

Gutachten
zur Reichweite des Zeugnisverweigerungsrechts
eines Abgeordneten gegenüber einem Untersuchungsausschuss

Gliederung

A.	Auftrag	2
B.	Gutachten	3
I.	Zu Frage 1	3
1.	Art. 51 Abs. 2 der Verfassung von Berlin.....	3
a)	Wortlaut.....	4
b)	Zweck der Regelung.....	4
c)	Gesetzesmaterialien.....	4
2.	§ 24 Abs. 1 Untersuchungsausschussgesetz i.V.m. § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StPO	5
II.	Zu Frage 2	7
III.	Zu Frage 3	7
C.	Ergebnis	8

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

A. Auftrag

Die Präsidentin des Abgeordnetenhauses hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst aufgrund einer Bitte des 2. Untersuchungsausschusses der 19. Wahlperiode – Fördergeld – mit der Erstellung eines Gutachtens zu den Fragen beauftragt,

1. ob das in Art. 51 Abs. 2 der Verfassung von Berlin verankerte Privileg, nach dem Abgeordnete das Recht haben, über Mitteilungen, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete gemacht werden, Stillschweigen zu bewahren, nicht nur im Hinblick auf private Dritte Anwendung findet, sondern in gleicher Weise im Verhältnis zu Senatoren, Staatssekretären oder anderen Bediensteten der Verwaltung Geltung vor einem Untersuchungsausschuss beanspruchen kann,
2. soweit 1. zu verneinen ist, ob sich aus Art. 51 Abs. 2 der Verfassung von Berlin dennoch ein Auskunftsverweigerungsrecht des Zeugen hinsichtlich der in der Anlage wiedergegebenen Fragestellungen ergibt,
3. nur insoweit 1. und 2. zu verneinen sein sollten, ob sich der Verfassung von Berlin anderweitige Prinzipien entnehmen lassen, die die gelisteten Verweigerungen des Zeugen zu rechtfertigen vermögen.

B. Gutachten

I. Zu Frage 1

Findet das in Art. 51 Abs. 2 VvB verankerte Privileg, nach dem Abgeordnete das Recht haben, über Mitteilungen, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete gemacht werden, Stillschweigen zu bewahren, nicht nur im Hinblick auf private Dritte Anwendung, sondern kann es in gleicher Weise im Verhältnis zu Senatoren, Staatssekretären oder anderen Bediensteten der Verwaltung Geltung vor einem Untersuchungsausschuss beanspruchen?

1. Art. 51 Abs. 2 der Verfassung von Berlin

Art. 51 Abs. 2 der Verfassung von Berlin (VvB)¹ lautet:

„(2) Jeder Abgeordnete hat das Recht, Angaben über Personen, die ihm in seiner Eigenschaft als Abgeordneter Mitteilung gemacht haben, und die Herausgabe von Schriftstücken zu verweigern, die ihm in seiner Eigenschaft als Abgeordneter übergeben wurden.“

Das Zeugnisverweigerungsrecht nach Art. 51 Abs. 2 VvB erstreckt sich im Gegensatz zur Regelung des Art. 47 Grundgesetz nur auf Angaben zu Personen, nicht aber auf die mitgeteilten Tatsachen.² Allerdings sind alle diejenigen Tatsachen mitgeschützt, die einen Rückschluss auf diese Person zulassen.³ Die Regelung gilt nur für mandatsbezogene Mitteilungen.⁴

Das Zeugnisverweigerungsrecht steht den Abgeordneten in allen Verfahren mit gesetzlicher Zeugnispflicht und somit auch gegenüber einem Untersuchungsausschuss zu.⁵

Zu prüfen ist, wer mit „Personen“ i. S. d. Art. 51 Abs. 2 VvB gemeint ist. Hierzu können der Wortlaut, der Zweck der Vorschrift und die Gesetzesmaterialien Aufschluss geben.

¹ Vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Juli 2025 (GVBl. S. 269).

² *Korbmacher*, in: Driehaus, Verfassung von Berlin, 4. Auflage 2020, Art. 51 Rn. 5.

³ VerfGH Berlin, Beschluss vom 25.08.2021 – VerfGH 178/20, BeckRS 2021, 24730, Rn 12; *Korbmacher*, in: Driehaus, Verfassung von Berlin, 4. Auflage 2020, Art. 51 Rn. 5; *Baade*, in: Ogorek/Badenberg, BeckOK Verfassung von Berlin, 4. Edition Stand: 01.02.2026, Art. 51 Rn. 24.

⁴ *Korbmacher*, in: Driehaus, Verfassung von Berlin, 4. Auflage 2020, Art. 51 Rn. 5.

⁵ Für Art. 47 GG in Bezug auf den Deutschen Bundestag: *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 47 Rn. 26; *Trute/Pilniok*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Aufl. 2025, Art. 47 Rn. 9; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Aufl. 2024, Art. 47 Rn. 3; *Waldhoff/Neumeier*: Abgeordnete und ihre Accounts, DÖV 2022, S. 569, 571.

a) Wortlaut

Mit der Formulierung „Angaben über Personen, die ihm in seiner Eigenschaft als Abgeordneter Mitteilung gemacht haben“ nimmt Art. 51 Abs. 2 VvB eine Einschränkung des Begriffs „Personen“ auf einen bestimmten Personenkreis nicht vor. Nach dem Wortlaut der Verfassung sind daher Mitteilungen von Senatoren, Staatssekretären oder anderen Bediensteten der Verwaltung vom Zeugnisverweigerungsrecht umfasst.

b) Zweck der Regelung

Es fragt sich, ob sich aus dem Zweck der Regelung etwas anderes ergibt.

Der Zweck des Zeugnisverweigerungsrechts ist der Schutz des freien Mandats⁶ und der ungestörten parlamentarischen Arbeit.⁷ Letztlich dient das Zeugnisverweigerungsrecht somit auch der Funktionsfähigkeit des Parlaments.⁸ Hierzu gehört auch der Schutz der Kommunikation zwischen Mitgliedern des Abgeordnetenhauses und Bürgerinnen und Bürgern.⁹ Dies ist aber nicht der alleinige Zweck der Norm. Denn zur geschützten parlamentarischen Arbeit gehört nicht nur die Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern, sondern auch die Kommunikation mit anderen Abgeordneten oder Vertretern der Regierung.

Auch aus dem Zweck der Verfassungsnorm lässt sich daher eine Beschränkung des Personenkreises auf „private Dritte“ nicht herleiten.

c) Gesetzesmaterialien

Die Vorschrift des Art. 51 Abs. 2 VvB war schon wortgleich in Art. 35 Abs. 2 der Verfassung von 1950¹⁰ enthalten. Die Beratungen in der Stadtverordnetenversammlung geben keinen Anhaltspunkt dafür, dass der Kreis der „Personen“ in irgendeiner Weise eingeschränkt sein sollte.¹¹ Die Regelung wurde unverändert in die Verfassung von 1995 übernommen. Bei den

⁶ Austermann/Waldhoff, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 204.

⁷ So Korbmacher, in: Driehaus, Verfassung von Berlin, 4. Auflage 2020, Art. 51 Rn. 5; in Bezug auf Art. 47 GG: BVerfGE 108, 251, 269.

⁸ Lemmer, in: Pfennig/Neumann, Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2000, Art. 51 Rn. 5; für das Zeugnisverweigerungsrecht der Abgeordneten des Deutschen Bundestags in Art. 47 GG: BVerfGE 108, 251, 269.

⁹ Baade, in: Ogorek/Badenberg, BeckOK Verfassung von Berlin, 4. Edition Stand: 01.02.2026, Art. 51 Rn. 23.

¹⁰ Verfassung von Berlin vom 1. September 1950 (VOBl. 1950 I S. 433).

¹¹ Stadtverordnetenversammlung von Groß-Berlin, Stenographischer Bericht, I. Wahlperiode, 61. Sitzung am 23. März 1948, S. 63, 65. Sitzung am 22. April 1948, S. 38 und II. Wahlperiode, 54. Sitzung am 4. August 1950, S. 528ff.

parlamentarischen Beratungen über die neue Verfassung spielte die Vorschrift keine Rolle.¹² Die Norm geht letztlich auf eine entsprechende Regelung in der Weimarer Reichsverfassung zurück.¹³

Auch aus den Gesetzesmaterialien des geltenden Rechts lässt sich eine Beschränkung des Personenkreises auf „private Dritte“ somit nicht herleiten.

Zwischenergebnis:

Das in Art. 51 Abs. 2 der Verfassung von Berlin verankerte Zeugnisverweigerungsrecht für Abgeordnete erstreckt sich im Gegensatz zur Regelung des Art. 47 Grundgesetz nur auf Angaben zu Personen, nicht aber auf die mitgeteilten Tatsachen. Allerdings sind alle diejenigen Tatsachen mitgeschützt, die einen Rückschluss auf diese Person zulassen. Die Regelung gilt nur für mandatsbezogene Mitteilungen. Das Zeugnisverweigerungsrecht aus Art. 51 Abs. 2 der Verfassung von Berlin gilt auch vor Untersuchungsausschüssen und im Verhältnis zu Senatoren, Staatssekretären oder anderen Bediensteten der Verwaltung.

2. § 24 Abs. 1 Untersuchungsausschussgesetz i.V.m. § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StPO

Unabhängig von der Vorschrift des Art. 51 Abs. 2 VvB gelten nach § 24 Abs. 1 des Untersuchungsausschussgesetzes¹⁴ die Vorschriften der §§ 53, 53a der Strafprozessordnung¹⁵ über das Recht der Zeugen zur Verweigerung des Zeugnisses für Untersuchungsausschüsse entsprechend.

§ 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StPO bestimmt, dass zur Verweigerung des Zeugnisses berechtigt sind:

„Mitglieder des Deutschen Bundestages, der Bundesversammlung, des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland oder eines Landtages über Personen, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Mitglieder dieser Organe oder denen sie in dieser Eigenschaft Tatsachen anvertraut haben, sowie über diese Tatsachen selbst;“

¹² S. Antrag des Abgeordneten Knut Herbst und weiterer Abgeordneter, Achtundzwanzigstes Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin (Drs. 12/4874) und Beratung im Rechtsausschuss am 18. Mai 1995 (Inhalts- und Wortprotokoll 12/70) und 1. Juni 1995 (Wortprotokoll 12/71).

¹³ Härth, in: Pfennig/Neumann, Verfassung von Berlin, 1978, Art. 35 Rn. 1.

¹⁴ Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Abgeordnetenhauses von Berlin (Untersuchungsausschussgesetz - UntAG) vom 13. Juli 2011 (GVBl. S. 330), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 9. Februar 2023 (GVBl. S. 38).

¹⁵ In der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 7 des Gesetzes vom 20. März 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 95).

Hierbei handelt es sich, wie bei der entsprechenden Regelung für bspw. Rechtsanwälte oder Ärzte, um eine Vorschrift zum Schutz des Vertrauensverhältnisses zu Angehörigen bestimmter Berufsgruppen und den Personen, die ihre Hilfe und Sachkunde in Anspruch nehmen beziehungsweise ihnen Informationen anvertrauen.¹⁶

§ 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StPO vereinheitlicht das Zeugnisverweigerungsrecht unabhängig von den Bestimmungen der einzelnen Landesverfassungen für alle Mitglieder der Landesparlamente.¹⁷ Die Norm gilt für alle Untersuchungsausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland.¹⁸

Anders als nach der Verfassung von Berlin werden nach dieser Vorschrift ausdrücklich nicht nur Angaben über Personen umfasst, sondern auch über die Tatsachen selbst. Damit geht der Schutz des § 24 Abs. 1 des Untersuchungsausschussgesetzes i.V.m. § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StPO inhaltlich weiter als der Schutz des Art. 51 Abs. 2 der Verfassung von Berlin. Die Ausweitung des von der Verfassung gewährten Schutzes durch ein einfaches Gesetz begegnet dabei keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Denn die Bindung der gesetzgebenden Gewalt an die Verfassung reicht nur so weit, wie der einzelne Verfassungssatz sie mit seinem Inhalt in Anspruch nimmt.¹⁹ Der Zweck des Zeugnisverweigerungsrechts des Art. 51 Abs. 2 VvB ist der Schutz des freien Mandats²⁰ und der ungestörten parlamentarischen Arbeit.²¹ Es spricht daher wenig dafür, dass die Regelung einen weitergehenden einfachgesetzlichen Schutz des freien Mandats und der ungestörten parlamentarischen Arbeit im Fall von Untersuchungsausschüssen verhindern wollte.

Auch die Regelung des § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StPO schränkt den betroffenen Personenkreis nicht ein. Das Zeugnisverweigerungsrecht des § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StPO bezieht sich auf alle Tatsachen, die einem Abgeordneten im Zusammenhang mit seiner Tätigkeit als Abgeordneter anvertraut worden sind oder die er in seiner Abgeordneteneigenschaft einem anderen anvertraut hat.²²

¹⁶ *Kreicker*, in: Münchener Kommentar zur StPO, 2. Aufl. 2023, Art. 53 Rn. 1.

¹⁷ *Bader*, in: Barthe/Gericke (Hrsg.), Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung, 9. Aufl. 2023, § 53 Rn. 22; *Schmitt*, in: Schmitt/Köhler, Strafprozessordnung, 69. Aufl. 2026, § 53 Rn. 23; *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 847.

¹⁸ *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 847.

¹⁹ *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 20 Rn. 33.

²⁰ *Austermann/Waldhoff*, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 204.

²¹ So *Korbmacher*, in: Driehaus, Verfassung von Berlin, 4. Auflage 2020, Art. 51 Rn. 5; in Bezug auf Art. 47 GG: BVerfGE 108, 251, 269.

²² *Kreicker*, in: Münchener Kommentar zur StPO, 2. Aufl. 2023, § 53 Rn. 37.

Geschützt sind demnach alle Informationen, die dem Abgeordneten von einem anderen Abgeordneten, einem Regierungsvertreter, einem Verwaltungsmitarbeiter oder einer Privatperson anvertraut worden sind.²³

Lediglich dann, wenn der Abgeordnete etwas als Privatperson ohne Zusammenhang mit seiner Tätigkeit als Abgeordneter erfahren hat, ist er zur Aussage verpflichtet.²⁴

Zwischenergebnis:

Unabhängig von der Vorschrift des Art. 51 Abs. 2 der Verfassung von Berlin gelten nach § 24 Abs. 1 des Untersuchungsausschussgesetzes die Vorschriften der §§ 53, 53a der Strafprozessordnung über das Recht der Zeugen zur Verweigerung des Zeugnisses für Untersuchungsausschüsse entsprechend. Anders als nach der Verfassung von Berlin werden nach dieser Vorschrift ausdrücklich nicht nur Angaben über Personen umfasst, sondern auch über die Tatsachen selbst. Das Zeugnisverweigerungsrecht der Abgeordneten aus § 24 Abs. 1 UntAG i.V.m. § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StPO schützt auch Informationen, welche die Abgeordneten von Senatoren, Staatssekretären oder anderen Bediensteten der Verwaltung erhalten haben. Lediglich dann, wenn der Abgeordnete etwas als Privatperson ohne Zusammenhang mit seiner Tätigkeit als Abgeordneter erfahren hat, ist er zur Aussage verpflichtet.

II. Zu Frage 2

Soweit 1. zu verneinen ist, ergibt sich aus Art. 51 Abs. 2 VvB dennoch ein Auskunftsverweigerungsrecht des Zeugen hinsichtlich der in der Anlage wiedergegebenen Fragestellungen?

Entfällt, da Frage 1 nicht zu verneinen ist.

III. Zu Frage 3

Nur insoweit 1. und 2. zu verneinen sein sollten, lassen sich der Verfassung von Berlin anderweitige Prinzipien entnehmen, die die gelisteten Verweigerungen des Zeugen zu rechtfertigen vermögen?

Entfällt, da Frage 1 und 2 nicht zu verneinen sind.

²³ Schmitt, in: Schmitt/Köhler, Strafprozessordnung, 69. Aufl. 2026, § 53 Rn. 24; Kreicker, in: Münchener Kommentar zur StPO, 2. Auflage 2023, § 53 Rn. 37; Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 857; Ignor/Bertheau, in: Löwe/Rosenberg (Hrsg.), Strafprozessordnung, 27. Aufl. 2016, § 53 Rn. 46.

²⁴ Kreicker, in: Münchener Kommentar zur StPO, 2. Auflage 2023, § 53 Rn. 37.

C. Ergebnis

Das in Art. 51 Abs. 2 der Verfassung von Berlin verankerte Zeugnisverweigerungsrecht für Abgeordnete erstreckt sich im Gegensatz zur Regelung des Art. 47 Grundgesetz nur auf Angaben zu Personen, nicht aber auf die mitgeteilten Tatsachen. Allerdings sind alle diejenigen Tatsachen mitgeschützt, die einen Rückschluss auf diese Person zulassen. Die Regelung gilt nur für mandatsbezogene Mitteilungen. Das Zeugnisverweigerungsrecht aus Art. 51 Abs. 2 der Verfassung von Berlin gilt auch vor Untersuchungsausschüssen und im Verhältnis zu Senatoren, Staatssekretären oder anderen Bediensteten der Verwaltung.

Unabhängig von der Vorschrift des Art. 51 Abs. 2 der Verfassung von Berlin gelten nach § 24 Abs. 1 des Untersuchungsausschussgesetzes die Vorschriften der §§ 53, 53a der Strafprozessordnung über das Recht der Zeugen zur Verweigerung des Zeugnisses für Untersuchungsausschüsse entsprechend. Anders als nach der Verfassung von Berlin werden nach dieser Vorschrift ausdrücklich nicht nur Angaben über Personen umfasst, sondern auch über die Tatsachen selbst. Das Zeugnisverweigerungsrecht der Abgeordneten aus § 24 Abs. 1 UntAG i.V.m. § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StPO schützt auch Informationen, welche die Abgeordneten von Senatoren, Staatssekretären oder anderen Bediensteten der Verwaltung erhalten haben. Lediglich dann, wenn die Abgeordneten etwas als Privatperson ohne Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit als Abgeordnete erfahren haben, können sie sich nicht auf das Zeugnisverweigerungsrecht berufen.

* * *