

**Rechtliche Ersteinschätzung für Herrn Nationalratspräsidenten
zum Verlangen auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses – Umfang des Un-
tersuchungsgegenstandes**

Stand: 22.3.2018

Untersuchungsgegenstand

Es liegt ein Verlangen der Abgeordneten Mag. Kern, Mag. Schieder, Kolleginnen und Kollegen auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses mit folgendem Untersuchungsgegenstand vor:

„Untersuchungsgegenstand ist die Klärung der politischen Verantwortung betreffend die Aufgabenerfüllung des Bundesamtes für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (BVT) und allfälliger in diesem Bereich der Vollziehung bestehender Missstände im Zeitraum 16. Dezember 2013 bis 13. März 2018.“

Rechtsgrundlagen

Gemäß Art. 53 Abs. 2 1. Satz B-VG kann nur „ein bestimmter abgeschlossener Vorgang im Bereich der Vollziehung des Bundes“ Gegenstand der Untersuchung sein. Der AB 439 BlgNR, XXV. GP, S. 4 hält dazu fest: „„Ein bestimmter Vorgang“ im Sinne des Art. 53 Abs. 2 B-VG ist ein bestimmbarer und abgrenzbarer Vorgang in der Vollziehung des Bundes. Die Untersuchung kann mithin nur inhaltlich zusammenhängende Sachverhalte betreffen. [...] Die Forderung eines inhaltlichen, personellen oder zeitlichen Zusammenhangs schließt aus, dass mehrere, unterschiedliche Vorgänge oder Themen in einem Untersuchungsausschuss untersucht werden, die nur lose miteinander verknüpft sind, etwa weil es sich um Vorgänge innerhalb des Zuständigkeitsbereiches eines Bundesministeriums handelt. [...]. Die Bestimmbarkeit und Abgrenzbarkeit eines Vorgangs schließt nicht aus, dass Untersuchungsgegenstand und Untersuchungsauftrag eine Untergliederung in einzelne Abschnitte bzw. Beweisthemen aufweisen, zumal ein Vollzugsakt auch in einzelne Phasen zerlegt werden kann.“

Rechtliche Ersteinschätzung

Der Verfassungsgesetzgeber hat bei der Neuregelung des Untersuchungsausschussrechts das Erfordernis der Bezugnahme auf einen „bestimmten abgeschlossenen Vorgang“ im Bereich der Vollziehung des Bundes festgelegt. Was darunter zu verstehen ist, wird im AB 439

BlgNR XXV. GP zum einen mit Verweis auf Beispiele aus der Vergangenheit und zum anderen mit Bezugnahme auf Prüfungsvorgänge des Rechnungshofes umschrieben. Vor diesem Hintergrund kann davon ausgegangen werden, dass die informationspflichtigen Stellen in der Lage sein müssen, zu beurteilen, welche Informationen jedenfalls abstrakt für die Untersuchung von Relevanz sein können. Der Untersuchungsgegenstand ist demnach jedenfalls dann bestimmt, wenn der zu untersuchende Vorgang durch die Benennung des maßgeblichen Verdachts oder Anlasses, der maßgeblichen Akteure, der betroffenen Zeiträume und der Zielrichtung der Untersuchung umschrieben und abgegrenzt wird.

Die vorliegende Formulierung des Untersuchungsgegenstands bezieht sich in allgemeiner Weise auf die Aufgabenerfüllung des BVT und allfällige Missstände innerhalb des Zeitraums vom 16.12.2013 bis zum 13.3.2018. In der weiteren inhaltlichen Gliederung des gegenständlichen Verlangens werden unter anderem die aktuellen Anlassfälle (Ermittlungen gegen Bedienstete des BVT) genannt, ansonsten aber allgemeine Fragen der Aufgabenerfüllung und Funktionsweise des BVT angesprochen.

Es wird kein klar bestimmter – oder jedenfalls bestimmbarer – Vorgang (im Sinne eines – auch – komplexen und umfassenden Sachverhalts, wie in der AB nennt) in diesem Bereich der Vollziehung benannt.

Es ist daher fraglich, ob der Untersuchungsgegenstand in materieller Hinsicht ausreichend definiert ist, und auf welche Vorgänge er sich konkret bezieht. Die verfassungsrechtlich vorgesehene strenge Bindung der Tätigkeit des Untersuchungsausschusses an den Untersuchungsgegenstand liefe ins Leere, wenn er aus diesem nicht seinen konkreten Aufgabenbereich entnehmen könnte. Angesichts der in Art. 53 Abs. 3 B-VG geregelten Ausnahmen von der Vorlageverpflichtung im Bereich nachrichtendienstlicher Tätigkeit kann das von hoher Relevanz sein.

Art. 53 Abs. 2 B-VG legt fest, dass sich der Untersuchungsgegenstand auf einen abgeschlossenen Vorgang beziehen muss. Der Nationalrat soll damit durch seine Kontrolltätigkeit nicht mittelbar in einen Verantwortungsbereich der Bundesregierung hineinwirken. Der AB führt dazu aus, dass „ein Vorgang jedenfalls dann [als abgeschlossen] angesehen werden [kann], wenn sich die Untersuchung auf einen zeitlich klar abgegrenzten Bereich in der Vergangenheit bezieht. Die politische Kontrolle durch den Untersuchungsausschuss erfolgt ex post.“ Daraus kann geschlossen werden, dass ein Vorgang jedenfalls dann abgeschlossen ist, wenn er in der Vergangenheit liegt, durch ein Enddatum zeitlich klar abgrenzbar ist und/oder der Abschluss durch einen Vollzugsakt genau bestimmt ist.

Im Verlangen wird ausgeführt, dass die am 16.12.2013 angelobte Bundesregierung in ihrem Regierungsübereinkommen „die Schaffung besonderer bundesgesetzlicher Regelungen für den Staatsschutz (PStSG)“ vorsah. Dies wird als Initiative zur Einrichtung des BVT in seiner heutigen Form angesehen. Unmittelbar darauf wird im Verlangen festgehalten: „Es handelt sich daher beim Untersuchungsgegenstand um einen bestimmten abgeschlossenen Vorgang im Bereich der Vollziehung des Bundes.“

Das PStSG wurde am 27.1.2016 im Nationalrat beschlossen und mit BGBl. I 2016/5 kundgemacht. Es ist am 1.7.2016 in Kraft getreten. Inwieweit es sich bei der Schaffung bundesgesetzlicher Regelungen um einen Vorgang im Bereich der Vollziehung handelt, wird nicht näher begründet. Dies wäre im Hinblick auf die auch in der Literatur vertretenen Meinung, dass es sich bei der Vorbereitung von Gesetzgebungsprojekten der Bundesregierung auch um eine Tätigkeit handelt, die funktionell der Gesetzgebung zugeordnet werden kann (vgl. Paar, Sind Regierungsvorlagen der Staatsfunktion Gesetzgebung oder der Staatsfunktion Vollziehung zuzurechnen?, JRP 2009, 234), empfehlenswert. Nicht ganz klar im Verlangen erscheint auch, warum dieser Vorgang, am 13.3.2018 als abgeschlossen dargestellt wird.

Vor diesem Hintergrund ist es fraglich, ob sich der Untersuchungsgegenstand auf einen abgeschlossenen Vorgang bezieht. Es ist darauf hinzuweisen, dass im AB 439 BlgNR XXV. GP, S. 4 f., auch ausgeführt wird, dass es nicht ausgeschlossen sein kann, dass mit dem Untersuchungsgegenstand in Verbindung stehende Handlungen noch offen sind. In diesen Fällen ist aber zu bedenken, dass sich Befragungen von Auskunftspersonen im Untersuchungsausschuss oder Beweismittelanforderungen auf noch nicht abgeschlossene Vorgänge beziehen und damit Antwort- und Vorlagepflichten ausgeschlossen sein könnten.

Resümee:

Art. 53 Abs. 2 B-VG legt fest, dass der Gegenstand der Untersuchung nur ein bestimmter abgeschlossener Vorgang sein kann. Das Verlangen in der vorliegenden Fassung beschreibt den Untersuchungsgegenstand in sehr allgemeiner Weise, sodass davon ausgegangen werden muss, dass im Zuge der Einsetzung und Tätigkeit des Untersuchungsausschusses Konflikte über Zulässigkeit und Umfang des Gegenstandes und der daraus in Folge erwachsenden Verpflichtungen entstehen.

Der Geschäftsordnungsausschuss prüft gemäß § 3 Abs. 2 VO-UA die Zulässigkeit von Verlangen auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses und hat gegebenenfalls die teilweise

RECHTS-, LEGISLATIV- UND WISSENSCHAFTLICHER DIENST

oder gänzliche Unzulässigkeit festzustellen. Erachtet der Geschäftsordnungsausschuss ein ihm zugewiesenes Verlangen ganz oder teilweise als unzulässig, so kann er dies (mit Stimmenmehrheit) ablehnen.

Wenn der Geschäftsordnungsausschuss die gänzliche oder teilweise Unzulässigkeit eines Einsetzungsverlangens festgestellt hat, kann die Einsetzungsminderheit diesen Beschluss vor dem VfGH bekämpfen. Sofern der VfGH den Beschluss des Geschäftsordnungsausschusses für rechtswidrig erklärt, gilt der Untersuchungsausschuss in dem vom VfGH festgestellten Umfang als eingesetzt.
