

Prof. Dr. Werner Zögernitz
Wien, am 16.07.2014

Neue Regeln für Untersuchungsausschüsse im österreichischen Parlament

Am 10. Juli 2014 haben fünf der sechs im Parlament vertretenen politischen Parteien (Klubs) vereinbart, die Regeln für die Einsetzung und die Durchführung des Verfahrens von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen zu novellieren. Das Ziel bestand einerseits darin, die Kontrollrechte – insbesondere die Minderheitsrechte – des Nationalrates gegenüber der Vollziehung des Bundes (Regierung und Verwaltung) weiter auszubauen, andererseits ein rechtsstaatliches Verfahren – also ohne Tribunalcharakter – sicherzustellen.

Was die neuen Minderheitsrechte anbelangt, beziehen sich diese insbesondere auf die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, auf das Beweiserhebungsverfahren und die Dauer der Ausschusstätigkeit.

Hinsichtlich der Garantie eines rechtsstaatlichen Verfahrens ist darauf zu verweisen, dass zwecks Objektivierung die Präsidenten des Nationalrates abwechselnd den Vorsitz führen und dass ein Verfahrensrichter insbesondere beim Beweiserhebungsverfahren und an der Verfassung eines Schlussberichtes maßgeblich und initiativ mitwirkt. Dazu kommt noch der schon bisher bestehende Verfahrensanwalt, der vor allem die Grund- und Persönlichkeitsrechte der Auskunftspersonen schützen soll. Zusätzlich können sich Auskunftspersonen von Vertrauenspersonen begleiten und beraten lassen.

Nicht zuletzt garantiert ein striktes Streitbeilegungsverfahren eine rechtsstaatlich einwandfreie Vorgangsweise und ein faires Verfahren.

Nunmehr zu den Details:

1. Einsetzung eines Untersuchungsausschusses (als Minderheitsrecht)

Ein Viertel der Abgeordneten zum Nationalrat kann einen Untersuchungsausschuss einsetzen, wobei jedoch kein Mandatar gleichzeitig einen weiteren Untersuchungsausschuss unterstützen darf.

Der Geschäftsordnungsausschuss prüft die Rechtskonformität. Falls dabei von der Mehrheit eine Rechtswidrigkeit festgestellt wird, kann die einsetzende Minderheit Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof einbringen, der in einem Eilverfahren zu entscheiden hat.

Die Einsetzung hat innerhalb von acht Wochen nach Einbringung des Minderheitsverlangens zu erfolgen.

2. Untersuchungsgegenstand

Der Untersuchungsgegenstand bezieht sich dabei auf einen „konkreten, bestimmt bezeichneten und abgeschlossenen Sachverhalt in der Vollziehung des Bundes“, wobei eine Sammlung nicht direkt zusammenhängender Themenbereiche unzulässig ist.

3. Dauer und Zahl von Untersuchungsausschüssen

Ein Untersuchungsausschuss hat in der Regel innerhalb von 14 Monaten nach seiner Einsetzung dem Plenum zu berichten. Verlängerungen und Verkürzungen der Ausschusstätigkeit sind auf Initiative der einsetzenden Minderheit möglich.

Die Einsetzung eines weiteren Untersuchungsausschusses durch dieselbe Minderheit ist erst dann zulässig, wenn ein von ihr ins Leben gerufener Untersuchungsausschuss seine Tätigkeit beendet hat.

Jedenfalls ist die Tätigkeit des Untersuchungsausschusses spätestens am 83. Tag vor dem letztmöglichen Wahltermin für den Nationalrat (ein Tag vor dem Stichtag) durch Berichterstattung an das Plenum zu beenden. Dabei sind die Fristen für die Berichterstattung zu beachten.

4. Vorsitz und Leitung des Beweiserhebungsverfahrens

- **Ausschussobmann** ist der Präsident des Nationalrates; dessen Stellvertreter sind der Zweite und Dritte Präsident. Alle drei wechseln sich beim Vorsitz – ähnlich wie im Plenum des Nationalrates – ab. Eine Vertretung bei Verhinderung ist möglich.

Der Obmann ist für den Gesamtablauf des Untersuchungsausschusses verantwortlich, handhabt die Geschäftsordnung und vertritt den Ausschuss nach außen sowie gegenüber dem Plenum. Er hat im Untersuchungsausschuss kein Stimmrecht.

- Der Ausschussobmann hat bei der Leitung der Befragung der Auskunftspersonen die Rechtsmeinung und die Verfahrensberatung des **Verfahrensrichters** gebührend zu berücksichtigen.

Der Verfahrensrichter führt die Erstbefragung durch, kann ergänzende Fragen an die Auskunftspersonen richten und ist bei allen Sitzungen mit beratender Stimme anwesend. Angesichts des wechselnden Vorsitzes trägt er zur Rechtskonformität und zur Kontinuität des Verfahrens bei. Er erstellt am Ende des Untersuchungsausschusses einen Berichtsentwurf.

Durch diese Kombination sind ein rechtsstaatliches Verfahren und eine objektive Feststellung des Sachverhaltes bestmöglich gewährleistet.

- Der schon bisher existierende **Verfahrensanwalt** dient dem Schutze der Grund- und Persönlichkeitsrechte der Auskunftspersonen und ist dem Untersuchungsausschuss beratend beigegeben.
- Eine **Vertrauensperson** berät ausschließlich die Auskunftsperson und kann nicht direkt in das Verfahren eingreifen.
- Es steht schließlich dem Ausschuss frei, zur Straffung und Erleichterung des Verfahrens mit Zweidrittelmehrheit einen **Ermittlungsbeauftragten** zu wählen.

5. Auskunftspersonen („Zeugen“)

- Diese können in Hinkunft auch von einem Viertel der Untersuchungsausschussmitglieder – und zwar maximal zweimal – geladen werden. Die Ladung durch die Ausschussmehrheit bleibt unbegrenzt.

Falls die Mehrheit die Auffassung vertritt, dass bei einem derartigen Minderheitsverlangen kein sachlicher Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand besteht, hat sie das Recht, beim Verfassungsgerichtshof Beschwerde einzulegen.

- Die Befragung von Auskunftspersonen wird nunmehr zeitlich limitiert.
- Bei Vorhalten von Mandataren, die sich auf Dokumente beziehen, muss den Auskunftspersonen und dem Verfahrensanwalt die Möglichkeit eingeräumt werden, ausreichend Zeit zum Studium des Inhalts und zur Prüfung der Rechtmäßigkeit des Vorhaltes zu haben.
- Wie bisher darf die Aussage einer Auskunftsperson nur über Fragen verweigert werden, die die Privatsphäre betreffen und die für sie oder einen Angehörigen die Gefahr strafrechtlicher Verfolgung nach sich ziehen würden; ferner, wenn die Beantwortung einen unmittelbar vermögensrechtlichen Nachteil nach sich ziehen würde bzw. bei Fragen, die ein Kunst- oder Geschäftsgeheimnis offenbaren würden, udglm.
- Weiters muss den Auskunftspersonen ein zeitnahes Stellungnahmerecht zu den stenografischen Protokollen eingeräumt werden.
- Auskunftspersonen sollen bezüglich der Bekanntgabe ihrer Identität dieselben Rechte wie Personen im gerichtlichen Strafverfahren bekommen.
- Auskunftspersonen erhalten auch das Recht, ihrerseits schriftliche Beweismittel und Stellungnahmen vorzulegen, die im Falle eines diesbezüglichen Ausschussbeschlusses zu veröffentlichen sind.
- Eine Veröffentlichung des Ausschussprotokolls erfolgt erst nach Einarbeitung allfälliger Einwendungen der Auskunftspersonen binnen angemessener Frist.

- In Ausnahmefällen kann auch eine schriftliche Befragung der Auskunftspersonen erfolgen.

6. **Sonstige Beweismittel** (ohne Ladung von Auskunftspersonen)

Die Fassung eines grundsätzlichen Beweisbeschlusses betreffend Aktenvorlage erfolgt im Rahmen des Einsetzungsverfahrens im Geschäftsordnungsausschuss mit Mehrheit. Dabei sind alle vom Untersuchungsgegenstand betroffenen Behörden anzugeben, die alle Beweismittel zum Thema des Untersuchungsgegenstandes – soweit diese nicht die rechtmäßige Willensbildung der Bundesregierung und ihrer einzelnen Mitglieder oder ihre unmittelbare Vorbereitung beeinträchtigen (exekutive Eigenverantwortung) betreffen – zu liefern haben.

Allerdings kann die einsetzende Minderheit beim Verfassungsgerichtshof Beschwerde einlegen, wenn der gefasste Grundsatzbeweisbeschluss unvollständig oder zu eng gefasst ist.

Ein Viertel der Mitglieder des Untersuchungsausschusses wiederum hat das Recht, bis zum Ende des Beweiserhebungsverfahrens weitere „bestimmte“ Beweismittel, die mit dem Untersuchungsgegenstand in sachlichem Zusammenhang stehen, unter Berücksichtigung der „exekutiven Eigenverantwortung“ zu verlangen.

Im Gegenzug dazu kann die Mehrheit beim Verfassungsgerichtshof Beschwerde einlegen, wenn sie die Auffassung vertritt, dass bei einem derartigen Minderheitsverlangen kein sachlicher Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand besteht. Erkundungsbeweise und die „Bepackung“ mit sachfremden Themen sind jedenfalls unzulässig.

7. **Parallelität von Untersuchungsausschuss und Strafverfahren**

Sollte zum Untersuchungsgegenstand ein gerichtliches Strafverfahren laufen, so ist bei Beweisbeschlüssen und bei der Ladung von Auskunftspersonen darauf zu achten, dass die strafrechtliche Verfolgung nicht gefährdet wird.

Der Vorsitzende führt mit Unterstützung des Verfahrensrichters das Konsultationsverfahren mit der Staatsanwaltschaft betreffend die Ladung von Auskunftspersonen und Aktenanforderungen durch.

8. **Informationsordnung**

In einer eigenen Informationsordnung soll ausdrücklich festgelegt werden, welche Informationen im Bereich des Parlaments in welcher Form welchen Personen wann zugänglich gemacht werden. Dadurch soll Rechtssicherheit und ein gleichmäßiges Schutzniveau im Bereich der Vollziehung und der Gesetzgebung hergestellt werden. Kernpunkte sind dabei folgende Themen:

- Postulierung des Grundsatzes der Öffentlichkeit;
- Schaffung einer einheitlichen Informationsordnung für alle Verschlussachen im Bereich des Parlaments;
- Definition des Informationsbegriffes;
- Klarstellung, dass eine begründete Stellungnahme durch den Urheber bzw. die übermittelnde Stelle erfolgt, wobei jedoch eine begründete Neueinstufung oder Entklassifizierung durch die Präsidialkonferenz ermöglicht wird;
- Angabe der Vertraulichkeitsstufen (4 Stufen und zwar: „eingeschränkt“, „vertraulich“, „geheim“ und „streng geheim“)
- ausdrückliche Regelung, welche Informationen – in welcher Form – welchen Personen wann zugänglich gemacht werden sollen;
- Rechtsfolgen der Klassifizierung;
- materieller Geheimschutz und strafgesetzliche Bewehrung des Geheimnisschutzes für die zwei höchsten Stufen („geheim“ und „streng geheim“);
- Ordnungsmaßnahmen.

9. Immunität

Die Erlassung einer Informationsordnung macht auch Änderungen im Bereich der Immunität und des Strafrechts erforderlich.

Um die Durchsetzung der Informationsordnung zu gewährleisten, kann bei Vorliegen einer Verfolgung wegen § 310 Abs. 2 StGB (Verletzung der beiden obersten Vertraulichkeitsstufen) von den Abgeordneten weder die berufliche noch die außerberufliche Immunität geltend gemacht werden. Zu diesem Zwecke sind sowohl Art. 57 B-VG und § 10 GOG sowie § 310 Abs. 2 StGB zu novellieren.

Darüber hinaus bestand Einvernehmen, nach deutschem Vorbild weder die berufliche noch die außerberufliche Immunität für den Tatbestand der Verleumdung nach § 297 StGB gelten zu lassen.

10. Streitbeilegungsverfahren

In folgenden Fällen entscheidet der Verfassungsgerichtshof aufgrund einer Beschwerde in einem Eilverfahren:

- Bei der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen sowie beim Untersuchungsgegenstand,
- bei der Ladung von Auskunftspersonen,
- bei Streitigkeiten (insbesondere bei Interorganstreitigkeiten) im Zusammenhang mit der Beweismittelbeschaffung,
- bei der Verletzung von Persönlichkeitsrechten und
- bei Streitigkeiten zwischen dem Untersuchungsausschuss und dem Bundesministerium für Justiz im Falle paralleler Strafverfahren.

Bei Intraorganstreitigkeiten, wie z.B. Zulässigkeit von Fragen und Vorhalten beim Beweiserhebungsverfahren, entscheidet zunächst der Ausschussvorsitzende,

der die Rechtsauffassung des Verfahrensrichters gebührend zu berücksichtigen hat.

Gegen eine diesbezügliche Entscheidung steht einem Viertel der Untersuchungsausschussmitglieder ein Rechtsmittel an eine parlamentarische Schiedsstelle zu, die aus den Mitgliedern der Volksanwaltschaft besteht.

11. Zwangsmittel

Über die Herbeiholung von säumigen Auskunftspersonen entscheidet – wie bisher – der Ausschuss.

Zur Verhängung von Ordnungs- und Beugestrafen (ab € 1.000,-- bis maximal € 30.000,--) gegen säumige bzw. die die Auskunft verweigernde Auskunftspersonen kann der Ausschuss das Bundesverwaltungsgericht (bisher Bezirksgericht Wien Innere Stadt) anrufen.

12. Öffentlichkeit /Öffentlichkeitsarbeit

Jene Sitzungsteile des Untersuchungsausschusses, in denen Auskunftspersonen befragt werden, sind – wie bisher – medienöffentlich.

Darüber hinaus sollen den Medienvertretern als zusätzliches Angebot eigene Arbeitsplätze in einem Medienraum mit Livebildübertragung zur Verfügung gestellt werden.

Ferner informiert der Ausschussvorsitzende regelmäßig die Öffentlichkeit über den Fortgang der Untersuchung auch in Form von Pressekonferenzen. Dazu soll er die Fraktionsvorsitzenden und den Verfahrensrichter einladen.

13. Schlussbericht

Auf der Basis eines Entwurfes des Verfahrensrichters erstellt der Vorsitzende einen Schlussbericht an das Plenum über die Tätigkeit und die Erkenntnisse des Ausschusses. Dieser soll sich auf Aussagen im Ausschuss und auf dort verwendete Aktenteile beziehen sowie Empfehlungen für legislative Maßnahmen enthalten. Über den Bericht selbst stimmt die Mehrheit ab.

Die Erstellung eines solchen Berichtes muss innerhalb von 14 Tagen nach der letzten Beweisaufnahmesitzung durch Mehrheitsbeschluss im Untersuchungsausschuss abgeschlossen sein.

Dem Schlussbericht können die Fraktionen im Normalfall binnen weiterer 14 Tage eigene Erkenntnisse beifügen.

Personen, die im Schlussbericht bzw. im Fraktionsbericht erwähnt werden, sollen binnen weiterer 14 Tage Stellungnahmen dazu abgeben können, welche im gemeinsamen Bericht veröffentlicht werden sollen.

Bei vorzeitiger Auflösung des Nationalrates werden die Fristen für die Erstellung des Ausschussberichtes und der Anmerkungen der Fraktionen auf eine Woche verkürzt.

Die Berichte werden im Plenum des Nationalrates behandelt. Kommt ein schriftlicher Schlussbericht nicht rechtzeitig zustande, erfolgt die Berichterstattung im Plenum mündlich durch den Vorsitzenden.

Wie bisher sind im Plenum keine eigenen Abstimmungen vorgesehen.

14. **Untersuchungsausschüsse, die von einer Mehrheit eingesetzt werden**

Das Verfahren der Mehrheitsausschüsse soll – soweit wie möglich – den Regeln der Minderheitsausschüsse angeglichen werden. Erforderlichenfalls sind im Zuge des Legistikprozesses abweichende Bestimmungen zu schaffen.

Nähere Details über die neuen Regelungen beim Untersuchungsausschussverfahren sind der beigefügten Vereinbarung der fünf Parlamentsklubs zu entnehmen.

Beilage