öffentlichkeit eine weitere Untersuchung statt, die (fast) dieselben strafprozessualen Möglichkeiten kennt, ohne sich immer an dieselben strafprozessualen Regeln zu halten. Statt nur um Wahrheitserforschung geht es in der parlamentarischen Untersuchung vielmehr um politische Wahrheiten und Bewertungen. Noch bevor im Ermittlungsverfahren oder gar im strafgerichtlichen Verfahren eine Entscheidung über Schuld und Unschuld getroffen ist, hat sich der PUA und mit ihm die Öffentlichkeit eine Meinung gebildet; wiederholt zum Schaden der Betroffenen. Daher ist es umso wichtiger, dass das wichtige Mittel der parlamentarischen Untersuchung zurückhaltend eingesetzt wird, wo immer es in den privaten Bereich hineinreicht. Zugleich sind (private) Betroffene gut beraten, sich rechtzeitig auf die Dynamik in einem Untersuchungsausschuss einzustellen. Denn auf den nächsten sog. Wirtschaftsskandal wird gewiss auch der nächste Untersuchungsausschuss folgen.

<sup>80</sup> Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 959; NK-PUAG/Uwer/Ohrloff, 1. Aufl. 2024, § 33 Rn. 40; Waldhoff/Gärditz/Heyer, PUAG, 1. Aufl. 2015, § 33 Rn. 59.

<sup>81</sup> Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 959. Einschränkend NK-PUAG/Uwer/Ohrloff, 1. Aufl. 2024, § 33 Rn. 40 und Waldhoff/Gärditz/Heyer, PUAG, 1. Aufl. 2015, § 33 Rn. 59.

<sup>82</sup> Vgl. hierzu und zu den Grenzen dieses Einsichtsrechts NK-PUAG/Wagner, 1. Aufl. 2024, § 11 Rn. 24, 29, 31; Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 114.

<sup>83</sup> Vgl. hierzu NK-PUAG/Wagner, 1. Aufl. 2024, § 11 Rn. 31; Glauben/Brockner/Brockner, Hdb. UA, 4. Aufl. 2024, Kap. 9 Rn. 22 ff.

<sup>84</sup> Vgl. Glauben/Brockner/Brockner, Hdb. UA, 4. Aufl. 2024, Kap. 29 Rn. 19 ff.; NK-PUAG/Uwer/Ohrloff, 1. Aufl. 2024, § 33 Rn. 33 ff.

<sup>85</sup> NK-PUAG/Uwer/Ohrloff, 1. Aufl. 2024, § 32 Rn. 12, str. jedoch für Staatsbedienstete, vgl. NK-PUAG/Uwer/Ohrloff, 1. Aufl. 2024, § 32 Rn. 13.

<sup>86</sup> NK-PUAG/Uwer/Ohrloff, 1. Aufl. 2024, § 32 Rn. 14.

<sup>87</sup> Sog. „qualifizierte Beeinträchtigung“, vgl. NK-PUAG/Uwer/Ohrloff, 1. Aufl. 2024, § 32 Rn. 15 ff.

<sup>88</sup> NK-PUAG/Uwer/Ohrloff, 1. Aufl. 2024, § 32 Rn. 21.

Rechtsanwalt Dr. Daniel Klösel/  
Rechtsanwältin und Diplom-Finanzwirtin (FH)  
Antje Klötzer-Assion/  
Rechtsanwalt, Fachanwalt für Arbeitsrecht,  
Dr. Thilo Mahnhold, Frankfurt am Main

Die Verfasser widmen sich aktuellen Themen und Dauerbrennern bei der Beratung von Unternehmen zur HR Compliance, die eine nicht zu unterschätzende bußgeld- und/oder strafrechtliche Komponente aufweisen und vor dem Hintergrund der Haftungsvermeidung beleuchtet werden. Der vorliegende Beitrag fasst Teil 2 und 3 der dreiteiligen WisteV Lunch Lecture Vortragsreihe – Contractor Compliance – zusammen.

## Wirtschaftsstrafrecht an der Schnittstelle zur HR Compliance (Teil 2)

### Betriebsratsvergütung im Compliance-Fokus – Zum Reformbedarf nach VW, BGH und Gesetzesentwurf

#### I. Einführung

Betriebsratsvergütung als Compliance-Thema ist in aller Munde. Nachrichten zu überhöhter Betriebsratsvergütung, Schmiergeldzahlungen bis hin zu sog. „Lustreisen“ für Betriebsratsmitglieder sorgten in der Vergangenheit bereits für Schlagzeilen. Anfang letzten Jahres 2023 sorgte dann ein Urteil des Bundesgerichtshofs in Strafsachen (BGH)<sup>1</sup> für weitere Unruhe, denn es war insbesondere unklar, ob hier in restriktiver Weise von den in der Praxis bekannten Leitlinien des Bundesarbeitsgerichts (BAG) zur Angemessenheit von Betriebsratsvergütungen abgewichen wird. Die Folge: Personalmanager vieler Unternehmen überprüften ihre Vergütungsmodelle, zahlreiche Anpassungen wurden umgesetzt<sup>2</sup>, einige Versuche zur Kürzung von Betriebsratsgehältern durch die Arbeitsgerichte aber auch wieder einkassiert<sup>3</sup>. Vor diesem Hintergrund reagierte der Gesetzgeber dann verhältnismäßig schnell: Zunächst hat die Bundesregierung eine Kommission zur Erarbeitung von konkreten Vorschlägen für die Vergütung von Betriebsratsmitgliedern eingesetzt, kurz darauf hat das Bundeskabinett ein Gesetz zur Vergütung von Betriebsräten beschlossen und das Gesetz auf den Weg gebracht. Grund genug für einen kurzen Überblick aus Sicht der Vergütungs-Compliance und dem damit einhergehenden Reformbedarf.

#### II. Rechtliche Grundlagen

Rechtliche Grundlagen für die Überprüfung der Grenzen einer zulässigen Betriebsratsvergütung bestehen zum einen strafrechtlich im Untreuetatbestand des § 266 StGB, zum anderen betriebsverfassungsrechtlich im Begünstigungs- und Benachteiligungsverbot gemäß § 78 S. 2 BetrVG.

##### 1. Strafrechtlich: Untreue, § 266 StGB

Eine überhöhte Betriebsratsvergütung stellt in strafrechtlicher Hinsicht eine Untreue gem. § 266 StGB dar, wenn die Vergütung unter Verletzung von Vermögensbetreuungspflichten erfolgt. Solche können sich beispielsweise aus §§ 76, 93, 116 AktG, § 43 GmbHG, aus Prokura und aus sonstigen vermögensschützenden Vorschriften, Satzungsbestimmungen, vertraglichen Verpflichtungen dem Deutscher Corporate Governance Kodex oder Entsprechenserklärungen ergeben. In seiner Entscheidung vom 10.1.2023 stellte der 6. Strafsenat des BGH fest, dass die Vermögensbetreuungspflicht verletzt wird,

„wenn einem Betriebsrat ein Arbeitsentgelt bewilligt wird, das gegen das betriebsverfassungsrechtliche Begünstigungsverbot (§ 78 Satz 2 BetrVG) verstößt. Eine solche begünstigende Verfügung führt zu einem verbotenen Vermögensabfluss und ist nichtig (§ 134 BGB...). Sie überschreitet die in § 93 Abs. 1 AktG normierten und auch der Prokura eigenen äußersten Grenzen (unternehmerischen) Ermessens und verletzt eine Hauptpflicht gegenüber dem zu betreuenden Vermögen.“<sup>4</sup>

##### 2. Betriebsverfassungsrechtlich: Begünstigungs- und Benachteiligungsverbot, § 78 S. 2 BetrVG

Den Anknüpfungspunkt bildet insoweit das betriebsverfassungsrechtliche Begünstigungs- und Benachteiligungsverbot nach § 78 S. 2 BetrVG. Hier heißt es wie folgt:

„Sie [die Mitglieder des Betriebsrats] dürfen wegen ihrer Tätigkeit nicht benachteiligt oder begünstigt werden; dies gilt auch für ihre berufliche Entwicklung.“

Die Benachteiligungskomponente bewirkt, dass Betriebsratsmitglieder bspw. nicht wegen ihrer Tätigkeit falsch in einer zu niedrigen Gehaltsstufe eingruppiert werden dürfen oder von der allgemeinen Tarifentwicklung ausgeschlossen werden. Umgekehrt soll das Begünstigungsverbot verhindern, dass Betriebsratsmitglieder bspw. hochdotierte Aufhebungsver-

<sup>1</sup> BGH Urte. v. 10.01.2023 - 6 StR 133/22.

<sup>2</sup> Zu Audi und EnbW vgl. u.a. Stuttgarter Zeitung v. 18.10.2023, Süd deutsche Zeitung v. 14.06.2023.

<sup>3</sup> Quelle: rnd v. 18.10.2023: „Betriebsräte holen sich ihr Gehalt zurück“.

<sup>4</sup> BGH, Urte. vom 10.01.2023 - 6 StR 133/22, Rn. 20 BeckRS 2023, 143; zur Entwicklung der Rechtsprechung siehe: BGH, Urte. vom 21.12.2005 - 3 StR 470/04 (LG Düsseldorf) Mannesmann; BGH, Urte. vom 17.09.2009 - 5 StR 521/08, BGHSt 54, 148 (LG Braunschweig) Urte. v. 22.02.2008 - 6 KLS 20/07) VW; BGH, Urte. vom 13.09.2010 - 1 StR 220/09 (LG Nürnberg-Fürth) [obiter dictum] Siemens/AUB; BGH, Urte. vom 10.10.2012 - 2 StR 591/11 (LG Bonn) Telekom Spitzelfaffäre; BGH, Urte. vom 20.06.2018 - 4 StR 561/17 (LG Essen)