

RECHTSGUTACHTLICHE STELLUNGNAHME

**zur Frage nach der Vereinbarkeit der Mitgliedschaft in einem parlamentarischen
Untersuchungsausschuss mit der Einvernahme als Auskunftsperson**

erstattet von:

Univ.-Prof. Dr. Andreas Janko

Aufgrund des Geschäftsordnungsantrages der Abgeordneten Dr. Cap, Kopf, Bucher und Dr. Pilz auf „Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zur Untersuchung von Abhör- und Beeinflussungsmaßnahmen im Bereich des Parlaments“ (71/GO 24. GP) hat der **Nationalrat** in seiner **32. Sitzung vom 10.7.2009** einstimmig den Beschluss gefasst, einen aus 17 Mitgliedern (SPÖ 5 : ÖVP 5 : FPÖ 3 : BZÖ 2 : Grüne 2) bestehenden **Untersuchungsausschuss** einzusetzen [vgl dazu die Darstellung der Geschichte des angeführten Antrages auf der Homepage des österreichischen Parlaments (<http://www.parlament.gv.at>; siehe unter „Parlamentarisches Geschehen“ / „Direkteinstieg“ / „Nationalrat ab der XX. Gesetzgebungsperiode“ / in der Suchmaske eingeben: „GO – Geschäftsordnungsangelegenheiten Nationalrat“ und „71“)].

Unter der Überschrift **„Gegenstand der Untersuchung“** werden dem Ausschuss im angeführten Beschluss

1. die Aufklärung, ob politische Mandatare in der 23. und 24. GP gesetzwidrig überwacht wurden;
 2. die Untersuchung des in der Sitzung des Nationalrates am 10.7.2009 erhobenen Vorwurfs der Anstiftung zur Bespitzelung von Personen im politischen Umfeld des Parlaments sowie des Vorwurfs der tatsächlichen Bespitzelung dieses Personenkreises durch Organe der Republik aufgrund von Ersuchen von Mandataren; sowie
 3. die Aufklärung darüber, welche Erkenntnisse die Sicherheitsbehörden über versuchte Einflussnahmen ausländischer Geheimdienste in der 23. und 24. GP auf aktive und ehemalige Mitglieder des Nationalrates besitzen,
- zur Aufgabe gemacht.

Der **„Untersuchungsauftrag“** des Ausschusses wird daraufhin wie folgt formuliert:

„Der Untersuchungsausschuss soll durch die Anwendung aller in der VO-UA vorgesehenen Instrumente zum Untersuchungsgegenstand, insbesondere durch die Vorlage von Akten der Bundesministerien für Inneres und Justiz sowie von Akten der Justizbehörden sowie durch die Anhörung von Auskunftspersonen, die den Gegenstand der Untersuchung bildenden Umstände ermitteln.“

Wie der Homepage des österreichischen Parlaments (<http://www.parlament.gv.at>; siehe unter „Parlamentarisches Geschehen“ / „Ausschüsse“ / „Nationalrat“ / „Untersuchungsausschüsse“ /

„Abhör- und Beeinflussungsmaßnahmen im Bereich des Parlaments“ / „Sitzungsüberblick“) zu entnehmen ist, fand die **konstituierende Sitzung** des besagten Untersuchungsausschusses **am 17.7.2009** statt. Termine für 17 weitere Ausschuss-Sitzungen – schwerpunktmäßig zwischen Ende September und Mitte Dezember 2009 – sind bereits fixiert. Aufgrund der von den parlamentarischen Klubs vorgenommenen Nominierungen haben an diesen Sitzungen auch Abgeordnete teilzunehmen, die selbst in die vom Ausschuss aufzuklärenden Sachverhalte involviert sind oder zumindest über den Untersuchungsgegenstand betreffende Informationen verfügen dürften.

Der Gutachter wurde vor diesem Hintergrund seitens des Parlamentsklubs der Österreichischen Volkspartei im Nationalrat fernmündlich ersucht, zur Frage Stellung zu nehmen, ob die Nominierung solcher Abgeordneter durch die entsendungsberechtigten Fraktionen den Vorgaben der österreichischen Rechtsordnung entspricht. In der gebotenen Kürze ist hierzu Folgendes anzumerken:

1. Gemäß Art 53 Abs 1 B-VG kann der Nationalrat durch Beschluss **Untersuchungsausschüsse** einsetzen. Wie sich aus dem systematischen Zusammenhang dieser Bestimmung mit Art 52 B-VG ergibt, handelt es sich bei dieser Form des parlamentarischen Enqueterechts um ein **Instrument der (politischen) Kontrolle gegenüber der „Geschäftsführung der Bundesregierung“**, das dem Nationalrat die effektive Wahrnehmung der in der Bundesverfassung verankerten Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers und der Bundesminister ermöglichen bzw erleichtern soll. Untersuchungsgegenstand und Untersuchungsauftrag, deren Festlegung gemäß § 33 Abs 1 Geschäftsordnungsgesetz 1975 [BG 4.7.1975 BGBl 410 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975), zuletzt geändert durch BGBl I 2009/31] einen integrierenden Bestandteil des vom Nationalrat zu fassenden Einsetzungsbeschlusses bildet, haben sich daher nach herrschender Meinung prinzipiell auf das Verhalten der Regierungsmitglieder einschließlich der Ausübung (oder auch Nichtausübung) der diesen zustehenden Ingerenzrechte gegenüber nachgeordneten (Verwaltungs-)Organen zu beschränken [vgl dazu etwa *Kahl*, Art 53 B-VG, in *Korinek/Holoubek* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2005) Rz 10 (mit weiteren Nachweisen)].

2. Im Gegensatz zu den Verfahren vor Gerichten und Verwaltungsbehörden beinhalten parlamentarische Untersuchungen **keinen normativen Abspruch über subjektive Rechte und Pflichten von natürlichen oder juristischen Personen**. Die Aufgabe eines Untersuchungsausschusses besteht ausschließlich darin, Beweise zu erheben und auf deren Grundlage einen **Bericht an den Nationalrat** zu erstatten. Gemäß § 26 Abs 2 VO-UA [Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse (VO-UA) (= Anlage zum Geschäftsordnungsgesetz 1975), eingefügt durch Art II des BGBl I 1997/131 (und bislang noch nie novelliert)] hat dieser Bericht „neben dem Verlauf des Verfahrens und den aufgenommenen Beweisen jedenfalls eine Darstellung der festgestellten Tatsachen, gegebenenfalls eine Beweiswürdigung sowie schließlich das Ergebnis der Untersuchung zu enthalten“; die Aufnahme von **Empfehlungen** wird in Abs 3 leg cit ausdrücklich für zulässig erklärt.
3. Folgerichtig **verzichtet** die Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse auf die Einführung des – für das Prozessrecht der Gerichte und Verwaltungsbehörden charakteristischen – Rechtsinstituts der **Verfahrenspartei**. Wer zur Aufklärung des relevanten Sachverhalts und damit zur Erfüllung des Untersuchungsauftrags aufgrund eigener Wahrnehmungen beizutragen vermag, wird in den §§ 3ff VO-UA unterschiedslos als „**Auskunftsperson**“ behandelt und ist dazu verpflichtet, im Falle einer Ladung vor dem Untersuchungsausschuss zu erscheinen und die an ihn gestellten Fragen wahrheitsgemäß zu beantworten.
4. Dass bestimmte Auskunftspersonen vom Untersuchungsthema in besonderer Weise betroffen sein können, findet im Gesetz nur insoweit Berücksichtigung, als § 290 Abs 1a StGB in dieser Hinsicht einen **besonderen Entschuldigungsgrund** statuiert, der die in § 288 Abs 3 leg cit verankerte Strafbarkeit einer Falschaussage vor dem Untersuchungsausschuss aufhebt. Auf (strafbefreienden) „**Aussagenotstand**“ kann sich der einer falschen Beweisaussage bezichtigte Täter nach dieser Bestimmung auch dann berufen, „wenn sich die Untersuchung des Ausschusses gemäß Art. 53 B-VG gegen ihn gerichtet und er eine falsche Beweisaussage abgelegt hat, um die Gefahr strafrechtlicher Verfolgung von sich abzuwenden“. Begründet wurde die Einführung dieses „Untersuchungsausschuss-Privilegs“, das über den allgemeinen Aussagenot-

stand des § 290 Abs 1 StGB deutlich hinausreicht, vom Geschäftsordnungsausschuss seinerzeit wie folgt (vgl den AB 871 BlgNR 20. GP 7):

„Im gerichtlichen Strafverfahren gilt der Grundsatz, daß niemand gezwungen werden kann, sich selbst zu belasten. In diesem Sinn kommt dem Beschuldigten eine besondere Rechtsstellung zu; er kann insbesondere wegen einer Falschaussage nicht zur Verantwortung gezogen werden.

Anders als im gerichtlichen Strafverfahren gibt es vor einem Untersuchungsausschuß ausschließlich Auskunftspersonen, die der Wahrheitspflicht unterliegen. Diese haben zwar die Möglichkeit, sich der Aussage zu entziehen, wenn sie sich selbst belasten würden. Da Untersuchungsausschüsse daraus jedoch ihre Schlüsse ziehen würden, könnte eine Entschuldig einer Person, die selbst von der Untersuchung betroffen ist, als Schuldeingeständnis interpretiert werden. Aus diesem Grund soll im § 288 StGB ein Strafausschließungsgrund für jene Personen geschaffen werden, gegen die sich die Untersuchung des Untersuchungsausschusses richtet, sofern sie eine falsche Beweisaussage abgelegt haben, weil eine wahrheitsgemäße Aussage vor dem Untersuchungsausschuß die Gefahr einer strafgerichtlichen Verfolgung nach sich gezogen hätte.“

5. Zur Vereinbarkeit der Mitgliedschaft in einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss mit der Stellung als Auskunftsperson enthält die Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse **keine expliziten Aussagen**. Hieraus zu schließen, dass die österreichische Rechtsordnung in dieser Hinsicht jeder Beschränkung entbehrt, wäre jedoch – iS *Peter Bydlinskis* – ein „armseliger Umkehrschluss“. Vielmehr wird wohl eher davon auszugehen sein, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit einer diesbezüglichen Kollision seinerzeit nicht explizit bedacht hat und daher eine **Regelungslücke** vorliegt, die unter Rückgriff auf verfassungsrechtliche Grundsätze – wie insbesondere das im Gleichheitssatz enthaltene Sachlichkeitsgebot – sowie durch analoge Heranziehung der Vorschriften anderer Prozessordnungen für vergleichbare Fallkonstellationen zu schließen ist.
6. Ein wesentliches Indiz für diese Lückenhaftigkeit bilden die Bestimmungen über die **Rechtsfolgen des unentschuldigten Nichterscheins** vor dem Untersuchungsausschuss und über das **Procedere bei nicht gerechtfertigter Aussageverweigerung**. In beiden Fällen sieht die Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse

schüsse vor, dass der Untersuchungsausschuss beim Bezirksgericht Innere Stadt Wien die **Verhängung einer Ordnungs- bzw einer Beugestrafe** gegen die unbotmäßige Auskunftsperson beantragen und – im Falle des Missachtens einer Ladung – im Wiederholungsfall sogar unmittelbar die **Vorführung durch die politische Behörde** verfügen kann (vgl dazu § 3 Abs 3, § 9 und § 22 VO-UA). Auch wenn im Zusammenhang mit den angesprochenen Ordnungs- und Beugestrafen der Eingriff in die subjektiven Rechte der Auskunftsperson letztlich erst durch den Gerichtsentscheid bewirkt wird, ist der Untersuchungsausschuss am Zustandekommen dieses Hoheitsaktes **maßgeblich beteiligt**, bildet sein Antrag doch eine (unverzichtbare) **conditio sine qua non** für den Ausspruch der Strafe; die – noch intensiver in die (Grund-)Rechtssphäre der Auskunftsperson eingreifende – zwangsweise Vorführung ist dem Ausschuss überhaupt **direkt zurechenbar**. Würde ein Mitglied des Untersuchungsausschusses als Auskunftsperson vernommen, könnte es somit – rein nach dem Buchstaben des Gesetzes – dazu kommen, dass der betreffende Abgeordnete selbst **über seine eigene Sanktionierung** mit zu beschließen hätte. Dass die Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse das Auftreten einer derartigen Interessenkollision **nicht unterbindet** (etwa indem sie bestimmt, dass sich ein betroffenes Ausschussmitglied der Teilnahme am gegenständlichen Tagesordnungspunkt zu enthalten hätte), zwingt zwar nicht unbedingt zu der Annahme, dass der Gesetzgeber von vornherein von der **Unvereinbarkeit** der Stellung als Ausschussmitglied und Auskunftsperson ausgegangen ist. Es legt aber doch den Schluss nahe, dass sich der Gesetzgeber mit der Möglichkeit eines solchen Zusammentreffens zumindest **nicht bewusst auseinandergesetzt** haben dürfte.

7. Das Prozessrecht für Gerichte und Verwaltungsbehörden enthält nun freilich nicht bloß Befangenheitsvorschriften für Organwalter, die Beschlüsse **in eigener Sache** zu fällen haben, sondern missbilligt auch das Zusammentreffen der Funktion von **Entscheidungsträger und Zeuge** in ein und derselben Person. Dezidiert angesprochen wird dies in **§ 43 Abs 1 Z 2 StPO**, dem zufolge ein Richter (unter anderem) dann vom gesamten Verfahren ausgeschlossen ist, wenn er „außerhalb seiner Dienstverrichtungen Zeuge der in Frage stehenden Handlung gewesen oder in der Sache als Zeuge oder Sachverständiger vernommen worden ist oder vernommen werden soll“. Zum selben

Ergebnis gelangt die Rechtsprechung aber **auch im Anwendungsbereich des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes 1991**, in dem eine explizite Anordnung dieses Inhalts fehlt. So hat etwa der Verwaltungsgerichtshof in seinem Erkenntnis VwSlg 11.254 A/1983 in der Vernehmung von Zeugen durch einen Sachbearbeiter, der (außerhalb seines Amtswissens) selbst als Zeuge in Betracht kam, einen relevanten Verfahrensmangel erblickt und dies wie folgt begründet:

„Mit einem nach rechtsstaatlichen Grundsätzen eingerichteten Verwaltungsverfahren ist es unvereinbar, daß eine Behörde durch einen Organwalter die Vernehmung von Zeugen durchführen läßt, der selbst Zeuge zum Beweisthema ist. Die Vernehmung von Zeugen setzt Unvoreingenommenheit auch gegenüber dem Beweisthema voraus, da andernfalls die Gefahr besteht, daß durch die Fragestellung und auch durch die resümierende Protokollierung der Aussagen – mag dies auch nur unbewußt geschehen – die Ergebnisse der Aussagen in eine mit der Voreingenommenheit des Vernehmenden in Einklang stehende Richtung gelenkt werden könnten. Eine Person, die Zeuge zum Beweisthema sein kann, glaubt in der Regel auf Grund ihrer Erinnerung bereits eine bestimmte Vorstellung über den erst zu beweisenden Sachverhalt zu haben und ist deshalb in ihrer Ermittlungstätigkeit nicht unvoreingenommen. Bei ihr liegt daher ein wichtiger Grund vor, der geeignet ist, ihre volle Unbefangenheit gegenüber ihrer anlässlich der Vernehmung von Zeugen zum selben Beweisthema zu entfaltenden Ermittlungstätigkeit in Zweifel zu setzen. Die Eignung als Zeuge im Verfahren ist daher mit der Stellung des Ermittlungsorganes nicht vereinbar.“

8. Diese Ausführungen des Verwaltungsgerichtshofes sind im gegebenen Zusammenhang insoweit von besonderem Interesse, als sie mit der Problematisierung einer allfälligen **Voreingenommenheit gegenüber dem Beweisthema** einen Aspekt zum tragenden Element der Entscheidungsbegründung erheben, der auch im Rahmen des parlamentarischen Untersuchungsrechts eine nicht unbedeutende Rolle spielt.
9. Wie zuvor bereits dargelegt, handelt es sich beim Untersuchungsausschuss zwar um ein **politisches Gremium**, das grundsätzlich nicht über subjektive Rechte und Pflichten von Rechtsunterworfenen abzusprechen hat und sich daher einem unmittelbaren Vergleich mit Gerichten und Verwaltungsbehörden prima vista entzieht. Ähnlich wie der Rechnungshof hat der Untersuchungsausschuss nach dem Konzept der Bundesverfassung die politische Entscheidung jedoch **nicht selbst zu treffen**, sondern diese le-

diglich (für das Plenum) **vorzubereiten**. Im Mittelpunkt steht dabei – wie § 26 Abs 2 VO-UA in besonderer Weise erkennen lässt – die **Feststellung des maßgeblichen Sachverhalts**. Zu diesem Zweck werden dem Untersuchungsausschuss Zwangsrechte eingeräumt, die hinter jenen der Gerichte und Verwaltungsbehörden zwar zurückbleiben, für ein Organ der Legislative aber doch bemerkenswert intensiv in die Rechtssphäre der Betroffenen (vor allem der Auskunftspersonen) eingreifen.

10. Mit der Erkenntnis, dass die Hauptaufgabe des Untersuchungsausschusses von Verfassungs wegen im Erheben von Beweisen und – auch das wird in § 26 Abs 2 VO-UA explizit betont – deren Würdigung liegt, **relativiert sich** freilich der zuvor aufgezeigte Unterschied zu den Verfahren vor den Gerichten und Verwaltungsbehörden. Auch bei diesen bildet die Beantwortung der **Tatfrage** nämlich regelmäßig ein zentrales Verfahrenselement, ohne das sie ihre eigentliche Aufgabe – den normativen Anspruch über subjektive Rechte und Pflichten – nicht bewältigen können. Das Verfahren der Untersuchungsausschüsse läuft mit jenem der Gerichte und Verwaltungsbehörden **zunächst** also zumindest dem Grundsatz nach **parallel**: Es ist (von allen angesprochenen Instanzen) zu ermitteln, welcher **Lebenssachverhalt** sich tatsächlich ereignet hat. **Abweichungen** ergeben sich erst **danach**, dh hinsichtlich der Frage, wie aufgrund der getroffenen Tatsachenfeststellungen weiter zu verfahren ist. Während Gerichte und Verwaltungsbehörden – gestützt auf die erhobenen Fakten – eine außenwirksame, auf Leistung, Rechtsgestaltung oder Feststellung gerichtete **Entscheidung** zu treffen haben, erstattet der Untersuchungsausschuss – wie schon weiter oben dargetan – bloß einen **Bericht** an den Nationalrat, der allenfalls (politisch motivierte) **Empfehlungen** über die weitere Vorgehensweise enthalten darf.
11. Der vom Verwaltungsgerichtshof in der zuvor zitierten Entscheidung erhobene Einwand gegen die Durchführung einer Vernehmung durch einen Organwalter, der selbst in der verfahrensgegenständlichen Angelegenheit als Zeuge in Betracht kam, betrifft nun offenkundig **ausschließlich das Ermittlungsverfahren**, dh das Erheben von Beweisen einschließlich deren Bewertung im Rahmen der Beweiswürdigung, und damit jenen Verfahrensabschnitt, in dem sich die Tätigkeit der Untersuchungsausschüsse nach dem Vorgesagten nicht grundlegend von jener der Gerichte und Verwaltungsbe-

hören unterscheidet. Wenn der Gerichtshof durch ein solches Zusammentreffen die Unvoreingenommenheit des Organwalters beeinträchtigt sieht und er der Sorge Ausdruck verleiht, dass schon durch dessen Fragen „die Ergebnisse der Aussagen in eine mit der Voreingenommenheit des Vernehmenden in Einklang stehende Richtung gelenkt werden könnten“, trifft dieser Vorbehalt auf das Verfahren von Untersuchungsausschüssen daher in gleicher Weise zu wie auf ein herkömmliches AVG-Verfahren. Das Ziel, die **materielle Wahrheit** festzustellen und damit brauchbare Grundlagen für den weiteren Verfahrensverlauf (dh bei Untersuchungsausschüssen: für die vom Nationalrat auf Basis des Untersuchungsergebnisses allenfalls zu setzenden Schritte) zu liefern, ist gefährdet.

12. Letzteres gilt übrigens unabhängig davon, dass im Untersuchungsausschuss – anders als bei Gericht und im Verwaltungsverfahren – die Kompetenz zur Zeugenvernehmung nicht auf (in der Regel) **einen** Organwalter konzentriert ist, sondern **allen (im gutachtensgegenständlichen Fall: 17) Ausschussmitgliedern** die Möglichkeit zur Fragestellung an vorgeladene Auskunftspersonen zusteht und auch die Beweiswürdigung vom gesamten Gremium diskutiert und mehrheitlich beschlossen wird. Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang auf die höchstgerichtliche Judikatur zu § 7 AVG, der zufolge ein relevanter Verfahrensfehler (außerhalb des Bereichs gesetzlich strikt gebundener Entscheidungen) schon dann anzunehmen sein kann, wenn an der Sitzung eines Kollegialorganes **ein einziges befangenes Mitglied teilnimmt** [vgl dazu etwa *Hengstschläger/Leeb*, AVG I (2004) § 7 Rz 24]; im Regelfall lässt es sich nämlich – selbst bei relativ eindeutigen Abstimmungsmehrheiten – nicht mit Sicherheit ausschließen, dass gerade die Anwesenheit des einen (befangenen) Mitglieds oder seine Wortmeldung in der Beratung der zu treffenden Entscheidung von Einfluss auf das Stimmverhalten anderer Mitglieder des Kollegiums war.
13. Vor diesem Hintergrund ist der dem Gutachtensauftrag zugrunde liegende Gedanke, dass die Mitgliedschaft von Abgeordneten mit einem persönlichen Naheverhältnis zum Untersuchungsgegenstand rechtlich problematisch sein könnte, **keinesfalls a priori von der Hand zu weisen**. Untersuchungsausschüssen auf der einen Seite den Auftrag zu erteilen, den im Zusammenhang mit dem vorgegebenen Untersuchungsthema

stehenden Sachverhalt zu ermitteln, auf der anderen Seite die Erreichung dieses Zieles aber dadurch in Frage zu stellen, dass (infolge eigener Tatsachenwahrnehmungen) **voreingenommene** Abgeordnete zur Mitwirkung an der Ausschussarbeit zugelassen werden, begegnet in der Tat **gewichtigen Bedenken ob der Vereinbarkeit mit dem Sachlichkeitsgebot des Gleichheitssatzes**.

14. Durch die Annahme eines **ungeschriebenen Inkompatibilitätstatbestandes**, der Abgeordnete, die in den Untersuchungsgegenstand involviert sind oder sonst als Auskunftspersonen in Betracht kommen, von der Mitgliedschaft im jeweiligen Untersuchungsausschuss ausschließt, ließen sich diese Bedenken schon de lege lata aus der Welt schaffen. **Methodische Einwände** gegen eine solche ergänzende (Verfassungs-) Interpretation sind – vor dem Hintergrund der österreichischen Tradition einer rechtspositivistisch orientierten Rechtsdogmatik – freilich vorprogrammiert. Im Dienste der Streitvermeidung sollte ihnen daher im Zuge der nächsten Überarbeitung der Vorschriften über das parlamentarische Untersuchungsrecht durch eine **explizite Festschreibung** der postulierten Unvereinbarkeit begegnet werden.
15. Als Vorbild könnten in dieser Hinsicht – aus rechtsvergleichender Sicht – vor allem die **deutschen Bundesländer** dienen, die in ihren Rechtsordnungen überwiegend vergleichbare Inkompatibilitäten statuiert haben. Am weitesten gehen dabei die einschlägigen Vorschriften der Länder **Berlin** und **Bremen** sowie des **Saarlandes**, die Abgeordneten des jeweiligen Landesparlaments die Mitgliedschaft in einem Untersuchungsausschuss nicht nur dann verwehren, wenn sie **an den zu untersuchenden Vorgängen beteiligt sind oder waren**, sondern dieselbe Rechtsfolge (dh Nichtbestellung oder nachträgliches Ausscheiden) auch für den Fall vorsehen, dass ein Ausschussmitglied vor dem Untersuchungsausschuss **als Zeuge vernommen** wird und seine Aussage für die Untersuchung von wesentlicher Bedeutung ist [vgl § 4 des Gesetzes über die Untersuchungsausschüsse des Abgeordnetenhauses von Berlin, § 5 des (Bremer) Gesetzes über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen sowie § 42 des Gesetzes über den Landtag des Saarlandes]. Hält das betroffene Mitglied die angeführten Voraussetzungen für nicht gegeben, hat hierüber in allen drei Ländern der Untersuchungsausschuss mit **Zweidrittelmehrheit** zu entscheiden; der

Abgeordnete, dessen Mitgliedschaft zur Diskussion steht, wird bei diesem Beschluss vertreten.

16. Im Gegensatz dazu bedarf es in den Ländern **Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt** einer – vom zuständigen Gesetzgeber jeweils näher definierten – **besonderen Nahebeziehung des Abgeordneten zum Untersuchungsgegenstand**, damit der angedrohte Ausschluss von der Ausschussarbeit schlagend wird [vgl § 5 des (Baden-Württembergischen) Gesetzes über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtags, Art 5 des Gesetzes über die Untersuchungsausschüsse des Bayerischen Landtags, § 8 des Gesetzes über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtages Brandenburg (Untersuchungsausschußgesetz – UAG), § 6 des Gesetzes über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtags Nordrhein-Westfalen, § 5 des Gesetzes über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Sächsischen Landtages (Untersuchungsausschußgesetz – UAusschG) sowie § 7 des (Sachsen-Anhalt'schen) Gesetzes über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen (Untersuchungsausschußgesetz – UAG)]. Die meisten der angeführten Bestimmungen verlangen in dieser Hinsicht, dass das betroffene Landtagsmitglied an den zu untersuchenden Vorgängen bzw Sachverhalten **„persönlich und unmittelbar“ respektive „persönlich oder unmittelbar“ beteiligt ist oder war**; in Sachsen-Anhalt wird hierfür wörtlich bloß eine „unmittelbare“ Beteiligung, in Bayern überhaupt nur eine nicht näher spezifizierte Beteiligung an einer Handlung oder Unterlassung gefordert, die Gegenstand der Untersuchung ist.

Vorschriften über das gebotene Procedere im Konfliktfall runden die bezogenen Inkompatibilitätstatbestände ab, wobei jedoch in zwei der betroffenen Länder – nämlich in Baden-Württemberg und Sachsen – die Kompetenz zur Entscheidung über das Vorliegen der genannten Voraussetzungen **nicht dem Untersuchungsausschuss selbst, sondern dem Landtag** zugewiesen wird. In Bayern obliegt ein diesbezüglicher Entscheidung zwar – wie in den verbleibenden anderen drei Ländern – dem Ausschuss, bedarf allerdings keiner Zweidrittelmehrheit, sondern setzt lediglich einen Mehrheitsbeschluss voraus.

17. Einen Mittelweg zwischen den unter Punkt 15. und 16. beschriebenen Modellen gehen schließlich die Rechtsordnungen der Länder **Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen**. Ist oder war ein Abgeordneter an den zu untersuchenden Vorgängen beteiligt (worüber im Streitfall der Untersuchungsausschuss zu entscheiden hat, dessen Beschluss – von einer Ausnahme abgesehen – das Zustandekommen einer Zweidrittelmehrheit erfordert), darf er dem Untersuchungsausschuss von vornherein **nicht angehören** oder hat aus ihm **nachträglich wieder auszuschneiden**. Wird er hingegen bloß als **Zeuge bzw Auskunftsperson** vorgeladen, bleibt seine Mitgliedschaft als solche zwar unberührt, wird jedoch so lange **ruhend gestellt**, bis seine Vernehmung vorüber ist [vgl § 7 des Gesetzes über die Untersuchungsausschüsse der Hamburgischen Bürgerschaft, § 7 des (Rheinland-Pfälzischen) Landesgesetzes über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen, § 9 des Gesetzes über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen (Untersuchungsausschussgesetz – UAG M-V), § 7 des (Schleswig-Holstein`schen) Gesetzes zur Regelung des Rechts der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse (Untersuchungsausschußgesetz) sowie § 7 des (Thüringer) Landesgesetzes über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen (Untersuchungsausschußgesetz – UAG)].
18. Im deutschen **Bundesrecht** sind vergleichbare Bestimmungen bis dato nicht auszumachen. Art 44 Abs 2 Bonner Grundgesetz verfügt für Beweiserhebungen der Untersuchungsausschüsse des Bundestages zwar die sinngemäße Anwendung der Vorschriften über den Strafprozess; nach herrschender Meinung bezieht sich dieser Verweis jedoch **nicht auf die Bestimmungen über die Ablehnung und Ausschließung von Richtern**, wobei als Begründung darauf verwiesen wird, dass die Mitglieder des Untersuchungsausschusses ihr Amt nicht als neutrale Richter, sondern als strukturell befangene Politiker mit parteipolitischer Interessenbindung wahrnehmen [vgl dazu etwa *Wiefelspütz*, Das Untersuchungsausschussgesetz des Bundes, ZParl 2002, 551 (559) (mit weiteren Nachweisen)].
19. Die Vernehmung von Ausschussmitgliedern als Zeugen stößt in Lehre und Praxis offenbar dennoch auf **nicht unerhebliche Bedenken**, insbesondere wenn diese in den zu

untersuchenden Fall als solchen selbst verwickelt sind. So hat etwa *Karl Josef Partsch* in seinem Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag im Jahr 1964 darauf hingewiesen, dass die Untersuchungsausschüsse des Bundestages bis zu diesem Zeitpunkt konsequent die Linie verfolgt haben, dass Ausschussmitglieder, die als Zeugen vernommen worden sind, im betreffenden Ausschuss **nicht weiter mitwirken können** [vgl. *Partsch*, 45. DJT I/3 (1964) 54]. Ab 1968 wurde diese Praxis insoweit verfestigt, als die in besagtem Jahr von der „Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft“ beschlossenen „**Verfahrensregeln für das parlamentarische Untersuchungsverfahren**“ explizit die Unzulässigkeit der Mitgliedschaft von Abgeordneten in einem Untersuchungsausschuss postulierten, die an den zu untersuchenden Vorgängen beteiligt waren oder als Zeugen vernommen wurden, sofern ihre Aussage für die Untersuchung von wesentlicher Bedeutung ist [vgl. dazu etwa *Schneider in Wassermann* (Gesamtherausgeber), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland II (1984), Art 44 Rz 13]. Dieses – kurz als „IPA-Regeln“ oder „IPA-Entwurf“ bezeichnete – Regelwerk wurde zwar niemals Gesetz, fand in der Praxis jedoch mehr als drei Jahrzehnte lang als **Handlungsdirektive** Verwendung, an der die eingesetzten Untersuchungsausschüsse ihr Verhalten kraft parlamentarischer Übung orientierten [vgl. dazu etwa *Schneider*, Art 44 Rz 7; *Wiefelspütz*, ZParl 2002, 551f].

20. In das nach langjähriger Debatte im April 2001 verabschiedete „**Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz – PUAG)**“, dBGBI I 2001, S 1142 (zuletzt geändert durch dBGBI I 2004, S 718), wurden vergleichbare Bestimmungen über die Mitgliedschaft im Untersuchungsausschuss bei Gefahr von Interessenkollisionen allerdings **nicht aufgenommen**. Welche Schlüsse aus dieser Entscheidung des Gesetzgebers zu ziehen sind, scheint keineswegs eindeutig geklärt. *Hans Klein* etwa äußert in seiner umfassenden Kommentierung zu Art 44 Bonner Grundgesetz zwar „naturgemäß“ Bedenken gegen die Mitgliedschaft von involvierten Abgeordneten, bezeichnet es jedoch als „**zweifelhaft**“, ob ohne eine gesetzliche oder geschäftsordnungsrechtliche Grundlage ein Ausschussmitglied aus dem Untersuchungsausschuss ausscheidet oder zum Ausscheiden gezwungen werden kann, „wenn es in den zu untersuchenden Vorgang persönlich verwickelt ist“ [vgl. *Klein*, Art 44, in *Maunz/Dürig*, Grundgesetz (2005)]

Rz 93]. Gleichzeitig verweist er allerdings [aaO in FN 5] auf die von *Hermann Rechenberg* im Bonner Kommentar (schon vor dem Hintergrund der alten Rechtslage) vertretene Auffassung, dass es als „**allgemeine Regel**“ zu gelten habe, dass eine Mitgliedschaft **bei Gefahr der Interessenkollision** – wie etwa bei „besonderen Beziehungen zum Untersuchungsgegenstand“ – **ausgeschlossen** ist. Beide Autoren stimmen lediglich darin überein, dass die Vernehmung eines Ausschussmitglieds **als Zeuge de lege lata grundsätzlich keinen Bedenken** begegnet.

21. Diese Überlegungen zur deutschen Rechtslage auf Bundesebene sind mit der Annahme eines ungeschriebenen Inkompatibilitätstatbestandes, wie er weiter oben für Österreich andiskutiert wurde, **keineswegs unvereinbar**. Im Gegenteil: Dass in Deutschland entsprechende Einschränkungen nach wie vor diskutiert werden, obwohl der Gesetzgeber im Jahr 2001 **in Abkehr von den bis dahin als Grundlage der parlamentarischen Praxis verwendeten IPA-Regeln** auf eine Festschreibung expliziter Verhaltensanordnungen im Falle von Interessenkollisionen verzichtet hat, lässt diese Forderung im Vergleich sogar eher weniger problematisch erscheinen.

Linz, 11. September 2009

Univ.-Prof. Dr. Andreas Janko

