

EINSETZUNGSVERFAHREN

In welchem Verfahren wird ein Parlamentarischer Untersuchungsausschuss (PUA) eingesetzt?

Rechtsgrundlage für die Einsetzung eines PUA in Niedersachsen ist Artikel 27 der Niedersächsischen Verfassung (NV) in Verbindung mit § 18 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages (GO-LT). Für die Einsetzung eines PUA bedarf es eines Einsetzungsbeschlusses des Landtages, mit dem der Landtag den PUA einsetzt und ihm zugleich einen Untersuchungsauftrag erteilt. Der Landtag beauftragt damit den PUA, einen Sachverhalt im öffentlichen Interesse, wie etwa den Ablauf von Verwaltungsvorgängen oder das Verhalten politischer Akteure, aufzuklären.

Der Einsetzungsbeschluss bedarf eines Antrages. Soll der Landtag verpflichtet werden, den PUA einzusetzen, so muss der Antrag von mindestens einem Fünftel der Mitglieder des Landtages gestellt werden (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 NV). Die Verfassung selbst sieht keine besondere Form des Antrages vor. Nach der Geschäftsordnung gilt für die Behandlung des Antrages im Landtag § 38 GO-LT. Der Antrag wird also wie ein Entschließungsantrag behandelt.

Bis zur 16. Wahlperiode bzw. dem 21. PUA (zum Thema „Asseß“) war es üblich, die PUAs wahlperiodenübergreifend lediglich durchzuzählen. Seit der 17. Wahlperiode bzw. dem 22. PUA (zum Thema „Paschedag“) hat sich eine Praxis entwickelt, einem PUA einen Titel zu geben. Ein solcher Titel ist grundsätzlich nicht unzulässig, muss aber sachlich formuliert werden, insbesondere darf er das Ergebnis der vom PUA erst noch durchzuführenden Sachverhaltsaufklärung nicht vorwegnehmen.

In der Regel wird der Einsetzungsantrag im Plenum in zwei Beratungen behandelt und nach der ersten Beratung an den Ältestenrat überwiesen, damit dieser eine Beschlussempfehlung zur zweiten Beratung abgeben kann. Der Ältestenrat prüft insbesondere die Verfassungsmäßigkeit des Antrages, kann aber aufgrund von Änderungsvorschlägen auch noch andere Änderungen empfehlen. Der Ältestenrat bereitet aufgrund seiner Beratung in seiner Beschlussempfehlung den Einsetzungsbeschluss einschließlich des Untersuchungsauftrages und der Geschäftsordnung des PUA (GO-PUA) vor. Die Einsetzung des PUA erfolgt dann abschließend durch das Plenum.

Welche verfassungsmäßigen Grenzen gibt es für den Einsetzungsantrag und in welcher Form werden diese bei der Einsetzung geprüft?

Der Ältestenrat hat zur Vorbereitung seiner Beschlussempfehlung für das Plenum zu prüfen, ob der Einsetzungsantrag die verfassungsrechtlichen Grenzen einhält. Hierbei ist unter anderem zu berücksichtigen, ob

- es bei dem Antrag um die Aufklärung von Sachverhalten im öffentlichen Interesse geht,
- der Antrag diese Sachverhalte präzise, also bestimmt genug beschreibt,
- der Antrag wertungsfrei ist (damit das Ergebnis der Untersuchung nicht vorweggenommen wird),
- er sich auf eine nachträgliche Kontrolle beschränkt und das Gewaltenteilungsprinzip einhält,
- er sich auf den Zuständigkeitsbereich des Landtages beschränkt.

Hält die Mehrheit Änderungen des Einsetzungsantrages aus verfassungsrechtlichen Gründen für erforderlich, so kann sie dies durch einen Änderungsvorschlag im Ältestenrat oder einen Änderungsantrag zur Schlussabstimmung im Plenum zu der Drucksache des ursprünglichen Antrages einbringen.

In welchen Fällen darf der Einsetzungsantrag erweitert werden?

Dem Einsetzungsantrag der einsetzungsberechtigten Minderheit ist grundsätzlich in der inhaltlichen Form stattzugeben, in der er gestellt wurde. Eine Erweiterung des Untersuchungsauftrages durch die einsetzungsberechtigte Minderheit selbst ist bis zur Beschlussfassung durch das Plenum möglich. Die Erweiterungen müssen allerdings ebenfalls die verfassungsrechtlichen Grenzen einhalten. Eine Erweiterung des Untersuchungsauftrages *gegen* den Willen der antragstellenden, einsetzungsberechtigten Minderheit unterliegt grundsätzlich strengen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen. Nach Artikel 27 Abs. 1 Satz 2 NV muss der Kern des Untersuchungsauftrages gewahrt bleiben und durch die Ausdehnung darf keine wesentliche Verzögerung zu erwarten sein.

Wie ist der Beschluss über die Einsetzung zu fassen?

Der Beschluss über die Einsetzung eines PUAs auf Antrag von mindestens einem Fünftel der Mitglieder des Landtages ist ein sogenannter Pflichtbeschluss. Dabei darf die Mehrheit die Einsetzung nicht behindern. Das bedeutet, dass sich die Mehrheit bei der Abstimmung so verhalten muss, dass der Pflichtbeschluss getroffen werden kann (mindestens erforderlich ist also Stimmenthaltung oder die Nicht-Beteiligung an der Abstimmung). Der Pflichtbeschluss stellt keinen unzulässigen Eingriff in das freie Mandat der Abgeordneten (Artikel 12 NV) dar, da die Verfassung selbst das Instrument des PUAs und dessen Einsetzung durch Pflichtbeschluss vorsieht.

Welche Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen bei Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Einsetzung, insbesondere wenn der Einsetzungsantrag gegen den Willen der einsetzungsberechtigten Minderheit erweitert wird? Wie läuft das Verfahren im Landtag ab, wenn es zu einem Organstreitverfahren über die Zulässigkeit des Einsetzungsantrages kommt?

Möglich ist ein Organstreitverfahren vor dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof (Artikel 54 Nr. 1 NV). Dieses kommt beispielsweise in Betracht, wenn die Mehrheit die Einsetzung gegen den Willen der einsetzungsberechtigten Minderheit nicht oder mit unzulässigen Veränderungen, insbesondere Erweiterungen und Zusätzen beschließt. Antragsgegenstand ist in diesen Fällen ggf. der Einsetzungsbeschluss, soweit darin gegenüber dem Einsetzungsantrag gegen den Willen der Einsetzungsminderheit Änderungen enthalten sind.

KONSTITUIERUNG, VORSITZ, VORBEREITUNGEN DER ARBEITSAUFNAHME

Wie ist der PUA zusammengesetzt? Welche Teilnahmerechte haben Mitglieder, Stellvertreterinnen und Stellvertreter sowie Beauftragte?

Der Landtag beschließt bei der Einsetzung nicht nur über die GO-PUA, sondern auch über die Stärke des Ausschusses (§ 18 GO-LT). Jedenfalls müssen die Fraktionen nach dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit entsprechend ihrer Stärke, mindestens jedoch durch ein Mitglied mit beratender Stimme im PUA vertreten sein (Artikel 20 Abs. 2 NV). Die Verteilung der Ausschusssitze auf die Fraktionen und die Benennung der Ausschussmitglieder erfolgt nach § 11 Abs. 2 in Verbindung mit § 3 Abs. 2 GO-LT nach d'Hondt (Höchstzahlverfahren). Außerdem können die Fraktionen nach dem Einsetzungsbeschluss Beauftragte benennen, also andere Personen als Abgeordnete, die die Mitglieder oder die stellvertretenden Mitglieder des Ausschusses bei ihrer Arbeit unterstützen sollen.

Wie konstituiert sich der PUA? Wie ist ordnungsgemäß zu laden? Wie wird die oder der Vorsitzende gewählt?

Die Einladung zur konstituierenden Sitzung erfolgt durch die Landtagsverwaltung, da die oder der Vorsitzende erst noch gewählt wird (§ 92 Abs. 1 GO-LT), für die folgenden Sitzungen auf Beschluss des PUAs oder auf Anordnung der oder des Vorsitzenden durch die Landtagsverwaltung. Die Einladung erfolgt an alle Mitglieder und an alle stellvertretenden Mitglieder, üblicherweise schriftlich unter Mitteilung der Tagesordnung (§ 92 Abs. 1 GO-LT). Eine Mitteilung erfolgt auch an die Landesregierung (§ 92 Abs. 3 GO-LT).

Die oder der Vorsitzende wird in der Regel nach dem Einsetzungsbeschluss durch den Ausschuss gewählt. Seit dem 6. PUA (Einsetzung am 30.06.1955) gibt es allerdings in Niedersachsen den Parlamentsbrauch, die Vorsitze alternierend zwischen den Fraktionen der CDU und SPD zu vergeben. Den stellvertretenden Vorsitz erhielt dann jeweils die andere der beiden Fraktionen. Im 24. PUA entfiel der Vorsitz danach auf die Fraktion der SPD. Der PUA könnte sich theoretisch aber auch ein auf ein anderes Verfahren verständigen.

Welche Stellung hat die oder der Vorsitzende des PUA?

Im Prinzip ist die Rolle der oder des Vorsitzenden im PUA nicht wesentlich anders als die Rolle der Vorsitzenden in anderen Ausschüssen des Landtages. Auch die oder der Vorsitzende im PUA hat keine Richterrolle, wie sie etwa der Stellung der vorsitzenden Richterin oder des vorsitzenden Richters im Strafprozess entspricht. Vielmehr geht es um die Leitung der Sitzungen des PUAs, die sich vorrangig nach der GO-PUA bzw. nach der GO-LT und nur ergänzend nach der Strafprozessordnung (StPO) richten. Ein richterliches Element gibt es allerdings insoweit, als der oder dem Vorsitzenden für die Ausschussarbeit eine zentrale Koordinations-, Ausgleichs- und Integrationsfunktion zukommt. In der Praxis ist eine Schutz- bzw. Fürsorgepflicht gegenüber den Zeuginnen und Zeugen besonders wichtig. Deswegen sollte die Leitungsfunktion unparteiisch ausgeübt werden.

SIIZUNGEN DES PUA, BEWEISAUFNABME, ERMITTLUNGSBEAUFTRAGTE

Wie erfolgt die Beweisaufnahme im PUA?

Nach Artikel 27 Abs. 2 Satz 1 NV erhebt der PUA die erforderlichen Beweise, wobei nach Artikel 27 Abs. 6 Satz 2 NV auf die Beweiserhebungen die Vorschriften über den Strafprozess - das sind im Wesentlichen die Vorschriften der StPO und des Gerichtsverfassungsgesetzes - sinngemäß anzuwenden sind, soweit der Landtag durch Gesetz oder Geschäftsordnung nichts anderes bestimmt hat (Artikel 27 Abs. 6 Satz 1 NV). Ein Untersuchungsausschussgesetz wie im Bund oder in anderen Ländern gibt es in Niedersachsen allerdings nicht.

Der PUA kann sich also mit strafprozessualen (Zwangs-)Mitteln Informationen verschaffen und Sachverhalte aufklären. Diese Befugnis stellt auch den grundlegenden Unterschied zu den Befugnissen eines regulären Landtagsausschusses dar, der sich beispielsweise durch Unterrichtungen über Sachverhalte informieren kann. Bei der sinngemäßen Anwendung der strafprozessualen Vorschriften ist der Sinn und Zweck des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens, das – im Unterschied zum Strafprozess – nicht auf die Feststellung individueller Schuld gerichtet ist, zu beachten. Unter Beweiserhebung sind alle Bestimmungen zu verstehen, die die strafprozessuale

Sachverhaltsaufklärung regeln, wozu nicht nur die Vorschriften über die zulässigen Arten von Beweismitteln und deren Verwertung, sondern auch die Regeln über deren Beschaffung und Sicherung zu verstehen sind.

Als Beweismittel eines PUAs kommen in Betracht:

- Sachverständige und Zeugen,
- Aktenvorlage/Urkundsbeweis,
- Augenschein (eher ungewöhnlich).

Die Beweisaufnahme wird durch die Stellung von Beweisanträgen und die Fassung von Beweisbeschlüssen gesteuert. Bei der Beweiserhebung setzt sich das Minderheitenrecht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses fort: Nach Artikel 27 Abs. 2 Satz 2 NV hat der Ausschuss einen Beweis zu erheben, wenn ihn ein Fünftel der Ausschussmitglieder für erforderlich hält. Die Einsetzungsminderheit im PUA kann dadurch also auch einen vom PUA mehrheitlich zu fassenden Beweisbeschluss erzwingen (auch das ist ein sog. Pflichtbeschluss).

In welchen Fällen kann der PUA Sachverständige hören?

Die Erhebung eines Sachverständigenbeweises ist möglich, wenn der PUA (ggf. auf Verlangen der Einsetzungsminderheit) meint, bestimmte Fragen des Untersuchungsauftrages nur mit Hilfe einer oder eines Sachverständigen lösen zu können. Das gilt auch für die Erstattung eines Gutachtens über Rechtsfragen.

Wie läuft die Zeugenbefragung üblicherweise ab?

Das Verfahren der Zeugenbefragung ist in der GO-PUA überhaupt nicht und in der StPO nur teilweise geregelt und daher im Wesentlichen eine Sache der Verständigung im Ausschuss. In der jüngeren Vergangenheit ist folgendes Verfahren praktiziert worden: Die Zeugenbefragung beginnt mit der Belehrung und Vernehmung zur Person durch die Vorsitzende oder den Vorsitzenden (§ 68 StPO). Die Zeugin bzw. der Zeuge erhält dann Gelegenheit, den Sachverhalt von sich aus im Zusammenhang darzustellen (§ 69 Abs. 1 Satz 1 StPO). Dabei soll die Zeugin oder der Zeuge nach Möglichkeit nicht unterbrochen werden. Die Zeugin oder der Zeuge kann dabei zwar auch ergänzende Erklärungen abgeben, um die Aussage einzuordnen. Allgemeine politische Statements, die sich außerhalb des Beweisthemas bewegen, sind jedoch unzulässig. Sodann richtet sich die Reihenfolge der frageberechtigten Fraktionen nach der Fraktionsstärke. Das Recht der ersten Frage wechselt von Zeugin zu Zeugin bzw. von Zeuge zu Zeuge nach Fraktionsstärke. Die fragende Fraktion kann (im Rahmen des Zulässigen) dann beliebig viele Fragen durch beliebig viele Abgeordnete (auch zwischen

den Abgeordneten wechselnd) stellen. Anschließend schließt sich, auf Nachfrage der oder des Vorsitzenden eine zweite, ggf. sogar noch eine dritte Fragerunde an. Zeichnet sich bereits vor Sitzungsbeginn ab, dass Teile der Zeugenbefragung nicht öffentlich oder vertraulich durchzuführen sind, so werden die Fragerunden in den jeweiligen Sitzungsteilen gesondert durchgeführt.

Wer darf bei den Zeugenvernehmungen anwesend sein? Wie ist bei Beauftragten der Landesregierung zu verfahren, die gleichzeitig als Zeuginnen oder Zeugen in Betracht kommen?

Grundsätzlich sind Zeugenvernehmungen als Beweisaufnahmen öffentlich (Artikel 27 Abs. 3 Satz 1 NV). An öffentlichen Sitzungen können Vertreterinnen und der Vertreter der Medien sowie andere Zuhörerinnen und Zuhörer grundsätzlich teilnehmen – die Teilnahme wird ggf. lediglich durch fehlende Platzkapazitäten begrenzt. Öffentlich ist nur die Beweisaufnahme, also die Zeugenvernehmung. Sobald es im PUA zu Geschäftsordnungsdebatten oder sonstigen Diskussionen kommt, gilt Artikel 27 Abs. 3 Satz 2 NV. Der PUA befindet sich dann in einem „Beratungsteil“. Die oder der Vorsitzende hat – ohne dass dazu ein Beschluss des PUAs erforderlich wäre – in diesem Fall die Nichtöffentlichkeit herzustellen und Zuhörerinnen und Zuhörer sowie die Zeugin oder den Zeugen selbst zu bitten, den Sitzungsraum zu verlassen. Eine Ausnahme von der Möglichkeit, an öffentlichen Sitzungen teilzunehmen, gilt auch für Personen, die bereits als Zeuginnen oder Zeugen benannt sind oder für eine spätere Zeugenbenennung und -vernehmung in Betracht kommen. Nach § 58 Abs. 1 StPO sind Zeugen einzeln und in Abwesenheit der später zu hörenden Zeugen zu vernehmen.

Haben Zeuginnen und Zeugen, die zugleich Ministerinnen bzw. Minister und Abgeordnete sind, ein Zeugnisverweigerungsrecht?

Ja, nach Artikel 16 NV, wenn ihnen die Tatsache, über die Beweis erhoben werden soll, in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete anvertraut worden ist (z. B. bei Fraktionssitzungen).

Welche Rechtsgrundlagen bestehen im PUA für die Beiziehung bzw. Vorlage von Akten?

Die Vorlage von Akten der Landesregierung ist für die Arbeit im PUA, insbesondere für die Vorbereitung und Durchführung der Vernehmung von Zeuginnen und Zeugen von elementarer Bedeutung. Das Recht auf Aktenvorlage kann im PUA – je nach Fallkonstellation – auf drei verschiedene rechtliche Grundlagen gestützt werden:

Zum einen ergibt sich das Recht des PUAs, die Vorlage von Akten zu verlangen, unmittelbar aus dem Beweiserhebungsrecht des PUAs (Artikel 27 Abs. 2 Satz 1 NV). Danach erheben die Ausschüsse die erforderlichen Beweise. Die Akten der Landesregierung, aber auch einzelne Dokumente, die sich nicht

in Akten befinden, können vom PUA unmittelbar nach Artikel 27 Abs. 2 Satz 1 NV angefordert werden. Zum anderen ist der PUA auch ein Ausschuss im Sinne des Artikels 24 NV, sodass eine Aktenvorlage im PUA auch nach Artikel 24 Abs. 2 NV verlangt werden kann. Als weitere Rechtsgrundlage für die Aktenvorlage kommt im PUA Artikel 27 Abs. 4 Satz 1 NV in Betracht, wonach Gerichte und Verwaltungsbehörden Rechts- und Amtshilfe zu leisten haben. Hierunter fallen insbesondere Akten, die von niedersächsischen Gerichten oder unmittelbar von niedersächsischen Staatsanwaltschaften angefordert werden (vgl. auch § 474 Abs. 6 StPO). Für die Grenzen der Rechts- und Amtshilfe verweist Artikel 27 Abs. 4 Satz 2 auf Artikel 24 Abs. 3 NV. Danach braucht dem Ersuchen u. a. nicht entsprochen zu werden, wenn bei Bekanntwerden des Inhalts der Akten bzw. der Dokumente das Staatswohl oder die Grundrechte Betroffener verletzt werden könnten.

Kann ein PUA auf E-Mails und sonstige Kommunikationsdaten zugreifen?

Bei Beweisbeschlüssen, die sich auf die Herausgabe von E-Mails und sonstige Kommunikationsdaten (z. B. Einzelverbindungsanzeige) beziehen, stellen sich verschiedene, sehr komplexe rechtliche Fragestellungen. Grundsätzlich gilt, dass die Landesregierung im Rahmen des Untersuchungsauftrages alle Daten übermitteln muss, über die sie verfügen kann und darf: Dies sind grundsätzlich auch die in dienstlichen Ordnern, Konten etc. gespeicherten Dateien einschließlich der darin enthaltenen Einzeldaten. Auch eine Beschlagnahme von Datenträgern und der hierauf gespeicherten Daten kommt in Betracht. Insofern bedürfte es allerdings eines gesonderten Gerichtsbeschlusses.

ABSCHLUSS DER BEWEISAUFNAHME UND BEENDIGUNG DES PUAS

Ein PUA kann durch Ablauf der Wahlperiode (Diskontinuität), durch Auflösung durch das Plenum oder durch Kenntnisnahme des Abschlussberichts durch das Plenum ohne eine Anforderung von Nachbesserungen des Berichts beendet werden. Eine Auflösung des PUAs kann nur durch das Plenum selbst erfolgen, da dieses „Herr des Untersuchungsverfahrens“ ist. Auch die qualifizierte Minderheit allein kann nicht die Auflösung des Untersuchungsausschusses beschließen.

Ist der PUA der Auffassung, dass die Beweisaufnahme abgeschlossen bzw. der Untersuchungsauftrag erfüllt ist, er seine Arbeit beenden und dem Plenum einen Bericht vorlegen möchte, so stellt er zunächst durch Beschluss fest, dass die Arbeit des Ausschusses abgeschlossen und die Zeugenvernehmung beendet ist. Diese Feststellung zum Abschluss der Beweisaufnahme bzw. der Zeugenvernehmung ist wichtig, da ab diesem Zeitpunkt eine falsche Aussage einer Zeugin bzw. eines Zeugen nicht mehr korrigiert werden kann. Ggf. erfolgt danach die Vereidigung von Zeuginnen und Zeugen.

Abschließend erstellt der PUA den Abschlussbericht, der vom Plenum zur Kenntnis genommen wird (Artikel 27 Abs. 5 Satz 1 NV). Der Bericht beschreibt den Gang des Verfahrens, die ermittelten Tatsachen sowie das Ergebnis im Sinne der Untersuchung. Der Beschluss über den Bericht erfolgt mit Mehrheit. Einzelne Mitglieder des PUA, die den Bericht hinsichtlich der ermittelten Tatsachen oder ihrer Bewertung für falsch halten, können ihre Auffassung in einem Zusatz zu dem Bericht (einem „Sondervotum“) darstellen (Artikel 27 Abs. 5 Satz 2 NV). Die Minderheit kann auch einen eigenen Abschlussbericht vorlegen.

Eine inhaltliche Abstimmung im Plenum über den Bericht erfolgt nicht. Vielmehr beschließt das Plenum lediglich, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen.