

Antrag

gem. § 3 Abs.2 VO-UA

der Abgeordneten Gerstl, Tomaselli,

Kolleginnen und Kollegen

Der Geschäftsordnungsausschuss wolle beschließen:

„Gemäß § 3 Abs 2 VO-UA wird festgestellt, dass das Verlangen 1/US XXVII. GP in folgenden Teilen unzulässig ist:

- I. Unter der Überschrift „Untersuchungsgegenstand“
 1. in lit c) nach der Zeichenfolge „Art 10 Abs 1 Z“ die Zeichenfolge „1,“ sowie die Zeichen- und Wortfolge „-6 und 8-12, Art. 11 Abs 1 Z 3 und 7, Art. 12 Abs 1 Z 1 und 5 sowie Art. 14b Abs 1“ und der Buchstabe „j“ in der Wendung idjgF,
 2. in lit e) die Wortfolge „der Finanzaufsicht (BMF, Österreichische Nationalbank und Finanzmarktaufsicht) sowie“,
 3. lit f) zur Gänze,
 4. in lit g) die Wortfolge „in Folge des Ibiza-Videos und“,

- II. unter der Überschrift „Beweisthemen und inhaltliche Gliederung des Untersuchungsgegenstands“
 5. in der Überschrift von Z 1 die Wortfolge „Managemententscheidungen bei der“,
 6. Z 3, 4, und 5 zur Gänze,
 7. in Z 6 die Wortfolgen „die Einflussnahme der Bundesregierung auf die ÖBIB bzw. ÖBAG,“ und „sowie Aufklärung über das Funktionieren des Beteiligungsmanagements des Bundes“, sowie
 8. in Z 7 in der Überschrift die Worte „in staatsnahen Unternehmen“ sowie im Text die Wortfolgen „Beeinflussung von Personalentscheidungen in Unternehmen, an denen der Bund direkt oder indirekt beteiligt ist, einschließlich der“ und „, sowie von Mitgliedern von Aufsichtsräten als mögliche Gegenleistung oder Belohnung für die direkte oder indirekte Begünstigung politischer Parteien oder WahlwerberInnen“,
 9. Z 8 zur Gänze.“

BEGRÜNDUNG

A. VERLANGEN

Mit dem gegenständlichen Verlangen 1/US XXVII. GP wurde die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses mit folgendem Untersuchungsgegenstand samt einer inhaltlichen Gliederung nach Beweisthemen verlangt, wobei hier zur besseren Übersichtlichkeit die als unzulässig festgestellten Teile *kursiv und unterstrichen* hervorgehoben werden:

„Untersuchungsgegenstand:

Untersuchungsgegenstand ist die mutmaßliche politische Absprache über das Gewähren ungebührlicher Vorteile im Bereich der Vollziehung des Bundes durch Mitglieder der Bundesregierung oder Staatssekretäre und diesen jeweils unterstellte leitende Bedienstete an natürliche oder juristische Personen, die politische Parteien direkt oder indirekt begünstigen, im Zuge der

- a) Vollziehung der §§ 12a, 14 bis 16, 18 bis 24a, 30, 31, 31b Abs 1 und 6 bis 9, sowie 57 bis 59 Glücksspielgesetz idjgF;
- b) Einflussnahme auf die Casinos Austria AG, ihre direkten oder indirekten Eigentümerinnen sowie ihre Tochterunternehmungen und jeweiligen OrganwalterInnen;
- c) Vorbereitung von Gesetzgebungsverfahren auf Grundlage der Art. 10 Abs 1 Z 1, 4-6 und 8-12, Art. 11 Abs 1 Z 3 und 7, Art. 12 Abs 1 Z 1 und 5 sowie Art. 14b Abs 1 B-VG idjgF;
- d) Vollziehung der § 121a BAO sowie Art. 1 § 49a FinStrG idjgF in Bezug auf die in lit. b genannten Personen;
- e) Umstrukturierung *der Finanzaufsicht (BMF, Österreichische Nationalbank und Finanzmarktaufsicht) sowie* der ÖBIB zur ÖBAG einschließlich der Bestellung der jeweiligen Organe;
- f) *Bestellung von Organen (einschließlich Vorstände, Aufsichtsräte und Geschäftsführungen) von Unternehmungen, an denen der Bund mittelbar oder unmittelbar beteiligt ist;*
- g) straf- und disziplinarrechtlichen Ermittlungen *in Folge des Ibiza-Videos und* gegen die Casinos Austria AG, ihre direkten und indirekten EigentümerInnen sowie Tochterunternehmen und jeweiligen OrganwalterInnen

einschließlich von Vorbereitungs- und Verdunkelungshandlungen im Zeitraum von 18. Dezember 2017 bis 10. Dezember 2019.

Beweisthemen und inhaltliche Gliederung des Untersuchungsgegenstands

1. Managemententscheidungen bei der Casinos Austria AG

Aufklärung über die Strategie, die Beweggründe und die Verfahren zur Besetzung von Funktionen in der Casinos Austria AG und ihren Tochterunternehmen sowie die Kommunikation zwischen den Eigentümern der CASAG bzw Mitgliedern der Gesellschaftsgremien sowie Amtsträgern. Dazu zählt die Einhaltung der gesetzlichen Voraussetzungen, die Willensbildung sowie die Überprüfung der jeweiligen persönlichen Eignung bei der Bestellung der GeschäftsleiterInnen (insbesondere Peter Sidlo) sowie des Aufsichtsrates der CASAG, die Wahrnehmung der Eigentümerinteressen der Republik sowie die in Folge des Bekanntwerdens der Ermittlungen der WKStA getroffenen Maßnahmen.

2. Reform und Vollziehung bestimmter Teile des Glücksspielgesetzes

Aufklärung über die Einhaltung der erforderlichen Sorgfalt, die Vorgangsweise und die politische Einflussnahme auf die Vollziehung des Glücksspielgesetzes sowie die Vorbereitung möglicher Gesetze im Glücksspielbereich einschließlich der Bemühungen von Dritten um bestimmte Handlungen seitens der Bundesregierung oder ihrer Mitglieder („Hintergrunddeals“).

3. Begünstigung von Dritten

Aufklärung über die Einflussnahme von politischen FunktionsträgerInnen, leitenden Bediensteten sowie deren jeweiligen Büros auf die Vollziehung von Angelegenheiten betreffend Personen, die direkt oder indirekt Parteien oder WahlwerberInnen begünstigten einschließlich dies betreffende behördliche Ermittlungen sowie der Umgang mit Ansuchen um privilegierte Behandlung durch diesen Personenkreis.

4. Neustrukturierung der Finanzaufsicht

Aufklärung über die Strategie, die Beweggründe und Verfahren in Zusammenhang mit der Reform der Finanzaufsicht, insbesondere den Kompetenzverschiebungen zwischen BMF, FMA und OeNB und die Neubesetzung der jeweiligen Organe. Dazu zählt auch die (versuchte)Einflussnahme Dritter auf die Reformüberlegungen.

5. Ermittlungen in der Ibiza-Affäre

Aufklärung über die politische Einflussnahme auf den Zeitablauf, die Vorgangsweise, Kommunikation und Strategie der behördlichen Ermittlungen in Folge des Bekanntwerdens des Ibiza-Videos einschließlich der Tätigkeiten und Zusammensetzung der SOKO Ibiza.

6. Beteiligungsmanagement des Bundes

Aufklärung über die Einflussnahme der Bundesregierung auf die ÖBIB bzw ÖBAG, die Hintergründe, Strategien und Motive der Umstrukturierung der ÖBIB zur ÖBAG und die verwaltungsseitige Vorbereitung der Gesetzesnovellen sowie Aufklärung über das Funktionieren des Beteiligungsmanagements des Bundes.

7. Personalpolitik in staatsnahen Unternehmen

Aufklärung über die *Beeinflussung von Personalentscheidungen in Unternehmen, an denen der Bund direkt oder indirekt beteiligt ist, einschließlich der Bestellung von Thomas Schmid zum Vorstand der ÖBAG, sowie von Mitgliedern von Aufsichtsräten als mögliche Gegenleistung oder Belohnung für die direkte oder indirekte Begünstigung politischer Parteien oder WahlwerberInnen.*

8. Verdacht des Gesetzeskaufs

Aufklärung über die *Einräumung von Einflussnahmemöglichkeiten an Dritte auf das Gesetzgebungsverfahren-sofern es der Vollziehung zuzurechnen ist-einschließlich Regierungsakten, als Folge der Begünstigung bestimmter politischer Parteien oder WahlwerberInnen.*

B. RECHTSLAGE

1. Verfahren

Gem. Art 53 Abs 1 B-VG ist auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Nationalrates ein Untersuchungsausschuss einzusetzen.

Ein solches Verlangen ist gem. § 2 Abs 2 der Verfahrensordnung für Untersuchungsausschüsse (VO-UA) dem Geschäftsordnungsausschuss zuzuweisen. § 3 Abs 2 VO-UA lautet:

(2) Erachtet der Geschäftsordnungsausschuss ein ihm zugewiesenes Verlangen gemäß § 1 Abs. 2 oder einzelne genau zu bezeichnende Teile davon als unzulässig, so hat er die gänzliche oder teilweise Unzulässigkeit festzustellen und zu begründen.

Im Falle einer teilweisen Unzulässigkeit gilt der Untersuchungsausschuss mit Berichterstattung im Plenum in den übrigen Teilen als eingesetzt und kann seine Arbeit sofort beginnen (§ 33 Abs 9 GOG-NR). Hinsichtlich der unzulässigen Teile steht der Einsetzungsminderheit die Anrufung des Verfassungsgerichtshofs binnen 14 Tagen offen (Art 138b Abs 1 Z 1 B-VG iVm § 56c VfGG).

Eine Änderung des Untersuchungsgegenstandes ist dem Geschäftsordnungsausschuss dagegen nur mit Zustimmung der Ausschussmitglieder, die das Verlangen unterstützt haben, möglich (§ 3 Abs 4 VO-UA). Aufgrund dieser Bestimmung kann ohne Mitwirkung der Einsetzungsminderheit eine überschießende Formulierung nur insofern auf einen zulässigen Teil beschränkt werden, als dies durch Streichungen möglich ist. Hinzufügungen oder Umformulierungen durch

Mehrheitsbeschluss sind dagegen rechtlich nicht vorgesehen. Gespräche über eine allfällige Zustimmung zu einer Abänderung wurden durch Abgeordnete der Einsetzungsminderheit in der Sitzung des Geschäftsordnungsausschusses am 8. Jänner 2020 jedoch abgelehnt, obwohl von mehreren Mitgliedern des Geschäftsordnungsausschusses verfassungsrechtliche Bedenken formuliert wurden.

2. Untersuchungsgegenstand

Der zulässige Gegenstand eines Untersuchungsausschusses ist in Art 53 Abs 2 B-VG definiert. Diese Bestimmung lautet:

„Gegenstand der Untersuchung ist ein bestimmter abgeschlossener Vorgang im Bereich der Vollziehung des Bundes. Das schließt alle Tätigkeiten von Organen des Bundes, durch die der Bund, unabhängig von der Höhe der Beteiligung, wirtschaftliche Beteiligungs- und Aufsichtsrechte wahrnimmt ein. Eine Überprüfung der Rechtsprechung ist ausgeschlossen.“

In den Erläuterungen zur entsprechenden B-VG-Novelle¹ werden die wichtigsten Begriffe wie folgt beschrieben:

Vorgang im Bereich der Vollziehung des Bundes:

Nach der Terminologie des B-VG bildet „Vollziehung“ die zusammenfassende Bezeichnung für Verwaltung und Gerichtsbarkeit. Zur „Verwaltung“ des Bundes zählt nach der Rechtsprechung und Lehre sowohl die hoheitliche als auch die nicht-hoheitliche Besorgung von Verwaltungsaufgaben sowie die Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes. Daher kann auch informelles, staatliches Handeln Gegenstand der Untersuchung sein (siehe Pabel, Die Kontrollfunktion des Parlaments [2009] 85). Das Untersuchungsrecht erstreckt sich somit grundsätzlich auf jede Art der „Verwaltung“ im verfassungsrechtlichen Sinn. Davon sind jedenfalls auch alle Tätigkeiten von Organen des Bundes, durch die der Bund, unabhängig von der Höhe der Beteiligung, wirtschaftliche Beteiligungs- oder Aufsichtsrechte wahrnimmt, erfasst. Dies wird in Abs. 2 ausdrücklich festgehalten. Zu den Vorgängen im Bereich der Vollziehung des Bundes zählt auch die Tätigkeit Beliehener, soweit diese Angelegenheiten der Vollziehung des Bundes besorgen. Privatwirtschaftliche Tätigkeit ausgegliederter Rechtsträger unterliegt hingegen nicht dem Untersuchungsrecht, zumal es sich dabei nicht mehr um Verwaltung des Bundes handelt. Ebenso wenig fallen rein private Aktivitäten von Organwaltern, die mit Verwaltungstätigkeiten in keinerlei Zusammenhang stehen, in die Untersuchungskompetenz. (...)

¹ AB 439 BlgNR. XXV. GP

„bestimmter ... Vorgang“

(...) Ziel eines Untersuchungsausschusses ist es in der Regel, komplexe und umfassende Sachverhalte aufzuklären. Diese werden mit dem bereits in Art. 52b B-VG verwendeten Begriff des „Vorgangs“ umschrieben. „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. Das Wort „ein“ wird hier als unbestimmter Artikel und nicht als Zahlwort verwendet. 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. Zugleich ist es nicht ausgeschlossen, dass ein Vorgang auch den Zuständigkeitsbereich mehrerer Bundesministerien betrifft, soweit er sonst einen inhaltlichen Zusammenhang aufweist. 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.

Abgeschlossener Vorgang:

Ein Vorgang im Sinne von Art. 53 Abs. 2 B-VG muss „abgeschlossen“ sein. Darin besteht ein wesentlicher Unterschied zu den Kontrollrechten gemäß Art. 52 B-VG, die in der Praxis auch Fragen zu laufenden Fragen der Vollziehung, Entscheidungsvorbereitung und politischen Vorhaben und Rechtsetzungsinitiativen zulassen. Durch die Tätigkeit eines Untersuchungsausschusses darf kein Einfluss auf einen noch offenen Entscheidungs- oder Willensbildungsprozess in einem Organ der Vollziehung des Bundes genommen werden, und dieser darf auch nicht in anderer Weise beeinträchtigt werden. Ein begleitender und fortlaufender Einblick des Nationalrates in die Tätigkeit von Organen der Vollziehung würde die bestehende Systematik der Gewaltentrennung und nur einzelner gewaltenverbindender Elemente unterlaufen und die selbständigen Verantwortungsbereiche der Vollziehung bzw. die verfassungsgesetzlich gewährleistete Unabhängigkeit bestimmter Organe gegenüber der Gesetzgebung in Frage stellen. Als „abgeschlossen“ kann ein Vorgang jedenfalls dann angesehen werden, wenn sich die Untersuchung auf einen zeitlich klar abgegrenzten Bereich in der Vergangenheit bezieht. Die politische Kontrolle durch den Untersuchungsausschuss erfolgt ex post.

In Umsetzung der Verfassungsbestimmung des Art 53 B-VG lautet § 1 Abs 5 2. Satz VO-UA:

Eine inhaltliche Gliederung des Gegenstands der Untersuchung nach Beweisthemen ist zulässig, hingegen ist die Sammlung nicht direkt zusammenhängender Themenbereiche unzulässig.

Die drei Kriterien zur Beurteilung der Zulässigkeit eines Untersuchungsgegenstandes lauten somit

- Vollziehung des Bundes,
- bestimmter Vorgang,
- Abgeschlossenheit.

Das Kriterium des „bestimmten Vorgangs“ ist dabei unter zwei Aspekten zu betrachten: es darf keine unzulässige Sammlung unzusammenhängender Themenbereiche erfolgen, und der Untersuchungsgegenstand muss so ausreichend bestimmt und abgegrenzt sein, dass die vorlagepflichtigen Organe und Auskunftspersonen klar erkennen können, welche Umstände erfasst werden.

Die Anforderung des **inhaltlichen Zusammenhangs** ergibt sich insbesondere aus § 1 Abs 5 VO-UA, aber auch in den Materialien zu Art 53 Abs 2 B-VG wird erwähnt, dass aufgrund der Komplexität der regelmäßig in Untersuchungsausschüssen behandelten Sachverhalte zwar eine Gliederung nach unterschiedlichen Beweisthemen zulässig ist, dass jedoch nicht eine „Sammlung nicht direkt zusammenhängender Themenbereiche“ erfolgen darf.

*Bezemek*² spricht diesbezüglich von Kohärenz- und Konsistenzanforderungen:

Im Verein mit der materiellen Qualifikation „im Bereich der Vollziehung des Bundes“ ist mit den an den Vorgang zu stellenden Kohärenz- und Konsistenzanforderungen die strukturelle Tauglichkeit eines, allenfalls auch komplexen, Phänomens als Untersuchungsgegenstand iSv Art 53 Abs 2 B-VG positiv wie negativ umschrieben: In der positiven Umschreibung ist der innere Zusammenhang einzelner Sachverhalte entscheidend dafür, die fraglichen Sachverhalte dem Grunde nach als einen „Vorgang“ iSv Art 53 Abs 2 B-VG einordnen zu können. In der negativen Umschreibung ist es, wie im Schrifttum festgehalten wird, in Anbetracht dieser Voraussetzung schon dem Grunde nach unzulässig, „mehrere, zeitlich und inhaltlich voneinander zu trennende Vorgänge, die lediglich einem gemeinsamen Generalthema zuordenbar sind,“ zu einem Untersuchungsgegenstand zusammenzuführen.

² *Bezemek*, Rechtsgutachten zu ausgewählten Fragestellungen des Gegenstands von Untersuchungsausschüssen gemäß Art 53 Abs 2 B-VG vor dem Hintergrund des Verlangens auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gemäß § 33 Abs. 1 2. Satz GOG-NR der Abgeordneten Kai Jan Krainer, Drⁱⁿ Stephanie Krisper, Kolleginnen und Kollegen betreffend mutmaßliche Käuflichkeit der türkis-blauen Bundesregierung (Ibiza-Untersuchungsausschuss“, 2020, S. 9, dem Antrag als Beilage angeschlossen (idF: *Bezemek*, Rechtsgutachten)

Das von der Parlamentsdirektion herausgegebene „Handbuch zum Recht der Untersuchungsausschüsse im Nationalrat“³ führt in Rz 29 aE nach Wiedergabe des Inhalts der Gesetzesmaterialien und des § 1 Abs 5 VO-UA zu dieser Problematik aus:

Aus den Materialien geht nicht hervor, worin der Unterschied zwischen einem „inhaltlichen“ und einem „direkten“ Zusammenhang besteht. In beiderlei Hinsicht wird aber der Zweck der Bestimmung deutlich zum Ausdruck gebracht, nämlich die Abgrenzung der Tätigkeit eines UsA auf einen bestimmten Themenkomplex oder Prozess. Die Feststellung des Zusammenhangs bleibt – wie auch bei vergleichbaren Beurteilungen nach den §§ 27, 32a Abs 5, 55 und 96 GOG-NR – eine Wertungsfrage.

Die Betonung der Abgrenzung steht auch erkennbar im Zusammenhang mit der bisherigen Rechtslage und parlamentarischen Praxis. Neben dem Anlassfall sollten oft auch andere Fälle untersucht werden, auch wenn diese miteinander in keinem erkennbaren Zusammenhang standen. Damit waren regelmäßig Konflikte und Verzögerungen verbunden.

Die **Bestimmtheit** des Untersuchungsgegenstandes dient der konkreten Abgrenzung der sich aus der Untersuchung ergebenden Pflichten (Aktenvorlage, Aussage) und Rechtseingriffe. *Bezemek*⁴ spricht mit *Scholz* von einer „Spezifizierungspflicht“ und fasst die im Schrifttum dazu bisher angestellten Überlegungen zusammen wie folgt:

Mit den Materialien dient „die Anforderung der Bestimmtheit des Untersuchungsgegenstandes dem Schutz von Personen und Organen, die von einer Untersuchung betroffen sind, da Umfang und Eingriffswerte genau abgegrenzt sein müssen. In dieser Hinsicht hat die Anforderung an die Bestimmtheit auch besondere Bedeutung für die Reichweite der Vorlagepflichten von Organen der Vollziehung gegenüber dem Untersuchungsausschuss und für die Beurteilung der Zulässigkeit von Fragen an Auskunftspersonen.“ Um dem gerecht zu werden, folgt mit dem Schrifttum, „aus der Vorgabe der Bestimmtheit des Untersuchungsgegenstandes [...], dass dieser nicht allgemein oder vage gehalten sein darf.“ Nur so kann es, wie im Handbuch Untersuchungsausschüsse festgehalten wird, in weiterer Folge auch der „informationspflichtigen Stelle möglich sein, zu beurteilen, welche Informationen jedenfalls abstrakt für die Untersuchung von Relevanz sein können.“

Zusammenführend lässt sich mit dem rechtswissenschaftlichen Schrifttum mit dem Blick auf die Bestimmtheitsanforderungen für die Formulierung eines [an sich strukturell tauglichen] Untersuchungsgegenstandes festhalten, dass der Untersuchungsgegenstand dann bestimmt ist, wenn der zu untersuchende Vorgang durch die Benennung

- des maßgeblichen Verdachts oder Anlasses,

³ Handbuch zum Recht der Untersuchungsausschüsse im Nationalrat, Parlamentsdirektion, Stand September 2019, (idF: Handbuch)

⁴ *Bezemek*, Rechtsgutachten, S. 10f, mwN

- der maßgeblichen Akteure,
- der betroffenen Zeiträume und
- der Zielrichtung der Untersuchung
umschrieben und abgegrenzt wird.“

C. TEILWEISE UNZULÄSSIGKEIT DES VERLANGENS 1/US

1. Gegenstand der Prüfung

Nach § 3 Abs 2 VO-UA ist lediglich die Feststellung der (teilweisen) Unzulässigkeit eines Verlangens vorgesehen. Eine korrespondierende Beschlussfassung über die (teilweise) Zulässigkeit hat dagegen nicht zu erfolgen. Der Beschluss beschränkt sich daher auf die als unzulässig erkannten Teile.

Das gegenständliche Untersuchungsverlangen führt zunächst unter der Überschrift „Untersuchungsgegenstand“ einen in sieben Buchstaben untergliederten Text an. Daran schließen sich unter der Überschrift „Beweisthemen und inhaltliche Gliederung des Untersuchungsgegenstandes“ weitere acht Ziffern an, welche sich nur teilweise den zuvor angeführten Buchstaben zuordnen lassen, teilweise über diese hinausgehen.

§ 3 Abs 2 VO-UA sieht vor, dass der Geschäftsordnungsausschuss die (teilweise) Unzulässigkeit eines „Verlangens gem. § 1 Abs 2“ feststellen kann. Die Materialien⁵ führen dazu an, dass Prüfungsgegenstand des Geschäftsordnungsausschusses der *Untersuchungsgegenstand* sei, der die Grundlage für alle weiteren verfahrensleitenden Beschlüsse (grundsätzlicher Beweisbeschluss, ergänzende Beweisanforderungen, Ladungsbeschlüsse) bildet. Prüfungsmaßstab sei Art 53 Abs 2 B-VG.

§ 1 Abs 5 VO-UA spricht davon, dass „eine inhaltliche Gliederung des Untersuchungsgegenstandes nach Beweisthemen“ zulässig sei. Im *Handbuch*, Rz 48 heißt es:

Wenn der Untersuchungsgegenstand gemäß § 1 Abs 5 VO-UA in Beweisthemen gegliedert ist, ist eine Änderung oder Ergänzung der Beweisthemen einer Änderung des Untersuchungsgegenstandes gleichzuhalten.

Angesichts des Wortlauts von § 1 Abs 5 VO-UA und der Gestaltung des zu prüfenden Untersuchungsverlangens 1/US unterliegen die unter der Überschrift „Beweisthemen...“ angeführten Ziffern (in der Folge: Beweisthemen) daher ebenfalls der Prüfung durch den Geschäftsordnungsausschuss.

⁵ AB 440 d.B. XXV. GP, S. 8

Eine Prüfung und allfällige Feststellung der Unzulässigkeit der mit „Begründung“ überschriebenen Textteile des Verlangens ist angesichts der fehlenden rechtlichen Wirkung dieser Teile dagegen nicht angezeigt.

2. „mutmaßliche politische Absprache“

Das Verlangen 1/US verstößt gegen das oben näher dargestellte Verbot der Sammlung nicht in Zusammenhang stehender Themenbereiche, und der Untersuchungsgegenstand stellt daher keinen „bestimmten, abgeschlossenen Vorgang“ iSd Art 53 Abs 2 B-VG dar.

Wie sich aus der Begründung des Verlangens ergibt, hat die Einsetzungsminderheit diese Problematik offenkundig erkannt und versucht daher als Kern der Untersuchung eine zunächst äußerst allgemein beschriebene, „mutmaßliche politische Absprache über das Gewähren ungebührlicher Vorteile im Bereich der Vollziehung des Bundes durch Mitglieder der Bundesregierung oder Staatssekretäre und diesen jeweils unterstellte leitende Bedienstete an natürliche oder juristische Personen, die politische Parteien direkt oder indirekt begünstigen, [...] einschließlich von Vorbereitungs- und Verdunkelungshandlungen im Zeitraum von 12. Dezember 2017 bis 10. Dezember 2019“ darzustellen.

Zunächst ist festzuhalten, dass diese „mutmaßliche politische Absprache“ hinsichtlich des Inhalts und der handelnden Personen so allgemein und unspezifisch gehalten ist, dass sie für sich genommen das Kriterium der Bestimmtheit des Untersuchungsgegenstandes jedenfalls nicht erfüllen könnte.

Allerdings bezieht das Verlangen diese „mutmaßliche politische Absprache“ auf in mehreren Unterpunkten näher beschriebene Vollziehungsbereiche. Untersuchungsgegenstand sind daher jeweils nicht die unter den einzelnen Buchstaben genannten Vollziehungsbereiche, sondern die dazu mutmaßlich erfolgten Absprachen über ungebührliche Vorteile an Dritte.

Die so erfolgte „Umklammerung“ der unterschiedlichen Themenbereiche kann für sich jedoch nicht einen ausreichenden Zusammenhang herstellen: Wie oben erläutert wurde und sich insbesondere aus den Materialien ergibt, müsste ein inhaltlicher, persönlicher oder zeitlicher Zusammenhang begründet werden.

Ein inhaltlicher Zusammenhang mag zwar (teilweise) zwischen einzelnen der Buchstaben bestehen (dazu näher unten), durch die einleitende Klammer selbst entsteht er jedoch nicht: der Vorwurf einer „mutmaßlichen politischen Absprache über das Gewähren ungebührlicher Vorteile“ ist selbst so allgemein, dass er einen fehlenden inhaltlichen Konnex nicht ersetzen kann. Andernfalls könnte mit pauschal formulierten Verdachtsmomenten eines umfassenden Tatplans stets eine Sammlung verschiedenster Themen in einen Untersuchungsausschuss bewerkstelligt werden. Damit würde jedoch der Bedeutungsgehalt des Art 53 Abs 2 B-VG und des in seiner Umsetzung erlassenen § 1 Abs 5 2. Satz VO-UA völlig entkernt. Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangt auch *Bezemek*⁶.

Die Klammer der „mutmaßlichen politischen Absprache“ erscheint daher als Umgehungs konstruktion. Dieser Eindruck wird verstärkt durch die Formulierung der Beweisthemen, welche den Vorwand des Abstellens auf eine umfassende politische Absprache gänzlich entfallen lassen, und sich vielmehr inhaltlich auf die Untersuchung unterschiedlichster Bereiche der Bundesvollziehung beziehen.

Durch die gewählte Formulierung wird auch kein ausreichender persönlicher Zusammenhang begründet. An Akteuren auf Seiten des Bundes werden genannt: Mitglieder der Bundesregierung oder Staatssekretäre und diesen jeweils unterstellte leitende Bedienstete. Der unbestimmte Begriff der leitenden Bediensteten umfasst nach den Vorstellungen der Einsetzungsminderheit, wie der Begründung zu entnehmen ist, KabinettsmitarbeiterInnen und Generalsekretäre sowie diesen unterstellte (weitere) leitende Bedienstete. Der im Titel des Verlangens genannten „türkis-blauen Bundesregierung“ gehörten 15 BundesministerInnen und 2 StaatssekretärInnen an. Nimmt man für jedes Bundesministerium einen Generalsekretär sowie rund 10 KabinettsmitarbeiterInnen an, so ergeben sich bereits daraus etwa 180 Personen, dazu kämen noch die nicht näher spezifizierten „leitenden Bediensteten“. Auf Passivseite der „Gewährung ungebührlicher Vorteile“ stehen „natürliche oder juristische Personen, die politische Parteien direkt oder indirekt begünstigten“. Auch in persönlicher Hinsicht kann die Formulierung des Verlangens daher keinen ausreichenden Zusammenhang begründen.

⁶ *Bezemek*, Rechtsgutachten, S. 21f

Der Untersuchungszeitraum von ungefähr zwei Jahren kann für sich allein genommen diese Mängel nicht ausgleichen.

3. Gänzliche oder teilweise Unzulässigkeit

Vorweggenommen werden kann, dass nicht zwischen allen im Untersuchungsgegenstand genannten Buchstaben und Beweisthemen ein ausreichender inhaltlicher Zusammenhang besteht, wie noch näher zu erläutern sein wird.

Es stellt sich damit die Frage, ob dies zur gänzlichen Unzulässigkeit des Verlangens, oder nur zu einer teilweisen Unzulässigkeit führt.

Sowohl aus der Reihung der im Verlangen genannten Vollziehungsbereiche als auch aus ihrer zahlenmäßigen Gewichtung ergibt sich, dass die Einsetzungsminderheit im Verlangen einen Schwerpunkt im Themenkomplex Casinos Austria – Glücksspiel gesetzt hat.

Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses als Minderheitsrecht gebietet es, die aus rechtlichen Gründen nach Auffassung der Mehrheit erforderliche Feststellung der Unzulässigkeit auf das notwendige Maß zu beschränken.

Aus diesem Grund erscheint es angebracht, lediglich die teilweise Unzulässigkeit jener Teile des Verlangens festzustellen, die mit dem genannten Themenkomplex in keinem direkten Zusammenhang stehen und somit dem Bestimmtheitserfordernis des Art 53 Abs 2 B-VG und des § 1 Abs 5 2. Satz VO-UA zuwiderlaufen.

Sollte die Einsetzungsminderheit ein anderes Thema für dringender erachten, könnte sie gem. § 1 Abs 7 VO-UA das Verlangen bis zum Beginn der Behandlung des Ausschussberichts im Nationalratsplenum zurückziehen, und wäre so (auch in zeitlicher Hinsicht) nicht schlechter gestellt als bei einer Feststellung der gänzlichen Unzulässigkeit.

4. Lit. c) des Untersuchungsgegenstandes

Unter diesem Buchstaben wird die Untersuchung der mutmaßlichen politischen Absprachen zu Gesetzgebungsverfahren zu zahlreichen Kompetenztatbeständen

verlangt. Zu dem insbesondere in den lit a), b) und d) angesprochenen Themenkomplex der Casinos Austria bzw. des Glücksspiels besteht ein inhaltlicher Zusammenhang lediglich hinsichtlich der Kompetenzgrundlage des Art 10 Abs 1 Z 4 B-VG: „Bundesfinanzen, insbesondere öffentliche Abgaben, die ausschließlich oder teilweise für den Bund einzuheben sind; Monopolwesen“. Auf diesen Kompetenztatbestand stützt sich die in Beweisthema 2 genannte Reform des Glückspielgesetzes.

Bei den zahlreichen anderen aufgezählten Kompetenztatbeständen⁷ ist ein solcher Zusammenhang nicht erkennbar, und wird im Verlangen auch nicht erläutert. Vielmehr wird in der Begründung ausgeführt, dass bei diesen Regelungsbereichen das Bestehen eines Austauschverhältnisses „denkmöglich“ sei. Das genügt jedoch nicht.

Festzuhalten ist weiters, dass abseits der konkret auf die Reform des Glückspielgesetzes bezogenen Teile die lit c) nicht dem Erfordernis der Bestimmtheit genügt und auch aus diesem Grund unzulässig ist. Die Begründung des Verlangens selbst räumt ein, dass geschätzt 60% der Gesetzesvorhaben der türkis-blauen Bundesregierung betroffen wären, zuzüglich aller Vorentwürfe.

5. Lit e) des Untersuchungsgegenstandes

Während sich hinsichtlich der Umstrukturierung der ÖBAG zur ÖBIB als Miteigentümerin der Casinos Austria AG gerade noch ein inhaltlicher Zusammenhang erkennen lässt⁸, kann ein solcher bezüglich der Finanzaufsicht durch BMF, Österreichische Nationalbank und Finanzmarktaufsicht nicht erblickt werden.

In der Begründung des Verlangens wird angeführt, dass die zwischen den Regierungsparteien in diesem Bereich getroffenen Vereinbarungen jenen bei den Casinos Austria „stark ähneln“ würden. Damit ist ein ausreichender inhaltlicher oder personeller Zusammenhang jedoch nicht dargetan. Bloße Ähnlichkeit kann das Vorliegen eines bestimmten Vorgangs iSd Art 53 Abs 2 B-VG nicht begründen.

Die Wortfolge betreffend die Finanzaufsicht und den Klammerausdruck ist daher wegen des fehlenden Zusammenhangs als unzulässig festzustellen.

⁷ Siehe dazu die Auflistung in *Bezemek*, Rechtsgutachten, FN 76

⁸ Siehe dazu *Bezemek*, Rechtsgutachten, S. 18

6. Lit f) des Untersuchungsgegenstandes

Wenn auch ein wesentlicher Teil des Themenbereichs Casinos und Glücksspiel die Besetzung von Leitungsfunktionen in der Casinos Austria AG betrifft, so kann dies dennoch nicht einen ausreichenden inhaltlichen Zusammenhang zu der in lit f) verlangten Untersuchung *aller* Bestellungen von Organen in Unternehmungen, an denen der Bund mittelbar oder unmittelbar beteiligt ist, begründen. Diese Formulierung ist vielmehr weit überschießend und umfasst zahlreiche Bestellungen, die mit dem Themenbereich Glücksspiel und Casinos in überhaupt keinem Zusammenhang stehen.

Aufgrund der gewählten Formulierung ist es hier auch nicht möglich, durch bloße Streichung von Wörtern eine Beschränkung auf einen zulässigen Umfang zu erreichen.

Darüber hinaus entspricht die lit d) auch nicht dem Bestimmtheitserfordernis, zumal jede – auch noch so entfernte – mittelbare Beteiligung erfasst wäre.

Die lit f) ist daher zur Gänze unzulässig.

Festzuhalten ist aber, dass gerade die mutmaßlichen Absprachen zu den Postenbesetzungen in den Casinos Austria auch durch die lit b) bzw. Beweisthema 1 abgedeckt sind, die nicht als unzulässig festgestellt werden.

7. Lit g) des Untersuchungsgegenstandes

Hinsichtlich der mutmaßlichen Absprachen zur Beeinflussung strafrechtlicher Ermittlungen unterscheidet das Verlangen in der Begründung selbst zwischen zwei Fällen, nämlich den Ermittlungen in Folge des Ibiza-Videos einerseits, und den Ermittlungen gegen die Casinos Austria und deren EigentümerInnen und OrganwalterInnen andererseits. Dass zwischen diesen beiden Ermittlungen ein Zusammenhang bestehe, wird im Verlangen nicht behauptet.

Während bezüglich der Ermittlungen zu den Casinos Austria ein Zusammenhang zu diesem Thema anzunehmen ist, trifft dies auf die Ermittlungen in Folge des Ibiza-Videos nicht zu.

Sofern die lit g) daher auf die Ermittlungen in Folge des Ibiza-Videos Bezug nimmt, ist sie unzulässig.

Sofern in den dazu geführten Ermittlungen tatsächlich Bezüge zum Thema Casinos Austria bestehen sollten, wären diese aufgrund der verbleibenden Teile der lit g) ohnehin vom Untersuchungsgegenstand und der Vorlagepflicht erfasst.

Festgehalten wird, dass die lit g) dahingehend verstanden wird, dass durch das Wort „jeweiligen“ vor „OrganwalterInnen“ ausgedrückt wird, dass nur solche OrganwalterInnen des Bundes als „indirektem Eigentümer“ erfasst sind, die eben mit der Wahrnehmung dieser Eigentümerrechte befasst sind, im Rahmen der Wahrnehmung dieser Aufgaben. Untersuchungsgegenstand ist wie auch sonst aufgrund der „Klammer“ die „mutmaßliche politische Absprache“ im Zuge der genannten formalen Verfahren, nicht jedoch der Inhalt der Ermittlungen selbst, insbesondere sofern dieser dem Bereich Rechtsprechung zuzurechnen wäre.

8. Beweisthema 1

Die Formulierung „Managemententscheidungen bei der Casinos Austria AG“ verkennt, dass Untersuchungsgegenstand nur die Vollziehung des Bundes sein kann. Die Managemententscheidungen der Casinos Austria selbst können dagegen nach Art 53 Abs 2 B-VG nicht untersucht werden.

Die Überschrift des Beweisthema 1 ist daher insofern unzulässig.

9. Beweisthema 3

Bei diesem Beweisthema ist keine Abdeckung durch die bei den Untersuchungsgegenständen genannten Themenbereiche zu erkennen. Es besteht auch kein Konnex zum Themenbereich Casinos und Glücksspiel. Wieder ist die Formulierung weit überschießend, und kann nicht durch bloße Streichungen auf einen nur das Glücksspiel betreffenden Teil reduziert werden.

Neben dem fehlenden Zusammenhang wird auch das Bestimmtheitserfordernis nicht erfüllt. Das Beweisthema ist daher gänzlich unzulässig.

10. Beweisthema 4

Hier gilt das oben zu lit e) Gesagte. Ein Zusammenhang der Neustrukturierung der Finanzaufsicht zu den Casinos und Glücksspiel besteht nicht, weshalb das Beweisthema zur Gänze unzulässig ist.

11. Beweisthema 5

Es ist auf das oben zu lit g) Gesagte zu verweisen. Ein Zusammenhang der Ermittlungen zum Ibiza-Video mit dem Themenbereich Casinos und Glücksspiel besteht nicht, das Beweisthema ist daher zur Gänze unzulässig.

12. Beweisthema 6

Die Bezugnahme auf das generelle Teilnehmungsmanagement des Bundes in der ÖBAG bzw. ÖBIB ist überschüssig, da dieses neben der Casinos Austria AG noch zahlreiche andere Teilnehmungen betrifft. Sofern die Casinos Austria AG betroffen ist, greift ohnehin lit. b). Lediglich hinsichtlich der Umstrukturierung der ÖBAG zur ÖBIB kann ein Zusammenhang zu den Vorgängen rund um die Casinos Austria AG erkannt werden.

Die überschüssigen Formulierungen betreffend das Teilnehmungsmanagement im Allgemeinen sind daher unzulässig.

13. Beweisthema 7

Hier gilt das oben zu lit f) Gesagte. Die allgemeine Formulierung ist im Hinblick auf den geforderten Zusammenhang zum Themenkomplex Casinos Austria und Glücksspiel überschüssig.

Lediglich die Bestellung des Vorstands der ÖBAG ist durch lit e) abgedeckt, die übrigen Teile sind unzulässig, weshalb auch die Überschrift in ihrer Allgemeinheit teilweise unzulässig ist.

14. Beweisthema 8

Verwiesen wird auf die Ausführungen zu lit c) oben. Das Beweisthema ist in der vorliegenden Allgemeinheit überschießend und daher zur Gänze unzulässig, da zahlreiche Bestellungen erfasst wären, die in keinem Zusammenhang zum Thema Casinos und Glücksspiel stehen. Die Reform des Glücksspielgesetzes ist ohnehin durch lit c) und Beweisthema 2 abgedeckt.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long vertical stroke at the end.

Rechtsgutachten

zu ausgewählten Fragestellungen des Gegenstandes von Untersuchungsausschüssen gemäß Art 53 Abs 2 B-VG vor dem Hintergrund des „Verlangen[s] auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gemäß § 33 Abs. 1 2. Satz GOG-NR der Abgeordneten Kai Jan Krainer, Drⁱⁿ Stephanie Krisper, Kolleginnen und Kollegen betreffend mutmaßliche Käuflichkeit der türkis-blauen Bundesregierung (Ibiza-Untersuchungsausschuss)“

von

Univ.-Prof. Dr. Christoph Bezemek, BA, LL.M. (Yale)

Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft
Universität Graz

erstellt im Auftrag des

Parlamentsklubs der Österreichischen Volkspartei

Ausgewählte Fragen des Gegenstandes von Untersuchungsausschüssen gemäß Art 53 Abs 2 B-VG

I. Hintergrund

Am 11.12.2019 wurde im Rahmen der sechsten Plenarsitzung des Nationalrats in der XXVII. GP ein „Verlangen auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gemäß § 33 Abs. 1 2. Satz GOG-NR der Abgeordneten Kai Jan Krainer, Drⁱⁿ Stephanie Krisper, Kolleginnen und Kollegen

betreffend **mutmaßliche Käuflichkeit der türkis-blauen Bundesregierung (Ibiza-Untersuchungsausschuss)**“

(iwF: „Einsetzungsverlangen“) eingebracht.¹

Das Einsetzungsverlangen umbeschreibt den Untersuchungsgegenstand wie folgt:

„Untersuchungsgegenstand ist die mutmaßliche politische Absprache über das Gewähren ungebührlicher Vorteile im Bereich der Vollziehung des Bundes durch Mitglieder der Bundesregierung oder Staatssekretäre und diesen jeweils unterstellte leitende Bedienstete an natürliche oder juristische Personen, die politische Parteien direkt oder indirekt begünstigten, im Zuge der

- a) Vollziehung der §§ 12a, 14 bis 16, 18 bis 24a, 30, 31, 31b Abs. 1 und 6 bis 9, sowie 57 bis 59 Glücksspielgesetz idjgF;
- b) Einflussnahme auf die Casinos Austria AG, ihre direkten oder indirekten Eigentümerinnen sowie ihre Tochterunternehmen und jeweiligen Organwalterinnen;
- c) Vorbereitung von Gesetzgebungsverfahren auf Grundlage der Art. 10 Abs. 1 Z 1, 4-6 und 8-12, Art. 11 Abs. 1 Z 3 und 7, Art. 12 Abs. 1 Z 1 und 5 sowie Art. 14b Abs. 1 B-VG idjgF;
- d) Vollziehung der § 121a BAO sowie Art. 1 § 49a u idjgF in Bezug auf die in lit. b genannten Personen;
- e) Umstrukturierung der Finanzaufsicht (BMF, Österreichische Nationalbank und Finanzmarktaufsicht) sowie der ÖBIB zur ÖBAG einschließlich der Bestellung der jeweiligen Organe;
- f) Bestellung von Organen (einschließlich Vorstände, Aufsichtsräte und Geschäftsführungen) von Unternehmungen, an denen der Bund mittelbar oder unmittelbar beteiligt ist;

¹ 1/US XXVII. GP.

Christoph Bezemek

g) straf- und disziplinarrechtlichen Ermittlungen in Folge des Ibiza-Videos und gegen die Casinos Austria AG, ihre direkten und indirekten Eigentümerinnen sowie Tochterunternehmen und jeweiligen Organwalterinnen

einschließlich von Vorbereitungs- und Verdunkelungshandlungen im Zeitraum von 18. Dezember 2017 bis 10. Dezember 2019“.

II. Die relevante Rechtslage

Art 53 Abs 1 und 2 B-VG bestimmen:

„(1) Der Nationalrat kann durch Beschluss Untersuchungsausschüsse einsetzen. Darüber hinaus ist auf Verlangen eines Viertels seiner Mitglieder ein Untersuchungsausschuss einzusetzen.

(2) Gegenstand der Untersuchung ist ein bestimmter abgeschlossener Vorgang im Bereich der Vollziehung des Bundes. Das schließt alle Tätigkeiten von Organen des Bundes, durch die der Bund, unabhängig von der Höhe der Beteiligung, wirtschaftliche Beteiligungs- und Aufsichtsrechte wahrnimmt, ein. Eine Überprüfung der Rechtsprechung ist ausgeschlossen.“²

III. Gegenstand und Fragestellungen des Gutachtens

Gegenstand des vorliegenden Gutachtens ist die Analyse der in Art 53 Abs 2 B-VG festgelegten verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Untersuchungsgegenstand als „bestimmter abgeschlossener Vorgang“ vor dem Hintergrund des im Einsetzungsverlangens dargelegten Untersuchungsgegenstandes.

Dementsprechend behandelt das vorliegende Gutachten aufeinander aufbauend die Fragen

- nach den verfassungsrechtlichen Anforderungen gemäß Art 53 Abs 2 B-VG an die „Bestimmtheit“ des „Vorgangs“ im Allgemeinen (Punkt V.A.-B.) und vor dem Hintergrund des im Einsetzungsverlangen festgelegten Untersuchungsgegenstandes im Besonderen (Punkt VI.B.-C.);
- nach den verfassungsrechtlichen Anforderungen gemäß Art 53 Abs 2 B-VG an die „Abgeschlossenheit“ des Vorgangs im Allgemeinen (Punkt V.C.) und vor dem

² IdF BGBl I 101/2014.

Ausgewählte Fragen des Gegenstandes von Untersuchungsausschüssen gemäß Art 53 Abs 2 B-VG

Hintergrund des im Einsetzungsverlangen festgelegten Untersuchungsgegenstandes im Besonderen (Punkt VI.C.);

- nach den Anforderungen an die inhaltliche Gliederung in einzelne Beweisthemen gemäß § 1 Abs 5 VO-UA vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Beurteilung des im Einsetzungsverlangen festgelegten Untersuchungsgegenstands sowie den nach rechtlichen Implikationen einer solchen inhaltlichen Gliederung (Punkt V.D. und VI.C.).

IV. Vorbemerkungen und weiterer Gang der Untersuchung

2014 wurde das Enqueterrecht des Nationalrats entscheidend reformiert.³ Mit dieser Reform, ihrerseits Resultat einer intensiven rechtspolitischen Diskussion,⁴ waren sowohl Änderungen des Rechtsrahmens innerhalb dessen parlamentarische Untersuchungsausschüsse eingesetzt und durchgeführt werden, als auch hinsichtlich des einschlägigen Rechtsschutzes verbunden.⁵

Die offenkundigste dieser Änderungen war das (nunmehr in Art 53 Abs 1 B-VG neben dem mit Nationalratsbeschluss zu übenden Enqueterrecht festgelegte) Recht einer Minderheit (in Form eines Viertels) der Abgeordneten, die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verlangen zu können,⁶ mit der ei-

³ BGBl I 101/2014

⁴ Vgl statt vieler die Ausführungen bei *Theo Öhlinger*, Die Bedeutung von Untersuchungsausschüssen als besonderes Instrument parlamentarischer Kontrolle, in *Bußjäger* (Hg) Die Zukunft parlamentarischer Kontrolle (2008) 107 (109-111). Zum Rechtsschutzaspekt vgl aus dem neueren Schrifttum etwa die Nachweise bei *Caroline Heinze*, Schutz von Persönlichkeitsrechten durch den Verfassungsgerichtshof im Verfahren nach Art 138b Abs 1 Z 7 B-VG in *Baumgartner* (Hg) Jahrbuch Öffentliches Recht 2017, 101 mwN.

⁵ Vgl etwa die Übersicht bei *Peter Bußjäger*, Untersuchungsausschüsse im Bund und bei den Ländern, *ÖJZ* 2016, 348 (348-52).

⁶ Dazu etwa die Darstellung bei *Werner Zögernitz*, Der parlamentarische Untersuchungsausschuss als Kontroll- und Minderheitenrecht, in *Baumgartner* (Hg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2015, 54 (59 und 82-4).

Christoph Bezemek

ner vielfach erhobenen Forderung der parlamentarischen Opposition entsprochen worden war.⁷

Die Reform sollte indes auch entscheidende Änderungen mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand bringen, dessen „Umfang und verfassungsrechtliche Grenzen“ *in statu quo ante* „besonders umstritten“ waren.⁸ Das war dem Umstand geschuldet, dass bis zur Reform keine explizite Verankerung des Untersuchungsgegenstandes im positiven Verfassungsrecht erfolgt war. Dementsprechend waren auch „[n]ähere Kriterien für die Bestimmung des Umfangs und die Überprüfung der Zuständigkeit eines Untersuchungsgegenstandes im B-VG nicht normiert“, weshalb die „bisherige Formulierung des Art 53 Abs. 1 B-VG [„Der Nationalrat kann durch Beschluss Untersuchungsausschüsse einsetzen“] regelmäßig Anlass zu Diskussionen über dessen Auslegung“⁹ gegeben hatte.¹⁰

Um dem zu begegnen legt Art 53 Abs 2 B-VG idgF, wie in den Materialien betont wird, Kriterien fest, mit denen „die Überprüfbarkeit der Reichweite und Zulässigkeit eines Untersuchungsgegenstandes“ vereinfacht und auch „eine Abgrenzung gegenüber den Kontrollrechten gemäß Art 52 B-VG vorgenommen“ werden soll:

„Gegenstand der Untersuchung kann demnach nur ein bestimmter abgeschlossener Vorgang im Bereich der Vollziehung des Bundes sein, wobei eine Überprüfung der Rechtsprechung ausgeschlossen ist. In Anlehnung an die Formulierung in Art. 52b B-VG und daran anknüpfend in § 99 Abs. 2 GOG kann ein Untersuchungsausschuss einen bestimmten, also genau abgrenzbaren Vorgang im Bereich der Vollziehung des Bundes untersuchen.“¹¹

⁷ Vgl nur den Abriss bei *Heinrich Neisser*, in Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer Kommentar Bundesverfassungsrecht (17. Lfg 2016) Art 53 B-VG Rz 21.

⁸ *Christoph Konrath*, Reform der Untersuchungsausschüsse und Überlegungen zur Einführung eines Organstreitverfahrens in Lienbacher/Wielinger (Hg), *Jahrbuch Öffentliches Recht* 2010, 25 (31).

⁹ Vgl die Darstellung in 439 BlgNR XXV. GP 2 mwH auf das einschlägige Schrifttum.

¹⁰ Vgl zum Stand vor der Novelle durch BGBl I 101/2014 aus dem Schrifttum etwa *Heinz Mayer*, Verfassungsrechtliche Probleme der Tätigkeit von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen in Mayer/Platzgummer/Brandstetter (Hg), *Untersuchungsausschüsse und Rechtsstaat* (1989), 1 (6-12), *Helmut Widder*, *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse aus der Sicht des Bundes* in Schäffer (Hg), *Untersuchungsausschüsse: Politische Praxis – Rechtliche Neugestaltung* (1995) 27 (38-44) sowie *Georg Lienbacher*, *Wen dürfen parlamentarische Untersuchungsausschüsse untersuchen?* in FS Wimmer (2008) 319 (322-3).

¹¹ 439 BlgNR XXV. GP 3.

Ausgewählte Fragen des Gegenstandes von Untersuchungsausschüssen gemäß Art 53 Abs 2 B-VG

Damit geht, wie im Schrifttum betont wird, abstrakt eine entscheidende Erweiterung und konkret eine wesentliche Einschränkung einher:

Anders als im Rahmen der Interpellation nach Art 52 B-VG, der vor der Reform aus systematischen Gesichtspunkten entscheidende Orientierungswirkung für die (entsprechend restriktive) Auslegung von Art 53 B-VG zugekommen war,¹² bleibt die Tätigkeit eines Untersuchungsausschusses nicht auf die „Geschäftsführung der Bundesregierung“ beschränkt. Vielmehr kann sie sich nach der geltenden Rechtslage (unter Ausnahme der Rechtsprechung) auf den gesamten „Bereich der Vollziehung des Bundes“ erstrecken.¹³

Dieser großzügig definierte Bereich umfasst, ausweislich der Materialien, „sowohl die hoheitliche als auch die nicht-hoheitliche Besorgung von Verwaltungsaufgaben sowie die Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes“¹⁴ und damit, wie bereits Art 53 Abs 2 Satz 2 B-VG ausdrücklich bestimmt, „alle Tätigkeiten von Organen des Bundes, durch die der Bund, unabhängig von der Höhe der Beteiligung, wirtschaftliche Beteiligungs- und Aufsichtsrechte wahrnimmt“. Der „Kreis *potentiell untersuchungsfähiger Vorgänge*“ wurde dergestalt, gemessen an der Rechtslage vor der Reform des Enquete-rechts, „erheblich erweitert“.¹⁵

Gleichsam im Gegenzug ist nach der geltenden Rechtslage „der Gegenstand des Untersuchungsausschusses in besonderer Weise determiniert.“¹⁶ Mit der in Art 53 Abs 2 B-VG vorgenommenen Qualifikation eines „bestimmten abgeschlossenen Vorgangs“ muss „der *konkrete Untersuchungsgegenstand* nunmehr wesentlich präziser festgelegt werden.“¹⁷

¹² Vgl dazu etwa die Position von *Arno Kahl* in *Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg* (Hg), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht*, 7. Lfg 2005, Art 53 B-VG Rz 10.

¹³ Dazu nur *Bußjäger*, *Untersuchungsausschüsse* (Fn 5) 350.

¹⁴ 439 BlgNR XXV. GP 3.

¹⁵ *Sebastian Scholz*, *Zum zulässigen Gegenstand parlamentarischer Untersuchungsausschüsse nach der Untersuchungsausschussreform 2014*, 232 (243). Zu einer näheren Diskussion des Umfangs „*potentiell untersuchungsfähiger Vorgänge*“ vgl ebd.

¹⁶ Zu alldem etwa *Neisser*, *Art 53 B-VG* (Fn 7) Rz 26.

¹⁷ *Scholz*, *Gegenstand* (Fn 15) 243.

Christoph Bezemek

Die strikteren Anforderungen an die Präzisierung des Untersuchungsgegenstandes sind nicht zuletzt als Reaktion auf vielfach vorgetragene Kritik zu verstehen, die in der einschlägigen Lehrbuchliteratur etwa dahingehend zusammengefasst wurde, einige in der jüngeren Vergangenheit eingesetzte Untersuchungsausschüsse wären als „medienwirksames Spektakel inszeniert [worden, dessen] wirkliche Aufklärungsertrag gering war“.¹⁸

Dass „der *konkrete Gegenstand* eines Untersuchungsausschusses künftig *präziser* gefasst wird [bzw: nunmehr präziser zu fassen ist], als dies in der Vergangenheit oftmals der Fall war“,¹⁹ ist damit nicht zuletzt vor dem Hintergrund von „Bedenken, von der Minderheit in Gang gesetzte U-Ausschüsse könnten [andernfalls] zu Polit-Spektakeln verkommen“²⁰ zu verstehen. Mit der verfassungsrechtlichen Implementierung der genannten Kriterien wurde insofern rechtspolitischen Forderungen nach einer „thematische[n] Konzentration“ in Form der Festlegung des Untersuchungsgegenstandes „auf ein einzelnes, klar abgestecktes Beweisthema“ entsprochen, was zugleich helfen sollte, „unsachlichen Junktimierungen vor[zu]beugen“.²¹ Zu Konsequenz hat das freilich, wie kritisch bemerkt wurde, dass, um die nunmehr geforderte Präzisionsleistung zu erbringen, zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses „intensive Aufklärungsarbeit“²² notwendig sein kann.

Mit Blick auf das so zusammengefasste Anliegen und die so dargelegten Konsequenzen erfolgt im nächsten Abschnitt zunächst die Analyse der verfassungsrechtlichen Anforderungen an die „Bestimmtheit“ und an die „Abgeschlossenheit“, auf Grund derer sich ein „Vorgang“ als tauglicher Untersuchungsgegenstand iSv Art 53 Abs 2 B-VG erweist. Daran schließt eine Diskussion der Möglichkeiten und Grenzen der inhaltlichen Gliederung des Untersuchungsgegenstandes nach Beweisthemen an.

¹⁸ Walter Berka, *Verfassungsrecht* (2018) 185.

¹⁹ Scholz, *Gegenstand* (Fn 15) 238 (Hervorhebungen im Original).

²⁰ Pavlidis/Unterpertinger, *U-Ausschüsse: Der Teufel steckt im Grundkonzept und im Detail*, *juridikum* 2015, 160 (161).

²¹ Brian-Christopher Schmidt, *12 Punkte zur Reform des Untersuchungsausschusses*, *juridikum* 2012, 405 (406).

²² Pavlidis/Unterpertinger, *U-Ausschüsse* (Fn 20) 161.

Ausgewählte Fragen des Gegenstandes von Untersuchungsausschüssen gemäß Art 53 Abs 2 B-VG

V. Der „bestimmte abgeschlossene Vorgang“

A. Zum „Vorgang“

Ausweislich der Materialien, folgt die in Art 53 Abs 2 B-VG vorgenommene Einschränkung des Gegenstandes eines Untersuchungsausschusses auf „einen bestimmten Vorgang“ dem Vorbild des Art 52b B-VG.²³ Diese Bestimmung hat im relevanten Teil des Abs 1 folgenden Wortlaut:

„Zur Überprüfung eines bestimmten Vorganges in einer der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegenden Angelegenheit der Bundesregierung wählt der Ausschuss gemäß Art. 126d Abs. 2 einen ständigen Unterausschuss.“²⁴

Der „bestimmte Vorgang“ gemäß Art 52b B-VG wird, wie im von der Parlamentsdirektion herausgegebenen „Handbuch zum Recht der Untersuchungsausschüsse im Nationalrat“ (iwF: „Handbuch Untersuchungsausschüsse“) betont wird, zwar „in der parlamentarischen Praxis weit ausgelegt, aber immer auf einen konkreten, abgegrenzten und im Prüfungsauftrag hinreichend konkretisierten Vorgang bezogen“.²⁵ Ebendieses Verständnis korrespondiert der einschlägigen Kommentarliteratur.²⁶

Konsequent definieren vor diesem Hintergrund auch die Materialien zu Art 53 Abs 2 B-VG

„[einen] bestimmte[n] Vorgang‘ im Sinne des Art. 53 Abs. 2 B-VG [als einen] bestimmbare[n] und abgrenzbare[n] Vorgang in der Vollziehung des Bundes.“²⁷

Die so gewählte Formulierung macht deutlich, dass der „Vorgang“ als solcher Konsistenz- und Kohärenzanforderungen in Gestalt von „Bestimmbarkeit“ und „Abgrenzbarkeit“ unterworfen ist. Ein übermäßig reduktionistisches Verständnis ist damit freilich nicht verbunden. Insbesondere bedeutet es nicht, dass unter einem so gefassten „Vorgang“ nur ein „einzelnes, isoliertes Ereignis zu verstehen“ ist.²⁸ Vielmehr ist es

²³ Vgl bereits oben IV. sowie weiters 439 BlgNR XXV. GP 4.

²⁴ Art 52b B-VG idF BGBl I 100/2003 (Hervorhebung CB).

²⁵ Parlamentsdirektion (Hg), Handbuch zum Recht der Untersuchungsausschüsse im Nationalrat (2019) Rz 29.

²⁶ Arno Kahl in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 7. Lfg 2005, Art 52b B-VG Rz 4.

²⁷ 439 BlgNR XXV. GP 4.

²⁸ Scholz, Gegenstand (Fn 15) 238-9.

Christoph Bezemek

ja typischerweise das „Ziel eines Untersuchungsausschusses [...], komplexe und umfassende Sachverhalte aufzuklären“.²⁹ Der Begriff des „Vorgangs“ und die an ihn zu stellenden Kohärenz- und Konsistenzanforderungen müssen dem gerecht werden.³⁰

In Ansehung der Zielsetzung, gerade auch komplexe Sachverhalte als tauglichen Untersuchungsgegenstand anzusehen, wird in den Materialien klargestellt, dass in Art 53 Abs 2 „[d]as Wort ‚ein‘ [...] als unbestimmter Artikel und nicht als Zahlwort verwendet“ wird und die Untersuchung somit mehrere „inhaltlich zusammenhängende“ Sachverhalte betreffen kann.³¹ Der so geforderte Zusammenhang kann, wie die Materialien weiter ausführen, „inhaltlich, personell oder zeitlich“ hergestellt werden. Das schließt zugleich 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.“³²

Im Verein mit der materiellen Qualifikation „im Bereich der Vollziehung des Bundes“ ist mit den an den Vorgang zu stellenden Kohärenz- und Konsistenzanforderungen die strukturelle Tauglichkeit eines, allenfalls auch komplexen, Phänomens als Untersuchungsgegenstand iSv Art 53 Abs 2 B-VG positiv wie negativ umschrieben: In der positiven Umschreibung ist der innere Zusammenhang einzelner Sachverhalte entscheidend dafür, die fraglichen Sachverhalte dem Grunde nach als einen „Vorgang“ iSv Art 53 Abs 2 B-VG einordnen zu können. In der negativen Umschreibung ist es, wie im Schrifttum festgehalten wird, in Anbetracht dieser Voraussetzung schon dem Grunde nach unzulässig, „mehrere, zeitlich und inhaltlich voneinander zu trennende Vorgänge, die lediglich einem gemeinsamen Generalthema zuordenbar sind,“³³ zu einem Untersuchungsgegenstand zusammenzuführen.

²⁹ 439 BlgNR XXV. GP 4.

³⁰ Vgl auch die entsprechenden Ausführungen im Handbuch Untersuchungsausschüsse (Fn 25) Rz 29.

³¹ Vgl etwa auch *Neisser*, Art 53 B-VG (Fn 7) Rz 26

³² 439 BlgNR XXV. GP 4.

³³ *Scholz*, Gegenstand (Fn 15) 239.

Ausgewählte Fragen des Gegenstandes von Untersuchungsausschüssen gemäß Art 53 Abs 2 B-VG

B. Zu den Bestimmtheitsanforderungen

Die strukturelle Tauglichkeit eines Phänomens als Untersuchungsgegenstand ist notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung iSv Art 53 Abs 2 B-VG. Verhält doch die verfassungsrechtlich normierte Bestimmtheitsanforderung, soweit sie ja den Materialien entsprechend „Kriterien für die Formulierung eines Untersuchungsgegenstandes auf[stellt]“,³⁴ die strukturellen Anforderungen an den inneren Zusammenhang eines Vorgangs auch formal adäquat abzubilden. In der Festlegung des Untersuchungsgegenstandes gilt es damit insgesamt den strukturell tauglichen, weil „bestimmbaren und abgrenzbaren[,] Vorgang“³⁵ formell zu bestimmen und abzugrenzen.

Dazu braucht es eine Festlegung des Untersuchungsgegenstandes, die es, wie in den Materialien ausgeführt, gestattet, den „Umfang des Tätigkeitsbereichs eines Untersuchungsausschusses“ zu bestimmen.³⁶ Im Schrifttum wird in diesem Zusammenhang von einer „Spezifizierungspflicht“³⁷ gesprochen. Mit den Materialien dient

„die Anforderung der Bestimmtheit des Untersuchungsgegenstandes dem Schutz von Personen und Organen, die von einer Untersuchung betroffen sind, da Umfang und Eingriffsweite genau abgegrenzt sein müssen. In dieser Hinsicht hat die Anforderung an die Bestimmtheit auch besondere Bedeutung für die Reichweite der Vorlagepflichten von Organen der Vollziehung gegenüber dem Untersuchungsausschuss und für die Beurteilung der Zulässigkeit von Fragen an Auskunftspersonen.“³⁸

Um dem gerecht zu werden, folgt mit dem Schrifttum, „[a]us der Vorgabe der Bestimmtheit des Untersuchungsgegenstandes [...], dass dieser nicht allgemein oder vage gehalten sein darf“.³⁹ Nur so kann es, wie im Handbuch Untersuchungsausschüsse festgehalten wird, in weiterer Folge auch „der informationspflichtigen Stelle möglich sein, zu beurteilen, welche

³⁴ 439 BlgNR XXV. GP (Hervorhebung CB).

³⁵ Oben V.A.

³⁶ 439 BlgNR XXV. GP.

³⁷ Scholz, Gegenstand (Fn 15) 238.

³⁸ 439 BlgNR XXV. GP. Vgl dazu mit Blick auf die Rsp des VfGH *Ulrich Jedliczka*, Die Vorlagepflicht gemäß Art 53 Abs 3 B-VG im Lichte der aktuellen Judikatur des Verfassungsgerichtshofes, Jahrbuch Öffentliches Recht 2016 (2016) 149 (165-6).

³⁹ Scholz, Gegenstand (Fn 15) 238.

Christoph Bezemek

Informationen jedenfalls abstrakt für die Untersuchung von Relevanz sein können.⁴⁰

Zusammenführend lässt sich mit dem rechtswissenschaftlichen Schrifttum mit Blick auf die Bestimmtheitsanforderungen für die Formulierung eines [an sich strukturell tauglichen] Untersuchungsgegenstandes festhalten, dass

„[d]er Untersuchungsgegenstand dann bestimmt ist, 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.“⁴¹

C. Zu den Anforderungen an die Abgeschlossenheit

Anders als bei Kontrollrechten gemäß Art 52 B-VG, darf ausweislich der Materialien

„[d]urch die Tätigkeit eines Untersuchungsausschusses kein Einfluss auf einen noch offenen Entscheidungs- oder Willensbildungsprozess in einem Organ der Vollziehung des Bundes genommen werden, und dieser darf auch nicht in anderer Weise beeinträchtigt werden.“⁴²

Im Schrifttum wird diese Anforderung an einen bestimmten Vorgang (in der zuvor dargelegten strukturellen Perspektive)⁴³ insbesondere dahingehend verstanden, dass sich der Untersuchungsgegenstand „nicht auf laufende Vollzugsvorgänge oder erst in Planung befindliche Vorhaben beziehen darf“.⁴⁴ Begründet wird das, wie auch die Materialien unterstreichen,⁴⁵ mit gewaltenteilenden Argumenten.⁴⁶

In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird konsequent – auch mit Blick auf die rechtliche und politische Verantwortung der einzelnen Akteure – strapaziert, „[d]ie Übernahme

⁴⁰ Handbuch Untersuchungsausschüsse (Fn 25) Rz 29.

⁴¹ *Konrath/Neugebauer/Posnik*, Das neue Untersuchungsausschussverfahren im Nationalrat, JRP 2015, 216 (217).

⁴² 439 BlgNR XXV. GP 4.

⁴³ Oben V.A.

⁴⁴ *Scholz*, Gegenstand (Fn 15) 239.

⁴⁵ 439 BlgNR XXV. GP 4.

⁴⁶ Zusammenführend etwa auch *Zögernitz*, Untersuchungsausschuss (Fn 6) 60.

Ausgewählte Fragen des Gegenstandes von Untersuchungsausschüssen gemäß Art 53 Abs 2 B-VG

von Verantwortung [setze] voraus, dass Vorgänge, für die Verantwortung übernommen werden soll, abgeschlossen sind[; widrigenfalls] ein Organ durch seine Kontrolltätigkeit mittelbar in den Verantwortungsbereich eines anderen hineinwirken⁴⁷ könnte. Indes ist dies, um eine unverhältnismäßige Einschränkung der Tätigkeit von Untersuchungsausschüssen zu vermeiden, wohl dahingehend auszulegen, dass „ein bloß mittelbarer Einfluss, etwa wenn der UA zu einer Änderung einer bestimmten Verwaltungspraxis oder einer Änderung der Rechtslage führen kann, den Umstand, dass ein abgeschlossener Vorgang vorliegt, nicht ausschließt.“⁴⁸ „Jedenfalls“ kann mit den Materialien

„ein Vorgang [...] dann [als ‚abgeschlossen‘] angesehen werden, wenn sich die Untersuchung auf einen zeitlich klar abgegrenzten Bereich in der Vergangenheit bezieht[; wobei der Umstand, dass sich die Untersuchung auf einen bestimmten und abgeschlossenen Vorgang bezieht, [...] nicht aus[schließt], dass damit in Verbindung stehende Handlungen noch offen sind“.⁴⁹

Die bloße Festlegung eines Untersuchungszeitraums ist allerdings für sich betrachtet nicht hinreichend, einen abgeschlossenen Vorgang zu konstituieren.⁵⁰ Zwar ist die Festlegung eines Enddatums zur formellen Abgrenzung des (strukturell tauglichen) Untersuchungsgegenstandes notwendig, sie ist aber ihrerseits nicht hinreichend zur Bestimmung des Vorgangs, dem die Untersuchung gelten soll. Vielmehr ist entsprechend dem zur „Bestimmtheit“ des „Vorgangs“ Angemerkten zunächst die Frage nach der Abgeschlossenheit der „inhaltlich zusammenhängenden“ Sachverhalte, die den fraglichen Vorgang ausmachen, zu stellen. Ergibt sich doch, wie auch in der Rsp des VfGH betont wird, mit Blick auf die Abgeschlossenheit des Vorgangs „in sachlicher Hinsicht eine zeitli-

⁴⁷ Konrath/Neugebauer/Posnik, Untersuchungsausschussverfahren (Fn 41) 217.

⁴⁸ Peter Bußjäger, Untersuchungsausschüsse (Fn 5) 350; ebd auch die weitere Kritik des Autors an der Anforderung der „Abgeschlossenheit“ des Vorgangs.

⁴⁹ 439 BlgNR XXV. GP 4. Der letzte Punkt wird im Schrifttum einschränkend so verstanden, dass „solche ‚noch offenen‘ Handlungen selbst nicht Gegenstand des Untersuchungsausschusses sein dürfen. Vgl Scholz, Gegenstand (Fn 15) 239 (Hervorhebungen im Original).

⁵⁰ So auch *mutatis mutandis* die „Rechtliche Ersteinschätzung für Herrn Nationalratspräsidenten zum Verlangen auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses - Umfang des Untersuchungsgegenstandes“ 71 BlgNR XXVI. GP 20.

Christoph Bezemek

che Dimension, worauf sich ein Untersuchungsgegenstand [...] beziehen kann.“⁵¹

Die zeitliche („abgeschlossen“) und die sachliche („bestimmt“) Dimension des Untersuchungsgegenstandes, die in den in Art 53 Abs 2 B-VG niedergelegten Kriterien hervorkommen, sind damit in einem Wechselspiel zu begreifen, das dann in der Formulierung des Untersuchungsgegenstandes entsprechend auszuweisen ist.

Im „Handbuch Untersuchungsausschüsse“ wird das hier Festgehaltene dann folgendermaßen zusammengefasst,

„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.“⁵²

D. Zur inhaltlichen Gliederung in einzelne Beweisthemen

Soweit es, wie ausgeführt, „Ziel eines Untersuchungsausschusses [ist], komplexe und umfassende Sachverhalte aufzuklären“,⁵³ ist es nur zweckmäßig, eine entsprechende Ordnung der einzelnen Elemente der in Frage stehenden Sachverhalte zu ermöglichen. Art 53 Abs 2 B-VG steht dem nicht entgegen. Schon die Materialien stellen klar, dass

„[d]ie Bestimmbarkeit und Abgrenzbarkeit eines Vorgangs [...] nicht aus[schließt], dass Untersuchungsgegenstand und Untersuchungsauftrag eine Untergliederung in einzelne Abschnitte bzw. Beweisthemen aufweisen, zumal ein Vollzugsakt auch in einzelne Phasen zerlegt werden kann.“⁵⁴

⁵¹ VfGH 14.9.2018, UA 1/2018 Rn 86. Näher zu diesem Erk *Ulrich Jedlicka*, Aktuelle Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs im Zusammenhang mit Untersuchungsausschüssen des Nationalrats in Baumgartner (Hg), *Jahrbuch Öffentliches Recht* 2019, 231 (237-9).

⁵² Handbuch Untersuchungsausschüsse (Fn 25) Rz 30 (Hervorhebungen im Original). Vgl idS auch *Konrath/Neugebauer/Posnik*, Untersuchungsausschussverfahren (Fn 41) 217. Hier bleibt zu bemerken, dass dem letzten Kriterium in Anbetracht des Umstandes, dass nicht nur Vorgänge im Bereich der Hoheitsverwaltung, sondern insbesondere auch solche im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung einen tauglichen Untersuchungsgegenstand bilden (oben IV), zumindest ein großzügiges Verständnis beizulegen sein wird, soll der Katalog (ungeachtet der Qualifikation durch die Wendung „jedenfalls“) umfassend zur Anwendung gebracht werden können.

⁵³ Oben V.A.

⁵⁴ 439 BlgNR XXV. GP 4.

Ausgewählte Fragen des Gegenstandes von Untersuchungsausschüssen gemäß Art 53 Abs 2 B-VG

Konsequent ist nach § 1 Abs 5 VO-UA „[e]ine inhaltliche Gliederung [des Untersuchungsgegenstandes] nach Beweisthemen [...] zulässig“.⁵⁵ Dabei bezeichnet ein Beweisthema in der parlamentarischen Praxis, folgt man den Ausführungen im „Handbuch Untersuchungsausschüsse“,

„die Tatsachen, über die [ein] Beweis erhoben werden soll. Zugleich werden damit aber auch einzelne Prüfaufträge umschrieben, der Untersuchungsgegenstand inhaltlich genauer definiert und Arbeitsgrundlagen bzw. -abschnitte eines [Untersuchungsausschusses] festgelegt.“⁵⁶

Eine solche genauere inhaltliche Definition darf freilich nicht den in Art 53 Abs 2 B-VG festgelegten Anforderungen an den im Untersuchungsgegenstand abzubildenden konkreten Vorgang (iSe inneren Zusammenhang mehrerer Sachverhalte) entgegenlaufen. Konsequent bestimmt auch § 1 Abs 5 VO-UA im zweiten Satz aE ausdrücklich, dass wenngleich eine entsprechende inhaltliche Untergliederung zulässig, „die Sammlung nicht direkt zusammenhängender Themenbereiche unzulässig“ ist.

Die geringfügige Abweichung im Wortlaut zu dem in den Materialien geforderten „inhaltlichen Zusammenhang“⁵⁷ ist augenfällig,⁵⁸ sachlich aber nicht von Relevanz: Zutreffend wird im Handbuch Untersuchungsausschüsse darauf hingewiesen, dass aus den Materialien [...] nicht hervor[geht], worin der Unterschied zwischen einem „inhaltlichen“ und einem „direkten“ Zusammenhang besteht. In beiderlei Hinsicht wird aber der Zweck der Bestimmung deutlich zum Ausdruck gebracht, nämlich die Abgrenzung der Tätigkeit eines UsA auf einen bestimmten Themenkomplex oder Prozess.⁵⁹

Insgesamt kann damit durch die inhaltliche Gliederung iSv § 1 Abs 5 VO-UA zwar ein im Untersuchungsgegenstand mit hinreichender Bestimmtheit abgebildeter abgeschlossener Vorgang weiter entfaltet werden. Die weitere Entfaltung kann aber weder verschiedene Einzelvorgänge zu einem (einheitli-

⁵⁵ Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse (VO-UA), BGBl I 2014/99.

⁵⁶ Handbuch Untersuchungsausschüsse (Fn 25) Rz 29.

⁵⁷ 439 BlgNR XXV. GP 4.

⁵⁸ Dazu oben V. A.

⁵⁹ Handbuch Untersuchungsausschüsse (Fn 25) Rz 29.

Christoph Bezemek

chen) Vorgang verbinden,⁶⁰ noch eine unzureichende Bestimmung im Rahmen der Festlegung des Untersuchungsgegenstandes heilen: Weil und insoweit, wie im Schrifttum zutreffend betont wird, „[d]ie Tätigkeit eines [Untersuchungsausschusses] streng an den Untersuchungsgegenstand gebunden“⁶¹ ist, kann über die inhaltliche Gliederung des Gegenstandes der Untersuchung nach Beweisthemen nichts näher konkretisiert werden, das nicht bereits in der Festlegung eines bestimmten und abgeschlossenen Vorgangs im Untersuchungsgegenstand selbst angelegt ist.

VI. Würdigung

A. Vorbemerkung und weiterer Gang der Untersuchung

Die Reform des Enqueterechts hat eine klare Zäsur mit Blick auf den zulässigen Gegenstand von Untersuchungsausschüssen nach Art 53 B-VG mit sich gebracht. Manches, das in der Vergangenheit als zulässiger Untersuchungsgegenstand angesehen worden war,⁶² kann den nunmehr in Art 53 Abs 2 B-VG festgelegten Kriterien nicht gerecht werden, anderes wiederum durchaus mit den Vorgaben des „bestimmten abgeschlossenen Vorgangs“ in Einklang stehen. Die Materialien heben das retrospektiv deutlich hervor:

„Entsprechend diesen Vorgaben würde z. B. die – nach alter Rechtslage mögliche – Einsetzung des ‚Untersuchungsausschuss[es] hinsichtlich der Vertuschung von Polizeiaffären und des Missbrauchs der politischen Macht insbesondere im Bundesministerium für Inneres, aber auch in den Bundesministerien für Justiz, für Finanzen und für europäische und internationale Angelegenheiten‘ (129/GO, XXIII. GP) nicht mehr zulässig sein. In diesem Untersuchungsausschuss sollten verschiedene, nicht zusammenhängende Vorgänge, die sich über einen größeren und jeweils unterschiedlichen Zeitraum erstreckten, und die im Verantwortungsbereich mehrerer Bundesministerien verortet wurden, untersucht werden.“ Hingegen wäre z. B. die Einsetzung des „Noricum Untersuchungsausschuss“ (siehe AB 1235 d. B., XVII. GP) auch nach neuer Rechtslage ein zulässiger Untersuchungsgegenstand. Dabei wurde die ‚Untersuchung 1. wie und auf welcher Grundlage es zur Erteilung der Genehmigungen von Exporten von Kriegsmaterial gekommen ist, das schließlich tatsächlich an die kriegsführenden Staaten Irak und Iran geliefert wurde; 2. wie es zur Umgehung der in diesen Bewilligungen festgelegten Bedingungen sowie der im Kriegsmaterialexportgesetz vorgesehenen Kontrollen gekommen ist; und 3. der politischen und administ-

⁶⁰ Vgl idZ insb *Scholz*, Gegenstand (Fn 15) 238 Fn 81 (dazu unten VI.A).

⁶¹ *Konrath/Neugebauer/Posnik*, Untersuchungsausschussverfahren (Fn 41) 217.

⁶² Mit einer Auflistung sämtlicher Untersuchungsausschüsse der Zweiten Republik bis zur Reform 2014 *Neisser*, Art 53 B-VG (Fn 7) Rz17.

Ausgewählte Fragen des Gegenstandes von Untersuchungsausschüssen gemäß Art 53 Abs 2 B-VG

rativen Verantwortlichkeiten im Laufe der Genehmigung und der Überprüfung der Exporte sowie der Aufklärung der Vorwürfe' beschlossen.“⁶³

In vergleichbarer Tonart erfolgte die akademische und die politische Bewertung gleich mehrerer Untersuchungsgegenstände der jüngeren Vergangenheit. Schon mit Blick auf den „Hypo-Untersuchungsausschuss“⁶⁴ in der vorletzten Legislaturperiode wurde im rechtswissenschaftlichen Schrifttum festgehalten, es erscheine fraglich, ob

„dieses erste [freilich vom Geschäftsordnungsausschuss nicht gemäß § 3 Abs 2 VO-UA für unzulässig erachtete] Minderheitsverlangen auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses den Anforderungen entspricht, die Art 53 Abs 2 B-VG an die Bestimmtheit des zu untersuchenden Vorgangs stellt; [soweit ihm angesprochenen Verlangen [ungeachtet der grundsätzlichen Zulässigkeit der] Zerlegung eines Vollzugsaktes oder mehrerer in engem sachlichen Zusammenhang stehender Vollzugsakten in einzelne Phasen[...] mehrere zum Teil in keinem engeren sachlichen Zusammenhang stehende Vollzugsakte angesprochen [sind], die ihrerseits in einzelne Abschnitte untergliedert sind.“⁶⁵

In der letzten Legislaturperiode stellte der Geschäftsordnungsausschuss des österreichischen Nationalrats das erste Einsetzungsverlangen zu einem „BVT-Untersuchungsausschuss“⁶⁶ mit Stimmenmehrheit antragsgemäß als gänzlich unzulässig fest.⁶⁷

Die im Antrag vorgebrachten rechtlichen Bedenken, wonach sich der im Einsetzungsverlangen festgelegte Untersuchungsgegenstand (zwar auf den „Bereich der Vollziehung des Bundes“, jedoch) – in Widerspruch zu den in Art 53 Abs 2 B-VG festgelegten Anforderungen – weder auf „einen bestimmten“ noch auf einen „abgeschlossenen Vorgang“ beziehe, wurden – der Sache nach – in einer „[r]echtlichen Ersteinschätzung“ des „Rechts-, Legislativ-, und Wissenschaftlichen Dienstes“ der Parlamentsdirektion vom 22.3.2018 geteilt.⁶⁸

Das Einsetzungsverlangen wurde daraufhin zurückgezogen. Die (gänzliche oder teilweise) Unzulässigkeit des daraufhin

⁶³ 439 BlgNR XXV. GP 4.

⁶⁴ 1/US XXV. GP.

⁶⁵ Scholz, Gegenstand (Fn 15) 240 Fn 81. Zur Einsetzung etwa *Zögernitz*, Untersuchungsausschuss (Fn 6) 55-6.

⁶⁶ 2/US XXVI. GP.

⁶⁷ 3/US XXVI. GP.

⁶⁸ 71 BlgNR XXVI. 18-21.

Christoph Bezemek

unter breiterer Beteiligung eingebracht, inhaltlich modifizierten Verlangens (iwF: zweites Einsetzungsverlangen „B-VT-Untersuchungsausschuss“) auf Einsetzung eines „BVT-Untersuchungsausschusses“⁶⁹ gemäß § 3 Abs 2 VO-UA wurde nicht festgestellt.⁷⁰ Der Untersuchungsausschuss galt dementsprechend iwF gemäß § 4 Abs 2 VO-UA als eingesetzt.⁷¹

Diese, gemessen am Gesamtaufkommen von Untersuchungsausschüssen zahlreichen, Beispiele für die Handhabung der in Art 53 Abs 2 B-VG enthaltenen Kriterien in Schrifttum und Praxis belegen das schon eingangs betonte engere Verständnis des zulässigen Untersuchungsgegenstandes bei einem erweiterten Kreis „*potentiell untersuchungsfähiger Vorgänge*“ gemäß Art 53 Abs 2 B-VG nach der Reform des Enqueterechts 2014.⁷²

Dass das Einsetzungsverlangen zum „Ibiza-Untersuchungsausschuss“ diesem engeren Verständnis gerecht wird, muss mehreren gravierenden Bedenken begegnen, die im Folgenden darzulegen sind.

B. Zur Frage des inhaltlichen Zusammenhangs des Untersuchungsgegenstandes

Mit Blick auf das Einsetzungsverlangen zum „Ibiza-Untersuchungsausschuss“⁷³ ist zunächst augenfällig, dass sich der Untersuchungsgegenstand stark segmentiert präsentiert: Die „mutmaßliche politische Absprache über das Gewähren ungebührlicher Vorteile im Bereich der Vollziehung des Bundes durch Mitglieder der Bundesregierung oder Staatssekretäre und diesen jeweils unterstellte leitende Bedienstete an natürliche oder juristische Personen, die politische Parteien direkt oder indirekt begünstigten“ zerfällt in sieben separierte Unterabschnitte.

⁶⁹ 3/US XXVI. GP.

⁷⁰ Bericht des Geschäftsordnungsausschusses gemäß § 33 Abs. 6 GOG-NR über das Verlangen auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gemäß § 33 GOG-NR betreffend die politische Einflussnahme auf das Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (BVT-Untersuchungsausschuss), 3/US 109 BlgNR XXVI. GP.

⁷¹ Dazu nur *Neisser*, Art 53 B-VG (Fn 7) Rz 28.

⁷² Oben IV.

⁷³ Oben I.

Ausgewählte Fragen des Gegenstandes von Untersuchungsausschüssen gemäß Art 53 Abs 2 B-VG

Das steht für sich nicht den oben dargelegten Kohärenz- und Konsistenzanforderungen an einen „Vorgang“ iSv Art 53 Abs 2 B-VG entgegen,⁷⁴ verhält aber zur Frage, ob die einzelnen Unterabschnitte als „inhaltlich zusammenhängende“ Sachverhalte zu begreifen sind.

Vorauszuschicken ist: „Die Feststellung des Zusammenhangs“ ist, wie das Handbuch Untersuchungsausschüsse betont, „eine Wertungsfrage“.⁷⁵ Im Sinne der oben herausgearbeiteten Kriterien, spricht jedoch mehreres dafür, diese Wertungsfrage negativ zu beantworten: Zu zahlreich sind die zusammengeführten Aspekte, zu lose ihre Verbindung, als dass der in den Materialien geforderte „inhaltliche, personelle oder zeitliche“ Zusammenhang zwischen ihnen ohne Weiteres hergestellt werden könnte.

Allein die in lit a des Untersuchungsgegenstandes genannten Rechtsgrundlagen sind von beträchtlicher Diversität und reichen von Vorgaben für die Erteilung von Konzessionen für Lotterien (§ 14 GSpG) und Spielbanken (§ 21 GSpG) hin zu Vorgaben über das Ausmaß der Sportförderung aus den lukrierten Abgabemitteln (§ 20 GSpG).

Mag man auch einen hinreichenden Zusammenhang zwischen dem so nur angerissenen glückspielrechtlichen Gesamtkomplex und dem in lit. b genannten Themenbereich der Einflussnahme auf die Casinos Austria AG und wiederum über die Casinos Austria AG einen Anknüpfungspunkt zu der in lit. e enthaltenen Umstrukturierung der ÖBIB zur ÖBAG erkennen, erschließt sich dieser Zusammenhang mit dem in lit.c angesprochenen „Gesetzeskauf“ allein schon mit Blick auf die Breite des Themenkomplexes nicht ohne Weiteres.⁷⁶

⁷⁴ Vgl idS insb auch *Scholz*, Gegenstand (Fn 15) 240 Fn 81.

⁷⁵ Handbuch Untersuchungsausschüsse (Fn 25) Rz 29.

⁷⁶ Der in lit. c genannte Themenkomplex bezieht sich (mit Blick auf den ventilerten Untersuchungszeitraum) auf folgende Kompetenzgrundlagen:

Art 10 B-VG

(1) Bundessache ist die Gesetzgebung und die Vollziehung in folgenden Angelegenheiten:

1. Bundesverfassung, insbesondere Wahlen zum Nationalrat, und Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen auf Grund der Bundesverfassung; Verfassungsgerichtsbarkeit; Verwaltungsgerichtsbarkeit mit Ausnahme der Organisation der Verwaltungsgerichte der Länder;

Christoph Bezemek

-
4. Bundesfinanzen, insbesondere öffentliche Abgaben, die ausschließlich oder teilweise für den Bund einzuheben sind; Monopolwesen;
 5. Geld-, Kredit-, Börse- und Bankwesen; Maß- und Gewichts-, Normen- und Pünzierungswesen;
 6. Zivilrechtswesen einschließlich des wirtschaftlichen Assoziationswesens, jedoch mit Ausschluss von Regelungen, die den Grundstücksverkehr für Ausländer und den Verkehr mit bebauten oder zur Bebauung bestimmten Grundstücken verwaltungsbehördlichen Beschränkungen unterwerfen, einschließlich des Rechtserwerbes von Todes wegen durch Personen, die nicht zum Kreis der gesetzlichen Erben gehören; Privatstiftungswesen; Strafrechtswesen mit Ausschluss des Verwaltungsstrafrechtes und des Verwaltungsstrafverfahrens in Angelegenheiten, die in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder fallen; Justizpflege; Einrichtungen zum Schutz der Gesellschaft gegen verbrecherische oder sonstige gefährliche Personen; Urheberrecht; Pressewesen; Enteignung, soweit sie nicht Angelegenheiten betrifft, die in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder fallen; Angelegenheiten der Notare, der Rechtsanwälte und verwandter Berufe;
 8. Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie; öffentliche Agentien und Privatgeschäftsvermittlungen; Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbes; Kartellrecht; Patentwesen sowie Schutz von Mustern, Marken und anderen Warenbezeichnungen; Angelegenheiten der Patentanwälte; Ingenieur- und Ziviltechnikerwesen; Kammern für Handel, Gewerbe und Industrie; Einrichtung beruflicher Vertretungen, soweit sie sich auf das ganze Bundesgebiet erstrecken, mit Ausnahme solcher auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiet;
 9. Verkehrswesen bezüglich der Eisenbahnen und der Luftfahrt sowie der Schifffahrt, soweit diese nicht unter Art. 11 fällt; Kraftfahrwesen; Angelegenheiten der wegen ihrer Bedeutung für den Durchzugsverkehr durch Bundesgesetz als Bundesstraßen erklärten Straßenzüge außer der Straßenpolizei; Strom- und Schifffahrtspolizei, soweit sie nicht unter Art. 11 fällt; Post- und Fernmeldewesen; Umweltverträglichkeitsprüfung für Bundesstraßen und Eisenbahn-Hochleistungsstrecken, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist;
 10. Bergwesen; Forstwesen einschließlich des Triftwesens; Wasserrecht; Regulierung und Instandhaltung der Gewässer zum Zweck der unschädlichen Ableitung der Hochfluten oder zum Zweck der Schifffahrt und Flößerei; Wildbachverbauung; Bau und Instandhaltung von Wasserstraßen; Normalisierung und Typisierung elektrischer Anlagen und Einrichtungen, Sicherheitsmaßnahmen auf diesem Gebiet; Starkstromwegerecht, soweit sich die Leitungsanlage auf zwei oder mehrere Länder erstreckt; Dampfkessel- und Kraftmaschinenwesen; Vermessungswesen;
 11. Arbeitsrecht, soweit es nicht unter Art. 12 fällt; Sozial- und Vertragsversicherungswesen; Pflegegeldwesen; Sozialentschädigungsrecht; Ausbildungspflicht für Jugendliche; Kammern für Arbeiter und Angestellte, mit Ausnahme solcher auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiet;
 12. Gesundheitswesen mit Ausnahme des Leichen- und Bestattungswesens sowie des Gemeindesanitätsdienstes und Rettungswesens, hinsichtlich der Heil- und Pflegeanstalten, des Kurortwesens und der natürlichen Heilvorkommen jedoch nur die sanitäre Aufsicht; Maßnahmen zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt, die durch Überschreitung von Immissionsgrenzwerten entstehen; Luftreinhaltung, unbeschadet der Zuständigkeit der Länder für Heizungsanlagen; Abfallwirtschaft hinsichtlich gefährlicher Abfälle, hinsichtlich anderer Abfälle nur soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften vorhanden ist; Veterinärwesen; Ernährungswesen einschließlich der Nahrungsmittelkontrolle; Regelung des geschäftlichen Verkehrs mit Saat- und Pflanzgut, Futter-, Düng- und Pflanzenschutzmitteln sowie mit Pflanzenschutzgeräten, einschließlich der Zulassung und bei Saat- und Pflanzgut auch der Anerkennung;

Ausgewählte Fragen des Gegenstandes von Untersuchungsausschüssen gemäß Art 53 Abs 2 B-VG

Dass, wie im Einsetzungsverlangen selbst festgehalten wird, „geschätzt 60% [der Regierungsvorlagen der XXVI. GP] vom Untersuchungsgegenstand umfasst“ sind,⁷⁷ zu denen dann noch „Referentinnen- und Ministerialentwürfe, selbst wenn diese schlussendlich niemals der Bundesregierung zur Beschlussfassung vorgelegt wurden“⁷⁸ hinzutreten sollen, steht indes schon für sich betrachtet mit den iSv Art 53 Abs 2 B-VG zu stellenden Anforderungen an „Bestimmbarkeit“ und „Abgrenzbarkeit“⁷⁹ des Vorgangs in Konflikt.

Der in lit. d angesprochene Themenkomplex wiederum sucht zwar einen „personellen Zusammenhang“ zu lit. b herzustellen. Fraglich muss indes auch hier bleiben, ob dieser Zusammenhang allein für sich betrachtet auf Grund der schieren

Art 11 B-VG:

(1) Bundessache ist die Gesetzgebung, Landessache die Vollziehung in folgenden Angelegenheiten:

3. Volkswohnungswesen mit Ausnahme der Förderung des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung;
7. Umweltverträglichkeitsprüfung für Vorhaben, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist; soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften als vorhanden erachtet wird, Genehmigung solcher Vorhaben;

Art 12 B-VG

(1) Bundessache ist die Gesetzgebung über die Grundsätze, Landessache die Erlassung von Ausführungsgesetzen und die Vollziehung in folgenden Angelegenheiten:

1. Armenwesen; Bevölkerungspolitik, soweit sie nicht unter Art. 10 fällt; Volkspflegestätten; Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge; Heil- und Pflegeanstalten; vom gesundheitlichen Standpunkt aus an Kurorte sowie Kuranstalten und Kureinrichtungen zu stellende Anforderungen; natürliche Heilvorkommen;
5. Elektrizitätswesen, soweit es nicht unter Art. 10 fällt;

Art 14b:

(1) Bundessache ist die Gesetzgebung in den Angelegenheiten des öffentlichen Auftragswesens, soweit diese nicht unter Abs. 3 fallen.

⁷⁷ Die der Breite des Themenkomplexes entsprechend vom „Bundesgesetz über Ziviltechniker (Ziviltechnikergesetz 2019 - ZTG 2019)“, 478 BlgNR XXVI. GP (gestützt auf Art 10 Abs 1 Z 8 B-VG) über das „Bundesgesetz, mit dem das Rezeptpflichtgesetz geändert wird“, RV 503 BlgNR XXVI. GP (gestützt auf Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG) hin zum „Bundesgesetz, mit dem das Führerscheinggesetz geändert wird (19. FSG-Novelle)“, RV 620 BlgNR XXVI. GP (gestützt auf Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG) reichen.

⁷⁸ 1/US XXVII. GP 7.

⁷⁹ 439 BlgNR XXV. GP 4.

Christoph Bezemek

Weite des so umschriebenen Personenkreises iSd vorgenannten Kriterien hinreichend ist. *A fortiori* muss das freilich für den in lit. f geborgenen Themenkomplex gelten, der mit Blick auf die so zahlreichen und diversen Beteiligungen des Bundes⁸⁰ nicht nur notwendig personell ausufert, sondern dem Gegenstand nach Organbestellungen vom Aufsichtsrat des KHM über jenen der FFG bis hin zur Nationalen Anti-Doping Agentur umfasst.

Zuletzt muss auch der inhaltliche Zusammenhang zwischen den in lit. g hervorgehobenen „straf- und disziplinarrechtlichen Ermittlungen in Folge des Ibiza-Videos und gegen die Casinos Austria“ zu den anderen Themenkomplexen fraglich bleiben.⁸¹

Insgesamt ist damit nicht von der Hand zu weisen, dass mit dem im Einsetzungsverlangen festgelegten Untersuchungsgegenstand kein „Vorgang“ iSd inhaltlich, personell oder zeitlich zusammenhängender (seien es auch komplexe) Sachverhalte, sondern entgegen den Vorgaben von Art 53 Abs 2 B-VG „mehrere, unterschiedliche Vorgänge oder Themen in einem Untersuchungsausschuss untersucht werden [sollen], die nur lose miteinander verknüpft sind.“⁸²

Die den Themenkomplexen vorangestellte Mutmaßung „politischer Absprache über das Gewähren ungebührlicher Vorteile im Bereich der Vollziehung des Bundes durch Mitglieder der Bundesregierung oder Staatssekretäre und diesen jeweils unterstellte leitende Bedienstete an natürliche oder juristische Personen, die politische Parteien direkt oder indirekt begünstigten“⁸³ taugt ob ihrer allgemeinen Anmutung nicht als inhaltliche Klammer, einen entsprechenden Zusammenhang herzustellen und so die Bestimmbarkeit und Abgrenzbarkeit des Gegenstandes zu gewährleisten. Im Gegenteil verstärkt das so Vorangestellte den Eindruck, dass der im Einsetzungsverlangen festgelegte Untersuchungsgegenstand in „mehrere, zeitlich und inhaltlich voneinander zu trennende Vorgänge

⁸⁰ Abgerufen unter <bmf.gv.at/budget/das-budget/Beteiligungen_des_Bundes_Maerz_2018.pdf?6dj8e5>.

⁸¹ Soweit man den so umschriebenen Vorgang (soweit er nicht der Vollziehungsfunktion „Ordentliche Gerichtsbarkeit“ unterfällt) für sich als „abgeschlossenen“ erachten kann – vgl oben V.C.

⁸² 439 BlgNR XXV. GP 4.

⁸³ 1/US XXVII. GP 4.

Ausgewählte Fragen des Gegenstandes von Untersuchungsausschüssen gemäß Art 53 Abs 2 B-VG

[gegliedert ist], die lediglich einem gemeinsamen Generalthema zuordenbar sind“.⁸⁴

Deutlich wird all das nicht zuletzt in Anbetracht der in der Begründung des Einsetzungsverlangens genannten Zielsetzung des Untersuchungsausschusses: „die politische Verantwortung der türkis-blauen Bundesregierung zu klären“;⁸⁵ eine Zielsetzung, die bereits im Kopf des Einsetzungsverlangens als „Verlangen auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gemäß § 33 Abs. 1 2. Satz GOG-NR der Abgeordneten Kai Jan Krainer, Drⁱⁿ Stephanie Krisper, Kolleginnen und Kollegen betreffend mutmaßliche Käuflichkeit der türkis-blauen Bundesregierung (Ibiza-Untersuchungsausschuss) deutlich hervortritt.“⁸⁶

Mit der Bundesregierung ist aber insgesamt ein organisatorischer Anknüpfungspunkt gewählt, der für sich nicht geeignet ist, einen einheitlichen Vorgang im iSv Art 53 Abs 2 B-VG zu konstituieren: Bezeichnen doch die Materialien „Vorgänge innerhalb des Zuständigkeitsbereiches eines Bundesministeriums“⁸⁷ (allein auf Grund dieses organisatorischen Zusammenhangs) als zu lose verknüpft, als dass sie den Vorgaben von Art 53 Abs 2 B-VG genügen könnten. Nichts anderes kann für die die gesamte Bundesregierung und sämtliche ihrer Mitglieder gelten.

Auch mit Blick auf die negative Umschreibung der strukturellen Tauglichkeit eines Phänomens als Untersuchungsgegenstand zeigt sich damit, dass die Vielzahl an Vorgängen, die dem Einsetzungsverlangen entsprechend Gegenstand des Untersuchungsausschusses sein sollen, nicht mit den Vorgaben von Art 53 Abs 2 B-VG in Einklang stehen.

C. Zur Bestimmtheit und Abgeschlossenheit des Untersuchungsgegenstandes

Soweit es dem Vorgesagten entsprechend im Rahmen der Festlegung des Untersuchungsgegenstandes gilt, den, dem Grunde nach strukturell tauglichen, weil „bestimmbaren und

⁸⁴ Scholz, Gegenstand (Fn 15) 239.

⁸⁵ 1/US XXVII. GP 4.

⁸⁶ Id. 1 (Hervorhebung CB).

⁸⁷ 439 BlgNR XXV. GP 4.

Christoph Bezemek

abgrenzbaren[,] Vorgang⁸⁸ formell zu bestimmen und abzugrenzen, ist die Frage, ob den Bestimmtheitsanforderungen gemäß Art 53 Abs 2 B-VG Genüge getan wurde, an sich obsolet. Liegt materiell kein einheitlicher Vorgang in inhaltlich zusammenhängender Sachverhalte vor, kann formal keine adäquate Festlegung eines bestimmten Vorgangs erfolgen. Dass ungeachtet dessen manche Themenkomplexe aus denen sich der Untersuchungsgegenstand zusammensetzt, eher „allgemein oder vage gehalten“ sind und so für sich wohl nicht der „Spezifizierungspflicht“, die im Schrifttum Art 53 Abs 2 B-VG entnommen wird,⁸⁹ genügen, wurde bereits bemerkt.⁹⁰

Die Untergliederung in Beweisthemen gemäß § 1 Abs 5 VO-UA vermag an diesem Befund nichts zu ändern, weil durch sie, wie über die einzelnen Beweisthemen, nur ein (hinreichend bestimmter) Vorgang weiter entfaltet werden kann, verschiedene Vorgänge aber nicht zu einem einheitlichen Vorgang verbunden werden können und auch eine formal unzureichende Bestimmung im Rahmen der Festlegung des Untersuchungsgegenstandes nicht geheilt werden kann.⁹¹

Ungeachtet dessen mag allerdings angesichts der Fassung einzelner Beweisthemen im Einsetzungsverlangen fraglich sein, ob sie für sich betrachtet geeignet wären, die Funktion den „Untersuchungsgegenstand inhaltlich genauer [zu definieren] und Arbeitsgrundlagen bzw. -abschnitte eines [Untersuchungsausschusses festzulegen]“⁹² zu erfüllen.⁹³

Da die zeitliche („abgeschlossen“) die sachliche („bestimmt“) Dimension der in Art 53 Abs 2 B-VG niedergelegten Kriterien ergänzt, bleibt schließlich mit Blick auf das Kriterium der „Abgeschlossenheit“ des Vorgangs auf die zuvor getroffenen Ausführungen zu verweisen: Soweit in Anbetracht dieser Ausführungen der Untersuchungsgegenstand nicht auf *einen*

⁸⁸ Oben V.A.

⁸⁹ Scholz, Gegenstand (Fn 15) 238.

⁹⁰ Oben VI.B.

⁹¹ Oben V. D.

⁹² Handbuch Untersuchungsausschüsse (Fn 25) Rz 29

⁹³ Vgl insb Beweisthema (Gliederungspunkt) „3. Begünstigung von Dritten[:] Aufklärung über die Einflussnahme von politischen Funktionsträgerinnen, leitenden Bediensteten sowie deren jeweiligen Büros auf die Vollziehung von Angelegenheiten betreffend Personen, die direkt oder indirekt Parteien oder Wahlwerberinnen begünstigten einschließlich diese betreffende behördliche Ermittlungen sowie der Umgang mit Ansuchen um privilegierte Behandlung durch diesen Personenkreis.“ 1/US XXVII. GP 2.

Ausgewählte Fragen des Gegenstandes von Untersuchungsausschüssen gemäß Art 53 Abs 2 B-VG

(konkreten) *Vorgang* iSv Art 53 Abs 2 B-VG bezogen ist, kann konsequent kein *Vorgang* vorliegen, der als „abgeschlossen“ erachtet werden könnte. Vielmehr handelt es sich um mehrere Vorgänge, die in einzelnen Themenkomplexen zusammengefasst sind,⁹⁴ deren Abgeschlossenheit allenfalls einzeln zu beurteilen wäre. Die Festlegung eines Enddatums ist zwar, wie betont,⁹⁵ zur formellen Abgrenzung eines (strukturell tauglichen) Untersuchungsgegenstandes notwendig, vermag für sich betrachtet aber keinen einheitlichen *Vorgang*, dem die Untersuchung gelten soll, zu konstituieren.

VII. Zusammenfassung und Ergebnis

Vor dem Hintergrund des Ausgangsfalls lassen sich die oben aufgeworfenen Fragestellungen⁹⁶ folgendermaßen beantworten.

1) Mit der Reform des Enqueterrechts gingen entscheidende Änderungen auch für die Ausformung des Gegenstandes parlamentarischer Untersuchungsausschüsse einher: Während der Kreis „potentiell untersuchungsfähiger Gegenstände“ im Vergleich zur Rechtslage vor der Reform weiter gezogen wurde, war der Verfassungsgesetzgeber zugleich bestrebt, den konkreten Untersuchungsgegenstand klarer abzugrenzen, als das in der Vergangenheit der Fall war. Nach der geltenden Rechtslage kann nur mehr ein „bestimmter abgeschlossener *Vorgang* im Bereich der Vollziehung des Bundes“ Gegenstand einer parlamentarischen Untersuchung sein.

2) Der Begriff des „*Vorgangs*“ unterliegt seinerseits Kohärenz- und Konsistenzanforderungen. Die strukturelle Tauglichkeit eines Phänomens als Untersuchungsgegenstand ist durch den inhaltlichen Zusammenhang der (allenfalls auch komplexen) Sachverhalte bedingt, die in diesem Zusammenhang einen (einheitlichen) *Vorgang* konstituieren. Der so geforderte Zusammenhang kann inhaltlich, personell oder zeitlich hergestellt werden. Mehrere, allenfalls lose verknüpfte, *Vorgänge*

⁹⁴ Oben VI. B.

⁹⁵ Oben V.C.

⁹⁶ Oben III.

Christoph Bezemek

unter einem Generalthema zusammenzuführen, genügt diesen Anforderungen ebenso wenig, wie eine bloß organisatorische Anbindung zu wählen.

3) Ein strukturell tauglicher Untersuchungsgegenstand ist infolge einer Art 53 Abs 2 B-VG inhärenten „Spezifizierungspflicht“ in formaler Hinsicht hinreichend bestimmt darzulegen. Insbesondere darf der Untersuchungsgegenstand nicht allgemein oder vage gehalten sein. § 1 Abs 5 VO-UA erlaubt eine inhaltliche Gliederung des Untersuchungsgegenstandes nach Beweisthemen, mit der der Untersuchungsgegenstand thematisch näher entfaltet werden kann. Ausdrücklich unzulässig im Rahmen einer solchen ist hingegen eine „Sammlung nicht direkt zusammenhängender Themenbereiche“. Über die einzelnen Beweisthemen können mehrere Einzelthemen nicht zu einem einheitlichen Vorgang verbunden oder eine unzureichende Bestimmtheit des Untersuchungsgegenstandes geheilt werden.

4) Ein Vorgang gilt dann iSv Art 53 Abs 2 als abgeschlossen, wenn er in der Vergangenheit liegt und zeitlich abgrenzbar ist. Insofern stehen die sachliche und die zeitliche Dimension des Vorgangs in einem Wechselspiel. Ein solcherart abgeschlossener Vorgang ist im Rahmen der Festlegung des Untersuchungsgegenstandes formell zeitlich zu umgrenzen. Die bloße Festlegung eines Untersuchungszeitraums ist ihrerseits indes nicht geeignet, einen abgeschlossenen Vorgang zu konstituieren.

5) Im Ergebnis sprechen zahlreiche und schwerwiegende Gründe dagegen, den im Einsetzungsverlangen festgelegten Untersuchungsgegenstand iSd Vorgaben von Art 53 Abs 2 B-VG als „bestimmte[n] abgeschlossene[n] Vorgang“ zu begreifen:

a) Im Einsetzungsverlangen finden sich mehrere inhaltlich überwiegend lose verbundene Einzelvorgänge, die ihrerseits zT vage gehalten sind, unter einem Generalthema zusammengefasst.

b) Der eigentliche Anknüpfungspunkt des im Einsetzungsverlangen festgelegten Untersuchungsgegenstandes ist als orga-

Ausgewählte Fragen des Gegenstandes von Untersuchungsausschüssen gemäß Art 53 Abs 2 B-VG

nisatorisch nicht geeignet, den erforderlichen inhaltlichen Zusammenhang zwischen den in Frage stehenden Sachverhalten herzustellen.

c) Der gewählte Untersuchungszeitraum kann für sich betrachtet keinen abgeschlossenen Vorgang iSd verfassungsrechtlichen Anforderungen konstituieren.

Graz, 4. Jänner 2020



(Univ.-Prof. Dr. Christoph Bezemek, BA, LL.M. [Yale])

