

# So antworte mit Ja – Untersuchungsausschüsse, ausländische Akten und Rechtshilfe

von Dr. Tilman Hoppe, LL.M., Berlin\*

Mehrere Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages haben versucht, im Ausland befindliche Akten für ihre Beweisaufnahme zu erlangen. Allerdings: Die Liste der Absagen ausländischer Staaten ist lang. Nur insoweit sich Akten bereits in den Händen deutscher Staatsanwaltschaften befanden, hatten UAs ausnahmsweise Zugriff. Damit stellt sich die Frage: Können UAs internationale Rechtshilfe in Strafsachen beanspruchen, um von ausländischen Staaten Kooperation einzufordern? Das Ergebnis ist überraschend: Deutsche UAs können dies hinsichtlich ausländischer Akten – derzeit – nicht, ausländische UAs hingegen hinsichtlich deutscher Akten schon. Dieser Status Quo ist nicht nur widersprüchlich; er ist auch verfassungswidrig.

## I. Ausgangssituation: fehlende Wirksamkeit

In den Jahren 2000 und 2001 hat der UA »Parteispenden« an Frankreich, Lichtenstein und Luxemburg Rechtshilfeersuchen gerichtet auf Vorlage von Akten. Alle drei Staaten haben das Rechtshilfeersuchen abgelehnt, weil »es sich bei dem UA nicht um eine Justizbehörde im Sinne des Europäischen Rechtshilfeübereinkommens handele.«<sup>1</sup> Dies ist nur eins von mehreren Beispielen dafür, wie stumpf das Schwert von UAs jenseits der eigenen nationalen Grenzen tatsächlich ist.<sup>2</sup>

Hierunter leiden nicht nur deutsche UAs. So stellt auch der Abschlussbericht des »Hypo-Untersuchungsausschusses« des österreichischen Nationalrats resignierend fest: »Nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts dürfen Hoheitsakte im Territorium eines Staates nur durch ihn selbst oder mit seiner Zustimmung erfolgen.«<sup>3</sup> Daher habe sich der Ausschuss um ausländische Beweismittel nur »formlos« bemühen können.

Es stellen sich die folgenden drei Fragen: Gibt Art. 44 GG UAs einen Anspruch, internationale Rechtshilfe in Strafsachen in Anspruch zu nehmen? Falls ja, welche Mechanismen der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen stehen UAs zur Verfügung? Falls nein, können UAs hilfsweise internationale Amtshilfe in Anspruch nehmen?

## II. Grundsatz wirksamer Beweiserhebungen (Art. 44 GG)

Nach Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG finden »auf Beweiserhebungen [...] die Vorschriften über den Strafprozess sinngemäß Anwendung.« Mit Ausnahme von Gärditz,<sup>4</sup> greift die Kommentierung die Frage gar nicht auf, ob die Verweisung des Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG auch für die internationale Rechtshilfe in Strafsachen gilt.<sup>5</sup> Gleichwohl unterstellen die anderen Literaturstimmen aber offenbar implizit, dass im ersten Schritt Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG die internationale Rechtshilfe mit einbezieht, im zweiten Schritt aber internationale Abkommen nicht anwendbar sind.<sup>6</sup>

In Richtung Einbeziehung weist auch die Rechtsprechung des BVerfG: »Die Auslegung des Art. 44 GG [...] hat, insbesondere bei der Frage, welche Befugnisse einem Untersuchungsausschuss zustehen, zu berücksichtigen, dass diese Bestimmungen

die Voraussetzungen für eine wirksame parlamentarische Kontrolle schaffen sollen [...]«.<sup>7</sup> »Zur Beweiserhebung iSd Art. 44 I 1 GG zählt nicht nur die Beweisaufnahme im engeren Sinne [...], sondern der gesamte Vorgang der Beweisschaffung, Beweissicherung und Beweisauswertung [...]«.<sup>8</sup> Damit muss man davon ausgehen: Der grundsätzliche Zugang von UAs zu den Mechanismen der internationalen Rechtshilfe ist verfassungsrechtliches Gebot. Eine ganz andere Frage ist es, welche Mechanismen im Einzelfall greifen. Das Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG) und (ratifizierte) internationale Abkommen stehen im Range eines einfachen Gesetzes.<sup>9</sup> Greifen sie im Einzelfall nicht, ändert dies nichts an dem verfassungsrechtlichen Gebot wirksamer Beweiserhebung.

Unerheblich ist, dass Deutschland Rechtshilfeabkommen erst nach Inkrafttreten des GG beigetreten ist und dass das IRG aus dem Jahr 1982 stammt: »Art. 44 II 1 GG bezieht auch [eine Vorschrift] [...] in seine Verweisung ein [...], [die] [...] erst nach Inkrafttreten des Grundgesetzes geschaffen wurde[n]. Dies ergibt sich zwar nicht ohne weiteres aus dem Wortlaut der Verfassungsvorschrift. Deren Sinn und Zweck schließen jedoch eine Auslegung als bloße statische Verweisung aus [...]«.<sup>10</sup>

\* Der Verf. ist Gutachter für die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages. Der Beitrag gibt allein seine persönliche Auffassung wieder.

1 BT-Drucks. 14/9300, S. 65.

2 Fälle erfolgloser Ersuchen um Akten: BT-Drucks. 18/12700, S. 63; BT-Drucks. 18/12950, S. 102; BT-Drucks. 16/13400, S. 23 und 984 (A-Drs. 50); zu einem Beispiel auf Landesebene: M-V LT-Drucks. 2/3890, S. 41. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl an UAs mit problematischen oder gescheiterten Ladungen von Zeugen im Ausland.

3 1291 der Beilagen XXV. GP – Ausschussbericht NR – Berichterstatterung, S. 12.

4 In: Waldhoff/Gärditz, PUAG, 2015, Vorbemerkung E, Rdnr. 11: »Als Nebenstrafverfahrensrecht erfasst die Verweisung [in Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG] schließlich auch Vorschriften über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen«.

5 Nicht problematisiert insb. von: K. Ambos/A. M. Poschadel, in: Ambos/König/Rackow, Rechtshilfe in Strafsachen, 2015, S. 58; O. Lagodny, in: Schomburg/Lagodny/Gleiß/Hackner, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, 5. Aufl. 2012, § 59 Rdnr. 10–15; H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, 81. Erg.Lfg. 9/2017, Art. 44 Rdnr. 206; Pieper/Spoerhase, PUAG, § 17 Rdnr. 1, § 20 Rdnr. 1.

6 G. M. Bauer, Das sichere Geleit, 2006, S. 242 (ER-Übk auf UAs nicht anwendbar); L. Brocker, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl. 2016, Kapitel 19 Rdnr. 19a; ähnlich P. Glauben, in: Glauben/Brocker, ebenda, § 20 PUAG, Rdnr. 1a; B. Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2012, Rdnr. 296; W. Simonis, Das parlamentarische Untersuchungsrecht im Bundesstaat, 1991, S. 205 (UAs werden von internationalen Abkommen »nicht erfasst«); unklar und ohne Begründung M. Roßbach, JZ 2014, 975: »Die in Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG angeordnete sinngemäße Anwendung des Strafrechts auf Untersuchungsausschüsse erstreckt sich nicht auf völkerrechtliche Verträge – wohl aber auf die vertraglose Rechtshilfe; offengelassen: W. Gollwitzer, in: Löwe-Rosenberg, StPO, Bd. IV, 25. Aufl. 2001, § 295 Rdnr. 24 Fußn. 43 (Rechtshilfe-Übk hinsichtlich freies Geleit auf UAs nicht anwendbar); ebenso C.-F. Stuckenberg, ebenda, 26. Aufl. 2013; S. Unger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 44 Rdnr. 101 (fehlende »Gebietshoheit« über Auslandszeugen).

7 Beschl. v. 17.06.2009 – 2 BvE 3/07, BND-Ausschuss, Rdnr. 105.

8 Beschl. v. 13.10.2016 – 2 BvE 2/15, NSA-Selektoren, Rdnr. 109.

9 Vgl. S. Hölscheidt, IStR 2017, 918 (921).

10 Beschl. v. 01.10.1987 – 2 BvR 1165/86, Neue Heimat, Rdnr. 72 (Hervorhebung durch Autor).

### III. Internationale Rechtshilfe in Strafsachen

Was folgt aus der impliziten Verweisung des Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG auf die internationale Rechtshilfe in Strafsachen? Insoweit keine Übereinkommen bestehen oder nicht abschließend sind, greift das IRG bzw. das Rechtshilfegesetz des ersuchten Staates.<sup>11</sup> Vorrangig gelten bi- und multilaterale Übereinkommen, an denen Deutschland und der ersuchte Staat beteiligt sind. Je nachdem, in welchem Land sich das Beweismittel befindet, lassen sich drei Fallgruppen unterscheiden:

#### 1. Rechtshilfeabkommen mit Ländern außerhalb der Europäischen Union

##### a) Europarats-Übereinkommen von 1959

Der älteste und wichtigste multilaterale Vertrag ist das Europarats-Übereinkommen vom 20.04.1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen.<sup>12</sup> Das ER-Übk selbst erwähnt parlamentarische Untersuchungen oder UAs nicht ausdrücklich. Allerdings sieht Art. 24 des ER-Übk vor, dass jede Vertragspartei durch eine Erklärung selbst definiert, welche ihrer Stellen unter den Begriff »Justizbehörde« fallen.

Italien hat als einziger Mitgliedstaat des Übereinkommens eine »Commissione Parlamentare di Inchiesta« (parlamentarische Untersuchungskommission) ausdrücklich als Justizbehörde im Sinne des ER-Übk definiert.<sup>13</sup> Damit kann Italien für seine parlamentarischen Untersuchungen Rechtshilfe von allen Mitgliedstaaten des Übereinkommens in Anspruch nehmen. Diese Erklärung Italiens wirkt auch für dessen bilateralen Vertrag vom 24.10.1979 mit Deutschland,<sup>14</sup> da dieser Vertrag auf dem ER-Übk aufbaut.

Ein bislang unveröffentlichter Beschluss des OLG Karlsruhe aus dem Jahr 2007 erkennt diese Erklärung Italiens als verbindlich an.<sup>15</sup> Der Beschluss verpflichtet deutsche Behörden zur Rechtshilfe gegenüber dem parlamentarischen »Mithrokin«-UA des italienischen Senats.<sup>16</sup> Gegenstand des Untersuchungsausschusses war insbesondere die Behauptung, dass der ehemalige Premierminister Romano Prodi »ein Mann des KGBs« war.<sup>17</sup> Auf Antrag der Generalstaatsanwaltschaft stellte das OLG fest, dass dem UA gemäß dem ER-Übk Einsichtnahme in die in Deutschland noch vorhandenen und konkret bezeichneten Ermittlungsakten zu gewähren war. Lediglich insoweit sich die Rechtshilfeersuchen auf Akten des BND über das Ministerium für Staatssicherheit (hinsichtlich Italien) bezogen, lehnte das OLG die Ersuchen mangels Bestimmtheit ab. Die gelegentlich geäußerte Auffassung, dass die Anwendung internationaler Rechtshilfeabkommen auf UAs an der »Wortlautgrenze« scheitere,<sup>18</sup> ist daher schlicht unzutreffend.

UAs aus Deutschland kommen hingegen nicht in den Genuss von Rechtshilfe nach diesem Übereinkommen: Die deutsche Regierung hat in ihrer Erklärung zu Art. 24 ER-Übk parlamentarische UAs nicht als Justizbehörde aufgelistet.<sup>19</sup> Aus diesem Grund hat das Schweizerische Bundesgericht im Jahr 2000 entschieden, dass ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages (»Parteispenden«) nicht unter das ER-Übk fällt.<sup>20</sup>

Interessanterweise sehen die Verfassungen und Gesetze der Bundesländer oftmals vor, dass Gerichte im Wege der Rechtshilfe für UAs die Beweiserhebung durchführen.<sup>21</sup>

Für UAs des Bundestags besteht diese Möglichkeit auch (Art. 44 Abs. 3 GG).<sup>22</sup> Handelt bei diesem Umweg über ein Gericht eine »Justizbehörde« im Sinne des ER-Übk? Dies wäre denkbar. Allerdings darf man Einwände der ersuchten Staaten erwarten, dass der UA »Herr des Verfahrens« ist und die Bundesregierung solche nicht als »Justizbehörde« benannt hat.

Theoretisch möglich wären wohl auch Rechtshilfeersuchen von Schweizer UAs an Deutschland nach dem ER-Übk. Die Erklärung der Schweiz zu Art. 24 des Übereinkommens ist offen formuliert: Zu »Justizbehörden« im Sinne des Übereinkommens gehören auch »Behörden, die das [...] Bundesgesetz ermächtigt, eine Untersuchung in Strafsachen durchzuführen, Zwangsmaßnahmen zu treffen und Vorladungen auszusprechen, und Entscheidungen in einem Verfahren zu treffen, das mit einer Strafsache verbunden ist.«<sup>23</sup> Dabei hält es sich die Schweiz ausdrücklich offen, bei jedem Rechtshilfeersuchen den Begriff »Justizbehörde« erneut zu »bestätigen«. Die Untersuchungskommission kann sich mit Straftaten befassen und hat das Recht auf Aktenherausgabe und Zeugenvernehmung (Art. 166 Abs. 5, Art. 171 Abs. 2 Parlamentsgesetz). Diese Gründe ließen sich dafür anführen, eine Untersuchungskommission als Schweizer »Justizbehörde« anzusehen.<sup>24</sup> Aus den Abschlussberichten der bislang insgesamt vier Untersuchungskommissionen der Bundesversammlung ergibt sich jedoch nicht, dass die Bundesversammlung jemals einen ausländischen Staat nach dem ER-Übk um Rechtshilfe ersucht hat.

Nach dem Gebot effektiver Beweiserhebung nach Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG müssen UAs Mechanismen der internationalen Rechtshilfe zur Verfügung stehen. Die Erklärung der Bundesregierung vom 02.10.1976 ist daher verfassungswidrig. Die Rechtsprechung des BVerfG zur möglichst wirksamen Auslegung des Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG gebietet es, dass die Bundesregierung ihre – jederzeit

11 J. Vogel, in: Grütznert/Pötz/Kreß, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, Loseblatt, Stand 6/2010, § 1 IRG Rdnr. 25.

12 BGBl. 1964 II 1369; 1976 II 1799.

13 Erkl. Italiens v. 25.08.1977: »[T]he following authorities shall be deemed judicial authorities [...]: [...] Parliamentary Commission of Enquiry«.

14 BGBl. 1982 II 111.

15 Das OLG hat diesen für das Parlaments- und Rechtshilfe recht grundlegenden Beschl. unverständlicherweise nicht veröffentlicht; er findet sich auch nicht in den Datenbanken »juris«, »beck-online« oder »jurion«.

16 V. 15.06.2007 – 1 AK 48/05, unveröffentlicht.

17 F. Sidotir, in: Jäger/Daun, Geheimdienste in Europa: Transformation, Kooperation und Kontrolle, 2009, S. 91.

18 M. Roßbach, in: Waldhoff/Gärditz (Fußn. 4) § 20 Rdnr. 9, 28.

19 Erkl. v. 02.10.1976, BGBl. II 1799.

20 Urt. v. 29.05.2000 – 1A.155/2000/bmt, BGE 126 II 316; s.a. BGE 128 II 305.

21 Siehe nur: § 24 Abs. 3 UAG Bbg; Art. 105 Abs. 5 Satz 4 VerfBrem; § 12 UAG Brem; § 13 Abs. 5 UAG BW; § 27 Abs. 2 UAG Hmb; Art. 41 Abs. 1 VerfNRW; § 21 UAG NRW; § 13 Abs. 5 SächsUAG.

22 H. Bauer, in: Dreier, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 35 Rdnr. 14.

23 Erkl. des Ständ. Vertret. der Schweiz beim ER v. 11.12.1985; Übersetzung des Autors aus dem franz. Original.

24 Frage nicht aufgeworfen bei: C. Theler u.a., Kommentar zum Parlamentsgesetz, 2014, Art. 165 Rdnr. 7; verneinend: P. Zimmermann, Rechte und Rechtsschutz im Verfahren parlamentarischer Untersuchungskommissionen des Bundes, 1992, S. 108; das vorgenannte Urteil des Bundesgerichts (Fußn. 20) betrifft nur deutsche UAs und eine Situation, in der keine Erkl. der Regierung vorliegt.

änderbare – Erklärung von 1976 um UAs ergänzt. Es ist nicht vermittelbar, warum Deutschland ausländischen UAs über das ER-Übk Akten zur Verfügung stellt, seine eigenen UAs aber ohne Not von den spiegelbildlichen Rechten abschneidet. Keine Justizbehörde ist hingegen der Ermittlungsbeauftragte des UA, da ihm keine Zwangsmittel zur Verfügung stehen.<sup>25</sup>

### b) Sonstige Abkommen

Neben dem ER-Übereinkommen gelten unzählige weitere Abkommen. Hieraus ergibt sich ein »schwer zu entwirrendes ›Netzwerk‹«<sup>26</sup> an bi- und multilaterale Übereinkommen. Viele dieser Abkommen sind ähnlich offen formuliert, wie das ER-Übk. Nur ein Beispiel ist der »Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Rechtshilfe in Strafsachen«.<sup>27</sup> In Art. 1 Abs. 3 heißt es: »Der Ausdruck ›zuständige Behörde‹ bedeutet jede Behörde, die nach dem Recht oder aufgrund der Praxis einer Vertragspartei befugt ist, um Rechtshilfe in strafrechtlichen Ermittlungsverfahren oder in Strafverfahren zu ersuchen [...]«. Insoweit die Abkommen keine solche Öffnungsklausel enthalten, spricht viel dafür, dass die Vertragsparteien parlamentarische UAs nicht als zuständige Stellen angesehen haben.<sup>28</sup>

## 2. Europäische Union

Für die Mitgliedstaaten der EU bestimmen vor allem vier Regelungsebenen die Rechtshilfe in Strafsachen. Für fast alle EU-Mitgliedstaaten gelten vorrangig die Richtlinie Europäische Ermittlungsanordnung<sup>29</sup> sowie die zu ihrer Umsetzung im jeweiligen nationalen Recht getroffenen Regelungen (in Deutschland das IRG). Soweit Mitgliedstaaten an die RL EEA nicht gebunden sind (Dänemark und Irland) oder die Richtlinie noch nicht umgesetzt haben, oder Maßnahmen vom Anwendungsbereich der Richtlinie nicht erfasst sind, findet der Rechtshilfeverkehr nach dem Übereinkommen vom 29.05.2000 über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union statt.<sup>30</sup> Insoweit das EU-Übk Maßnahmen nicht erfasst, findet der Rechtshilfeverkehr nach dem ER-Übk statt.<sup>31</sup> Darüber hinaus gelten mehrere bilaterale Übereinkommen.<sup>32</sup> Für das Rechtshilfeersuchen Italiens aus dem Jahr 2005 stützt sich der Beschluss des OLG Karlsruhe auf das ER-Übk.<sup>33</sup>

Das EU-Übk lehnt sich in seinem Art. 24 an das ER-Übk an: »[J]eder Mitgliedstaat [benennt] in einer Erklärung die Behörden, die außer den bereits in dem Europäischen Rechtshilfeübereinkommen [...] genannten Behörden für die Anwendung dieses Übereinkommens [...] zwischen den Mitgliedstaaten zuständig sind [...]«. Nach der Erklärung Italiens sind auch parlamentarische UAs »Behörden« im Sinne des EU-Übk.<sup>34</sup>

Art. 3 Buchst. c) Nr. ii der RL EEA enthält eine ähnliche Öffnungsklausel wie das EU-Übk. Jedoch hat keiner der Mitgliedstaaten einen Untersuchungsausschuss als Anordnungsbehörde benannt, auch nicht Italien.<sup>35</sup> Damit gelten für UAs Italiens weiterhin das EU-Übk und hilfsweise das ER-Übk.

Auch in Bezug auf die RL EEA und das EU-Übk ist die Bundesregierung aus Art. 44 GG verpflichtet, UAs als zuständige Stellen zu benennen. Hierbei ist auch zu be-

denken, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, UAs des Europäischen Parlamentes zu unterstützen. Z.B. gilt hinsichtlich der Vorlage von Akten: »Die Behörden der Mitgliedstaaten [...] legen einem nichtständigen Untersuchungsausschuss auf dessen Ersuchen oder von sich aus die für die Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Dokumente vor, sofern dem nicht – aufgrund nationaler oder gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften oder Regelungen – Gründe der Geheimhaltung oder der öffentlichen oder nationalen Sicherheit entgegenstehen.«<sup>36</sup> Auch hier hat die Bundesregierung widersprüchlich gehandelt: Sie stimmt zu, dass das Europäische Parlament Rechtshilfe von den Mitgliedstaaten erhält, unterlässt aber entsprechende Erklärungen zu Rechtshilfeabkommen, die deutschen UAs vergleichbare Rechte einräumen würden.

## 3. Nationale Rechtshilfegesetze

Für Länder, mit denen Deutschland kein Abkommen geschlossen hat, gilt das IRG. Der Anwendungsbereich ist abstrakt formuliert: »Der Rechtshilfeverkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten richtet sich nach diesem Gesetz« (§ 1 Abs. 1 IRG). Für ausgehende Ersuchen enthält das IRG allerdings kaum Bestimmungen (§§ 69, 72 ff.). Hier gelten vor allem die Richtlinien für den Verkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten.<sup>37</sup> Beide Regelwerke sind nach Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG verfassungskonform so auszulegen, dass sie UAs grundsätzlich einbeziehen. Dies gilt auch in Bezug auf den 8. bis 10. Teil des IRG, der die RL EEA inkorporiert. Allerdings entfaltet diese Auslegung für den 8. bis 10. Teil solange keine Außenwirkung, wie Deutschland nicht UAs als Anordnungsbehörde benannt hat.<sup>38</sup> Vor allem aber ist für Länder außerhalb des Anwendungsbereichs der RL EEA erforderlich, dass deren Rechtshilfegesetze deutsche UAs anerkennen. Die Schweiz hat das für sich verneint.<sup>39</sup> Dies unterstreicht, wie wichtig die Einbeziehung von UAs in das ER-Übk ist.

25 Vgl. T. Hoppe, in: Waldhoff/Gärditz (Fußn. 4) § 10 Rdnr. 36.

26 J. Vogel (Fußn. 11) § 1 IRG Rdnr. 58; W. Schomburg öJBl 1997, 553 (560): »Vertragschaos«; zust. J. Vogel (Fußn. 11) § 1 IRG Rdnr. 56.

27 BGBl. 2007 II 1618.

28 Vgl. BGE 126 (Fußn. 20) 321.

29 RL 2014/41/EU des EP und des Rates v. 03.04.2014, ABl. EU v. 01.05.2014 L 130/1.

30 I.V.m. d. Prot. v. 16.10.2001.

31 S. Gleß, in: Schomburg u.a. (Fußn. 5), Art. 1 EU-RhÜbk Rdnr. 1.

32 Siehe für Deutschland die Notifizierung der Ständ. Vertret. der BRD bei der EU v. 14.03.2017 zur Umsetzung der RL EEA.

33 Fußn. 16.

34 Erkl. Italiens zu Art. 24: »The judicial authorities competent to issue requests for mutual legal assistance are those set out in the declarations made by Italy in relation to the Convention on Mutual Assistance signed in Strasbourg on 20 April 1959«.

35 Siehe die Übersicht auf der Netzseite des European Judicial Network, Directive 2014/41/EU of 03.04.2014 regarding the European Investigation Order in criminal matters – Competent authorities and languages.

36 Art. 3 Abs. 4 des Beschl. EP, des Rates und der Komm. v. 06.03.1995 über Einzelheiten der Ausübung des Untersuchungsrechts des Europäischen Parlaments; näher hierzu: S. Hölscheidt, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 63. Erg.Lfg. 12/2017, Art. 226 AEUV, Rdnr. 18-20.

37 RiVASr, BAnz AT 12.10.2017 B1, insb. Nr. 25 ff., 114 ff.

38 Fußn. 32.

39 BGE 126 (Fußn. 20) 321.

#### 4. Sekundäre Rechtshilfe

Sekundäre Rechtshilfe ist die Erlaubnis des ersuchten Staates, Informationen, die bereits für ein Strafverfahren übermittelt worden sind, in einem anderen Verfahren, z.B. einem Zivilprozess, weiterzuverwenden.<sup>40</sup> Sekundäre Rechtshilfe ist nicht als eigenständige Rechtshilfe möglich, sondern kommt sozusagen nur als Annex einer erfolgreichen Rechtshilfe in Betracht. Z.B. scheiterte der UA »Parteispenden« mit seinem Rechtshilfeersuchen an die Schweiz.<sup>41</sup> Weil die Akten deutschen Strafbehörden aber bereits zu Zwecken der Strafverfolgung vorlagen, durfte sie der UA »zweitverwerten«.<sup>42</sup> Umgekehrt hat Deutschland z.B. dem österreichischen UA »Eurofighter« im Jahr 2017 die Erlaubnis erteilt, Akten einzusehen, die den österreichischen Justizbehörden bereits vorlagen.<sup>43</sup>

#### 5. Strafrechtliche Angelegenheit

Befasst sich ein UA mit allein politischen Sachverhalten ohne jede möglich strafrechtliche Relevanz, handelt es sich nicht um »strafrechtliche Angelegenheiten« im Sinne der Rechtshilfeabkommen bzw. i.S.d. IRG. Eine strafrechtliche Angelegenheit liegt allerdings bereits dann vor, wenn die Möglichkeit einer Straftat besteht und Vorermittlungen einen Sachverhalt näher beleuchten: Im Fall des italienischen »Mithrokin«-UA hat das OLG Karlsruhe »das Vorliegen einer strafrechtlichen Angelegenheit« anerkannt, »selbst wenn es sich nicht um ein Straf- oder Ermittlungsverfahren im eigentlichen und engen Sinne handelt«. Dem UA obliege »neben der Aufklärung politischer Zusammenhänge [...] auch die Ermittlung von Straftaten«.<sup>44</sup> Das Gesetz über die Einsetzung des »Mithrokin«-UA spricht allerdings lediglich von »Verantwortlichkeiten politischer oder administrativer Art«; es stattet den Ausschuss aber »mit Befugnissen und Einschränkungen einer Justizbehörde« aus.<sup>45</sup> Beide Aspekte erinnern an deutsche UAs. Der »Mithrokin«-UA endete im Übrigen ergebnislos mit Spekulationen über Sachverhalte aus den 1970er und 80er Jahren.<sup>46</sup>

Eine strafrechtliche Angelegenheit dürfte bei den meisten der bislang 57 UAs des Bundestages vorliegen – man denke nur an die Ausschüsse »Steiner-Wienand«, »Guillaume«, »Flick« oder »Parteispenden«. Mitunter haben UAs Ermittlungsbehörden bei deren Arbeit über entscheidende Hürden geholfen.<sup>47</sup> Selbst Ausschüsse, bei denen auf den ersten Blick eine strafrechtliche Relevanz fernliegt, tauchen Straftatbestände im Abschlussbericht auf. Zum Beispiel weist der Untersuchungsausschuss der 1. WP »(Weiter-)Beschäftigung von ehemaligen NS-Funktionären im Auswärtigen Amt« zunächst in eine rein personalpolitische Richtung. Gleichwohl empfiehlt der UA dem Auswärtigen Amt in seinem Abschlussbericht zu prüfen, ob ein Mitarbeiter wegen »Art und Inhalt seiner [früheren] Aussagen straf- oder disziplinarrechtlich zur Verantwortung gezogen werden soll«.<sup>48</sup>

#### 6. Gründe der Verweigerung

Rechtshilfeabkommen enthalten regelmäßige Vorbehaltsklauseln. So heißt es z.B. in Art. 5 ER-Übk: »Die dem Rechtshilfeersuchen zugrunde liegende strafbare Handlung muss sowohl nach dem Recht des ersuchenden Staates als auch nach dem des ersuchten Staates strafbar sein. [...] Die Erledigung des Rechtshilfeersuchens muss mit dem Recht des ersuchten Staates vereinbar sein.« Ferner kann nach Art. 2 »Rechtshilfe [...] verweigert werden: a. wenn sich das Ersuchen auf strafbare Handlungen bezieht, die vom ersuchten Staat als

politische, als mit solchen zusammenhängende oder als fiskalische strafbare Handlungen angesehen werden; b. wenn der ersuchte Staat der Ansicht ist, dass die Erledigung des Ersuchens geeignet ist, die Souveränität, die Sicherheit, die öffentliche Ordnung (*ordre public*) oder andere wesentliche Interessen seines Landes zu beeinträchtigen.« Ein ersuchter Staat könnte daher Rechtshilfe verweigern und argumentieren, dass ein deutscher UA im konkreten Fall keine Straftat untersucht, dass die untersuchte Straftat per se politischer Natur ist, oder dass die Rechtshilfe »andere wesentliche Interessen« beeinträchtigt.

#### IV. Internationale Amtshilfe

Stehen keine Mechanismen der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen zur Verfügung, greift hilfsweise die internationale Amtshilfe.<sup>49</sup> Nach Art. 44 Abs. 3 GG sind »Gerichte und Verwaltungsbehörden [...] zur Rechts- und Amtshilfe verpflichtet.« Das GG kann aber nur Stellen verpflichten.<sup>50</sup> Allerdings können die Behörden des Bundes ihrerseits ausländische Behörden um internationale Amtshilfe bitten: »Bei Fehlen völkerrechtlicher Vereinbarungen (zur Rechts- und Amtshilfe in Zivil- und Strafsachen gegenüber dem Ausland) [...] richten sich Amtshilferechte und -pflichten nach den Grundsätzen völkerrechtlicher Höflichkeit [...]. Soweit eine Behörde (zulässige) Ermittlungen im Ausland für notwendig hält, sind Amtshilfeersuchen in der Regel über die vorgesetzten Behörden auf diplomatischem oder konsularischem Wege zu veranlassen [...].«<sup>51</sup> Dies gilt auch für internationale Behörden.<sup>52</sup> Kaum praktische Relevanz hingegen hat das »Europäische Übereinkommen über die Erlangung von Auskünften und Beweisen in Verwaltungssachen im Ausland« von 1978. Neben Deutschland haben nur zwei Staaten das Übereinkommen ratifiziert.<sup>53</sup>

Innerhalb der EU gilt zudem Art. 4 Abs. 3 EUV: »Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig

40 BGE 126 (Fußn. 20) 322.

41 Ibid.

42 Gleiches galt für den UA des Bayerischen Landtags »Bestechung Karlheinz Schreiber u.a.«, LT-Drucks. 14/10000, S. 9.

43 ORF (05.05.2017), U-Ausschuss: Vaduz verteidigt Ablehnung der Rechtshilfe.

44 Etwas enger die Literatur: O. Lagodny (Fußn. 5) § 59 Rdnr. 9: strafrechtliche Angelegenheit ist ein Verfahren, das »die Verhängung einer strafrechtlichen Sanktion gegen den Täter zum Ziel hat oder haben kann«; G.-F. Güntge, in: Ambos u.a. (Fußn. 5) § 59 IRG Rdnr. 7: »als staatliche Rechtsfolge kann eine Strafe verhängt werden«.

45 Art. 1 Abs. 1 u. Art. 3 Abs. 1 Gesetz Nr. 90 v. 07.05.2002.

46 Documento conclusivo sull'attività svolta e sui risultati dell'inchiesta, Nr. 374 v. 15.03.2006, S. 301.

47 T. Hoppe, in: Waldhoff/Gärditz (Fußn. 4) § 10 Rdnr. 46.

48 BT-Drucks. 1/3465, S. 6; ähnlich der UA »Zurruheetzung des Generals Dr. Kießling«, BT-Drucks. 10/1604, S. 14.

49 Zur uneinheitlichen Terminologie siehe U. Franke, in: Löwe-Rosenberg, StPO, Bd. 10, 2010, Vor § 156 GVG; die Unterstützung zwischen nicht-justiziellen Stellen lässt sich als Amtshilfe bezeichnen; ebenso P. Glauben (Fußn. 6), Kap. 17 Rdnr. 12.

50 Vgl. H. Klein (Fußn. 5) Art. 44 GG, Rdnr. 223.

51 H. Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Aufl. 2018, § 4, Rdnr. 124.

52 Siehe z.B. die Beziehung von Akten des »des Hauptquartiers der ISAF« durch den Untersuchungsausschuss »Kunduz«, BT-Drucks. 17/7400, S. 17.

53 BGBl. 1981 II 550; Aserbaidshan und Belgien.

bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben«. Insoweit ein Untersuchungsausschuss die Umsetzung von EU-Recht betrifft,<sup>54</sup> verstärkt diese Loyalitätspflicht den Anspruch auf wechselseitige Amtshilfe.<sup>55</sup>

Die Bundesregierung hat es offenbar versäumt, im eingangs erwähnten Beispiel gegenüber den EU-Mitgliedstaaten Frankreich und Luxemburg Amtshilfe zu beanspruchen und sie an ihre Loyalitätspflicht nach Art. 4 Abs. 3 EUV zu erinnern. Positives Gegenbeispiel ist der Nicht-EU-Mitgliedstaat Schweiz: Obwohl die Voraussetzungen der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen nicht gegeben waren, stellten Schweizer Behörden im Wege der Amtshilfe einem Zeugen die Ladung vor einen deutschen Untersuchungsausschuss zu.<sup>56</sup>

### V. Zusammenfassung und Ausblick

Das GG setzt voraus, dass UAs effektive Mittel der Beweiserhebung zur Verfügung stehen. Dies schließt Mechanismen der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen ein. Die internationalen Abkommen zur Rechtshilfe lassen Spielraum, UAs einzubeziehen. Die Regierungen anderer Länder haben diesen Spielraum ausgenutzt, die Bundesregierung hingegen nicht. Dieser Zustand ist verfassungswidrig. Die Bundesregierung könnte kurzfristig Abhilfe schaffen, indem sie UAs zu »Justizbehörden« im Sinne des ER-Übk und anderer Abkommen erklärt. Erst dieses »Ja-Wort« auf Ebene der Abkommen ermöglicht es den Mitgliedstaaten, auf Ersuchen deutscher UAs ebenfalls mit Ja zu antworten. Ferner ist das IRG verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass es UAs grundsätzlich erfasst. Insoweit gleichwohl Rechtshilfe nicht möglich ist,

greift die internationale Amtshilfe. Ihr fehlt aber letztlich jegliche Verbindlichkeit. Nur insoweit UAs Sachverhalte mit Bezug zum EU-Recht untersuchen, verpflichtet der EUV die Mitgliedstaaten zu loyaler Kooperation.

Internationale Rechtshilfe ist kein Wundermittel – ganz im Gegenteil: In der Praxis monieren UAs die »häufig langwierige und zum Teil auch unzureichende Behandlung einiger Rechtshilfeersuchen«.<sup>57</sup> Ausländischen UAs ergeht es mitunter nicht anders: Das OLG Karlsruhe bewilligte die Rechtshilfe an den »Mitrokhin«-UA des italienischen Senats erst im Juni 2007. Zu dieser Zeit hatte der UA bereits seinen Abschlussbericht verfasst (März 2006).<sup>58</sup> Die italienischen Behörden wiederum haben bewiesen, dass es auch schneller gehen kann: Die Staatsanwaltschaft Mailand übermittelte dem UA »BND« innerhalb weniger Tage eine Kopie ihrer Ermittlungsakten zu einer Entführung durch den CIA.<sup>59</sup>

54 Der Bezug zu EU-Recht im UA »Parteispenden« (Fußn. 1) ergibt sich u.a. aus Art. 9 des EU-Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung (ABl. C 195 v. 25.06.1997).

55 Im Einzelnen umstritten: C. Calliess/W. Kahl/A. Puttler, Calliess/Ruffert, EUV/AEU, 5. Aufl. 2016, Art. 4 EUV Rdnr. 118; aus Art. 4 Abs. 3 folgt »alleine keine generelle Amtshilfepflicht, allenfalls Pflicht zur kooperationsfreundlichen Auslegung speziellerer (unionaler oder nationaler) Vorschriften über eine Amts- oder Rechtshilfe«.

56 BT-Drucks. 18/12700, S. 63: »außerordentliches Entgegenkommen der Schweizer Behörden«.

57 Bayerischer Landtag, Drs. 14/10000, S. 17.

58 Der UA konnte aber von Rechtshilfe durch Frankreich und Ungarn profitieren, Abschlussbericht (Fußn. 46) S. 10.

59 BT-Drucks. 16/13400, Anlagen: Der Ermittlungsbeauftragte beim 1. UA der 16. WP, Abschlussbericht und Vorschlag, Fassung offen, 2008, S. 124.

## Veränderungssperren zur Sicherung eines Endlagerstandortes für radioaktive Abfälle – Zur Auslegung und grundrechtlichen Bewertung von § 21 Standortauswahlgesetz

von Abteilungspräsidentin Christine Weiss, Berlin\*

In seinem Artikel »Vorhabensperre durch das Standortauswahlgesetz?« (DVBl 2018, 285–294) behauptet Walter Frenz, dieses Gesetz werde die Zulassung von Vorhaben zum Abbau von Bodenschätzen und zu Bohrungen für Geothermie, Grubengas und Heil-, Bade- und Mineralwassergewinnung weitgehend verhindern, und fordert eine »grundrechtliche Anreicherung« des Gesetzes und die großzügige Auslegung der Zulassungsmöglichkeiten nach § 21 Abs. 2 Satz 1 StandAG. Seine Darlegungen geben aber die tatsächlichen Verhältnisse und die Praxis der zuständigen Behörde unrichtig wieder und sind auch normativ nicht überzeugend; sie verkennen den besonders hohen Rang des Anliegens, um dessentwillen den Grundeigentümern der vorübergehende Verzicht auf bestimmte Vorhaben zugemutet wird.

Das Verfahren zur Suche und Auswahl eines Standortes, an dem ein Endlager für hochradioaktive Abfälle errichtet werden kann, ist auf Jahrzehnte angelegt und erfordert von allen Beteiligten ein ungewöhnliches hohes Maß an Sorgfalt und Geduld. Die Festlegung des Standortes wird vom Ge-

setzgeber für das Jahr 2031 angestrebt.<sup>1</sup> Bis dahin sind noch schwerwiegende Zwischenentscheidungen zu treffen, und es muss mit erheblichem Widerstand potentiell Betroffener und ihrer Verbände gerechnet werden. Der Gesetzgeber rechnet auch damit, dass Grundstückseigentümer und Nutzungsberechtigte in Gebieten, die als Standorte in Betracht kommen, in der Zwischenzeit Veränderungen an den Grundstücken vornehmen wollen, die deren Eignung als Endlagerstandort beeinträchtigen können. In § 21 Standortauswahlgesetz (StandAG) sind daher Vorkehrungen zum Schutz vor solchen Veränderungen getroffen, nämlich eine generelle gesetzliche Vorhabensperre, die durch Ausnahmemöglichkeiten abgemildert ist (einvernehmlich zwischen dem Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit [BfE] und

\* Die Autorin leitet die Abteilung Standortauswahlverfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung beim Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE). Sie dankt Herrn Jens Middelbeck für die Mitarbeit an diesem Beitrag.

1 § 1 Abs. 5 Satz 2 Standortauswahlgesetz (StandAG) v. 05.05.2017, BGBl. I, S. 1074.