

Antrag und Verlangen auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses

§ 1.

(1) Der Nationalrat kann aufgrund eines schriftlichen Antrags den Beschluss auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses fassen. Der Antrag muss unter Einrechnung des Antragstellers (der Antragsteller) von mindestens fünf Abgeordneten unterstützt sein.

(2) Der Nationalrat hat auf Verlangen von mindestens 46 seiner Mitglieder einen Untersuchungsausschuss einzusetzen. 46 Abgeordnete, die ein solches Verlangen unterstützt haben, bilden nach dieser Verfahrensordnung die Einsetzungsminderheit.

(3) Scheidet ein Abgeordneter, der ein Verlangen gemäß Abs. 2 unterstützt hat, vor Beendigung der Tätigkeit des Untersuchungsausschusses aus dem Nationalrat aus, kann jener Abgeordnete, der auf sein Mandat nachfolgt, der Einsetzungsminderheit angerechnet werden.

(4) Ein Abgeordneter, der ein Verlangen gemäß Abs. 2 oder ein Verlangen oder einen Antrag gemäß § 53 unterstützt hat, darf bis zur Beendigung der Tätigkeit dieses Untersuchungsausschusses kein anderes Verlangen gemäß Abs. 2 unterstützen.

(5) Ein Antrag oder ein Verlangen auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ist dem Präsidenten unter Angabe des Gegenstands der Untersuchung gemäß Art. 53 Abs. 2 B-VG in einer Sitzung des Nationalrates schriftlich zu überreichen. Eine inhaltliche Gliederung des Gegenstands der Untersuchung nach Beweisthemen ist zulässig, hingegen ist die Sammlung nicht direkt zusammenhängender Themenbereiche unzulässig. Ein Antrag nach Abs. 1 muss mit der Formel versehen sein: „Der Nationalrat wolle beschließen“ und ist dem Präsidenten mit der eigenhändigen Unterschrift des Antragstellers oder der Antragsteller versehen, zu übergeben. Die Eigenschaft als Antragsteller muss aus dem Antrag deutlich ersichtlich sein. Anträge und Verlangen, die ausreichend unterstützt sind, werden unverzüglich an die Abgeordneten verteilt.

(6) Ein Verlangen gemäß Abs. 2 kann einen Antrag auf Verkürzung der Frist gemäß § 53 Abs. 2 enthalten.

(7) Ein Antrag gemäß Abs. 1 kann vom Antragsteller (von den Antragstellern) bis zum Beginn der Abstimmungen im Geschäftsausschuss zurückgezogen werden. Ein Verlangen gemäß Abs. 2 kann bis zum Beginn der Behandlung des Berichts im Nationalrat gemäß § 4 Abs. 2 zurückgezogen werden. Der Präsident ver-

fügt die Verteilung des Schreibens über die Zurückziehung an die Abgeordneten.

BGBI Nr 410/1975 idF BGBI I Nr 99/2014

- 1 Allgemeines zum Begriff Minderheitsrecht:** Die Einführung eines „echten“ bzw. „originären“ Minderheitsrechts auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses bzw auf Anforderung von Akten und Unterlagen bzw von Ladung von Auskunftspersonen war nie Gegenstand der Debatte betreffend die Reform des Untersuchungsausschussrechts. Das B-VG bzw das GOG-NR kennt eine Vielzahl¹ von „originären“ Minderheitsrechten: Zu nennen wären beispielsweise das Verlangen eines Drittels der Mitglieder des NR auf Einberufung einer Sitzung des Nationalrates innerhalb einer Tagung gemäß § 46 Abs 7 GOG-NR und auf Einberufung des Nationalrates zu einer außerordentlichen Tagung gemäß § 46 Abs 2 GOG-NR oder auf Durchführung einer Volksabstimmung gemäß Art 44 Abs 3 B-VG und § 85 GOG-NR. Ein originäres Minderheitsrecht gemäß B-VG bzw GOG-NR zeichnet sich dadurch aus, dass eine bestimmte Anzahl von Mitgliedern des Nationalrates, die geringer ist als die Mehrheit, einen bestimmten Akt erwirken kann, ohne dass es irgendeines weiteren Zutuns bedarf. Betreffend die Zulässigkeit des Verlangens ist einzig das Vorliegen der formellen Voraussetzungen, wie etwa die ausreichende Anzahl der ein Verlangen unterstützenden Mitglieder, zu prüfen.

Sowohl die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder des NR gemäß Art 53 Abs 1 B-VG und § 1 VO-UA als auch das Verlangen eines Viertels der Mitglieder auf ergänzende Beweisanforderungen gemäß § 25 VO-UA und auf Ladung von Auskunftspersonen gemäß § 29 VO-UA können aber wegen Rechtswidrigkeit² von der Mehrheit mit begründetem Beschluss abge-

-
- 1 „Zusammenfassend kann man feststellen, dass der österreichische Nationalrat in vielen Belangen minderheitsfreundlicher als der deutsche Bundestag ist und diesbezüglich europaweit im Spitzenfeld liegt.“ *Zögernitz*, Parlament: Kleine Fraktionen haben bereits große Rechte, Die Presse diepresse.com/home/recht/rechtallgemein/533480/Parlament_Kleine-Fraktionen-haben-bereits-grosse-Rechte (6.3.2015).
- 2 Bei der Ablehnung des Verlangens auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ist gemäß § 3 Abs 2 VO-UA Prüfungsmaßstab Art 53 Abs 2 B-VG (Verfassungskonformität des Untersuchungsgegenstande); bei der Ablehnung eines Verlangens auf ergänzende Beweisanforderung ist gemäß § 25 Abs 4 VO-UA Prüfungsmaßstab der sachliche Zusammenhang der Anforderung mit dem Untersuchungsgegenstand; bei der Ablehnung einer Ladung von Auskunftspersonen auf Verlangen ist gemäß § 29 Abs 4 VO-UA Prüfungs-

lehnt werden. Eine derartige Rechtmäßigkeitskontrolle – ausgeübt von der Mehrheit über die Minderheit – ist bei keinem anderen Minderheitsrecht vorgesehen. Diese ablehnenden Mehrheitsbeschlüsse können wiederum vom das jeweilige Verlangen unterstützenden Viertel beim VfGH wegen Rechtswidrigkeit angefochten werden.³

Insofern wäre es präziser, analog der Lehre in Deutschland⁴, nicht von einem „Minderheitsrecht“ oder von einem „Verlangen“ auf Einsetzung bzw auf Aktenvorlage oder Ladung von Auskunftspersonen zu sprechen, sondern von einem „begrenzten Erzwingungsrecht“ auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses bzw auf Aktenvorlage oder Ladung von Auskunftspersonen. Der Begriff „Erzwingungsrecht“ ist eher geeignet, dieses Rechtsinstitut zu beschreiben, weil der Minderheit ausschließlich das Recht zukommt, im Wege eines Antrages beim VfGH gegen einen gesetzwidrigen ablehnenden Mehrheitsbeschluss die angestrebte Maßnahme zu erzwingen. „Beschränkt“ ist das Erzwingungsrecht deshalb, weil die Minderheit nur rechtswidrige Ablehnungsbeschlüsse der Mehrheit bekämpfen bzw nur rechtskonforme Maßnahmen erzwingen kann. Folgerichtig hätte man im B-VG, GOG-NR und in der VO-UA nicht von „Verlangen“ sprechen sollen, weil die Verwendung dieses Begriffs auf das Bestehen eines „originären“ Minderheitsrechts schließen lässt.⁵

Die verfahrensrechtlichen Bestimmungen betreffend Untersuchungsausschuss können in unterschiedliche Abschnitte eingeteilt werden: **2**

§§ 1 und 2 VO-UA regeln die Einbringung eines Antrages bzw die Einbringung eines Verlangens auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses sowie die Behandlung des Antrages bzw des Verlangens in einer Plenarsitzung des Nationalrates.

§ 3 VO-UA regelt das Verfahren betreffend einen Antrag bzw ein Verlangen im Geschäftsordnungsausschuss.

maßstab der sachliche Zusammenhang der Ladung mit dem Untersuchungsgegenstand.

3 Art 138b Abs 1 Z 1, 3 und 5 B-VG bzw §§ 56c, 56e und 56g VfGG bzw §§ 25 Abs 4 und 29 Abs 4 VO-UA.

4 Vgl *Brocker* in *Glauben/Brocker* (Hrsg), PUAG § 17 Rz. 7 (2011); *Gärditz*, in *Waldhoff/Gärditz* (Hrsg), PUAG § 17 Rz. 9 (2015); *Glauben* in *Glauben/Brocker* (Hrsg), *Das Recht der Parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern*, Handbuch² (2011) § 6 Rz. 17 ff.

5 Vgl zB §§ 28b Abs 4 und 5; 31c Abs 2, 3, und 13; 31f; 32e Abs 2; 32g Abs 1 und 2; 41 Abs 11; 43 Abs 3; 43 Abs 2 und 6; 50 Abs 1; 51 Abs 6; 65 Abs 5; 66 Abs 2, 3, 4 und 6; 74a Abs 1; 84 Abs 1; 85; 88 Abs 3; 92 Abs 1; 93 Abs 1; 97a Abs 1; 98 Abs 3 oder 99 Abs 2 GOG-NR.

§ 4 VO-UA regelt die Behandlung des Berichtes des Geschäftsordnungsausschusses betreffend einen Antrag oder ein Verlangen auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses in einer Plenarsitzung des Nationalrates.

§§ 5 bis 12 VO-UA umfassen allgemeine Bestimmungen betreffend die Organe im Untersuchungsausschuss (Vorsitz, Verfahrensrichterin bzw -richter und Verfahrensanwältin bzw -anwalt), deren Bestellung und Aufgaben sowie deren Zusammenwirken bei der Entscheidungsfindung im Untersuchungsausschuss.

§§ 13 bis 14 VO-UA regeln die oder den Ermittlungsbeauftragten.

§§ 15 bis 21 VO-UA umfassen allgemeine Bestimmungen betreffend Teilnahmeberechtigung in einer Sitzung des Untersuchungsausschusses, Sitzungen des Untersuchungsausschusses, Protokollierung der Sitzungen, Veröffentlichungen und Informationssicherheit.

§§ 22 bis 50 VO-UA enthalten die Regelungen zur Beweisaufnahme durch einen Untersuchungsausschuss.

§§ 51 bis 53 VO-UA regeln die Berichterstattung sowie die Dauer und Beendigung eines Untersuchungsausschusses.

§§ 54 bis 57 VO-UA beinhalten Ordnungsbestimmungen und Bestimmungen betreffend Beugemittel sowie betreffend die Anrufung der parlamentarischen Schiedsstelle zur Beurteilung, ob der Vorsitz richtigerweise eine Frage für unzulässig erklärt hat.

§ 58 VO-UA hat das Zusammenspiel von Untersuchungsausschuss und Bundesminister für Justiz zum Inhalt.

§ 59 bis 61 VO-UA enthalten schließlich Regelungen betreffend Kostenersatz.

3 Verhältnis zu § 33 GOG-NR: Die Bestimmungen des § 1 VO-UA entsprechen teilweise den Bestimmungen des § 33 GOG-NR:

§ 1 Abs 1 und Abs 2 1. Satz VO-UA:	§ 33 Abs 1 GOG-NR
§ 1 Abs 5 1. Satz VO-UA:	§ 33 Abs 2 1. Satz GOG-NR
§ 1 Abs 5 3. bis 5. Satz VO-UA:	§ 33 Abs 2 bis 4 GOG-NR
§ 1 Abs 7 VO-UA:	§ 33 Abs 5 GOG-NR

4 Formale Voraussetzungen und Zurückziehungen: Zu den formalen Voraussetzungen eines Antrages oder eines Verlangens auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses und zur Zurückziehung vgl die Ausführungen zu § 33 GOG-NR.

Unterschiede zwischen einem Untersuchungsausschuss auf Antrag 5 und einem Untersuchungsausschuss auf Verlangen:

Untersuchungsausschuss auf Antrag und Beschluss	Untersuchungsausschuss auf Verlangen vom mindestens 46 Abgeordneten
<ul style="list-style-type: none"> – Keine besonderen Rechte oder Möglichkeiten der Antragsteller betreffend Verkürzung der Dauer eines Untersuchungsausschusses vorgesehen. – Der Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses kann in der Sitzung des Geschäftsordnungsausschusses entsprechend den allgemeinen Regeln geändert werden (§ 41 Abs 8 GOG-NR). 	<p>Besondere Rechte der Einsetzungsminderheit im weiteren Verfahren:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Verkürzung: Im Zusammenhang mit dem Einsetzungsverlangen kann ein Antrag auf Verkürzung gestellt werden. – Änderung des Untersuchungsgegenstandes: Gegen den Willen der Abgeordneten, die der Einsetzungsminderheit angehören und die ein Stimmrecht im Geschäftsordnungsausschuss haben, kann der Untersuchungsgegenstand nicht geändert werden.
<p>Eine Verlängerung oder eine Verkürzung der Dauer eines Untersuchungsausschusses ist jederzeit durch einen Mehrheitsbeschluss anlässlich einer Plenarsitzung des Nationalrates mittels Fristsetzungsantrag (§ 43 GOG-NR) möglich.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Verlängerung der Dauer eines Untersuchungsausschusses: für höchstens drei Monate auf Verlangen der Einsetzungsminderheit. – Verlängerung der Dauer eines Untersuchungsausschusses für höchstens weitere drei Monate: auf Antrag der Einsetzungsminderheit und Beschlussfassung der Mehrheit (im Plenum des Nationalrates). – Verkürzung der Dauer der Beweisaufnahme: auf Antrag der Einsetzungsminderheit auf vorzeitige Beendigung der Beweisaufnahme gemäß § 53 Abs 4 VO-UA und Beschlussfassung der Mehrheit (im Plenum des Nationalrates).^{6, 7}

6 Vgl *Parlamentsdirektion* (Hrsg), Handbuch zum Recht der Untersuchungsausschüsse im Nationalrat, aktualisierter Nachdruck (2019), 364.

7 Diese Bestimmung hat – soweit überblickbar – den Sinn, dass Abgeordnete, die eine Einsetzungsminderheit bilden und daher nicht die Einsetzung eines

Untersuchungsausschuss auf Antrag und Beschluss	Untersuchungsausschuss auf Verlangen vom mindestens 46 Abgeordneten
– Keine Möglichkeiten der Anrufung des VfGH betreffend Untersuchungsgegenstand und grundsätzlichen Beweisbeschluss vorgesehen.	Anrufung des VfGH gegen einen Mehrheitsbeschluss im Geschäftsordnungsausschuss auf Ablehnung des Untersuchungsgegenstandes oder gegen den grundsätzlichen Beweisbeschluss (Mehrheitsbeschluss im Geschäftsordnungsausschuss) wegen mangelnden Umfangs.

6 Einsetzungsminderheit: Gemäß § 2 Abs 2 2. Satz VO-UA entsteht die Einsetzungsminderheit durch das Einbringen eines auf die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gerichteten Verlangens (Abs 2) in einer Sitzung des Nationalrates; sie besteht aus diesen zumindest 46 Abgeordnete des Nationalrates, die in einer Sitzung des Nationalrates (§ 1 Abs 5 VO-UA) ein Verlangen gemäß § 1 Abs 2 VO-UA unterstützt haben. Während das GOG-NR und die VO-UA den Begriff der Einsetzungsminderheit kennen und an deren Bestehen gewisse Rechtsfolgen knüpfen, wird in den Art 53 und 138b B-VG von einem Viertel der Mitglieder des Nationalrates gesprochen, das ein Verlangen auf Einsetzung unterstützt hat.

Die Einsetzungsminderheit verfügt über keine Organe⁸ und ist daher nicht in der Lage, andere als die ausdrücklich vorgesehenen Handlungen zu setzen.

Es ist zulässig, dass mehr als ein Viertel der Mitglieder des Nationalrates bzw mehr als 46 Abgeordnete ein Verlangen einbringen.⁹ Haben mehr als 46 Abgeordnete ein Einsetzungsverlangen unterstützt, so ist es für die spätere Geltendmachung von Rechten der Einsetzungsminderheit

neuen Untersuchungsausschusses verlangen können, die Beweisaufnahme und damit auch den laufenden Untersuchungsausschuss vor Ablauf der in § 53 Abs 1, 5 und 6 VO-UA festgelegten Fristen zu beenden, wenn sie der Meinung sind, dass eine weitere Tätigkeit des Untersuchungsausschusses nicht mehr dienlich ist. Denn erst nach Beendigung des einen Untersuchungsausschusses könnte die Einsetzung eines weiteren von den gleichen Abgeordneten verlangt werden (§ 1 Abs 4 VO-UA).

⁸ Vgl AB 440 BlgNR XXV. GP, 7.

⁹ Vgl *Parlamentsdirektion* (Hrsg), Handbuch zum Recht der Untersuchungsausschüsse im Nationalrat, aktualisierter Nachdruck (2019), 77.

ausreichend, wenn 46 Abgeordnete aus der Gesamtheit der Abgeordneten, die das Einsetzungsverlangen unterstützt haben, von einem Minderheitsrecht im Verfahren Gebrauch machen.¹⁰ Die Einsetzungsminderheit kann daher im Laufe eines Untersuchungsausschussverfahrens von der personellen Zusammensetzung her insofern variieren, als teilweise unterschiedliche Abgeordnete, die das Einsetzungsverlangen unterstützt haben, Anträge oder Verlangen als Einsetzungsminderheit einbringen können.¹¹

Das **Ausscheiden** einer oder eines Abgeordneten aus dem NR, die oder der das Verlangen auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses unterstützt hat, hat selbst dann keine Auswirkungen auf den bereits eingesetzten Untersuchungsausschuss (§ 33 Abs 9 GOG-NR und § 4 Abs 2 VO-UA), wenn die Anzahl der ein Verlangen unterstützenden Abgeordneten unter 46 fällt, weil die Zulässigkeitsvoraussetzungen des Einsetzungsverlangens nur im Zeitpunkt der Einbringung vorliegen müssen.^{12,13} Auch auf ein durch die Einsetzungsminderheit eingeleitetes Verfahren vor dem VfGH gemäß §§ 4 Abs 3 oder 24 Abs 4 VO-UA hat das Ausscheiden einer bzw eines Abgeordneten keine Auswirkungen.¹⁴

Mandatsnachfolge : Jene Abgeordnete oder jener Abgeordnete, die oder der auf das **Mandat nachfolgt**, kann aufgrund der ausdrücklichen Anordnung des § 1 Abs 3 der Einsetzungsminderheit angerechnet werden.

10 Vgl AB 440 BlgNR XXV. GP, 7.

11 Vgl *Parlamentsdirektion* (Hrsg), Handbuch zum Recht der Untersuchungsausschüsse im Nationalrat, aktualisierter Nachdruck (2019), 78.

12 AB 440 BlgNR XXV. GP, 5, zu § 33 GOG-NR: „Fällt die Zahl der Einsetzungsminderheit während eines Untersuchungsausschusses unter 46, berührt dies das Verfahren nicht. Nur wenn die Einsetzungsminderheit weitere Akte setzen will, sind dazu mindestens 46 Abgeordnete erforderlich.“ und AB 440 BlgNR XXV. GP, 7, zu § 1 VO-UA: „Die Tätigkeit des Untersuchungsausschusses ist nicht davon abhängig, ob die Unterstützung der Einsetzungsminderheit fortbesteht.“

13 Ungeklärt ist, ob dies auch für den Zeitraum gilt, der zwischen Einbringung eines Verlangens auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses (§ 33 Abs 2 GOG-NR und 1 Abs 5 VO-UA) und der Einsetzung des Untersuchungsausschusses selbst (§ 33 Abs 9 GOG-NR und § 4 Abs 2 VO UA) liegt. Es ist kein Grund ersichtlich, warum man annehmen sollte, dass das Unterschreiten der Grenze von 46 Abgeordneten nach rechtmäßiger Einbringung des Verlangens auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses und vor Einsetzung desselben Auswirkungen auf das Einsetzungsverfahren haben sollte.

14 Vgl zB VfSlg. 19.783/2010 und 19.800/2013 zur Frage betreffend Zulässigkeit von Abgeordneten anträgen gemäß Art 140 Abs 1 B-VG, wenn die Abgeordneneigenschaft der Antragsteller nachträglich wegfällt.