

Peter Bussjäger/Wilfried Marxer/
Patricia M. Schiess Rütimann

PARLAMENTARISCHE UNTERSUCHUNGSKOMMISSIONEN IN LIECHTENSTEIN, ÖSTERREICH UND DER SCHWEIZ

Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 55 (2016)



LIECHTENSTEIN-INSTITUT



Univ.-Prof. Dr. Peter Bussjäger
Jurist, Forschungsbeauftragter Recht am Liechtenstein-Institut
peter.bussjaeger@liechtenstein-institut.li

Dr. Wilfried Marxer
Politikwissenschaftler, Direktor und Forschungsleiter Politikwissenschaft des Liechtenstein-Instituts
wilfried.marxer@liechtenstein-institut.li

PD Dr. iur. Patricia M. Schiess Rütimann
Juristin, Forschungsbeauftragte Recht am Liechtenstein-Institut
patricia.schiess@liechtenstein-institut.li

Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 55 (2016)
Fachbereiche Recht und Politikwissenschaft

<http://dx.doi.org/10.13091/li-ap-55>

Die Verantwortung für die Arbeitspapiere liegt bei den jeweiligen Autoren.

© Liechtenstein-Institut 2016

Liechtenstein-Institut
Auf dem Kirchhügel
St. Luziweg 2
9487 Bendern
Liechtenstein
T +423 / 373 30 22
F +423 / 373 54 22
info@liechtenstein-institut.li
www.liechtenstein-institut.li

ABSTRACT

Untersuchungsausschüsse werden oft als „schärfstes Schwert des Parlaments“ bezeichnet. Dieses Arbeitspapier führt die parlamentarischen Untersuchungskommissionen einer eingehenden Untersuchung zu. Es vergleicht ihre Ausgestaltung und Arbeitsweise in Liechtenstein, Österreich und der Schweiz. Überdies listet es alle parlamentarischen Untersuchungskommissionen (PUK) auf, welche das liechtensteinische Parlament, der Landtag, je errichtet hat. Sowohl in Liechtenstein als auch in mehreren Schweizer Kantonen wurde in mehreren Fällen mangels Ressourcen auf die Errichtung einer Untersuchungskommission verzichtet. Während das Recht, eine Untersuchungskommission zu errichten, in Liechtenstein als Minderheitenrecht ausgestaltet ist, wird in der Schweiz die Zustimmung durch die Parlamentsmehrheit verlangt. Demgegenüber teilt Liechtenstein mit der Schweiz die Praxis, dass die Kommissionen geschlossen tagen. Anders ist die Regelung in Österreich, zumindest auf Ebene Bund. Dort sind die Verhandlungen der Untersuchungsausschüsse medienöffentlich.

Schlüsselwörter: Liechtenstein, Österreich, Schweiz, Parlament, parlamentarische Untersuchungskommissionen (PUK), Aufsicht, politische Verantwortung, Aktenvorlage, Amtsverschwiegenheit, Vertraulichkeit, Rechtsvergleichung

The parliamentary right to investigate the government is often said to be „the sharpest weapon of parliamentarianism“. This working paper deals with the parliamentary commissions of inquiry. It compares the legal positions in Liechtenstein, Austria and Switzerland. In addition, it lists all the commissions which the Liechtenstein parliament has ever instituted. It appears that in both Liechtenstein and several Swiss cantons, the parliament has foregone the institution of a commission of inquiry on numerous occasions due to lack of resources. Whilst the right to appoint a parliamentary commission of inquiry is a minority right in Liechtenstein, in Switzerland it requires the approval of a majority in parliament. But Liechtenstein does share with Switzerland the provision that the commission's proceedings take place behind closed doors. In Austria, on the other hand, such proceedings are open to the media, least at the federal level.

Keywords: Liechtenstein, Austria, Switzerland, parliament, parliamentary inquiry, supervision, political responsibility, the right of access to relevant documents or files, official secrecy, confidentiality, comparative law

ZUSAMMENFASSUNG

Im November 2015 bestellte der Landtag die Parlamentarische Untersuchungskommission „Liechtensteinische Post AG“. Sie ist die erste PUK seit der PUK zur Landespolizei, welche von 1999 bis 2001 im Amt war.

Dieses Arbeitspapier nimmt die neuerliche, nicht unbestrittene Einsetzung einer PUK zum Anlass, die liechtensteinischen Bestimmungen über die parlamentarischen Untersuchungskommissionen darzustellen und mit der Regelung der Untersuchungsausschüsse in Österreich und der Aufsichtskommissionen in der Schweiz zu vergleichen.

Art. 63bis wurde 1989 in die liechtensteinische Verfassung aufgenommen. Er machte das Recht, eine Untersuchungskommission zu bestellen, zu einem Minderheitenrecht. Die Geschäftsordnung für den Landtag (GOLT) wurde erst 1996 entsprechend angepasst. Die Ausgestaltung und das Verfahren der PUK wird vom Geschäftsverkehrs- und Verwaltungskontrollgesetz (GVVKG) geregelt.

Adressat jeder PUK ist die Regierung. Ihr Verhalten soll mit Blick auf die politische Verantwortlichkeit untersucht werden. Entsprechend muss der Untersuchungsgegenstand der PUK beschränkt sein auf diejenigen Handlungen von Verwaltung und öffentlichen Unternehmen, die von der Regierung mit rechtlichen Mitteln beeinflusst werden können. Neben dem Gegenstand lotet diese Untersuchung auch den Rechtsschutz aus. Während der Auftrag an die PUK durch den StGH nicht überprüft werden kann, erstreckt sich seine Kontrolle sehr wohl auf konkrete Handlungen der PUK, welche Rechte von Auskunftspersonen beschneiden. Näher erläutert wird auch das Recht der Regierung, den Untersuchungen beizuwohnen, Ergänzungsfragen an die Auskunftspersonen zu stellen und Einsicht in Unterlagen zu nehmen.

Die Übersicht über die liechtensteinischen Untersuchungskommissionen zeigt, dass der Landtag zwischen 1989 und 2015 insgesamt fünf PUK eingesetzt hatte, wobei bis zur Einsetzung der PUK betreffend die Liechtensteinische Post AG im Jahre 2015 die PUK zur Liechtensteinischen Landespolizei (1999–2001) die letzte gewesen war. In der Schweiz sieht es ähnlich aus. Den vier zwischen 1964 und 1996 auf Bundesebene eingesetzten PUK folgten keine weiteren. Einerseits, weil sie einer Mehrheit im National- und im Ständerat bedürfen, andererseits, weil ihnen nicht mehr Informationsrechte zukommen als der Geschäftsprüfungsdelegation und der Finanzdelegation (Art. 166 Abs. 1 ParlG) und die Einsetzung einer PUK bereits angehobene Verfahren anderer Kommissionen stoppt (Art. 171 ParlG). Wie in Liechtenstein führen auch die Schweizer PUK von Bund und Kantonen ihre Verfahren hinter verschlossenen Türen durch.

Das Recht der Untersuchungsausschüsse in Österreich im Bund und bei den Ländern ist ebenfalls Gegenstand der vorliegenden Darstellung. Dieses ist durch eine Reihe von Besonderheiten geprägt. Speziell zu erwähnen sind die Medienöffentlichkeit und die Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof auf Bundesebene. Er überprüft nicht nur die Einsetzung des Ausschusses, sondern auch die Verpflichtung, Informationen bereitzustellen oder als Auskunftsperson auszusagen. Ein Blick auf die unterschiedlichen Regelungen in den österreichischen Bundesländern zeigt, dass auch sie immer wieder Anpassungen der Verfahren vornehmen.

Die Darlegung der Regelungen in Liechtenstein, Österreich und der Schweiz ermöglicht einen Vergleich. Er bezieht auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte ein. Wie die nicht zustande gekommenen PUK in Liechtenstein und mehreren Schweizer Kantonen zeigen, hängt es nicht zuletzt von Ressourcen (qualifizierte Mitglieder des Parlaments, die sich zur Verfügung stellen, und finanzielle Mittel für den Beizug von unterstützendem Personal) ab, ob sich ein Parlament für die Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission entscheidet.

INHALTSVERZEICHNIS

VORBEMERKUNG	11
I. EINLEITUNG: BEGRIFFE UND FORSCHUNGSSTAND IN LIECHTENSTEIN	11
II. DIE RECHTSGRUNDLAGEN UND IHRE ENTWICKLUNG IN LIECHTENSTEIN.....	13
A. Verfassung	13
B. Geschäftsordnungen des Landtags (GOLT).....	14
C. Geschäftsverkehrs- und Verwaltungskontrollgesetz (GVVKG)	15
III. DAS UNTERSUCHUNGSRECHT DES LANDTAGES DES FÜRSTENTUMS LIECHTENSTEIN.....	18
A. Adressat und Gegenstand des Untersuchungsrechts.....	18
1. Tätigkeit der Regierung	18
2. Öffentliche Unternehmen als Gegenstand des Untersuchungsrechtes	19
3. Festlegung des Untersuchungsgegenstandes	20
4. Generelle Ausnahmen.....	21
B. Das Untersuchungsrecht als Instrument der parlamentarischen Minderheit.....	21
C. Organisation und Verfahren der Untersuchungskommission	22
1. Einsetzung	22
2. Organisation	24
3. Abläufe	24
4. Berichterstattung	27
5. Diskontinuität.....	27
IV. PARLAMENTARISCHE UNTERSUCHUNGSKOMMISSIONEN IN DER LIECHTENSTEINISCHEN PRAXIS BIS 1988	28
A. Briefmarken-Affäre und Lawena-Kraftwerk (1921)	28
B. Gescheiterte PUK betreffend Wassereinbruch Zivilschutzräume (1985)	29
C. Gescheiterte PUK betreffend Staatsgerichtshof/Kunsthofall (1988)	29
V. VERFASSUNGSÄNDERUNG VON 1989 ZUR ERLEICHTERUNG DER EINSETZUNG VON PARLAMENTARISCHEN UNTERSUCHUNGSKOMMISSIONEN	30
VI. PARLAMENTARISCHE UNTERSUCHUNGSKOMMISSIONEN IN DER LIECHTENSTEINISCHEN PRAXIS NACH 1989	31
A. PUK betreffend Kunsthof- und Staatsgerichtshofaffäre (Dezember 1989 bis März 1991) .	31
B. PUK-Überlegung betreffend Fürst Hans-Adam II. vs. VBI-Präsident Dr. Herbert Wille (1995)	32
C. PUK betreffend Wohnbauförderung (August 1996 bis Dezember 1996).....	32
D. PUK betreffend Liechtensteinische Krankenkasse (September 1997 bis März 2000).....	33
E. PUK betreffend Landespolizei (Dezember 1999 bis September 2001).....	34
F. Landtagskommission betreffend Verwaltungsrat Liechtensteiner Rundfunk – Keine PUK (2006).....	35
G. PUK-Ankündigung betreffend Amtsgeheimnisverletzung (2011).....	36
H. PUK-Ankündigung betreffend Sanierung der Pensionskasse für das Staatspersonal (2012)	37
I. PUK-Ankündigung betreffend Causa Buwog (2012)	37

J.	PUK betreffend Liechtensteinische Post AG (2015).....	37
VII.	PARLAMETARISCHE UNTERSUCHUNGSKOMMISSIONEN IN DER SCHWEIZ.....	40
A.	Die gesetzlichen Grundlagen auf Ebene Bund.....	40
B.	Einsetzung auf Ebene Bund	42
1.	Einsetzung mittels Mehrheitsbeschluss in beiden Kammern	42
2.	Keine Fristen für die Einsetzung.....	43
3.	Keine Regelung für die Fortsetzung am Ende einer Legislaturperiode.....	43
C.	Die bisher auf Ebene Bund eingesetzten PUK	44
D.	Auf Ebene Bund nicht zustande gekommene PUK	45
1.	Übersicht über die nicht zustande gekommenen PUK	45
2.	Verzicht auf eine PUK wegen Untersuchungen durch andere Organe.....	46
E.	PUK als Mittel für besonders aufwendige Fälle, in denen ein politischen Signal gesetzt werden soll.....	47
F.	Der Untersuchungsgegenstand auf Ebene Bund	48
1.	Allgemeines	48
2.	Besondere Herausforderungen für PUK betreffend Vorkommnissen in der Justiz	49
G.	Zwangswise Vorladung und Vorführung von Auskunftspersonen und Zeugen.....	49
H.	Vertraulichkeit	51
I.	Befangenheit.....	52
J.	PUK auf kantonaler und kommunaler Ebene	53
1.	Kanton Bern (Lehrerversicherungskasse und Finanzaffäre)	53
2.	Kanton Basel-Stadt (Pensionskasse)	54
3.	Kanton Zürich (BVK – Vorsorgeeinrichtung der Angestellten des Kantons Zürich, Fall „Carlos“ und Stadt Opfikon).....	54
4.	Kantone Schwyz und Obwalden (Schwyzer Justizaffäre und Obwaldner Justizaffäre)..	55
5.	Kanton Wallis	56
VIII.	UNTERSUCHUNGS-AUSSCHÜSSE IN ÖSTERREICH.....	58
A.	Der Untersuchungsausschuss des Nationalrats seit der B-VG-Novelle BGBl I 101/2014	58
1.	Einsetzung	58
2.	Verfahrens- und Organisationsfragen.....	58
3.	Untersuchungsgegenstand.....	60
4.	Mitwirkung von Behörden, insbesondere Aktenvorlage	61
5.	Geheimhaltung von Informationen.....	62
6.	Die Aufgaben des Verfassungsgerichtshofes	63
B.	Die Regelung für Untersuchungsausschüsse in den Ländern	65
1.	Einsetzung	65
2.	Verfahren	65
3.	Untersuchungsgegenstand.....	67
4.	Mitwirkung von Behörden, insbesondere Aktenvorlage	68
5.	Befassung des Verfassungsgerichtshofes?.....	69
C.	Gesamtschau und Bewertung.....	69

IX. SCHLUSSBEMERKUNGEN	70
A. Unterschiedliche Voraussetzungen für die Errichtung von parlamentarischen Untersuchungskommissionen.....	70
B. Der Untersuchungsgegenstand der parlamentarischen Untersuchungskommissionen	71
C. Öffentlichkeit der Arbeit der Parlamentarischen Untersuchungskommissionen.....	71
D. Parlamentarische Untersuchungskommissionen, an die sich ein Straf- oder Disziplinarverfahren anschliesst	72
E. Evaluation der Ergebnisse der Parlamentarischen Untersuchungskommissionen	73
LITERATUR.....	74

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abkürzung	Titel	Fundstelle (in der jeweils geltenden Fassung)
Abg.	Abgeordnete(r) des Landtags des Fürstentums Liechtenstein	
Abs.	Absatz	
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung	
AHVG	Gesetz vom 14. Dezember 1952 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung	LGBL. 1952 Nr. 29, LR 831.10
Amtl. Bull.	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung	
Art.	Artikel	
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts	
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz	BGBL. Nr. 51/1991
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft	
BGBL.	Bundesgesetzblatt	
BGE	Bundesgerichtsentscheid (Leitentscheid)	
BGer	Urteil des Schweizerischen Bundesgerichts	
Bgld	Burgenland	
BlgNR	Beilage(n) zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrats	
BuA	Bericht und Antrag der Fürstlichen Regierung an den Hohen Landtag	
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999	SR 101
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz (Österreich)	
bzw.	beziehungsweise	
DSG	Datenschutzgesetz	LGBL. 2002 Nr. 55, LR 235.1
DU	Die Unabhängigen (Liechtenstein)	
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte	
EKMR	Europäische Kommission für Menschenrechte	
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention (Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten)	LGBL. 1982 Nr. 60/1, LR 0.101
Erw.	Erwägung	
FBP(L)	Fortschrittliche Bürgerpartei (Liechtenstein)	
FinDel	Finanzdelegation (Schweiz)	
FK-N	Finanzkommission des Nationalrates	
FK-S	Finanzkommission des Ständerates	
FL	Freie Liste (Liechtenstein)	
Fn	Fussnote(n)	
GO-NR	Geschäftsordnungsgesetz 1975 Nationalrat	BGBL. Nr. 302/1979

GOLT	Geschäftsordnung für den Landtag des Fürstentums Liechtenstein vom 19. Dezember 2012	LGBL. 2013 Nr. 9, LR 171.101.1
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation (Schweiz)	
GPK	Geschäftsprüfungskommission	
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates	
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates	
GRN	Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003	SR 171.13
GRS	Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003	SR 171.14
GVVKG	Gesetz vom 12. März 2003 über den Geschäftsverkehr des Landtages mit der Regierung und die Kontrolle der Staatsverwaltung (Geschäftsverkehrs- und Verwaltungskontrollgesetz)	LGBL. 2003 Nr. 108, LR 172.012
Hrsg.	Herausgeber	
IV	Invalidenversicherung	
IVG	Gesetz vom 23. Dezember 1959 über die Invalidenversicherung	LGBL. 1960 Nr. 5, LR 831.20
KonV	Konstitutionelle Verfassung vom 26. September 1862	
Ktn	Kärnten	
LGBL.	Landesgesetzblatt	
LRF	Liechtensteiner Rundfunk	
LTP	Landtagsprotokoll	
LV	Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921	LGBL. 1921 Nr. 15, LR 101
LVG	Gesetz vom 21. April 1922 über die allgemeine Landesverwaltungspflege (die Verwaltungsbehörden und ihre Hilfsorgane, das Verfahren in Verwaltungssachen, das Verwaltungszwangs- und Verwaltungsstrafverfahren)	LGBL. 1922 Nr. 24, LR 172.020
L-VG	Landes-Verfassungsgesetze (der österreichischen Länder)	
Nö	Niederösterreich	
NR	Nationalrat, Mitglied des Nationalrats (Österreich und Schweiz)	
ÖJZ	Österreichische Juristen-Zeitung	
Oö	Oberösterreich	
ÖUSG	Gesetz vom 19. November 2009 über die Steuerung und Überwachung öffentlicher Unternehmen (Öffentliche-Unternehmen-Steuerungs-Gesetz)	LGBL. 2009 Nr. 356, LR 172.017
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz)	SR 171.10
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission	
Rz.	Randziffer(n)	
S.	Seite(n)	
Sbg	Salzburg	
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts	
StGH	Staatsgerichtshof des Fürstentums Liechtenstein, Entscheidung oder Gutachten des StGH	

StGHG	Gesetz vom 27. November 2003 über den Staatsgerichtshof	LGBL. 2004 Nr. 32, 173.10
Stmk	Steiermark	
StPO	Strafprozessordnung	
StR	Ständerat, Mitglied des Ständerates	
StV	Stadtverfassung (Wien)	
v.a.	vor allem	
VfGG	Verfassungsgerichtshofgesetz	BGBL. Nr. 85/1953
VfGH	Verfassungsgerichtshof	
VfSlg	Sammlung der Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes	
vgl.	Vergleiche	
Vlbg	Vorarlberg	
VO-UA	Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse	
VP	Christlich-soziale Volkspartei (Vorgängerin der VU)	
VRG	Gesetz vom 17. Juli 1973 über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (Volksrechtegesetz)	LGBL. 1973 Nr. 50, LR 161
VU	Vaterländische Union (Liechtenstein)	
VwKG	andere Abkürzung für GVVKG	
Wr	Wiener	
z.B.	zum Beispiel	
Ziff.	Ziffer	

VORBEMERKUNG

Anlass für dieses Arbeitspapier bilden Recherchen von Wilfried Marxer zu den Rechtsgrundlagen und zur Praxis von Untersuchungskommissionen in Liechtenstein in Zusammenhang mit einem im November 2015 angekündigten Antrag der DU-Fraktion des liechtensteinischen Landtags auf Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission zur Liechtensteinischen Post AG. Diese Untersuchungskommission wurde vom Landtag am 6. November 2015 eingesetzt. Sie legte dem Landtag am 8. Juni 2016 einen ersten Zwischenbericht vor.

Die Recherchen von Wilfried Marxer und die laufenden Arbeiten an der Kommentierung des Art. 63bis der liechtensteinischen Verfassung durch Peter Bussjäger boten weitere Synergien, die es nahelegten, die Ergebnisse in einer gesonderten Publikation zu veröffentlichen. Um auch einen rechtsvergleichenden Blick zu ermöglichen, haben Peter Bussjäger und Patricia M. Schiess Rütimann die Rechtslage in Österreich respektive der Schweiz wiedergegeben. So wie Wilfried Marxer die liechtensteinischen Untersuchungskommissionen zusammenträgt, nennt Patricia M. Schiess Rütimann die vier eidgenössischen Untersuchungskommissionen und trägt Daten zu mehreren von verschiedenen Kantonen eingesetzten PUK zusammen.

I. EINLEITUNG: BEGRIFFE UND FORSCHUNGSSTAND IN LIECHTENSTEIN

In der politischen und öffentlichen Diskussion werden die Begriffe „Untersuchungskommission“ und „Parlamentarische Untersuchungskommission“ synonym verwendet. Seit der Verfassung von 1921 sind Untersuchungskommissionen des Landtags verfassungsrechtlich zulässig. Sie finden ihr Echo auch in der GOLT (seit 1969) und im GVVKG (seit 1969, damals noch als „Gesetz über die Kontrolle der Staatsverwaltung“)¹. Es handelt sich um Untersuchungskommissionen des Landtags, insofern also um parlamentarische Untersuchungskommissionen. Der häufig verwendete Begriff „Parlamentarische Untersuchungskommission“ oder „PUK“ findet sich allerdings weder in der liechtensteinischen Verfassung noch im Gesetz.

Verfassungsrechtliche Grundlage für Untersuchungskommissionen waren Art. 63 Abs. 3 der Verfassung von 1921 (in der Originalfassung), seit der Volksabstimmung von 1989 ist es Art. 63bis LV (wobei gleichzeitig Art. 63 Abs. 3 LV aufgehoben wurde).

Auf Gesetzesstufe sieht Art. 68 Abs. 1 GOLT (2013) unter den nicht-ständigen Kommissionen die „besonderen Kommissionen“ und die „Untersuchungskommissionen“ vor. Art. 70 GOLT (2013) handelt nochmals spezifisch und ausschliesslich von den Untersuchungskommissionen.²

Art. 21 GVVKG besagt, dass das Kontrollrecht des Landtags „insbesondere“ durch die Geschäftsprüfungskommission erfolgt (Abs. 1), zur Feststellung von Tatsachen sowie zur Abklärung von Verantwortlichkeiten aber auch „Untersuchungskommissionen“ eingesetzt werden können (Abs. 2). In Art. 30 bis Art. 43 folgen weitere Bestimmungen zu „Untersuchungskommissionen“.³

¹ Siehe zu diesen beiden Gesetzen Kapitel II.B und Kapitel II.C.

² Siehe Kapitel II.B.

³ Siehe Kapitel II.C.

Mit der Verfassungsänderung von 1989 wurden Untersuchungskommissionen nicht mehr nur mit Mehrheitsbeschluss des Landtags, sondern mit einem Viertel der Stimmenzahl des Landtags möglich. Damit ist die Untersuchungskommission viel deutlicher ein Minderheitenrecht zur Kontrolle geworden, anstatt nur ein allgemeines Kontrollinstrument des Landtags zu sein.

Die Begriffe „Parlamentarische Untersuchungskommission“ oder „PUK“ tauchen im liechtensteinischen Recht wie erwähnt nicht auf. Die Verwendung dieses Begriffs und der Abkürzung ist vermutlich von entsprechenden Debatten in der Schweiz beeinflusst. Gerade 1989 – zur Zeit der Verfassungsänderung in Liechtenstein – wurde in der Schweiz im Zusammenhang mit dem Rücktritt von Bundesrätin Elisabeth Kopp eine PUK eingesetzt, die den sogenannten Fichenskandal aufdeckte und für ein grosses mediales Echo sorgte.⁴

Die PUK wird in der liechtensteinischen Forschungsliteratur nur spärlich beleuchtet.

Korfmacher (1999) konzentriert sich auf den Landtag zwischen 1922 und 1945. In seiner Arbeit kommt er gelegentlich auf die Kommissionen zu sprechen, wobei in der Untersuchungsperiode die Einsetzung von Kommissionen zur Feststellung von Tatsachen (also Untersuchungskommissionen, obwohl dieser Terminus noch nicht in Verfassung und Gesetz verankert war, sondern erst 1989 eingeführt wurde) an einen Mehrheitsbeschluss des Landtags geknüpft war.⁵ Wichtiger war die Arbeit der Geschäftsprüfungskommission, auf deren Tätigkeit Korfmacher an verschiedenen Stellen eingeht. Die Einsetzung einer Untersuchungskommission wird von Korfmacher nicht erwähnt.

Allgäuer (1989) widmete in seiner Studie, die sich speziell mit der parlamentarischen Kontrolle befasst, der PUK ein eigenes Kapitel.⁶ Allgäuer konnte allerdings nur auf Untersuchungskommissionen gemäss der damaligen Regelung eingehen (Art. 63 Abs. 3 LV in der Fassung von 1921), wonach also eine Untersuchungskommission mit einer Mehrheit im Landtag beschlossen werden musste. Die Neuregelung, wonach ein Viertel der Abgeordneten ausreicht, erfolgte erst mit der FBP-Volksinitiative „Minderheitenrecht auf Kontrolle“ Ende 1989 (Art. 63bis LV; Art. 63 Abs. 3 LV aufgehoben⁷).

Schädler (1989) befasste sich mit dem Thema „Parlamentarische Untersuchungskommission in Liechtenstein im internationalen Vergleich“. Wie Allgäuer gab es zu jenem Zeitpunkt die neue Regelung in der Verfassung noch nicht. Ausserdem waren noch die GOLT von 1969 und das Geschäftsverkehrs- und Verwaltungskontrollgesetz von 1969 in Kraft.

Waschkuhn (1994) widmet der PUK in seiner Monografie über das politische System Liechtensteins ein Kapitel und geht auch an mehreren anderen Stellen auf PUK ein.⁸

⁴ Siehe de.wikipedia.org/wiki/Parlamentarische_Untersuchungskommission. Siehe Kapitel V.C.

⁵ Korfmacher, Landtag, S. 52.

⁶ Allgäuer, Kontrolle, S. 337–349.

⁷ Siehe Kapitel II.A.

⁸ Waschkuhn, System, S. 158–160.

In Becks neuerer Abhandlung über den Landtag (2013) ist der PUK ebenfalls ein Kapitel gewidmet, wenngleich ein nicht sehr umfangreiches.⁹ Beck geht dabei auf die einschlägigen Bestimmungen in der GOLT und der GVVKG ein. Er resümiert, dass der Landtag äusserst selten PUK einsetzt, „seit 2000 gar nie“.¹⁰ Er zitiert den Abg. Wendelin Lampert wie folgt: „Ich denke mir, Parlamentarische Untersuchungskommissionen sind für mich dann wirklich Notlösungen, wenn man sieht, es geht definitiv nicht mehr weiter, man muss dies abklären.“¹¹

Wille (2015) streift das Thema der Untersuchungskommissionen in seinem Werk über die obersten Staatsorgane knapp als Unterkapitel zu den nicht-ständigen Kommissionen.¹²

II. DIE RECHTSGRUNDLAGEN UND IHRE ENTWICKLUNG IN LIECHTENSTEIN

A. Verfassung

Das Kontrollinstrument einer vom Landtag einzusetzenden Untersuchungskommission wurde erst mit der Verfassung von 1921 eingeführt.¹³ Die Konstitutionelle Verfassung von 1862 enthielt noch keine entsprechende Regelung.

Im Originalwortlaut von 1921 lautete Art. 63 LV wie folgt:

„Art. 63

1) Dem Landtage steht das Recht der Kontrolle über die gesamte Staatsverwaltung zu; er übt dieses Recht durch eine von ihm zu wählende Geschäftsprüfungskommission aus.

2) Es bleibt ihm jederzeit unbenommen, von ihm wahrgenommene Mängel oder Missbräuche in der Staatsverwaltung im Wege der Vorstellung oder Beschwerde direkt zur Kenntnis des Landesfürsten zu bringen und ihre Abstellung zu beantragen. Das Ergebnis der hierüber einzuleitenden Untersuchung und die auf Grund derselben getroffene Verfügung ist dem Landtage zu eröffnen.

3) Der Landtag hat das Recht, zur Feststellung von Tatsachen Kommissionen zu bestellen.

4) Der Regierungsvertreter muss gehört werden und ist verpflichtet, Interpellationen der Abgeordneten zu beantworten.“

1989 war eine FBP-Volksinitiative erfolgreich,¹⁴ die Art. 63 Abs. 3 LV aufhob und durch Art. 63bis LV ersetzte.

Auszug aus dem Beschluss betreffend der FBP-Initiative „Minderheitenrecht auf Kontrolle“ (LGBL. 1989 Nr. 64: Verfassungsgesetz vom 3. Dezember 1989 über die Abänderung der Verfassung vom 5. Oktober 1921 [Minderheitenrecht auf Kontrolle]):

I.

Art. 63 Abs. 3 der Verfassung vom 5. Oktober 1921, LGBL. 1921 Nr. 15, wird aufgehoben.

⁹ Beck, Ausgestaltung, S. 296–299.

¹⁰ Beck, Ausgestaltung, S. 299.

¹¹ Beck, Ausgestaltung, S. 298–299.

¹² Wille, Staatsordnung, S. 502–503.

¹³ Schädler, Untersuchungskommission, S. 18.

¹⁴ Siehe dazu sogleich weiter unten.

II.

Die Verfassung vom 5. Oktober 1921, LGBL 1921 Nr. 15, wird wie folgt ergänzt:

Art. 63bis

Der Landtag hat das Recht, Untersuchungskommissionen zu bestellen. Er ist dazu verpflichtet, wenn wenigstens ein Viertel der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten es beantragt.

Die Regierung, nach Kenntnisnahme von dem Bericht über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 1./3. Dezember 1989, wonach sich ergibt:

Zahl der Stimmberechtigten 13 425

Eingegangene Stimmzettel 6 980

Annehmende sind 3 913

Verwerfende sind 2 737

Ungültige Stimmen 29

Leere Stimmen 301

beschliesst:

der Initiativentwurf vom 5. Juni 1989 über die Abänderung von Art. 63 und Ergänzung der Verfassung (Minderheitenrecht auf Kontrolle) wird als vom Volke angenommen erklärt.

B. Geschäftsordnungen des Landtags (GOLT)

Die GOLT widerspiegelt die Regelung in der Verfassung, allerdings mit deutlicher Verspätung. In der GOLT 1863¹⁵ werden Kommissionen nicht im Sinne von Untersuchungskommissionen erwähnt. Es sind nach 1921 – also mit oder nach Inkrafttreten der neuen Verfassung – auch zunächst keine diesbezüglichen Änderungen vorgenommen worden. Die GOLT von 1863 wurde erst 1969 durch eine neue Geschäftsordnung abgelöst.

§ 17 GOLT 1863

„1) Die Versammlung der Abgeordneten wählt, so oft sie es für nötig erachtet, zur Prüfung und Ausarbeitung und zum Bericht über die vorkommenden Geschäftsgegenstände besondere aus 3 bis 5 Mitgliedern bestehende **Kommissionen**. Gesetzesvorschläge, selbstständige Motionen einzelner Landtagsmitglieder und die Landesfürstl. Beratungsgegenstände (Propositionen), welche durch den Regierungs-Kommissär an den Landtag gelangen, müssen in der Regel zur Berichterstattung an eine Kommission verwiesen werden.“

In der GOLT vom 23. Mai 1969¹⁶, welche die GOLT von 1863 ersetzte, wurde nunmehr festgehalten:

§ 50 GOLT 1969

„*Untersuchungskommissionen*

Der Landtag setzt zur Feststellung von Tatsachen **Untersuchungskommissionen** ein.“

¹⁵ LGBL 1863 Nr. 1.

¹⁶ LGBL 1969 Nr. 28.

Die GOLT vom 25. Oktober 1989¹⁷ ersetzte die GOLT von 1969. Der Wortlaut betreffend Untersuchungskommissionen blieb gleich wie 1969:

§ 53

„Untersuchungskommissionen

Der Landtag setzt zur Feststellung von Tatsachen **Untersuchungskommissionen** ein.“

Nach der Verfassungsabstimmung „Minderheitenrecht auf Kontrolle“ von 1989 wurde die GOLT von 1989 in der Frage von Untersuchungskommissionen nicht abgeändert. Erst die neue GOLT vom 11. Dezember 1996¹⁸, welche die GOLT von 1989 ersetzte, führte zu einer Korrektur:

Art. 56 GOLT 1996

„Untersuchungskommissionen

1) Der Landtag kann zur Feststellung von Tatsachen sowie zur Abklärung von Verantwortlichkeiten Untersuchungskommissionen einsetzen.

2) Er ist dazu verpflichtet, **wenn wenigstens ein Viertel** der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten es beantragt.“

In der GOLT vom 19. Dezember 2012¹⁹ wurde Art. 56 GOLT (1996) wortgleich in Art. 70 GOLT (2013) übernommen:

Art. 70

„Untersuchungskommissionen

1) Der Landtag kann zur Feststellung von Tatsachen sowie zur Abklärung von Verantwortlichkeiten Untersuchungskommissionen einsetzen.

2) Er ist dazu verpflichtet, **wenn wenigstens ein Viertel** der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten es beantragt.“

C. Geschäftsverkehrs- und Verwaltungskontrollgesetz (GVVKG)

Für Untersuchungskommissionen relevant ist auch das Gesetz vom 12. März 2003 über den Geschäftsverkehr des Landtages mit der Regierung und die Kontrolle der Staatsverwaltung.²⁰ Ein Vorläufergesetz war erstmals im Jahr 1969 unter dem Titel „Gesetz vom 23. Mai 1969 über die Kontrolle der Staatsverwaltung“²¹ erlassen worden. Art. 7 bis Art. 18 des Gesetzes von 1969 über die Kontrolle der Staatsverwaltung sind – wie der nachfolgende Auszug zeigt – weitgehend identisch mit Art. 30 bis Art. 41 GVVKG (2003).

Auszug aus dem GVVKG (in der gültigen Fassung)²²

Art. 21

Zuständigkeiten

1) Der Landtag übt sein Kontrollrecht insbesondere durch die Geschäftsprüfungskommission aus.

2) Der Landtag kann zur Feststellung von Tatsachen sowie zur Abklärung von Verantwortlichkeiten Untersuchungskommissionen einsetzen.

(...)

¹⁷ LGBL. 1989 Nr. 66.

¹⁸ LGBL. 1997 Nr. 61.

¹⁹ LGBL. 2013 Nr. 9.

²⁰ LGBL. 2003 Nr. 108. Das GVVKG wird bei Beck, Ausgestaltung, Allgäuer, Kontrolle, und Schädler, Untersuchungskommission, mit VwKG abgekürzt.

²¹ LGBL. 1969 Nr. 32.

²² Abänderungen erfolgten mit LGBL. 2008 Nr. 146, LGBL. 2009 Nr. 357, LGBL. 2013 Nr. 8 und LGBL. 2013 Nr. 335.

3. Untersuchungskommissionen

Art. 30

Einsetzung

- 1) Der Landtag kann zur Feststellung von Tatsachen sowie zur Abklärung von Verantwortlichkeiten Untersuchungskommissionen einsetzen. Der Regierung ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.
- 2) Der Auftrag einer Untersuchungskommission ist im Einsetzungsbeschluss genau festzulegen.
- 3) Eine Untersuchungskommission kann mit der Durchführung einzelner Aufgaben Subkommissionen von mindestens zwei Mitgliedern beauftragen, denen im Rahmen ihrer Aufträge die gleichen Befugnisse zustehen wie der Gesamtkommission.

Art. 31

Rechts- und Amtshilfe

Gerichte und Verwaltungsbehörden haben den Untersuchungskommissionen Rechts- und Amtshilfe zu leisten.

Befugnisse

Art. 32

a) *allgemein*

- 1) Jede Untersuchungskommission bestimmt nach Massgabe des Auftrages und dieses Gesetzes die für ihre Ermittlungen erforderlichen verfahrensmässigen Vorkehrungen.
- 2) Sie kann insbesondere gemäss den nachfolgenden Bestimmungen Auskunftspersonen befragen, Zeugen einvernehmen und die Herausgabe von Akten verlangen. Ferner ist sie befugt, Sachverständige beizuziehen und Augenscheine vorzunehmen. Soweit in diesem Gesetz keine besonderen Vorschriften für die Beweiserhebungen enthalten sind, finden die einschlägigen Bestimmungen des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltungspflege und ergänzend der Zivilprozessordnung sinngemäss Anwendung.
- 3) Die wesentlichen verfahrensmässigen Vorgänge, insbesondere Zeugenvernehmungen, sind zu protokollieren.

Art. 33

b) *Herausgabe von Akten*

- 1) Einer Untersuchungskommission sind auf ihr Begehren alle einschlägigen Akten der Staatsverwaltung herauszugeben.
- 2) Personen, die ausserhalb der Staatsverwaltung stehen, haben einer Untersuchungskommission die in ihren Händen befindlichen Akten insoweit herauszugeben, als sie gemäss Art. 34 der Zeugnispflicht unterliegen.

Art. 34

c) *Einholen von Auskünften; Zeugenvernehmung*

- 1) Eine Untersuchungskommission kann von Behörden und Amtsstellen sowie von Behördenmitgliedern, Staatsangestellten und Privatpersonen schriftliche oder mündliche Auskünfte einholen.
- 2) Lässt sich ein Sachverhalt auf andere Weise nicht hinreichend abklären, so kann eine Untersuchungskommission die förmliche Zeugenvernehmung anordnen.
- 3) Jedermann ist zur Ablegung des Zeugnisses verpflichtet. Unzulässigkeit und Verweigerung des Zeugnisses richten sich nach § 320 Ziff. 1 und 2 sowie § 321 der Zivilprozessordnung.

Art. 35

Befragung von Staatsangestellten

- 1) Vor jeder Befragung ist festzustellen, ob sich ein Staatsangestellter als Auskunftsperson, als Zeuge oder als Sachverständiger zu äussern hat.

2) Staatsangestellte sind verpflichtet, einer Untersuchungskommission oder ihren Ausschüssen jede Auskunft über Wahrnehmungen, die sie kraft ihres Amtes oder in Ausübung ihres Dienstes gemacht haben und die sich auf ihre dienstlichen Obliegenheiten beziehen, wahrheitsgemäss zu erteilen sowie die Akten, die den Gegenstand der Befragung betreffen, zu nennen.

Art. 36

Geheimhaltungspflicht

In Bezug auf die von Staatsangestellten gemachten Äusserungen, die nach den gesetzlichen Bestimmungen der Amtsverschwiegenheit unterliegen, sowie in Bezug auf die herausgegebenen, von der Regierung als vertraulich bezeichneten Akten sind die Mitglieder, Sekretäre, Protokollführer, Personen gemäss Art. 34 und 35 sowie allfällig beigezogene Sachverständige einer Untersuchungskommission zur Geheimhaltung verpflichtet.

Rechtliches Gehör

Art. 37

a) *Regierung*

1) Die Regierung hat das Recht, durch einen Vertreter den Befragungen von Auskunftspersonen und Zeugen beizuwohnen und dabei Ergänzungsfragen zu stellen sowie in die herausgegebenen Akten und in die Gutachten, Expertenberichte und Vernehmungsprotokolle Einsicht zu nehmen.

2) Die Regierung kann sich in einem Bericht an den Landtag zum Ergebnis der Untersuchung äussern.

Art. 38

b) *Betroffene*

1) Personen, die durch die Untersuchung in ihren Interessen unmittelbar betroffen sind, steht das in Art. 37 Abs. 1 genannte Recht ebenfalls zu.

2) Die Untersuchungskommission kann ihnen die Anwesenheit bei Befragungen und die Akteneinsicht insoweit verweigern, als es im Interesse der laufenden Untersuchung unerlässlich ist. In diesem Falle kann auf die betreffenden Beweismittel nur abgestellt werden, wenn deren wesentlicher Inhalt den betroffenen Personen mündlich oder schriftlich eröffnet und ihnen Gelegenheit geboten worden ist, sich dazu zu äussern und Gegenbeweismittel zu bezeichnen.

3) Nach Abschluss der Ermittlungen und vor der Berichterstattung an den Landtag ist den Personen, denen gegenüber Vorwürfe erhoben werden, Gelegenheit zu geben, sich dazu vor der Untersuchungskommission zu äussern.

Art. 39

Strafbestimmung

1) Wer im Verfahren vor einer Untersuchungskommission als Zeuge oder als Sachverständiger ein falsches Zeugnis ablegt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft.

2) Wer ohne gesetzlichen Grund die Aussage oder die Herausgabe von Akten verweigert, wird vom Landgericht wegen Vergehen mit Freiheitsstrafe bis zu drei Monaten oder Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen bestraft.

3) Personen, die gemäss Art. 36 zur Verschwiegenheit verpflichtet sind, nicht schon aufgrund ihrer Eigenschaft als Staatsangestellte oder ihrer Beamtung einer gesetzlichen Verschwiegenheitspflicht unterliegen und ein ihnen ausschliesslich in diesem Zusammenhang anvertrautes oder zugänglich gewordenes Geheimnis offenbaren oder verwerten, dessen Offenbarung oder Verwertung geeignet ist, ein öffentliches oder ein berechtigtes privates Interesse zu verletzen, werden mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft, wenn sie ihre Geheimhaltungspflicht verletzen.

Art. 40

Durchführung anderer Verfahren

Die Einsetzung einer Untersuchungskommission hindert die Durchführung anderer rechtlicher Verfahren nicht.

Art. 41

Berichterstattung, Veröffentlichung

1) Die Untersuchungskommission hat nach Abschluss der Untersuchungen dem Landtag Bericht zu erstatten. Der Bericht ist gleichzeitig der Regierung zur Kenntnis zu bringen.

2) Die Untersuchungskommission beschliesst darüber, zu welchem Zeitpunkt ihr Bericht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird. Wenn die Kommission keinen diesbezüglichen Beschluss fasst, wird der Bericht gleichzeitig mit dessen Übermittlung an die Regierung öffentlich.

III. DAS UNTERSUCHUNGSRECHT DES LANDTAGES DES FÜRSTENTUMS LIECHTENSTEIN²³

A. Adressat und Gegenstand des Untersuchungsrechts

1. Tätigkeit der Regierung

Adressat des parlamentarischen Untersuchungsrechtes ist, wie die parlamentarische Kontrolle überhaupt,²⁴ die Regierung. Ihr Verhalten bzw. das ihrer Mitglieder soll im Hinblick auf ihre politische Verantwortlichkeit untersucht werden.²⁵ Daraus ergibt sich, dass die Regierung nur für solche Vorgänge verantwortlich gemacht werden kann, die sie selbst mit rechtlichen Instrumenten beeinflussen konnte.

Das bedeutet: Soweit die Regierung bzw. ihre Mitglieder durch Verordnungen, Weisungen, verbindliche Instruktionen und dergleichen das Verhalten der Organe der Verwaltung steuern kann, soweit können ihre Handlungen und Unterlassungen vom Landtag untersucht werden. Zu dieser der Kontrolle im Rahmen einer Untersuchungskommission unterworfenen Regierungstätigkeit zählen:

- Die gesamte hoheitliche Tätigkeit der Regierung und der ihr nachgeordneten Ämter, etwa hinsichtlich der ausserpolitischen Beziehungen, der Erlassung von rechtssetzenden Akten wie Verordnungen, der Entscheidung im Rahmen individueller Verwaltungsakte wie Verfügungen, die Organisation der Staatsverwaltung und der Personaleinsatz in der Staatsverwaltung. Dies schliesst auch die Aufsicht der Regierung über die Gemeinden mit ein.
- Die Tätigkeit der Regierung und ihrer nachgeordneten Ämter, wo sie die Kompetenz zum privatrechtlichen Handeln haben. Darunter sind insbesondere Vorgänge wie Auftragsvergaben für die Ausstattung der Amtsgebäude, den Bau von Strassen und anderen Einrichtungen der Infrastruktur oder für den Erwerb und Verkauf von Liegenschaften zu verstehen.

²³ Abschnitt III. folgt weitgehend Bussjäger, Art. 63bis LV Kapitel II. und III., in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Benden 2016, www.verfassung.li.

²⁴ Siehe Bussjäger, Art. 63 LV Kapitel II.B.

²⁵ Genau so umschreibt es auch der EGMR (EGMR, 18. Februar 2016, Rywin v. Polen, nos. 6091/06, 4047/07 und 4070/07, § 100): „Les commissions d’enquête parlementaires ont généralement pour mission de contrôler l’activité du gouvernement ou des administrations publiques, et de faciliter la fonction législative des assemblées élues en recueillant des données utiles pour la création de règles nouvelles et en vérifiant si la législation en vigueur s’applique comme prévu.“

2. Öffentliche Unternehmen als Gegenstand des Untersuchungsrechtes

Zahlreiche öffentliche Aufgaben werden heute von Unternehmen des privaten wie auch des öffentlichen Rechts ausgeführt, die gänzlich oder teilweise im Eigentum des Staates stehen.

Die Tätigkeit privatrechtlich konstituierter Unternehmen zählt nicht zur Staatsverwaltung und kann grundsätzlich nicht zum Gegenstand einer Untersuchung des Landtages gemacht werden. Untersucht werden darf jedoch das hoheitliche Handeln der privatrechtlichen Unternehmen. Ebenfalls untersucht werden darf der Einfluss der Regierung in (z.B. als Aktionär) und auf das Unternehmen.²⁶

Derartige öffentliche Unternehmungen können sowohl in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft²⁷ als auch in der Form einer Anstalt²⁸ oder einer Stiftung auftreten.²⁹

Öffentliche Unternehmen können allerdings auch als Körperschaften öffentlichen Rechts organisiert sein, wie etwa die Liechtensteinische Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV),³⁰ die Liechtensteinische Invalidenversicherung (IV)³¹ oder die Liechtensteinische Alters- und Krankenhilfe (LAK).³² Für sie gelten ähnliche Grundsätze wie bei privatrechtlich organisierten öffentlichen Unternehmen: Zu untersuchen ist das Handeln der Regierung, weil es um ihre Verantwortlichkeit geht; aber nur insoweit als die Regierung rechtlich zulässigerweise handeln darf, besteht ein Untersuchungsrecht des Landtages. Die gesetzlichen Regelungen wie das ÖUSG³³ oder Spezialnormen wie das AHVG und IVG erlauben der Regierung eine höchst unterschiedlich weit gehende Einflussnahme auf diese öffentlich-rechtlich konstituierten Unternehmen. Die Regierung kann vom Landtag für die Vornahme oder Unterlassung solcher Einflussnahmen verantwortlich gemacht werden, aber eben nur in dem Rahmen, in welchem eine solche Einflussnahme rechtlich zulässig ist.

Kein Untersuchungsrecht des Landtages besteht hingegen gegenüber Entscheidungen der AHV und der IV über die Gewährung oder Nichtgewährung einer Leistung im Einzelfall, da der Regierung in diesem, die einzelnen Versicherten unmittelbar betreffenden Bereich keinerlei Kompetenzen zukommen.

Ähnliches gilt hinsichtlich der Finanzmarktaufsichtsbehörde, die gemäss Art. 2 FMA-Gesetz als selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit eingerichtet ist und die gemäss Art. 3 in der Ausübung ihrer Tätigkeit unabhängig und an keine Weisungen gebunden ist.³⁴

²⁶ Dazu näher Bussjäger, Art. 63 LV Kapitel II.B.

²⁷ Etwa die Liechtensteinische Post AG oder die Liechtensteinische Landesbank.

²⁸ Etwa die Liechtenstein Bus Anstalt.

²⁹ Vgl. die instruktive, wenngleich nicht mehr auf aktuellem Stand befindliche Aufzählung des Beteiligungsportefeuille des Landes in BuA 2009 Nr. 53 betreffend das ÖUSG.

³⁰ Gemäss Art. 1 Abs. 1 AHVG ist die Liechtensteinische AHV als eine selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts eingerichtet.

³¹ Gemäss Art. 1 Abs. 1 IVG ist die Liechtensteinische Invalidenversicherung als selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts eingerichtet.

³² Gemäss Art. 1 LAKG ist die Liechtensteinische Alters- und Krankenhilfe eine selbständige Stiftung des öffentlichen Rechts.

³³ LR 172.17.

³⁴ LGBI. 2004 Nr. 175, LR 952.3.

3. Festlegung des Untersuchungsgegenstandes

Der Untersuchungsgegenstand (in der Terminologie des Art. 31 Abs. 2 GVVKG: des „Auftrages“ an die Untersuchungskommission) ist durch den Landtagsbeschluss über die Einsetzung der Untersuchungskommission genau abzugrenzen.³⁵

Der präzisen Abgrenzung des Auftrages (in der Praxis handelt es sich jeweils um Fragen, welche die Untersuchungskommission beantworten soll), kommt auch deshalb besondere Bedeutung zu, weil die Verfassung keine gerichtliche Kontrolle hinsichtlich der Zulässigkeit dieses Auftrages an die Untersuchungskommission wie auch der Handlungen der Untersuchungskommission vorsieht.

In Österreich wurde vor diesem Hintergrund in der Lehre die völlig übereinstimmende Auffassung vertreten, dass mangels einer gerichtlichen Kontrolle sämtliche Handlungen eines Untersuchungsausschusses, der die von der Verfassung gesetzten Grenzen des Untersuchungsrechtes des Parlaments überschreitet, absolut nichtig und unbeachtlich sind.³⁶

Vor diesem Hintergrund lässt sich fragen, ob die Verfassungsrechtslage in Liechtenstein ähnlich zu interpretieren ist. Zwar besteht, wie dargestellt, keine explizite Prüfungsbefugnis des Staatsgerichtshofes von Akten einer Untersuchungskommission, allerdings hat der Staatsgerichtshof auch schon einen blossen Landtagsbeschluss als Akt der öffentlichen Gewalt im Sinne des Art. 15 Abs. 1 StGHG interpretiert und Individualbeschwerden davon betroffener Personen an den Staatsgerichtshof zugelassen.³⁷

Bestünde ein wirksames Instrument der Abhilfe gegen eventuell rechtswidrige Aufträge an die Untersuchungskommission, wäre die Frage zu stellen, ob solche tatsächlich von vornherein nichtig sein können. Vielmehr wäre es dann dem Staatsgerichtshof überantwortet, darüber zu urteilen und den Auftrag gegebenenfalls aufzuheben. Dies hätte freilich massive Konsequenzen für das System der Gewaltenteilung in Liechtenstein. In StGH 2005/97, Erw. 1.1 betont der Staatsgerichtshof denn auch, dass „gerichtsfreie Hoheitsakte, Regierungsakte und politische Akte der obersten Staatsorgane aus Rücksicht auf die Gewaltenteilung und die fehlende Kompetenz des Staatsgerichtshofs, politische Entscheidungen zu fällen“ von seiner Kontrolle ausgenommen sind.

Es wird daher zu differenzieren sein: Der Staatsgerichtshof hat jedenfalls keine Befugnis, den Beschluss des Landtages über die Einsetzung und den Auftrag an die Untersuchungskommission wie einen Gesetzgebungsakt im Rahmen einer Normenkontrolle zu überprüfen und gegebenenfalls aufzuheben. Ein privater Rechtsträger hingegen, der durch irgendeine Handlung der Untersuchungskommission, etwa durch das Verlangen, Akten herauszugeben oder durch eine Vorladung als Zeuge vor die Kommission, eine Verletzung in seinen verfassungsmässig gewährleisteten Rechten behauptet, kann hingegen gemäss Art. 15 Abs. 1 StGHG Individualbeschwerde vor dem

³⁵ Wille, Staatsordnung, S. 502.

³⁶ Lienbacher, Untersuchungsausschüsse, S. 331 f.; Kahl, Untersuchungsausschüsse, S. 123; Janko, Rechtsträger, S. 89. Zu beachten ist allerdings, dass durch die mit der Novelle BGBl. I 102/2014 geschaffene Verfassungsrechtslage, die eine Anfechtung bestimmter Handlungen eines Untersuchungsausschusses beim VfGH ermöglicht, möglicherweise eine Änderung dieser Rechtsposition induziert wird.

³⁷ Siehe StGH 2005/97, Erw. 1 und 2. Im konkreten Fall ging es um die Abberufung zweier Verwaltungsräte des liechtensteinischen Rundfunks durch den Landtag.

Staatsgerichtshof erheben. Eine solche Verletzung kann etwa dann vorliegen, wenn die Untersuchungskommission die ihr von der Verfassung gezogenen Grenzen ihres Wirkungsbereiches überschreitet, also beispielsweise Vorkommnisse prüft, auf welche die Regierung keine rechtliche Einflussmöglichkeit hat. Regierungsmitglieder oder Staatsangestellte, die von der Untersuchungskommission zu Angelegenheiten ihrer amtlichen Tätigkeit befragt werden, werden dagegen in aller Regel keine Verletzung verfassungsmässig gewährleisteter Rechte geltend machen können.

4. Generelle Ausnahmen

Vom Untersuchungsrecht des Landtages ausgenommen sind entsprechend Art. 63 Abs. 1 dritter Satz LV die Rechtsprechung und die Tätigkeit des Landesfürsten.

Dies ergibt sich schon daraus, dass das Untersuchungsrecht gemäss Art. 63bis LV nicht weiter reichen kann, als die Kontrollrechte des Landtages bestehen. Hingegen besteht hinsichtlich der Justizverwaltung, wiederum im Einklang mit Art. 63 Abs. 1 erster Satz LV, sehr wohl ein Untersuchungsrecht des Landtages.³⁸

Konkret könnte der Landtag daher die Frage der Ausstattung der liechtensteinischen Gerichte mit Personal sowie Sachmitteln, für welche die Regierung die Verantwortung trägt, einer Untersuchung unterziehen, nicht aber das Handeln und Unterlassen der Richter.³⁹

Aus dem Umstand, dass Rechtsträger mit öffentlicher Beteiligung nur in sehr eingeschränktem Umfang dem Untersuchungsrecht des Landtages unterliegen, folgt, dass das Handeln Privater, wenn keine Verbindung zu staatlichem Handeln besteht (etwa durch einen öffentlichen Leistungsauftrag, eine Subventionierung oder ähnliches), unabhängig davon, ob es sich um natürliche oder juristische Personen handelt, der Kontrolle durch eine Untersuchungskommission generell entzogen bleibt.⁴⁰ Dies gilt auch dann, wenn das private Handeln von Regierungsmitgliedern untersucht werden soll, solange kein unmittelbarer Zusammenhang mit ihrer politischen Tätigkeit besteht.⁴¹

B. Das Untersuchungsrecht als Instrument der parlamentarischen Minderheit

Art. 63bis LV verankert das Untersuchungsrecht als Minderheitenrecht, indem bereits ein Viertel der Abgeordneten die Einsetzung einer Untersuchungskommission verlangen kann. Der Wortlaut des Art. 63bis zweiter Satz LV ist insoweit völlig eindeutig, als er eine Verpflichtung des Landtages statuiert, auf einen Antrag hin eine Untersuchungskommission einzusetzen.

³⁸ Vgl. Wille, Staatsordnung, S. 533 f.

³⁹ Zum Praxisbeispiel der Untersuchungskommission in der sogenannten „Staatsgerichtshofaffäre“ siehe unter Kapitel VI.A.

⁴⁰ Vgl. Graf/Theler/von Wyss-Schwager, ParlG-Komm, Art. 163 N 22, hinsichtlich einer Untersuchungskommission betreffend die UBS.

⁴¹ Wie schwierig die Abgrenzung in einem solchen Fall sein kann, zeigt sich am Beispiel des ehemaligen Landeshauptmannes von Kärnten, als seine im Jahre 2002 zum damaligen irakischen Diktator Saddam Hussein gemachten Reisen zum Gegenstand eines Untersuchungsausschusses des Kärntner Landtages wurden. Der Landeshauptmann berief sich darauf, dass es sich um eine private Reise gehandelt habe und die Untersuchungstätigkeit des Landtages daher nichtig sei. Tatsächlich zeigt sich aber an diesem Beispiel, dass ein Treffen etwa des Regierungschefs mit Regierungsmitgliedern ausländischer Staaten wohl nie ausschliesslich privat sein kann, wohl aber seine Urlaubsreise mit seiner Familie.

Umgekehrt bedeutet dies aber auch, dass der Antrag der qualifizierten Minderheit von einem Viertel, also von mindestens sieben der 25 Abgeordneten, noch nicht auf der Stelle zur Konstituierung der Untersuchungskommission führt, sondern dass der Landtag eine solche erst einsetzen muss. In diesem Sinne spricht Art. 30 Abs. 2 GVVKG von einem Einsetzungsbeschluss, den der Landtag zu fassen hat.

Die – freilich durch das Vorliegen eines entsprechend unterstützten Antrags gebundene – Entscheidungskompetenz über die Einsetzung verbleibt beim Landtag. Die Landtagsmehrheit könnte demnach dadurch, dass sie es unterlässt, dem Verlangen Rechnung zu tragen, die Einsetzung einer Untersuchungskommission verhindern, freilich um den Preis eines gravierenden Verfassungsbruchs.

Die Verfassung gibt im Übrigen keine Schranken vor, was die Zahl der möglichen Untersuchungskommissionen betrifft. Der Umstand, dass die administrative Abwicklung einer Untersuchungskommission für ein Milizparlament eine besondere Herausforderung darstellt, darf nicht vernachlässigt werden. Auch wenn es rechtlich möglich wäre, dass sogar mehrere Untersuchungskommissionen gleichzeitig tagen, dürfte es in der Praxis schwierig, wenn nicht unmöglich sein, mehrere Untersuchungskommissionen innerhalb eines Jahres abzuwickeln.

Auch inhaltliche Schranken etwa der Art, dass die Vorgänge, die untersucht werden sollen, von grosser Tragweite sein müssen und einer besonderen Klärung bedürfen, bestehen nicht.⁴² Es obliegt vielmehr dem politischen Ermessen der qualifizierten Minderheit des Landtages, welche Vorgänge sie untersucht wissen will.

In welcher Form die Abgeordneten das Verlangen zu stellen haben, wird weder von der Verfassung noch der GVVKG oder der GOLT näher determiniert. Es gelten daher die allgemeinen für Anträge im Landtag vorgesehenen Bestimmungen. Das Verlangen ist, wenn es für die Landtagsmehrheit bindend sein soll, demnach entsprechend Art. 38 Abs. 1 GOLT schriftlich einzubringen und muss mit den Unterschriften von mindestens sieben Abgeordneten versehen sein. Unterschriften von stellvertretenden Abgeordneten zählen gemäss Art. 38 Abs. 3 GOLT nicht.

Wird diese Zahl nicht erreicht, bedeutet dies freilich nicht, dass ein Antrag auf Einsetzung einer Untersuchungskommission im Landtag nicht zu behandeln wäre: Schliesslich müssen parlamentarische Eingänge gemäss Art. 38 Abs. 2 GOLT lediglich von mindestens einem Mitglied des Landtages unterschrieben sein. Rechtsfolge eines Antrages, der von weniger als sieben Abgeordneten unterschrieben ist, ist freilich, dass der Landtag nur dann verpflichtet ist, eine Untersuchungskommission einzusetzen, wenn in der Landtagssitzung zumindest sieben Abgeordnete den Antrag unterstützen.

C. Organisation und Verfahren der Untersuchungskommission

1. Einsetzung

Art. 30 Abs. 1 GVVKG bestimmt, dass der Landtag zur Feststellung von Tatsachen sowie zur Abklärung von Verantwortlichkeiten Untersuchungskommissionen einsetzen kann.

⁴² So aber Art. 163 ParlG in der Schweiz.

Mit der unklaren und missverständlichen Wendung „Feststellung von Tatsachen sowie zur Abklärung von Verantwortlichkeiten“ wird zum Teil auf die frühere Formulierung des „Untersuchungsrechtes“ in Art. 63 Abs. 1 LV Bezug genommen. Unklar ist die verwendete Begrifflichkeit deshalb, weil es beim Untersuchungsrecht zum einen um die Abklärung von vermuteten Missständen in der Staatsverwaltung geht, zum anderen um die Abklärung von Verantwortlichkeiten der Regierung. Missverständlich ist die Formulierung, weil die Untersuchungskommission kein Gericht ist, welches rechtskräftig Tatsachen feststellen und das Vorliegen einer Verantwortung verbindlich bestätigen kann.⁴³ Es gibt lediglich einen – nicht zwangsläufig von allen Mitgliedern der Kommission getragenen – Bericht der Untersuchungskommission, der im Landtag diskutiert wird. Welche Konsequenzen daraus gezogen werden, bleibt die Entscheidung des Landtages selbst. Insbesondere könnte er der Regierung oder einem Mitglied der Regierung das Vertrauen entziehen (Art. 80 LV).

Art. 30 Abs. 1 zweiter Satz GVVKG bestimmt weiter, dass der Regierung Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist.⁴⁴ Nachdem Art. 37 GVVKG eine Sonderbestimmung für das rechtliche Gehör der Regierung während laufender Untersuchungskommission enthält, kann die Regelung in Art. 30 Abs. 1 zweiter Satz GVVKG nur so verstanden werden, dass diese Gelegenheit zur Stellungnahme vor Fassung des Einsetzungsbeschlusses des Landtages zu gewähren ist. Dies gilt auch dann, wenn der Landtag, weil ein qualifiziertes Verlangen nach Einsetzung einer Untersuchungskommission vorliegt, verpflichtet ist, eine Untersuchungskommission einzusetzen. Die Stellungnahme der Regierung soll es nämlich ermöglichen, den Auftrag der Untersuchungskommission zu präzisieren (Art. 30 Abs. 2 GVVKG).

Die Unterlassung der Anhörung der Regierung kann bewirken, dass der Beschluss über die Einsetzung der Untersuchungskommission rechtswidrig zustande gekommen ist.

In der Praxis können sich schwierige Fragen stellen, wenn der Auftrag an die Untersuchungskommission im Einsetzungsbeschluss des Landtages nicht der von der qualifizierten Landtagsminderheit beantragten Formulierung entspricht. Die Landtagsmehrheit darf nicht aus parteipolitischen Rücksichten eine bestimmte Formulierung des Untersuchungsgegenstandes wählen, sondern muss die verfassungsrechtlich gezogenen Grenzen des Untersuchungsrechtes, also insbesondere, ob der untersuchte Vorgang dem Bereich der Staatsverwaltung zugeordnet werden kann, wahren.

In einem Streitfall wird man wohl dem Minderheitenrecht den Vorrang einzuräumen haben: Der Landtag wäre also, sofern sich im Verhandlungsweg mit der den Antrag stellenden Minderheit keine andere Lösung finden lässt, gehalten, den Auftrag an die Untersuchungskommission in der verlangten Formulierung zu beschliessen. Das Resultat wäre freilich nach der weiter oben vertretenen Auffassung (siehe Kapitel B) die absolute Nichtigkeit des Auftrages, sofern er die verfassungsrechtlichen Grenzen des Untersuchungsrechtes des Landtages überschreitet.

⁴³ Nach Pappermann, Regierung, S. 114, soll aber gerade dadurch klargestellt werden, dass nicht gegen das Gewaltentrennungsprinzip verstossen werden soll, weil die Kommissionen keine prozessähnlichen Entscheidungen treffen können, sondern eben nur „Tatsachen feststellen“. Aber auch Pappermann räumt ein, dass die Feststellung von Tatsachen gerichtsähnlicher Natur ist.

⁴⁴ Siehe auch Wille, Staatsordnung, S. 502.

Der Einsetzungsbeschluss steckt den Rahmen der weiteren Tätigkeit der Untersuchungskommission ab. Die Kommission selbst darf den Auftrag nicht überschreiten und hat ihn auszuführen. Der Landtag hat allerdings die Möglichkeit, den Beschluss in jede Richtung abzuändern. Er darf jedoch nicht so weit gehen, dadurch den von der dazu berechtigten qualifizierten Minderheit eingebrachten Antrag zu unterlaufen.

2. Organisation

Über die Zusammensetzung der Untersuchungskommission treffen weder das GVVKG noch die GOLT spezifische Regelungen. Dies bedeutet, dass die allgemeinen Vorschriften des Art. 71 Abs. 1 erster Satz GOLT hinsichtlich der Mitgliederzahl von Kommissionen gelten. Demnach bestehen Kommissionen aus drei oder fünf Mitgliedern. Gemäss Art. 71 Abs. 4 GOLT hat jede in Fraktionsstärke im Landtag vertretene Partei das Recht, in den Kommissionen, also auch in der Untersuchungskommission, vertreten zu sein.

Wenn, wie in der Legislaturperiode 2013–2017, dem Landtag vier Fraktionen angehören, muss eine Untersuchungskommission zwangsläufig aus fünf Mitgliedern bestehen.

Die Wahl des Vorsitzenden erfolgt gemäss Art. 71 Abs. 4 GOLT durch den Landtag. Wird der Landtagspräsident in eine Kommission gewählt, führt er den Vorsitz von Amts wegen. In der allgemeinen parlamentarischen Praxis wird der Vorsitz in einem Untersuchungsausschuss häufig an einen Vertreter einer Oppositionspartei übertragen.⁴⁵ Dem ist die Praxis in Liechtenstein bisher nicht gefolgt, da der Vorsitz – bis zur PUK betreffend Liechtensteinische Post AG⁴⁶ – regelmässig von der Mehrheitsfraktion gestellt wurde.⁴⁷

3. Abläufe

Das GVVKG trifft einige Sonderbestimmungen, die das Verfahren der Untersuchungskommission – eher rudimentär – regeln. Demnach kann die Untersuchungskommission Subkommissionen einsetzen, denen im Rahmen ihrer Aufträge die gleichen Befugnisse zustehen wie der Gesamtkommission (Art. 30 Abs. 3 GVVKG).

Dies ist bemerkenswert, erwähnt doch die GOLT an keiner Stelle die Möglichkeit, eine Subkommission einzusetzen. Trotz des Umstandes, dass auch die Verfassung über dieses Instrument schweigt, wird man dem Gesetzgeber die Kompetenz, Subkommissionen zu Landtagskommissionen vorzusehen, zugestehen können.

Ausser in Art. 30 Abs. 3 wird der Begriff der Subkommission noch in Art. 22 Abs. 2 GVVKG verwendet, wonach die Geschäftsprüfungskommission Subkommissionen von mindestens zwei Mit-

⁴⁵ Gemäss Art. 66 Abs. 6 VlbG. LV ist dies insoweit ausdrücklich verfassungsrechtlich positiviert, als dann, wenn der Untersuchungsausschuss auf Verlangen von wenigstens drei Abgeordneten einer im Landtag vertretenen Partei eingesetzt wurde, der Obmann auf Vorschlag dieser Partei nach Anhörung des erweiterten Landtagspräsidiums zu wählen ist.

⁴⁶ Zum Vorsitzenden der PUK betreffend Liechtensteinische Post AG wurde Erich Hasler (DU) gewählt: LTP 2015, S. 2425 (Sitzung vom 6. November 2015).

⁴⁷ Diese Information beruht auf einer Erhebung von Wilfried Marxer, Liechtenstein-Institut.

gliedern bilden kann. Die Intention dieser Bestimmungen liegt darin, die Geschäftsprüfungskommission wie die Untersuchungskommission dadurch zu entlasten, dass sie aufwendige Untersuchungstätigkeiten an diese Subkommissionen delegieren.

Auch hinsichtlich der Untersuchungskommission wird man davon auszugehen haben, dass eine Subkommission wie bei der Geschäftsprüfungskommission mindestens zwei Mitglieder aufweisen muss, da eine Kommission begrifflich eine Mehrzahl von Personen voraussetzt.

Weiters wird die Subkommission aus Mitgliedern der Untersuchungskommission selbst bestellt sein müssen, wodurch freilich die Entlastungsmöglichkeiten der Kommissionsmitglieder deutlich eingeschränkt sind.

Zum Verfahren wird in Art. 32 Abs. 1 GVVKG bestimmt, dass jede Untersuchungskommission nach Massgabe des Auftrages und des GVVKG die für ihre Ermittlungen erforderlichen verfahrensmässigen Vorkehrungen bestimmt. Es ist damit weitgehend ins Ermessen der Kommission gestellt, wie sie ihre Arbeiten strukturiert und welches Procedere sie festlegt.

Hinsichtlich der Befugnisse bestimmt Art. 32 Abs. 2 GVVKG, dass die Untersuchungskommission befugt ist, Auskunftspersonen zu befragen, Zeugen einzuvernehmen und die Herausgabe von Akten zu verlangen. Ferner ist sie befugt, Sachverständige beizuziehen und Augenscheine vorzunehmen. Soweit in diesem Gesetz keine besonderen Vorschriften für die Beweiserhebungen enthalten sind, finden die einschlägigen Bestimmungen des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltungspflege (LVG) und ergänzend der Zivilprozessordnung sinngemäss Anwendung. Die erforderlichen finanziellen Mittel müssen, sofern der Voranschlag des Landtages dafür keine Vorsorge getroffen hat, vom Landtag zur Verfügung gestellt werden.

Gerichte und Verwaltungsbehörden haben den Untersuchungskommissionen Rechts- und Amtshilfe zu leisten (Art. 31 GVVKG). Dies muss auch dann erfolgen, wenn parallel zu den Untersuchungen der Kommission Verfahren der Gerichte oder der Staatsanwaltschaft laufen und unabhängig davon, ob die von den Untersuchungen Betroffenen in diesen Verfahren gehört worden waren oder nicht.

Gemäss Art. 33 Abs. 1 GVVKG sind einer Untersuchungskommission auf ihr Begehren alle einschlägigen Akten der Staatsverwaltung herauszugeben. Personen, die ausserhalb der Staatsverwaltung stehen, haben einer Untersuchungskommission die in ihren Händen befindlichen Akten insoweit herauszugeben, als sie gemäss Art. 34 GVVKG der Zeugnispflicht unterliegen (Art. 33 Abs. 2 GVVKG).

Die Bestimmungen müssen verfassungskonform interpretiert werden: Akten sind nur so weit herauszugeben, als sie vom Auftrag der Untersuchungskommission erfasst sind und darüber hinaus der Auftrag der Untersuchungskommission seine verfassungsrechtlichen Grenzen nicht überschreitet. Dasselbe gilt für Personen ausserhalb der Staatsverwaltung. Selbst dann, wenn sie als Zeugen geladen sind, haben sie die Akten nur so weit herauszugeben, als dies vom Auftrag der Untersuchungskommission gedeckt ist und soweit der Auftrag die verfassungsrechtlichen Grenzen der Untersuchungskommission nicht überschreitet. Eine solche verfassungskonforme Verpflichtung kann beispielsweise bei ehemaligen Regierungsmitgliedern bestehen, deren Handlungen von der Untersuchungskommission geprüft werden.

Für die Zeugenvernehmung und die Einholung von Auskünften (Art. 34 und 35 GVVKG) gilt nichts anderes.

Art. 34 Abs. 2 GVVKG erlaubt auch die Vorführung eines Zeugen vor der Untersuchungskommission. Für die Aussage gelten dieselben Regeln wie vor Gericht oder einer Verwaltungsbehörde, nämlich die Wahrheitspflicht (Art. 34 Abs. 3 GVVKG). Die Wahrheitspflicht vor der Untersuchungskommission steht gemäss Art. 39 GVVKG unter gerichtlicher Strafdrohung. Die Strafdrohung erfasst aber auch die Verweigerung der Herausgabe von Akten ohne gesetzlichen Grund (Art. 39 Abs. 2 GVVKG), was die Betroffenen vor mitunter schwierig zu bewältigende Abwägungsfragen stellt.

Art. 36 GVVKG statuiert eine allgemeine Geheimhaltungspflicht der Mitglieder, Sekretäre, Protokollführer und Auskunftspersonen sowie Sachverständigen in Bezug auf solche Äusserungen vor der Untersuchungskommission, die der Amtsverschwiegenheit unterliegen. In diesem Zusammenhang ist auf die Geheimhaltungspflichten im Rahmen parlamentarischer Kontrolle hinzuweisen:⁴⁸ Die Auskunftspflicht gegenüber der Untersuchungskommission entbindet nicht automatisch von entgegenstehenden Verschwiegenheitspflichten etwa aufgrund des Datenschutzes. Dies bedeutet, dass das grundsätzlich zur Auskunft verpflichtete Organ bei personenbezogenen Informationen eine Interessenabwägung vorzunehmen hat.

Der Regierung wird in Art. 37 GVVKG das Recht eingeräumt, durch einen Vertreter den Untersuchungshandlungen beizuwohnen und Ergänzungsfragen an die Zeugen und Auskunftspersonen zu stellen sowie in die herausgegebenen Akten und in die Gutachten, Expertenberichte und Vernehmungsprotokolle Einsicht zu nehmen. Eine Möglichkeit, eine Anwesenheit von Regierungsmitgliedern etwa zu dem Zweck auszuschliessen, eine unbefangene Vernehmung von Staatsbediensteten herbeizuführen, gibt es nicht.

Dieses Mitwirkungsrecht der Regierung ist dahingehend eingeschränkt, als das Schwergewicht der Untersuchungshandlungen bei der Kommission liegen muss. Dies geht schon aus der Verwendung des Begriffs „Ergänzungsfragen“ hervor. Die Regierung soll die Untersuchungskommission weder dominieren noch präjudizieren, sie soll vielmehr, wie auch aus der Überschrift des Art. 37 GVVKG hervorgeht, ihr rechtliches Gehör wahrnehmen können.

In gleicher Weise gestattet Art. 38 Abs. 1 GVVKG Personen, die durch die Untersuchung in ihren Interessen unmittelbar betroffen sind, die Wahrnehmung der in Art. 37 Abs. 1 der Regierung zugestandenen Rechte. Solche Personen können etwa Staatsbedienstete sein, denen Verfehlungen angelastet werden. Diesen Betroffenen ist ausserdem nach Abschluss der Ermittlungen und vor der Berichterstattung an den Landtag Gelegenheit zu geben, sich vor der Untersuchungskommission zu äussern. Sie können dazu wohl auch unter sinngemässer Anwendung des Art. 37 Abs. 1 GVVKG einen Vertreter, also etwa eine Vertrauensperson, beiziehen, der auch an ihrer Stelle an den Sitzungen teilnehmen kann. Wenn die betroffene Person selbst als Auskunftsperson oder Zeuge geladen ist, muss sie jedoch auch persönlich erscheinen.

⁴⁸ Siehe Bussjäger, Art. 63 LV Kapitel II.A.

Art. 40 GVVKG stellt schliesslich klar, dass die Einsetzung einer Untersuchungskommission die Durchführung anderer rechtlicher Verfahren nicht hindert, womit insbesondere gerichtliche Untersuchungen gemeint sind. Dass es dadurch zu praktischen Schwierigkeiten, etwa bei der Aktenübermittlung kommen kann, liegt auf der Hand.

Die Einhaltung dieser Verfahrensregeln im Zusammenspiel mit dem LVG und der Zivilprozessordnung ist für Mitglieder eines Milizparlaments, die zum ersten Mal in eine Untersuchungskommission gewählt worden sind und keine Erfahrung aus der Justiz mitbringen, ungemein schwierig. Immerhin lässt sich dem Art. 36 GVVKG, der neben den Mitgliedern der Untersuchungskommission auch von deren Sekretären und Protokollführern spricht, entnehmen, dass sich die Kommission insbesondere durch Beiziehung von „Sekretären“ juristischen Beistand besorgen darf. Ob es sich dabei ausschliesslich um Personen handeln muss, die dem Parlamentsdienst angehören, oder ob auch Externe von der Untersuchungskommission mit beratender Stimme beigezogen werden können, lässt das Gesetz offen. Zieht man in Erwägung, dass es der Untersuchungskommission ganz allgemein frei steht, Auskunftspersonen und Sachverständigen Aufträge zu erteilen, wird man davon ausgehen können, dass die Untersuchungskommission auch externe Personen insbesondere für juristische Beratung während eines längeren Zeitraumes beiziehen darf.

4. Berichterstattung

Die Abklärungen eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses münden typischerweise in einen Bericht, mit dem keine unmittelbaren rechtlichen Konsequenzen verbunden sind. Auch die Rechtslage in Liechtenstein macht davon keine Ausnahme:

Gemäss Art. 41 Abs. 1 GVVKG hat die Untersuchungskommission nach Abschluss der Untersuchungen dem Landtag Bericht zu erstatten. Dieser Bericht ist gleichzeitig der Regierung zur Kenntnis zu bringen. Daraus ist zu schliessen, dass es sich um einen schriftlichen Bericht handeln muss.

Gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung beschliesst die Untersuchungskommission darüber, zu welchem Zeitpunkt ihr Bericht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird. Wenn die Kommission keinen diesbezüglichen Beschluss fasst, wird der Bericht gleichzeitig mit der Übermittlung an die Regierung öffentlich.

Der Bericht der Untersuchungskommission kann von der Mehrheit ihrer Mitglieder verabschiedet werden. Das GVVKG enthält keine Bestimmung über ein Sondervotum überstimmter Mitglieder. Dass die Aufnahme eines Sondervotums in den Bericht der Untersuchungskommission unzulässig wäre, dafür gibt es allerdings keine Hinweise. Fraglich ist lediglich, ob die mit ihrer Meinung unterlegenen Mitglieder die Möglichkeit haben, ein solches Sondervotum zu erzwingen. Gerade die Offenheit des Art. 41 GVVKG, der von einem Bericht der Untersuchungskommission spricht, lässt annehmen, dass jedes Mitglied die Möglichkeit haben muss, eine von der Mehrheit abweichende Meinung in einem Sondervotum dem Bericht anzuschliessen.

5. Diskontinuität

Die vom Landtag eingesetzte Untersuchungskommission unterliegt der Diskontinuität insofern, als sie kein Mandat hat, nach Ende der Legislaturperiode weiterzuarbeiten. Hingegen schadet das

Ende der Sitzungsperiode des Landtages nicht: Die Untersuchungskommission kann weiterarbeiten und bedarf auch keiner neuerlichen Einberufung.

Gelingt es der Untersuchungskommission nicht, ihren Bericht innerhalb der Legislaturperiode zum Abschluss zu bringen, werden ihre Arbeiten nur dann in der darauf folgenden Legislaturperiode weiter verfolgt, wenn der Landtag die Einsetzung einer neuerlichen Untersuchungskommission beschliesst. In einem solchen Fall wird die neue Untersuchungskommission auf die Arbeiten der vorangegangenen zurückgreifen können. Nicht ausgeschlossen ist es, dass der Landtag für die neuerliche Untersuchungskommission einen geänderten Untersuchungsgegenstand beschliesst.

IV. PARLAMENTARISCHE UNTERSUCHUNGSKOMMISSIONEN IN DER LIECHTENSTEINISCHEN PRAXIS BIS 1988

A. Briefmarken-Affäre und Lawena-Kraftwerk (1921)

Aus dem Jahre 1921 sind zwei Vorgänge bekannt, die als Untersuchungskommissionen betrachtet werden können:

In der sogenannten Briefmarkenfrage⁴⁹ wählte der Landtag am 17. September 1921 (also noch vor Inkrafttreten der neuen Verfassung) eine aus zwei Personen (Gustav Schädler und Franz Xaver Gassner) bestehende Kommission, die dem Landtag Bericht erstatten sollte.⁵⁰ Dieser Bericht erging am 28. Dezember 1921. Er führte letztlich dazu, dass die Regierung die Vertragsverhältnisse mit dem Briefmarkenkonsortium, dem die Herstellung der Briefmarken übertragen worden war, auflöste.

Waschkuhn⁵¹ erwähnt, dass am 30. Juli 1921 auf Antrag des Abg. Wilhelm Beck eine aus zwei Personen bestehende parlamentarische Untersuchungskommission in Sachen Lawena-Kraftwerk eingesetzt wurde. Es ging um die Baukosten für das am 27. Oktober 1919 beschlossene Lawena-Kraftwerk, die weit über dem Budget lagen. Dieser Fall ist bereits von Allgäuer geschildert worden⁵² und ist auch bei Schädler⁵³ erwähnt. In die Kommission wurden die Abg. Gustav Schädler (VP) und Eugen Nipp (FBP) gewählt. Ein entsprechendes Instrument sah jedoch nach Allgäuer und Waschkuhn die Verfassung von 1862 nicht vor, während die Verfassung von 1921 im betreffenden Zeitpunkt noch gar nicht in Kraft war.

Gemäss Allgäuer⁵⁴ legten Schädler und Nipp am 21. September und 4. November 1921 ihren Untersuchungsbericht vor. Der verantwortliche Ingenieur wird als Hauptschuldiger genannt, aber der Landtag und die Lawenawerk-Kommission seien zu gutgläubig und sachlich überfordert gewesen.

⁴⁹ Es ging dabei um Ungereimtheiten bei der Herstellung und dem Verschleiss liechtensteinischer Briefmarken. Die Ausgabe der Briefmarken hätte dazu dienen sollen, die desaströse Lage der Landesfinanzen zu verbessern. Näheres dazu Quaderer-Vogt, *Bewegte Zeiten*, Bd. 2, S. 569 ff.

⁵⁰ Vgl. Quaderer-Vogt, *Bewegte Zeiten*, Bd. 2, S. 598.

⁵¹ Waschkuhn, *System*, S. 127.

⁵² Allgäuer, *Kontrolle*, S. 344–345.

⁵³ Schädler, *Untersuchungskommissionen*, S. 16.

⁵⁴ Allgäuer, *Kontrolle*, S. 345

Schädler⁵⁵ konstatiert, dass nach der Lawenawerk-Kommission von 1921 keine parlamentarische Untersuchungskommission mehr eingesetzt wurde. Auch gemäss Waschkuhn gab es bis zum Kunsthausfall⁵⁶ keine weitere parlamentarische Untersuchungskommission. Allerdings gab es Versuche hierzu.

B. Gescheiterte PUK betreffend Wassereinbruch Zivilschutzräume (1985)

Die FBP-Fraktion beantragte in der Landtagssitzung vom 23. Oktober 1985 eine Untersuchungskommission bezüglich des Wassereinbruchs in den Zivilschutzräumen des Gymnasiums, der zur Zerstörung von eingelagerten Kulturgütern geführt hatte. Dieser Vorstoss wurde von der VU-Fraktion abgelehnt und stattdessen in einen entsprechenden Auftrag an die Geschäftsprüfungskommission umgewandelt.⁵⁷

C. Gescheiterte PUK betreffend Staatsgerichtshof/Kunsthausfall (1988)

Am 15. November 1988 stellte die FBP-Fraktion einen Antrag auf Bestellung einer Untersuchungskommission in Sachen Staatsgerichtshof.⁵⁸ Die Fragen lauteten wie folgt: „1. Ist der Bericht des Präsidenten des Staatsgerichtshofes über das Vorstellungsverfahren StGH 1984/2/V (Kunsthaus-Fall) durch den Staatsgerichtshofpräsidenten im Auftrag des Staatsgerichtshofes verfasst und von diesem auch genehmigt worden? 2. Wurde der Bericht auf Staatskosten herausgegeben und wenn ja, unter welchem Budgetposten scheint dies auf? 3. Welches sind die Gründe für den Rücktritt von Prof. Dr. Wildhaber als Mitglied des Staatsgerichtshofes? 4. Welches sind die Gründe, aus denen Prof. Dr. Luzius Wildhaber als Mitglied des Staatsgerichtshofes von der Teilnahme an den Sitzungen des Staatsgerichtshofes ausgeschlossen wurde?“⁵⁹

Der FBP-Antrag wurde am 21. Dezember 1988 im Landtag behandelt. Untersuchungskommissionen waren nach Verfassung und Geschäftsordnung des Landtags möglich, bedingten damals allerdings eine mehrheitliche Zustimmung im Landtag. Da eine solche Mehrheit für eine parlamentarische Untersuchungskommission zur Aufklärung des sogenannten Kunsthausfalls und insbesondere des Verhaltens des Präsidenten des Staatsgerichtshofes nicht zustande kam, verliess die FBP am 21. Dezember 1988 den Landtagssaal.⁶⁰ Der Landtag wurde beschlussunfähig und am 23. Januar 1989 aufgelöst, sodass es am 3./5. März 1989 zu vorgezogenen Neuwahlen kam.

Die VU hatte in der Landtagssitzung angezweifelt, dass die Fragen gemäss FBP-Antrag und damit die Einsetzung einer PUK verfassungskonform seien. Es ging insbesondere um die Frage, inwieweit der Landtag auf diese Weise in die Kompetenzen eines Gerichtes eingreifen würde. Am 30. Januar 1989 ersuchte daher Herbert Batliner (1982–1986 Präsident der FBP) den Salzburger Universitätsprofessor Heinz Schäffer um ein Gutachten zu dieser Frage. Das Gutachten kam zum

⁵⁵ Schädler, Untersuchungskommissionen, S. 16.

⁵⁶ Siehe Kapitel VI.A.

⁵⁷ Waschkuhn, System, S. 127.

⁵⁸ Allgäuer, Kontrolle, S. 345–346; Landtag, 150 Jahre Landtag, S. 40–41. Zum Kunsthausfall Schädler, Untersuchungskommissionen, S. 8–11; ausführlich Waschkuhn, System, S. 217–236; kurz und prägnant Merki, Liechtensteins Verfassung, S. 49–51.

⁵⁹ LTP 1988 IV, S. 1668–1669 (Sitzung vom 21. Dezember 1988).

⁶⁰ LTP 1988 IV, S. 1682 (Sitzung vom 21. Dezember 1988).

Schluss, dass alle von der FBP aufgeworfenen Fragen sowie generell eine Untersuchung zulässig seien, solange die richterliche Unabhängigkeit nicht tangiert ist.⁶¹

Das Scheitern der FBP mit dem Versuch, eine PUK per Mehrheitsbeschluss im Landtag einzurichten, animierte die FBP zu einer Volksinitiative, die die Einsetzung einer PUK massgeblich erleichtern sollte.

V. VERFASSUNGSÄNDERUNG VON 1989 ZUR ERLEICHTERUNG DER EINSETZUNG VON PARLAMENTARISCHEN UNTERSUCHUNGSKOMMISSIONEN

Die FBP lancierte 1989 nach dem gescheiterten Anlauf zur Einsetzung einer PUK in Sachen Kunsthausfall eine Volksinitiative unter dem Titel „Minderheitenrecht auf Kontrolle“, mit welcher die Beschlussfassung über die Einsetzung der parlamentarischen Untersuchungskommissionen neu geregelt werden sollte. Parallel hierzu startete die VU eine Volksinitiative zur besseren Kontrolle der Justizverwaltung.⁶² Sie hatte die Ausdehnung der Kompetenzen der Geschäftsprüfungskommission zum Gegenstand,⁶³ sodass sich die beiden Begehren inhaltlich nicht ausschlossen, sondern vielmehr ergänzten. Beide Initiativen, die unabhängig voneinander am gleichen Abstimmungstag entschieden wurden, fanden eine Mehrheit in der Volksabstimmung vom 1./3. Dezember 1989, wobei die Initiative der FBP „Minderheitenrecht auf Kontrolle“ die Stimmberechtigten offensichtlich besser zu mobilisieren vermochte und das bessere Resultat erreichte.⁶⁴

Das Instrument der parlamentarischen Untersuchungskommission in der aktuellen Fassung, wonach ein Viertel der Abgeordneten des Landtags eine PUK beantragen können, ist somit im Dezember 1989 eingeführt worden^{65,66} Seither lautet Art. 63bis LV: „Der Landtag hat das Recht, Untersuchungskommissionen zu bestellen. Er ist dazu verpflichtet, wenn wenigstens ein Viertel der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten es beantragt.“⁶⁷ Die Einsetzung parlamentarischer Untersuchungskommissionen stellt nunmehr in Liechtenstein ein Minderheitenrecht dar.⁶⁸

⁶¹ Schäffer, Gutachten.

⁶² LGBl. 1989 Nr. 65: Verfassungsgesetz vom 3. Dezember 1989 über die Abänderung der Verfassung vom 5. Oktober 1921 (Kontrolle der Justizverwaltung). Art. 63 Abs. 1 LV erhielt durch diese Revision folgenden Wortlaut: „Dem Landtag steht das Recht der Kontrolle über die gesamte Staatsverwaltung unter Einschluss der Justizverwaltung zu; er übt dieses Recht durch eine von ihm zu wählende Geschäftsprüfungskommission aus.“ In der Verfassungsrevision von 2003 (LGBl. 2003 Nr. 186) wurde Art. 63 Abs. 1 LV ergänzt um einen weiteren Satz: „Das Kontrollrecht des Landtages erstreckt sich weder auf die Rechtsprechung der Gerichte noch auf die dem Landesfürsten zugewiesenen Tätigkeiten.“ Siehe hierzu Kapitel III.A.4.

⁶³ In der ursprünglichen Version (LGBl. 1921 Nr. 15) lautete Art. 63 Abs. 1 LV: Dem Landtage steht das Recht der Kontrolle über die gesamte Staatsverwaltung zu; er übt dieses Recht durch eine von ihm zu wählende Geschäftsprüfungskommission aus.“

⁶⁴ LGBl. 1989 Nr. 64 (Minderheitenrecht auf Kontrolle): 6980 eingegangene Stimmzettel, 3913 Ja-Stimmen, 2737 Nein-Stimmen, 301 leere Stimmzettel. LGBl. 1989 Nr. 65 (Kontrolle der Justizverwaltung): 6865 eingegangene Stimmzettel, 3480 Ja-Stimmen, 2677 Nein-Stimmen, 591 leere Stimmzettel.

⁶⁵ Siehe Kapitel II.A.

⁶⁶ Landtag, 150 Jahre, S. 147. Zur Volksabstimmung gab die Regierung in Abweichung von der üblichen Praxis kein Informationsblatt heraus. Da zum gleichen Abstimmungstag je eine Volksinitiative der FBP und der VU vorlagen, kam keine von der Kollegialregierung gemeinsam getragene Sachverhaltsdarstellung und Abstimmungsempfehlung zustande.

⁶⁷ LGBl. 1989 Nr. 64: Verfassungsgesetz vom 3. Dezember 1989 über die Abänderung der Verfassung vom 5. Oktober 1921 (Minderheitenrecht auf Kontrolle).

⁶⁸ Ausführlich hierzu Kapitel II.B.

Wie in Kapitel II.B. ausgeführt, wurde die GOLT erst mehrere Jahre nach dieser Verfassungsänderung an die neuen, erleichterten Voraussetzungen für die Errichtung von parlamentarischen Untersuchungskommissionen angepasst. Dies stellte kein Hindernis für den Landtag dar, nur wenige Tage nach der erfolgreich verlaufenen Volksabstimmung die Einsetzung einer Untersuchungskommission zu beschliessen, und zwar – im zweiten Anlauf nun sogar mit Unterstützung beider Parteien – zur Kunsthaus- und Staatsgerichtshofaffäre.⁶⁹

VI. PARLAMENTARISCHE UNTERSUCHUNGSKOMMISSIONEN IN DER LIECHTENSTEINISCHEN PRAXIS NACH 1989

Die Landtagsprotokolle sind erst ab dem Jahr 1997 digitalisiert und mit Stichwortsuche leicht zu durchsuchen. Für die Abklärung, ob der Landtag zwischen 1990 und 1996 über weitere Untersuchungskommissionen debattierte, mussten die Printausgaben der Landtagsprotokolle von 1990 bis 1996 gesichtet werden, wobei ein Inhaltsverzeichnis am Beginn jedes LTP-Bandes die Suche erleichtert. Eine Stichwortsuche in den Landeszeitungen „Liechtensteiner Vaterland“ und „Liechtensteiner Volksblatt“ hat zusätzliche Hinweise auf PUK oder deren Ankündigung in der politischen Auseinandersetzung zutage gefördert.

A. PUK betreffend Kunsthaus- und Staatsgerichtshofaffäre (Dezember 1989 bis März 1991)

Die Volksabstimmung von 1989 hatte den Weg für eine PUK zur Kunsthaus- und Staatsgerichtshofaffäre (nach dem damaligen Präsidenten des Staatsgerichtshofs auch „Fall Seeger“ betitelt) freigemacht. In der Sitzung vom 14. Dezember 1989 bestellte der Landtag eine PUK, wobei sich nun die VU und die FBP einig waren, dass eine PUK eingerichtet werden sollte. Sie stellten einen gemeinsamen Antrag. Landtagspräsident Karlheinz Ritter hatte es allerdings versäumt, diesen Punkt auf die Traktandenliste zu setzen. Er wurde als Zusatztraktandum eingebracht.⁷⁰

Die vier Fragen lauteten: „1. Ist der Bericht des Präsidenten des Staatsgerichtshofes über das Verstellungsverfahren (Kunsthaus-Fall) durch den Staatsgerichtshof-Präsidenten im Auftrag des Staatsgerichtshofes verfasst und von diesem auch genehmigt worden? 2. Wurde der Bericht auf Staatskosten herausgegeben und wenn ja, unter welchem Budgetposten scheint dies auf? 3. Welches sind die Gründe für den Rücktritt von Prof. Dr. Luzius Wildhaber als Mitglied des Staatsgerichtshofes? 4. Welches sind die Gründe, aus denen Prof. Dr. Luzius Wildhaber als Mitglied des Staatsgerichtshofes von der Teilnahme an den Sitzungen des Staatsgerichtshofes ausgeschlossen wurde?“⁷¹

Auf Antrag der beiden Fraktionen wurden folgende Personen einhellig in die PUK gewählt: Reinhard Walser (Vorsitzender), Walter Oehry und Manfred Biedermann (alle VU), Josef Biedermann und Ernst Walch (FBP).

⁶⁹ Siehe sogleich Kapitel VI.A.

⁷⁰ LTP 1989 V, S. 1673–1675 (Sitzung vom 14. Dezember 1989).

⁷¹ LTP 1989 V, S. 1674 (Sitzung vom 14. Dezember 1989).

Ein Zwischenbericht der PUK im Landtag erfolgte am 26. Juni 1990. Der Schlussbericht der PUK⁷² wurde in der Sitzung vom 26. März 1991 im Landtag behandelt.⁷³

In den Folgejahren waren mehrere PUK zu verschiedenen Sachverhalten in Diskussion und wurden sogar fallweise eingesetzt.

B. PUK-Überlegung betreffend Fürst Hans-Adam II. vs. VBI-Präsident Dr. Herbert Wille (1995)

Das Liechtensteiner Volksblatt vom 7. Oktober 1995, S. 1, berichtet wie folgt: „Der Beschluss des Landtags, keine Untersuchungskommission zur Klärung der Kontroverse ‚Fürst Hans-Adam II. gegen VBI-Präsident Dr. Herbert Wille‘ zu bestellen, sondern eine parlamentarische Kommission mit der Auflistung der offenen Verfassungsfragen zu betrauen, bietet die Chance, dass sich die Verfassungsdiskussion nicht in Einzelheiten verstrickt.“

C. PUK betreffend Wohnbauförderung (August 1996 bis Dezember 1996)

Am 26. August 1996 ging ein Antrag der FBP-Fraktion betreffend einen Auftrag an die GPK, die Vorwürfe über eine gesetzeswidrige Wohnbauförderung zu untersuchen, ein.⁷⁴ In gleicher Angelegenheit stellte am 30. August 1996 die VU-Fraktion einen Antrag zur Einsetzung einer Untersuchungskommission zur Abklärung der Vorwürfe in Sachen Wohnbauförderung.⁷⁵ Am 27. August 1996 stellte der FL-Abg. Paul Vogt den Antrag, einen Auftrag an die GPK zu beschliessen, die Handhabung von Art. 28 des Wohnbauförderungsgesetzes zu überprüfen.⁷⁶ Alle drei Vorstösse zielten auf den gleichen Sachverhalt. Es ging um möglicherweise unrechtmässige Gewährung von Darlehen der Wohnbauförderung.

In der Landtagsdebatte vom 18. September 1996⁷⁷ wurden sich die Fraktionen einig, dass die Anträge der FBP und VU weitgehend in die gleiche Richtung tendierten, weshalb man sich gemeinsam auf die Einsetzung einer PUK einigte. Als Kommissionsmitglieder wurden in einhelliger Wahl folgende Mitglieder gewählt: Peter Wolff und Egon Gstöhl (VU), Gabriel Marxer und Guido Meier (FBP) sowie Paul Vogt (FL). Als Vorsitzender wurde mit 13 Stimmen Peter Wolff bestimmt. Der Gegenvorschlag (Gabriel Marxer) gelangte daher nicht mehr zur Abstimmung. Dem separaten An-

⁷² Schlussbericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission vom 1. März 1991 in der Angelegenheit des Berichtes des Präsidenten des Staatsgerichtshofes in der Vorstellung StGH 1984/2/V (Kunsthofausfall) (42 Seiten, veröffentlicht in LTP 1991 I bei den „Beilagen zur öffentlichen Landtagssitzung vom 25./26. März 1991. Teil II).

⁷³ LTP 1991 I, S. 234–252 (Sitzung vom 26. März 1991).

⁷⁴ Der Antrag der FBP-Fraktion lautete, die GPK sei zu beauftragen, „die in den liechtensteinischen Tageszeitungen seit dem 17. August 1996 öffentlich vorgebrachte ‚gesetzeswidrige Wohnbauförderung‘ und Möglichkeiten und Verhalten der fürstlichen Regierung und/oder der Wohnbauförderungskommission hinsichtlich einer Rückforderung der allenfalls unrechtmässig ausgeschütteten Wohnbauförderungsmittel zu untersuchen und über die Ergebnisse dieser Untersuchung zu Händen des öffentlichen Landtages bis zum 28. Oktober 1996 einen schriftlichen Bericht zu erstatten, insbesondere auch zu untersuchen, ob Anlass für die Überprüfung der gesamten Geschäftsgebahrung (sic!) der Wohnbauförderungskommission für einen längeren Zeitraum gegeben ist.“

⁷⁵ Der Antrag der VU-Fraktion lautete, „der Landtag wolle beschliessen, im Sinne von Art. 63bis der Verfassung sowie § 53 der Geschäftsordnung eine Untersuchungskommission einzusetzen, die die in der Öffentlichkeit erhobenen Vorwürfe der parteiischen Behandlung zweier Wohnbauförderungsfälle durch die Wohnbauförderungskommission und die Regierung zu untersuchen und dem Landtag darüber so rechtzeitig Bericht zu erstatten hat, dass dieser einen solchen Bericht spätestens in der Dezember-Sitzung dieses Jahres zur Kenntnis nehmen kann.“

⁷⁶ Der Antrag von Paul Vogt lautete: „Der Landtag wolle beschliessen: Die Geschäftsprüfungskommission wird beauftragt, die Handhabung von Art. 28 des Wohnbauförderungsgesetzes zu überprüfen.“

⁷⁷ LTP 1996 III, S. 1473–1491 (Sitzung vom 18. September 1996).

trag des Abg. Paul Vogt wurde ohne lange Diskussion einhellig zugestimmt, womit nach der Einsetzung der parlamentarischen Untersuchungskommission auch noch die Geschäftsprüfungskommission mit Abklärungen beauftragt wurde.⁷⁸

Noch im gleichen Jahr wurde der Bericht⁷⁹ der Untersuchungskommission am 11. Dezember 1996 im Landtag diskutiert und zur Kenntnis genommen;⁸⁰ unmittelbar daran anschliessend der Bericht der Geschäftsprüfungskommission^{81,82}. Ein Grund für die Eile war, dass im Frühjahr 1997 Landtagswahlen anstanden.

D. PUK betreffend Liechtensteinische Krankenkasse (September 1997 bis März 2000)

Am 17. September 1997 stellte die FBPL den Antrag zu einer PUK betreffend Zustände bei der Liechtensteinischen Krankenkasse,⁸³ und zwar unmittelbar in der Landtagssitzung,⁸⁴ an welcher ein – dem Landtag am Vorabend per Express-Schreiben zugestellter – Bericht der Geschäftsprüfungskommission erläutert worden war, der eine vollumfängliche Klärung unter Beizug von Experten gefordert hatte.⁸⁵ In dieser Sitzung musste über einen Kredit zur Sanierung der Kasse in der Höhe von 6 Mio. Franken entschieden werden.⁸⁶

Nach Ausführung von Landtagspräsident Peter Wolff sollte der Auftrag an die PUK folgende drei Aufgaben umfassen: „1.) Alle Fragen zu erfassen, die a) in Zusammenhang mit den Zahlungsschwierigkeiten der Liechtensteinischen Krankenkassen stehen und b) die sich betreffend die Verantwortlichkeit der Regierung und der Behörden im Hinblick auf die gesetzlichen Anerkennungs-, Aufsichts- und Vollzugspflichten ergeben. 2.) Diese Fragen zu untersuchen und soweit möglich einer Klärung zuzuführen. 3.) Dem Landtag hierüber Bericht zu erstatten.“⁸⁷

Die Einsetzung einer PUK wurde mit 21 Stimmen beschlossen.⁸⁸

Der PUK gehörten folgende Mitglieder an: Peter Sprenger (Vorsitz), Walter Hartmann (beide VU), Rudolf Lampert, Gabriel Marxer (beide FBP), Egon Matt (FL). Die Kommissionsmitglieder wurden einhellig gewählt. Der Vorschlag, Gabriel Marxer den Vorsitz zu übertragen, scheiterte mit 12

⁷⁸ LTP 1996 III, S. 1493 (Sitzung vom 18. September 1996).

⁷⁹ Landtag des Fürstentums Liechtenstein. Bericht der Untersuchungskommission in Sachen Wohnbauförderung. Vaduz, 5. Dezember 1996 (39 Seiten, beigeheftet dem Landtagsprotokoll vom 11./12. Dezember 1996).

⁸⁰ LTP 1996 IV, S. 2532–2554, Fortsetzung S. 2562–2601 (Sitzung vom 11. Dezember 1996).

⁸¹ Geschäftsprüfungskommission. Bericht der Geschäftsprüfungskommission an den Landtag betreffend die Überprüfung der Handhabung von Art. 28 des Wohnbauförderungsgesetzes (WBFG) (16 Seiten, beigeheftet dem Landtagsprotokoll vom 11./12. Dezember 1996).

⁸² LTP 1996 IV, S. 2602–2614 (Sitzung vom 11. Dezember 1996).

⁸³ Der Antrag der FBPL lautete, der Landtag solle eine Untersuchungskommission einsetzen, „welche alle im Zusammenhang mit den Zahlungsschwierigkeiten der liechtensteinischen Krankenkasse stehenden und der sich im Hinblick auf die gesetzliche Anerkennungspflicht, der gesetzlichen Aufsichtspflichten und der gesetzlichen Vollzugspflichten ergebenden Verantwortlichkeiten der Fürstlichen Regierung einschliesslich anderer Landesbehörden ergebenden Fragen erfasst, diese untersucht und soweit als möglich einer Klärung zuführt und schliesslich dem Landtag hierüber Bericht erstattet.“

⁸⁴ LTP 1997, S. 1162 (Sitzung vom 17. September 1997).

⁸⁵ LTP 1997, S. 1130–1133 (Sitzung vom 17. September 1997). Dem Finanzbeschluss wurde mit 14 Stimmen zugestimmt: LTP 1997, S. 1236 (Sitzung vom 17. September 1997).

⁸⁶ LTP 1997, S. 1129–1143, Fortsetzung S. 1151–1237 (Sitzung vom 17. September 1997).

⁸⁷ LTP 1997, S. 1232 (Sitzung vom 17. September 1997).

⁸⁸ LTP 1997, S. 1232 (Sitzung vom 17. September 1997).

Stimmen bei 25 Anwesenden. Es wurde Peter Sprenger mit 13 Stimmen zum Vorsitzenden gewählt.⁸⁹

Am 15. März 2000 wurde der Bericht⁹⁰ der PUK im Landtag zur Kenntnis genommen.⁹¹ Die PUK hatte neben ihren eigenen Untersuchungen einen externen Experten beigezogen (PD Dr. iur. Ulrich Meyer-Blaser, Privatdozent an der Universität Zürich) und von diesem ein Gutachten eingeholt.⁹²

E. PUK betreffend Landespolizei (Dezember 1999 bis September 2001)

Am 17. Dezember 1999 wurde ein Antrag auf Bestellung einer PUK betreffend die Liechtensteinische Landespolizei gestellt.⁹³ Es ging um jahrelange personelle Querelen im Team und den Führungsgremien der Landespolizei.⁹⁴ Die PUK wurde massgeblich von der FBP-Fraktion initiiert – Wortführer im Landtag war Gabriel Marxer (FBP) – und erhielt Unterstützung von der FL mit Wortführer Adolf Ritter (FL).

Die PUK wurde mit mehrheitlicher Zustimmung (16 Stimmen) eingesetzt.⁹⁵

Es wurden fünf Mitglieder gewählt: Gabriel Marxer, Marco Ospelt (FBPL), Peter Wolff, Hansjörg Goop (VU) und Egon Matt (FL). Über jedes einzelne Mitglied wurde separat abgestimmt, wobei die Zustimmung von 13 bis 24 Stimmen reichte.

Umstritten war Hansjörg Goop wegen verwandtschaftlicher Beziehungen⁹⁶ in die Landespolizei, obwohl im Landtag einhellig festgehalten wurde, dass es in Bezug auf die Mitgliedschaft in einer Kommission keinen rechtlichen Hinderungsgrund wegen Befangenheit gebe.⁹⁷

Nur drei Monate nach seiner Wahl und noch vor der Einvernahme der ersten Zeugen durch die PUK erklärte Hansjörg Goop seinen Rücktritt aus der PUK, sodass am 15. März 2000 eine Ersatzwahl vorgenommen werden musste.⁹⁸ Lorenz Heeb (VU) wurde an seiner Stelle gewählt.

⁸⁹ LTP 1997, S. 1235 (Sitzung vom 17. September 1997).

⁹⁰ Landtag des Fürstentums Liechtenstein. Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission in Sachen Liechtensteinische Krankenkasse an den Landtag vom 20. Januar 2000 (47 Seiten, veröffentlicht in LTP 2000 I nach LTP 2000 I, S. 306 [Sitzung vom 16. März 2000]). In der elektronischen Version der Landtags-Protokolle, die auf der Website des Landtages aufgeschaltet ist, ist der Bericht der PUK nicht vorhanden, ebenso wenig in der Datenbank der BuA. Der Bericht der PUK ist elektronisch nicht zugänglich.

⁹¹ LTP 2000, S. 22–40 (Sitzung vom 15. März 2000).

⁹² Das Gutachten wird im Bericht der PUK als Beilage erwähnt, ist diesem jedoch nicht beigeheftet. Das Gutachten ist auch elektronisch nicht zugänglich.

⁹³ LTP 1999, S. 2265–2285 (Sitzung vom 17. Dezember 1999).

⁹⁴ Die Fragen lauteten: „1. Nach welchem Konzept erfolgt die Führung der Landespolizei und wer ist verantwortlich für die Evaluation, Ernennung und Führung der leitenden Offiziere bei der Liechtensteinischen Landespolizei? 2. Wer zeichnet für den Ablauf der Reorganisation der Landespolizei sowie die daraus resultierenden Konsequenzen verantwortlich? Wer ist für die Umsetzung der Reorganisation zuständig? Wurden die Ziele der Reorganisation erreicht oder woran scheiterte die Reorganisation? 3. Was sind die Hauptursachen für die seit Jahren andauernden Probleme bei der Landespolizei? Wie konnte es erneut zu solch schwerwiegenden Unstimmigkeiten kommen, obwohl anlässlich der Interpellationsbeantwortung 22/1998 nach Einschätzung der Regierung bis Ende 1999 die neuen Strukturen greifen sollten. Warum kam es während der Reorganisation zu Austritten und Funktionsniederlegungen innerhalb der Landespolizei? Ist die Funktionsfähigkeit der Landespolizei beeinträchtigt?“

⁹⁵ LTP 1999, S. 2283 (Sitzung vom 17. Dezember 1999).

⁹⁶ Der Bruder von Hansjörg Goop und der Schwager seines Bruders gehörten der Landespolizei an.

⁹⁷ Hansjörg Goop wurde lediglich mit 13 Stimmen in die PUK gewählt.

⁹⁸ LTP 2000, S. 112–117 (Sitzung vom 15. März 2000).

Am 13. September 2000 befasste sich der Landtag mit einer Ersatzwahl für den zurücktretenden Gabriel Marxer. Auf ihn folgte Helmut Konrad (FBP).⁹⁹

Am 14. Dezember 2000 folgte ein kurzer mündlicher Zwischenbericht der PUK im Landtag.¹⁰⁰

Nach den darauf folgenden Landtagswahlen mussten die Mitglieder der PUK in der Landtags-sitzung vom 29. März 2001 neu gewählt werden.¹⁰¹ Mit einhelliger Zustimmung bei Stimmenthaltung der Gewählten setzte sich die PUK neu wie folgt zusammen: Helmut Konrad (Vorsitz), Elmar Kindle, Renate Wohlwend (alle FBP), Peter Sprenger, Peter Wolff (beide VU). Die FL war nicht mehr vertreten. Im Landtag äusserte sich die FL auch nicht zu dieser Wahl. Peter Sprenger monierte, dass die FBP die Mehrheit in der PUK stelle, obwohl dies eigentlich eher die Minderheitspartei tun sollte. Abg. Alois Beck erwiderte, dass es um Aufklärung und Feststellung von Verantwortlichkeiten gehe, die in die Mehrheitsperiode der VU falle. Peter Sprenger konnte sich diesem Argument anschliessen.

Am 12. September 2001 wurde schliesslich der Bericht der PUK „Landespolizei“¹⁰² im Landtag diskutiert und nach längerem Wortwechsel zur Kenntnis genommen.¹⁰³

F. Landtagskommission betreffend Verwaltungsrat Liechtensteiner Rundfunk – Keine PUK (2006)

Am Beginn der Auseinandersetzung stand die Abberufung von Norbert Seeger und Alexander Batliner aus dem Verwaltungsrat des Liechtensteiner Rundfunks (LRF) durch den Landtag. Die entsprechende Debatte fand am 23. November 2005 aufgrund eines nachträglich eingefügten Traktandums im Landtag statt. Hintergrund waren finanzielle Defizite des Rundfunks. Die Abberufung erfolgte für beide Personen separat in namentlicher Abstimmung. Beide wurden mit 13 Stimmen der VU und der FL abberufen, während die FBP-Abgeordneten dagegen votierten.¹⁰⁴

Knapp ein Jahr später musste in der Landtagsdebatte vom 26. Oktober 2006 ein StGH-Urteil vom 1. September 2006 zur Kenntnis genommen werden (StGH 2005/97). Es wurde in der Landtags-sitzung vom 26. Oktober 2006 vor der Diskussion über die Einsetzung einer besonderen Landtagskommission behandelt. Im erwähnten StGH-Urteil wurde der Beschwerde von Seeger als Präsident des Liechtensteinischen Rundfunks und von Batliner als Mitglied des Verwaltungsrates des Liechtensteinischen Rundfunks wegen Verletzung von verfassungsrechtlich und durch die EMRK gewährleisteter Rechte Folge gegeben. Seeger und Batliner waren demzufolge durch die Beschlüsse des Landtags vom 23. November 2005, die mit ihrer Abberufung aus dem Verwaltungsrat

⁹⁹ LTP 2000, S. 1454 (Sitzung vom 13. September 2000).

¹⁰⁰ LTP 2000, S. 2701 f. (Sitzung vom 14. Dezember 2000).

¹⁰¹ LTP 2001, S. 28–29 (Sitzung vom 29. März 2001).

¹⁰² Landtag des Fürstentums Liechtenstein. Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission betreffend die Liechtensteinische Landespolizei (35 Seiten, veröffentlicht in LTP 2001 II nach 2001 II, S. 719 [Sitzung vom 13. September 2001]). In der elektronischen Version der Landtags-Protokolle, die auf der Website des Landtages aufgeschaltet ist, ist der Bericht der PUK nicht vorhanden, ebenso wenig in der Datenbank der BuA. Der Bericht der PUK ist elektronisch nicht zugänglich.

¹⁰³ LTP 2001, S. 527–568 (Sitzung vom 12. September 2001).

¹⁰⁴ LTP 2005, S. 1736–1745 (Sitzung vom 23. November 2005).

des Liechtensteinischen Rundfunks geendet hatten,¹⁰⁵ in ihren Rechten verletzt worden. Die Landtagsbeschlüsse waren vom StGH aufgehoben.¹⁰⁶

Im nachfolgend behandelten Traktandum der Landtagssitzung vom 26. Oktober 2006 stellte nun Abg. Doris Beck (VU) – gestützt auf Art. 55 GOLT – den Antrag auf Einsetzung einer besonderen Landtagskommission: „Der Landtag wolle beschliessen, dass ein Verfahren zur Abberufung der Verwaltungsratsmitglieder Dr. Norbert Seeger und lic. phil. Alexander Batliner aus dem Verwaltungsrat der Anstalt des öffentlichen Rechts Liechtensteiner Rundfunk – nachstehend LRF genannt – eingeleitet und nach Durchführung dieses Verfahrens die Abberufung dieser beiden Verwaltungsratsmitglieder gemäss Art. 45a in Verbindung mit Art. 21 Abs. 7b des Liechtensteinischen Rundfunkgesetzes beschlossen wird. Dazu beantragen wir die Bildung und Einsetzung einer besonderen Landtagskommission gemäss Art. 55 der Geschäftsordnung“.¹⁰⁷

In der weiteren Diskussion wurde von FBP-Abgeordneten einschliesslich Landtagspräsident Klaus Wanger kritisiert, dass es sich in diesem Falle eher um eine Untersuchungskommission handle, eine solche aber im vorliegenden Falle verfassungswidrig wäre. Der Hinweis auf Art. 55 GOLT zeigt indes, dass es sich nicht um eine PUK handeln sollte.

Der Landtag stimmte mit 13 Stimmen der Einsetzung einer Kommission zu. In die Kommission – sie wurde nicht als Untersuchungskommission deklariert – wurden Doris Beck (Vorsitzende), Heinz Vogt (beide VU) und Paul Vogt (FL) gewählt. Die FBP verzichtete auf Einsitz. Markus Büchel sagte dazu: „Im Namen der Fortschrittlichen Bürgerpartei möchte ich festhalten, dass wir in eine aus unserer Sicht rechtswidrige Kommission keine Mitglieder bestellen werden.“¹⁰⁸

Der Bericht dieser Kommission¹⁰⁹ wurde am 26. April 2007 im Landtag diskutiert.¹¹⁰ Der Bericht zeigte wohl Probleme und Unzulänglichkeiten auf, enthielt sich aber einer Bewertung, ob die Betroffenen „grobe Pflichtverletzungen“ begangen hatten, die eine Abberufung durch den Landtag rechtfertigten.

G. PUK-Ankündigung betreffend Amtsgeheimnisverletzung (2011)

Das Liechtensteiner Volksblatt vom 29. Juni 2011, S. 3, berichtet wie folgt: „Im Mai-Landtag hatte Harry Quaderer angekündigt, in der Juni-Sitzung eine Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) zu beantragen. Diese Kommission sollte klären, ob ein Mitglied von Regierung oder Landtag das ‚Vaterland‘ illegal über einen Brief des Landtagsbüros informiert und damit das Amtsgeheimnis verletzt hat. Weil sich in der Zwischenzeit aber bereits die Staatsanwaltschaft des Falles angenommen hat und zum Ergebnis kam, ‚dass kein gerichtlich strafbarer Sachverhalt (...) vorliegt‘, entschied sich Quaderer, keine PUK zu beantragen.“ Das Liechtensteiner Vaterland berichtet

¹⁰⁵ LTP 2005, S. 1698–1735 (Sitzung vom 23. November 2005).

¹⁰⁶ LTP 2006, S. 1783–1819 (Sitzung vom 26. Oktober 2006): Diskussion darüber, welche Folgen das Urteil des StGH für den Landtag zeitigt.

¹⁰⁷ LTP 2006, S. 1820 (Sitzung vom 26. Oktober 2006).

¹⁰⁸ LTP 2006, S. 1827 (Sitzung vom 26. Oktober 2006).

¹⁰⁹ Der Bericht dieser Kommission ist weder in gedruckter Form bei den Landtagsprotokollen LTP 2007 I veröffentlicht noch in der elektronischen Version oder in der Datenbank der BuA.

¹¹⁰ LTP 2007, S. 554–598 (Sitzung vom 26. April 2007).

am 1. Februar 2012, S. 3, dass von Harry Quaderer (damals parteilos)¹¹¹ und der FBP trotz Ankündigung, eine PUK einzusetzen, keine konkreten Schritte erfolgt seien.

H. PUK-Ankündigung betreffend Sanierung der Pensionskasse für das Staatspersonal (2012)

Betreffend der Sanierung der Pensionsversicherung für das Staatspersonal gab es lange Debatten sowie Volksinitiativen (Win-Win-90, Win-Win-50), über welche am 15. Juni 2014 abgestimmt wurde.¹¹² Am 17. Oktober 2012 teilte die FL mit, dass sie eine sofortige PUK anstrebe (Liechtensteiner Volksblatt und Liechtensteiner Vaterland vom 17. Oktober 2012). Dazu ist es aber nicht gekommen. Auch stellte die FL keinen entsprechenden Antrag im Landtag.

Auch der Gemeinderat von Mauren regte gemäss Gemeinderatsprotokoll vom 3. Oktober 2012 an, der Landtag solle eine PUK einrichten (Liechtensteiner Vaterland vom 6. Oktober 2012).

I. PUK-Ankündigung betreffend Causa Buwog (2012)

Bei der „Causa Buwog“ ging es um die Mitnahme von beschlagnahmten Akten durch einen Rechtsanwalt im Oktober 2011.¹¹³ Abg. Harry Quaderer (damals parteilos) forderte im Januar 2012 eine PUK (Liechtensteiner Volksblatt vom 26. Januar 2012). Dazu kam es allerdings nicht.

J. PUK betreffend Liechtensteinische Post AG (2015)

Im November 2015 musste sich der Landtag mit einem Nachtragskredit zur Sanierung der Liechtensteinischen Post AG in der Höhe von 6,12 Mio. Franken befassen.¹¹⁴

Die DU-Fraktion kündigte im Vorfeld der Landtagsdebatte an, einen Antrag auf Einrichtung einer PUK zu stellen (Liechtensteiner Volksblatt vom 10. Oktober 2015). Die anderen Parteien hielten sich zunächst mit Reaktionen zurück und wollten sehen, welchen Fragen die PUK nachzugehen hätte. Am 13. Oktober 2015 signalisierte die FBP-Fraktion via Bericht im Liechtensteiner Volksblatt, dass aus ihrer Fraktion mit Ja-Stimmen zu rechnen sei.

In der Landtagssitzung vom 4. November 2015 stellte der DU-Abg. Erich Hasler Antrag auf ein Zusatztraktandum 5a: „Parlamentarische Untersuchungskommission betreffend Liechtensteinische Post AG“. Der Antrag wurde mit 17 Nein- gegen 8 Ja-Stimmen abgelehnt. Neben der geschlossenen DU-Fraktion stimmten je ein Mitglied der FBP- und VU-Fraktion für den Antrag sowie zwei FL-Abgeordnete. Stattdessen wurde dem Antrag der FBP-Fraktionssprecherin Christine Wohlwend gefolgt, das Traktandum als Zusatztraktandum 29a gegen Ende der dreitägigen Landtags-sitzung aufzunehmen. Dem Antrag wurde mit 19 Stimmen zugestimmt. Unter den sechs Ablehnenden waren die vier Mitglieder der DU-Fraktion sowie je ein Abgeordneter der VU und der FL.¹¹⁵

¹¹¹ Harry Quaderer trat im Februar 2011 aus seiner Partei, der VU, aus und kandidierte für die Landtagswahl vom 3. Februar 2013 mit der Wahlliste DU, für welche er seit 2013 als Fraktionssprecher fungiert.

¹¹² Ausführlich Marxer 2014. Zum Sachverhalt auch: Regierungsinformation zur Volksabstimmung.

¹¹³ Zur strafrechtlichen Würdigung des Verhaltens des Rechtsanwaltes siehe StGH 2013/19 und StGH 2014/065.

¹¹⁴ BuA Nr. 113/ 2015 vom 29. September 2015.

¹¹⁵ LTP 2015, S. 1984 f. (Sitzung vom 4. November 2015).

Am 6. November 2015 wurde somit über die Bestellung einer PUK betreffend die Liechtensteini-
sche Post AG beraten. FBP-Fraktionssprecherin Christine Wohlwend rügte das Vorgehen der DU-
Fraktion. Sie kritisierte, dass erst wenige Stunden vor dem eigentlichen Landtag die Auftragsfor-
mulierung an die PUK per E-Mail an die Fraktionen gegangen sei.¹¹⁶

In der Landtagssitzung rügte Regierungschef-Stellvertreter Thomas Zwiefelhofer, dass der von
der DU-Fraktion vorgelegte Fragenkatalog der Regierung nicht vorgelegt worden war: „Dann
wurde noch gefragt, ob die Regierung zur Stellungnahme aufgefordert wurde, wie es vorgesehen
ist für eine Einsetzung einer PUK. Ich habe meinen Kollegen, den Regierungschef, gefragt und ich
weiss es auch von den anderen Kollegen: Die Regierung wurde bis jetzt nicht zur Stellungnahme
eingeladen und wir haben diesen Fragenkatalog auch offiziell noch nicht gesehen. Also ich habe
ihn heute Abend jetzt hier gehört, aber die Regierung wurde bis jetzt nicht zur Stellungnahme
eingeladen.“¹¹⁷ Auch Regierungschef Adrian Hasler kritisierte diesen Punkt im Verlauf der De-
batte. Nach einem Sitzungsunterbruch wurde ein zwischen den Fraktionen besprochener und mo-
difizierter Fragenkatalog vorgebracht.

Im Landtag wurde Antrag auf namentliche Abstimmung gestellt. Die Einsetzung einer PUK mit
fünf Mitgliedern erfolgte schliesslich mit 20 Ja-Stimmen gegen 5 Nein-Stimmen. Die Nein-Stimmen
kamen von den VU-Abgeordneten Peter Büchel, Violanda Lanter-Koller, Judith Oehri und Thomas
Vogt sowie der FL-Abgeordneten Helen Konzett Bargetze. Der personellen Zusammensetzung
wurde mit 23 Stimmen zugestimmt. Gegenstimmen kamen von den beiden VU-Abgeordneten Vi-
olanda Lanter-Koller und Thomas Vogt. In die PUK gewählt wurden Erich Hasler (DU, Vorsitz),
Helen Konzett Bargetze (FL), Manfred Kaufmann (VU), Norman Marxer (FBP) und Pio Schurti
(DU).

Der schliesslich beschlossene Fragenkatalog beinhaltete insbesondere folgende Punkte:

„1. Das Projekt ‚eSolutions‘ soll von der Entstehung bis zum heutigen Tag untersucht und doku-
mentiert werden.

2. Die Verantwortlichkeiten für die wesentlichen Entscheidungen, die für die Entscheidungen her-
angezogenen Grundlagen sowie die Angemessenheit der Vorgehensweisen sollen untersucht und
geklärt werden.

3. Die Untersuchungskommission soll abklären, ob Regierung und Verwaltungsrat die Vorgaben
des Gesetzes über die Steuerung und Überwachung öffentlicher Unternehmen (ÖUSG) und das
Postorganisationsgesetz eingehalten haben oder nicht;

ob Verwaltungsrat und Geschäftsleitung die Vorgaben der Beteiligungs- und Unternehmensstra-
tegie eingehalten haben oder nicht;

ob die Generalversammlung, Verwaltungsrat, Geschäftsleitung, Revision und Berater die Vorga-
ben des liechtensteinischen Personen- und Gesellschaftsrechts (PGR) eingehalten haben oder
nicht.

¹¹⁶ LTP 2015, S. 2394 (Sitzung vom 4. November 2015).

¹¹⁷ LTP 2015, S. 2407 (Sitzung vom 6. November 2015).

4. Nebst der Übernahme und dazu anfallenden Beraterkosten ist abzuklären, welche weiteren finanziellen Aufwendungen, Vergütungen, Boni, Spesen, VR-Honorare und andere Bezüge im Rahmen des Projekts ‚eSolutions‘ bei der Post und den involvierten Parteien, sowohl Personen als auch Firmen, angefallen sind.“¹¹⁸

Ferner wurde die PUK beauftragt, dem Landtag in jeder künftigen nichtöffentlichen Sitzung Bericht zu erstatten.

In der Landtagssitzung vom 8. Juni 2016 hatten die Landtagsmitglieder Gelegenheit, den 13 Seiten umfassenden „Zwischenbericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) in Sachen Liechtensteinische Post AG an den Hohen Landtag“¹¹⁹ vom 6. Juni 2016 zu diskutieren. Der Zwischenbericht druckte den der PUK gestellten Auftrag ab und fasste die Vorgeschichte zusammen. Dabei erwähnte er insbesondere den vom Verwaltungsrat der Liechtensteinischen Post AG in Auftrag gegebenen und von der KPMG Zürich zwischen dem 1. Juli und dem 12. August 2015 erstellten Bericht „Projekt Transparenta“, der BuA Nr. 113/2015 zugrunde liegt,¹²⁰ aber unter Zeitdruck ohne Anhörung der zum Teil heftig kritisierten Verantwortlichen der Post abgefasst worden war.¹²¹ Nach einer Schilderung der für die PUK geltenden rechtlichen Grundlagen¹²² weist der Zwischenbericht ausdrücklich darauf hin, dass der Bericht der PUK weder eine Kommentierung des KPMG-Berichtes noch ein „forensischer Untersuchungsbericht“ darstellen wird.¹²³

Interessant am Zwischenbericht vom 6. Juni 2016 ist insbesondere die Zusammenstellung des Aufwandes, den die Mitglieder der PUK betrieben: Sie trafen sich zu 17 halbtägigen Sitzungen, einer halbtägigen Zeugenbefragung¹²⁴ und hörten während einer Woche acht Parteien sowie einen weiteren Zeugen an:¹²⁵ „Nach einlässlicher Diskussion hat sich die PUK entschlossen, nicht den jetzigen Organvertretern der Liechtensteinischen Post AG, sondern den Verwaltungsräten und Geschäftsleitungsmitgliedern der Periode 2007 bis 2015 Parteistellung mit vollem rechtlichen Gehör und unbeschränkter Teilnahme einzuräumen. Die Mehrheit der Parteien wurde ähnlich wie in einem gerichtlichen Verfahren befragt. Ferner wurde eine Zeugenbefragung wie im gerichtlichen Verfahren durchgeführt. Über die Aussagen wurden Resümeeprotokolle erstellt. Die Parteien hatten das Recht, an den Befragungen der übrigen Parteien beizuwohnen und Fragen zu stellen und Dokumente vorzulegen.“¹²⁶ Unterstützung erhielt die PUK durch den Stellvertretenden Landtagssekretär Philipp Pfeiffer, durch den ehemaligen Präsidenten des Obergerichts Rudolf

¹¹⁸ LTP 2015, S. 2416 (Sitzung vom 6. November 2015).

¹¹⁹ Abrufbar unter: http://landtaglive.gmgnet.li/files/medienarchiv/Zwischenbericht_20160606.pdf.

¹²⁰ Eine Zusammenfassung des Prüfberichts der KPMG Zürich findet sich in BuA Nr. 113/2015, S. 33–45. Der Prüfbericht ist jedoch nicht öffentlich zugänglich.

¹²¹ Zwischenbericht, S. 2 f. In der Landtagsdiskussion vom 8. Juni 2016 wiesen verschiedene Abgeordnete explizit darauf hin, dass der PUK-Bericht mehr Erkenntnisse liefern solle als der Bericht der KPMG.

¹²² Zwischenbericht, S. 4–6.

¹²³ Zwischenbericht, S. 7.

¹²⁴ Im Landtag (LTP 2016, S. 1070 [Sitzung vom 8. Juni 2016]) bezeichnete der Vorsitzende der PUK, Abg. Erich Hasler, diese Zeugenbefragung allerdings als „eine Befragung von Beratern“ (im Gegensatz zu einer Befragung von beteiligten Parteien, Anmerkung der Autorin), an der die Parteien nicht zum Stellen von Gegenfragen geladen wurden. Es sei eher „so eine informelle Befragung [gewesen], die wir zwar protokolliert haben und dann gleichzeitig als Testlauf für die spätere Befragung angesehen haben (...).“

¹²⁵ Zwischenbericht, S. 8.

¹²⁶ Zwischenbericht, S. 8.

Fehr und eine Schreibkraft des Landgerichtes, die während der Anhörungen Protokolle anfertigte.¹²⁷ Sämtliche Unterlagen, welche die PUK von verschiedenen Stellen anforderte, erhielt sie offenbar anstandslos.¹²⁸

In den Zwischenbericht wurden bewusst noch keine inhaltlichen Aussagen aufgenommen. Der PUK war nämlich bewusst,¹²⁹ dass nach der Anhörung derjenigen Personen, denen im Bericht Vorwürfe gemacht werden, Änderungen am Bericht nötig sein können. Bis zu diesem Zeitpunkt machten die Betroffenen von ihren Rechten in unterschiedlicher Art und Weise Gebrauch: Während sich die Regierung bei der Befragung der Parteien und Zeugen durch externe Juristen vertreten liess, nahmen die einen Parteien an den Befragungen der anderen Parteien teil und stellten Zusatzfragen.¹³⁰

Bis zur Erstellung des Zwischenberichtes vom 6. Juni 2016 waren „Kosten von circa CHF 120'000 aufgelaufen.“¹³¹ Etwas mehr als die Hälfte ist für die externe Beratung angefallen und der andere Teil grösstenteils für die Sitzungen und für die einwöchige Zeit der Einvernahmen.“¹³²

VII. PARLAMENTARISCHE UNTERSUCHUNGSKOMMISSIONEN IN DER SCHWEIZ

A. Die gesetzlichen Grundlagen auf Ebene Bund

Das Schweizer Recht kennt für die Ebene Bund verschiedene Arten von parlamentarischen Kommissionen. Sie finden ihre Rechtsgrundlage – gestützt auf Art. 153 BV – im Parlamentsgesetz (ParlG).¹³³ Ihre Hauptaufgabe besteht darin, die Ratsgeschäfte vorzubereiten.¹³⁴ Sie können mit Blick auf die Dauer in ständige Kommissionen und Spezialkommissionen unterschieden werden und bezüglich ihrer Aufgaben in Legislativkommissionen, Aufsichtskommissionen und eine „facettenreiche Restmenge“.¹³⁵

Die parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) stellt eine nicht-ständige gemeinsame Aufsichtskommission dar. Ständige Aufsichtskommissionen sind (Art. 50 Abs. 1 ParlG) die Finanzkommission des Nationalrats (FK-N), die Finanzkommission des Ständerats (FK-S)¹³⁶ und die Finanzdelegation (FinDel),¹³⁷ die aus je drei Mitgliedern von FK-N und FK-S zusammengesetzt ist (Art. 51 Abs. 1 ParlG). Analog sind die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK-N und GPK-S, Art.

¹²⁷ Zwischenbericht, S. 9–11.

¹²⁸ Zwischenbericht, S. 10. Offenbar erschienen jedoch nicht alle vorgeladenen Personen zu den Befragungen: LTP 2016, S. 1062 (Sitzung vom 8. Juni 2016).

¹²⁹ Zwischenbericht, S. 9.

¹³⁰ Zwischenbericht, S. 11.

¹³¹ Im nächsten Votum präziserte der Vorsitzende der PUK, Erich Hasler (LTP 2016, S. 1064 [Sitzung vom 8. Juni 2016]), dass sich die Fr. 120'000 ohne den Aufwand des Parlamentssekretariates und die Kosten für die Schreibkraft des Landgerichtes verstehen, weil diese keine Rechnung stellten.

¹³² LTP 2016, S. 1064 (Sitzung vom 8. Juni 2016).

¹³³ Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG, SR 171.10).

¹³⁴ BSK BV-Thurnherr, Art. 153 BV, Rz. 4.

¹³⁵ BSK BV-Thurnherr, Art. 153 BV, Rz. 6.

¹³⁶ Sägesser, Oberaufsicht, S. 125: Die Finanzkommission verfügte schon sehr früh über weitgehende Informationsrechte.

¹³⁷ FinDel und GPDel stellen wie die PUK gemeinsame Aufsichtskommissionen dar. Als ständige Aufsichtskommissionen erhalten sie gestützt auf Art. 154 Abs. 3 ParlG laufend sämtliche Beschlüsse des Bundesrates.

52 Abs. 1 ParlG) und die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel, Art. 53 Abs. 1 ParlG) geregelt. Gestützt auf Art. 55 ParlG erstatten GPK, FK sowie GPDel und FinDel jährlich Bericht.¹³⁸

Die Existenz von Aufsichtskommissionen ergibt sich aus Art. 169 Abs. 1 BV. Dieser lautet: „Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht aus über den Bundesrat und die Bundesverwaltung, die eidgenössischen Gerichte und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes.“ Die Oberaufsicht ist nachträglicher Natur.¹³⁹ Sie dient der „Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit des Bundesrates“¹⁴⁰ und setzt die Rechenschaftspflicht von Regierung und Verwaltung gegenüber dem Parlament durch.¹⁴¹ Folglich stehen diesen Kommissionen lediglich Instrumente und Sanktionen politischer Natur zu. Sie können weder Einzelakte aufheben noch Weisungen erteilen.¹⁴²

Entsprechend ist hervorzuheben, dass es bei den PUK „nicht um eine richterliche Kontrolle von Einzelfällen“ geht.¹⁴³ Ausgeübt wird die Oberaufsicht gemäss Art. 26 Abs. 3 ParlG nach den Kriterien Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Nötig ist eine Beurteilung mit dem Blick aufs Ganze,¹⁴⁴ nicht eine Kontrolle von Einzelfällen, obwohl natürlich häufig Hinweise auf einzelne Vorkommnisse den Anlass für eine vertiefte Kontrolle durch eine Aufsichtskommission bilden.¹⁴⁵ Letztlich ist es das Ziel jeder Form der Oberaufsicht, „das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Funktionieren der Verwaltung zu erhalten oder wieder herzustellen.“¹⁴⁶

Die PUK ist gemäss Art. 163 Abs. 1 ParlG vorgesehen „zur Ermittlung der Sachverhalte und zur Beschaffung weiterer Beurteilungsgrundlagen (...), wenn Vorkommnisse von grosser Tragweite¹⁴⁷ der Klärung bedürfen.“ Der PUK kommen hierfür dieselben Informationsrechte zu wie der GPDel und der FinDel¹⁴⁸ (Art. 166 Abs. 1 ParlG).¹⁴⁹

Pulver/Buchli zeichnen für den Bund und den Kanton Bern nach, dass die das Verfahren regelnden Rechtsnormen nach der Durchführung der ersten PUK gestützt auf deren Erfahrungen angepasst wurden.¹⁵⁰ In einer zweiten Phase richtete sich das Interesse auf den Schutz der Rechte der

¹³⁸ Siehe Jahresbericht 2015 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte vom 29. Januar 2016 (16.004), abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/jahresbericht-gpk-gpdel-2015-d.pdf>; Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2015, abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de/organe/delegationen/finanzdelegation/berichte>.

¹³⁹ BSK BV-Häggi Furrer/Merker, Art. 169 BV, Rz. 8.

¹⁴⁰ BSK BV-Häggi Furrer/Merker, Art. 169 BV, Rz. 4.

¹⁴¹ Mastronardi/Schindler/Louis, St. Galler Kommentar zu Art. 169 BV, Rz. 4.

¹⁴² BSK BV-Häggi Furrer/Merker, Art. 169 BV, Rz. 5 f. Die Venedig Kommission betont den politischen Charakter der parlamentarischen Untersuchungen: EGMR, 18. Februar 2016, Rywin v. Polen, nos. 6091/06, 4047/07 und 4070/07, §§ 190–192.

¹⁴³ Sägesser, Oberaufsicht, S. 135. Die kantonalen PUK (siehe z.B. ZH-PUK BVK [siehe Fn 262], S. V Ziff. 12) betonen, keine rechtliche Würdigung vorzunehmen.

¹⁴⁴ Pulver/Buchli, Rechtsstaat, S. 258: Die politische Bewertung der untersuchten Vorkommnisse steht im Vordergrund.

¹⁴⁵ Siehe die Hinweise bei Mäder, GPK, Rz. 18 f., wie die GPK zu ihren Untersuchungsgegenständen kommen können.

¹⁴⁶ Sägesser, Oberaufsicht, S. 135.

¹⁴⁷ Welche Vorkommnisse von grosser Tragweite sind, bestimmt die Bundesversammlung. Es handelt sich um einen politischen Ermessensentscheid: BSK BV-Häggi Furrer/Merker, Art. 169 BV, Rz. 31, und Graf/Theiler/von Wyss-Schwager, ParlG-Komm, Art. 163 N 19.

¹⁴⁸ Zu den Informationsrechten von FinDel und GPDel siehe: Mastronardi/Schindler/Louis, St. Galler Kommentar zu Art. 169 BV, Rz. 57–60.

¹⁴⁹ BSK BV-Häggi Furrer/Merker, Art. 169 BV, Rz. 47 f. und Rz. 57.

¹⁵⁰ Pulver/Buchli, Rechtsstaat, S. 256 f. Siehe auch Graf/Theiler/von Wyss-Schwager, ParlG-Komm, Art. 163 N 1, N 6-9 und N 10.

in die Verfahren involvierten Personen.¹⁵¹ Von Interesse ist dabei sowohl im Bund als auch in den Kantonen die Frage, wer als Zeuge und wer als Auskunftsperson befragt wird¹⁵² und welche Konsequenzen sich daraus ergeben.¹⁵³ Gerade weil die Ergebnisse der PUK keiner gerichtlichen Kontrolle unterstehen¹⁵⁴ und sich sowohl im Bund als auch in den Kantonen angesichts der geringen Anzahl an PUK keine ständige Praxis entwickeln konnte, ist auf den Schutz der Betroffenen zu achten.¹⁵⁵

B. Einsetzung auf Ebene Bund

1. Einsetzung mittels Mehrheitsbeschluss in beiden Kammern

Es gibt keine PUK, die nur durch eine Parlamentskammer eingesetzt werden. Gemäss Art. 163 Abs. 1 ParlG können nur gemeinsame PUK eingesetzt werden. Das bedeutet, dass im Nationalrat und im Ständerat je mittels Mehrheitsbeschluss der Einsetzung einer PUK zugestimmt werden muss.¹⁵⁶ Daraus folgt, dass PUK in der Schweiz – anders als in Liechtenstein wegen Art. 63bis LV¹⁵⁷ – nicht ein Minderheitenrecht zur Kontrolle darstellen, sondern das „Instrument einer breiten Parlamentsmehrheit“ sind.¹⁵⁸ Poledna sagte denn auch, dass PUK das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament stören.¹⁵⁹ Auffällig ist, dass auch in der Schweiz der Antrag zur Einsetzung einer PUK in den letzten Jahren regelmässig nicht durch Parteien aus der Mitte gestellt wurde, sondern von der Fraktion der Grünen, der SP-Fraktion oder der SVP-Fraktion, allerdings erfolglos.¹⁶⁰

Der Antrag auf Einsetzung einer PUK erfolgt mit den üblichen parlamentarischen Vorstössen,¹⁶¹ also in der Regel mittels parlamentarischer Initiative.¹⁶² Der Entscheid zur Einsetzung gemäss Art. 163 Abs. 2 ParlG wird durch einen einfachen Bundesbeschluss getroffen. Der Nationalrat hatte einmal eine Motion angenommen, mit welcher das Büro des Nationalrats damit hätte beauftragt werden sollen, der Bundesversammlung einen Entwurf für einen Bundesbeschluss zur Einsetzung

¹⁵¹ Pulver/Buchli, Rechtsstaat, S. 257.

¹⁵² Zu den Zwangsmassnahmen gegen Auskunftspersonen und Zeugen siehe Kapitel V.G.

¹⁵³ Zur Protokollierungspflicht siehe Graf/Theiler/von Wyss-Theiler, ParlG-Komm, Art. 165 N 4 f. Zur unterschiedlichen Praxis siehe Graf/Theiler/von Wyss-Theiler, ParlG-Komm, Art. 166 N 11. Zum Vorgehen in der BE-PUK BLVK (siehe Fn 255) siehe Pulver/Buchli, Rechtsstaat, S. 261.

¹⁵⁴ Dies gilt auch für die allermeisten Kantone. Das in Kapitel V.H. erwähnte Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich hält fest (Verwaltungsgericht Kanton ZH, Endentscheid vom 2. Dezember 2015, VB.2015.00649, Erw. 3.2.2 und 3.2.3), dass der Abschlussbericht von PUK nicht Anfechtungsobjekt eines Rekurses ist und dass die Vorinstanz nicht auf den Rekurs hätte eintreten dürfen.

¹⁵⁵ Mattle, Rahmenbedingungen, S. 248. Baruh, Commissions, Rz. 842–858, weist auf die möglichen Beeinträchtigungen v.a. der Unschuldsvermutung und der Unvoreingenommenheit der Richter hin, wenn einem Strafverfahren eine PUK vorausgeht.

¹⁵⁶ Im Zusammenhang mit der Finanzkrise/UBS hatten zwei Anträge auf Einsetzung einer PUK (10.401 und 10.3081) im Nationalrat eine Mehrheit gefunden, während sie im Ständerat abgelehnt wurden.

¹⁵⁷ Siehe Kapitel III.B.

¹⁵⁸ Graf/Theiler/von Wyss-Schwager, ParlG-Komm, Art. 163 N 21.

¹⁵⁹ Poledna, Untersuchungskommission, S. 1170 f.: „Die PUK ist nichts anderes als institutionalisiertes, kasuistisch ausgedrücktes Misstrauen.“

¹⁶⁰ Siehe Kapitel VII.D.1. Siehe auch Graf/Theiler/von Wyss-Schwager, ParlG-Komm, Art. 163 N 21.

¹⁶¹ Zum erfolglosen Antrag, für die Behandlung der Anträge auf Einsetzung einer PUK kurze Fristen vorzusehen, siehe sogleich Kapitel VII.B.2.

¹⁶² Graf/Theiler/von Wyss-Schwager, ParlG-Komm, Art. 163 N 25 Fn 26.

einer PUK vorzulegen.¹⁶³ Da Motionen gemäss Art. 120 Abs. 1 ParlG Aufträge an den Bundesrat erteilen, ist die Motion jedoch nicht das passende Instrument.¹⁶⁴

Zu den parlamentarischen Initiativen auf Einsetzung einer PUK nimmt das Büro des Nationalrats respektive des Ständerats als zuständige Kommission im Sinne von Art. 109 Abs. 2 ParlG Stellung. Überdies muss der Bundesrat als „direkt Betroffener“ angehört werden, und zwar vor Beginn der Ausarbeitung des Erlassentwurfs.¹⁶⁵

2. Keine Fristen für die Einsetzung

Damit PUK ihre volle (politische) Wirkung entfalten können, sollten sie rasch eingesetzt werden, ihre Untersuchungen zügig vorwärts bringen und den Bericht rasch veröffentlichen.¹⁶⁶

Auf Bundesebene gibt es keine zeitlichen Vorgaben. Eine Grenze setzen jedoch die Finanzen. Gemäss Art. 163 Abs. 2 zweiter Satz ParlG werden nämlich im Bundesbeschluss, mit dem die PUK eingesetzt wird, ihre finanziellen Mittel bestimmt.

Die Parlamentarische Initiative der SVP-Fraktion „Behandlungspriorität für Vorstösse zur Einsetzung einer PUK“ (10.424) forderte, „dass die eidgenössischen Räte über einen Vorstoss, der die Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) verlangt und bis zum Ende der ersten Sessionswoche eingereicht worden ist, zwingend in derselben Session entscheiden müssen.“ Diese parlamentarische Initiative wurde durch den Nationalrat in der Sitzung vom 13. September 2011 abgelehnt.¹⁶⁷ Die vorberatenden Kommissionen hatten vorgebracht: „Das Beispiel zeige, dass eine schematische gesetzliche Regelung nicht jedem konkreten Einzelfall gerecht werden kann. Für die Einsetzung einer PUK braucht es Mehrheiten in beiden Räten. Wenn diese Voraussetzung erfüllt ist, so könnte eine PUK auch ohne Behandlungsfristen rasch eingesetzt werden; ist diese Voraussetzung hingegen nicht erfüllt, so brächten Behandlungsfristen keinen Vorteil, sondern nur grössere Hektik.“¹⁶⁸

3. Keine Regelung für die Fortsetzung am Ende einer Legislaturperiode

Die liechtensteinische PUK betreffend Wohnbauförderung war am 18. September 1996 eingesetzt worden. Wegen der bevorstehenden Landtagswahl wurde der Bericht bereits am 11. Dezember 1996 im Landtag verhandelt.¹⁶⁹ Die Mitglieder der am 17. Dezember 1999 eingesetzten PUK betreffend Landespolizei mussten nach der Landtagswahl am 29. März 2001 neu gewählt werden. Offenbar wurde dabei soweit möglich auf personelle Kontinuität geachtet.¹⁷⁰ Es stellt sich die Frage, wie diesbezüglich in der Schweiz zu verfahren wäre.

Art. 163 bis Art. 171 ParlG äussern sich nicht explizit dazu, was geschieht, wenn eine PUK am Ende der Legislaturperiode den Schlussbericht noch nicht erstellt hat. Art. 164 Abs. 2 ParlG verweist

¹⁶³ Motion Wyss Ursula: Finanzkrise und UBS. Einsetzung einer PUK (10.3081), Amtl. Bull. NR 2010, S. 524.

¹⁶⁴ Kritisch auch Graf/Theler/von Wyss-Schwager, ParlG-Komm, Art. 163 N 25 Fn 26, die allerdings zu Recht auf die besonderen Umstände dieses Falles hinweist.

¹⁶⁵ Graf/Theler/von Wyss-Schwager, ParlG-Komm, Art. 163 N 29-31.

¹⁶⁶ Pulver/Buchli, Rechtsstaat, S. 258.

¹⁶⁷ Amtl. Bull. NR 2011, S. 1369.

¹⁶⁸ Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 14. Januar 2011, S. 2.

¹⁶⁹ Siehe Kapitel VI.C.

¹⁷⁰ Siehe Kapitel VI.E.

für die Wahl der Mitglieder und des Präsidiums auf Art. 43 Abs. 1 bis 3 ParlG. Art. 43 Abs. 1 bis 3 ParlG äussern sich jedoch nicht zur Amtsdauer, und Art. 43 Abs. 4 ParlG nur zur Amtsdauer der Mitglieder der ständigen Kommissionen. Art. 43 Abs. 4 ParlG verweist für diese auf die Geschäftsreglemente von National- und Ständerat.¹⁷¹ Bei den PUK handelt es sich aber eben gerade nicht um ständige Kommissionen, sondern um Spezialkommissionen. Dennoch scheint es sinnvoll, zu den Geschäftsreglementen zu greifen, weil diese eine Regelung für Spezialkommissionen enthalten. Gemäss Art. 17 Abs. 3 GRN und Art. 13 Abs. 3 GRS entspricht die Amtsdauer der Mitglieder einer Spezialkommission „der Dauer der Tätigkeit der Kommission“.¹⁷² Somit kann der Bundesbeschluss zur Einsetzung einer PUK vorsehen, dass die Kommission über das Ende der Legislaturperiode hinaus tätig werden soll.¹⁷³

C. Die bisher auf Ebene Bund eingesetzten PUK

Bis heute wurden auf Ebene Bund nur vier PUK eingerichtet, und zwar:¹⁷⁴

- Mirage-Angelegenheit 1964¹⁷⁵

Der „Bericht der vom Nationalrat und vom Ständerat eingesetzten Kommissionen an die Eidgenössischen Räte über die Abklärung der Mirage-Angelegenheit“ (zu 8947) vom 1. September 1964 wurde in BBl 1964 II S. 273–848 veröffentlicht.¹⁷⁶

- Vorkommnisse im EJPD (Fichenskandal) 1989¹⁷⁷

Der Bericht „Vorkommnisse im EJPD (89.006). Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK)“ vom 22. November 1989¹⁷⁸ und der Ergänzungsbericht vom 29. Mai 1990¹⁷⁹ wurden in BBl 1989 I S. 637–878 und BBl 1990 II S. 1565–1607 veröffentlicht. Beigefügt wurde dem Bericht die Stellungnahme des Bundesrates vom 4. Dezember 1989. Sie wurde in BBl 1990 I S. 879–898.¹⁸⁰

- Vorkommnisse im EMD (Nachrichtendienst) 1990¹⁸¹

Der Bericht „Vorkommnisse im EMD (90.022). Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK EMD)“ vom 17. November 1990 wurde in BBl 1990 III S. 1293–1584 veröffentlicht.¹⁸²

¹⁷¹ Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (GRN, SR 171.13), Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003 (GRS, SR 171.14).

¹⁷² Anders ist es in Liechtenstein. Siehe Kapitel III.C.5.

¹⁷³ Die PUK Pensionskasse des Bundes (siehe sogleich Kapitel VII.C) wurde nur wenige Tage vor der Gesamterneuerungswahl des Nationalrates eingesetzt. Nachweise bei: Baruh, Commissions, Rz. 112 Fn 217.

¹⁷⁴ Siehe die Zusammenstellung unter: <https://www.parlament.ch/de/organe/kommissionen/aufsichtskommissionen/parlamentarische-untersuchungskommissionen-puk>.

¹⁷⁵ Ein Abriss über die Ereignisse findet sich bei: Graf/Theler/von Wyss-Schwager, ParlG-Komm, Art. 163 N 1-9. Ausführlich zu den Arbeiten der Kommission und zu den Gesetzesänderungen, welche sie ansties: Baruh, Commissions, Rz. 51–79.

¹⁷⁶ Abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/mirage-bericht-1964-09-01-d.pdf>.

¹⁷⁷ Ein Abriss über die Ereignisse findet sich bei: Baruh, Commissions, Rz. 100–106.

¹⁷⁸ <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/ed-berichte-puk-ejpd.pdf>

¹⁷⁹ <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/ergaenzungsbericht-puk-ejpd-1990-05-29-d.pdf>.

¹⁸⁰ <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Stellungnahme-BR-Bericht-PUK.pdf>.

¹⁸¹ Ein Abriss über die Ereignisse findet sich bei: Baruh, Commissions, Rz. 107–109.

¹⁸² <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/ed-berichte-puk-emd.pdf>.

- Pensionskasse des Bundes (PKB) 1996¹⁸³

Der „Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission über die Organisations- und Führungsprobleme bei der Pensionskasse des Bundes (PKB) und über die Rolle des Eidgenössischen Finanzdepartements in bezug auf die PKB“ (95.067) vom 7. Oktober 1996 wurde in BBl 1996 V S. 153–493 veröffentlicht.¹⁸⁴

Die drei jüngeren PUK organisierten sich bezüglich Gliederung in Subkommissionen, Beizug von Untersuchungsrichtern und Gutachtern sehr unterschiedlich.

D. Auf Ebene Bund nicht zustande gekommene PUK

1. Übersicht über die nicht zustande gekommenen PUK¹⁸⁵

In den letzten zehn Jahren wurden mehrere Anträge auf Einsetzung einer PUK eingereicht.¹⁸⁶ Sie wurden allesamt abgelehnt:

12.490 – Parlamentarische Initiative (SP-Fraktion): Parlamentarische Untersuchungskommission Insieme (abgelehnt vom NR in der Sitzung vom 11. Dezember 2013, Amtl. Bull. NR 2013, S. 2170). Thema der PUK hätte der Informatikskandal Insieme werden sollen, den in diesem Zeitpunkt bereits eine Arbeitsgruppe untersuchte.¹⁸⁷

11.496 – Parlamentarische Initiative (Geri Müller): Einsetzung einer PUK betreffend Nicht- und Falschinformationen der schweizerischen Strafverfolgungsbehörden im Fall Ramos (abgelehnt vom NR in der Sitzung vom 24. September 2012, Amtl. Bull. NR 2012, S. 1622).

11.484 – Parlamentarische Initiative (Dominique Baettig): Intransparente Gouvernanz, Angriff auf die Souveränität und die Neutralität. Eine PUK ist nötig (Initiative am 14. Dezember 2011 abgeschrieben, weil der Initiant den Nationalrat verlassen hatte).

11.454 – Parlamentarische Initiative (SVP-Fraktion): Schengen-Abstimmung. Massive Fehlinformation. Einsetzung einer PUK (abgelehnt vom NR in der Sitzung vom 14. März 2012, Amtl. Bull. NR 2012, S. 464).

10.3081 – Motion (Ursula Wyss): Finanzkrise und UBS. Einsetzung einer PUK. Zustimmung durch den NR am 18. März 2010 (Amtl. Bull. NR 2010, S. 524), Ablehnung durch den StR am 14. Juni 2010 (Amtl. Bull. StR 2010, S. 622).

10.401 – Parlamentarische Initiative (Büro des Nationalrats): Finanzkrise/UBS. Einsetzung einer PUK. Zustimmung durch den NR am 9. Juni 2010 (Amtl. Bull. NR 2010, S. 883), Ablehnung durch den StR am 14. Juni 2010 (Amtl. Bull. StR 2010, S. 622).

¹⁸³ Ein Abriss über die Ereignisse findet sich bei: Baruh, Commissions, Rz. 110–115.

¹⁸⁴ <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/ed-berichte-puk-pkb.pdf>.

¹⁸⁵ Siehe auch die Auflistung der nicht zustande gekommenen PUK seit 1995 in der Rubrik „Beantragte Parlamentarische Untersuchungskommissionen“ unter: <https://www.parlament.ch/de/organe/kommissionen/aufsichtskommissionen/parlamentarische-untersuchungskommissionen-puk>.

¹⁸⁶ Zur ungleichen Verteilung über die Zeit: Graf/Theiler/von Wyss-Schwager, ParlG-Komm, Art. 163 N 20.

¹⁸⁷ Siehe den „Bericht der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte zur Stellungnahme des Bundesrates vom 25. Februar 2015 und zur Stellungnahme der Eidg. Finanzkontrolle vom 24. Februar 2015“ vom 24. Juni 2015: <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/berichte/berichte-aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommission-GPK/berichte-2015/Documents/bericht-gpk-fk-2015-06-24-d.pdf>.

09.512 – Parlamentarische Initiative (SP-Fraktion): Parlamentarische Untersuchungskommission zur Finanzkrise und ihren Folgen (zurückgezogen am 6. September 2010).

08.433 – Parlamentarische Initiative (Grüne Fraktion): PUK betreffend Aktenvernichtung (zurückgezogen am 13. Februar 2009).

08.405 – Parlamentarische Initiative (SVP-Fraktion): SBB Cargo. Einsetzung einer PUK zur Abklärung der politischen Verantwortung (abgelehnt vom NR am 17. Dezember 2008, Amtl. Bull. NR 2008, S. 1927). Die Ablehnung erfolgte unter anderem deshalb ab, weil sich in diesem Zeitpunkt bereits die Eidgenössische Finanzkontrolle mit der SBB Cargo beschäftigte.¹⁸⁸

07.482 – Parlamentarische Initiative (SVP-Fraktion): Einsetzung einer PUK zur Abklärung der von der GPK erhobenen Vorwürfe gegen den Justizminister (abgelehnt vom NR am 24. September 2008, Amtl. Bull. NR 2008, S. 1328).

07.421 – Parlamentarische Initiative (SVP-Fraktion): Swissair-Debakel. Einsetzung einer PUK zur Abklärung der politischen Verantwortung (abgelehnt vom NR am 21. Juni 2007, Amtl. Bull. NR 2007, S. 1066 und S. 1068).¹⁸⁹

05.446 – Parlamentarische Initiative (SVP-Fraktion): Einsetzung einer PUK zur Schaffung von Transparenz über die Ursachen der Finanzprobleme der Bundes- und bundesnahen Pensionskassen (abgelehnt vom NR am 26. September 2007, Amtl. Bull. NR 2007, S. 1432).

2. Verzicht auf eine PUK wegen Untersuchungen durch andere Organe

Hatten bereits andere Organe Untersuchungen geführt oder handelte es sich um ein die Bundesversammlung schon während mehrerer Jahre beschäftigendes Thema, lehnte das Parlament die Einsetzung einer PUK jeweils unter Verweis auf die bereits erfolgten Untersuchungen ab.¹⁹⁰ Dabei wurde den Parlamentariern in Erinnerung gerufen, dass die Kompetenzen einer PUK nicht weiter reichen als die der FinDel und der GPDel.

¹⁸⁸ Siehe den Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle „SBB Cargo AG. Betriebswirtschaftliche Führungsinstrumente und Reporting. Subventionierung des Güterverkehrs“ vom 13. Oktober 2008: http://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/andere_berichte/Andere%20Berichte%20%2825%29/8408BE_Bericht_Definitiv.pdf.

¹⁸⁹ Zu den Gründen, aus denen auf die Einsetzung einer PUK verzichtet wurde: Baruh, Commissions, Rz. 130–133.

¹⁹⁰ So z.B. NR Jakob Büchler im Namen des Büros (Amtl. Bull. NR 2012, S. 1621): „Die Mehrheit des Büros ist der Ansicht, dass die Untersuchungen der GPK und der GPDel zum Fall Ramos (Anmerkung der Autorin: siehe hierzu „Jahresbericht 2011 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte“ (12.004) vom 27. Januar 2012, BBl 2012, S. 6863 f.) umfassend waren und zu glaubwürdigen Ergebnissen führten. Sie ist der Meinung, dass in der Zwischenzeit keine neuen Dokumente aufgetaucht sind oder Fakten bekannt wurden, welche zusätzliche Abklärungen notwendig machen.“ Siehe auch die Ausführungen von NR Therese Frösch im Namen des Büros (Amtl. Bull. NR 2007, S. 1431): „Die Mehrheit des Büros verweist auch auf den Umstand, dass bereits 1996 eine PUK eingesetzt worden war, die die damaligen Organisations- und Führungsprobleme der Pensionskasse des Bundes zu untersuchen hatte. Die damalige PUK erstattete einen umfassenden Bericht und nannte auch die Hauptverantwortlichen. Seither beschäftigt sich die FinDel regelmässig mit Fragen der Pensionskassen und erstattet jährlich Bericht über ihre Arbeiten. Auch die GPK befassen sich immer wieder mit den Pensionskassen (...).“ Siehe auch die Argumentation von NR Edi Engelberger im Namen des Büros (Amtl. Bull. NR 2008, S. 1327): „Eine PUK würde zu Doppelspurigkeiten führen und hätte zudem erhebliche zusätzliche Kosten zur Folge. (...) Die Mehrheit verweist auch auf die im Parlament durchgeführte Sonderdebatte, bei der diese Angelegenheit ausführlich diskutiert werden konnte. Die Mehrheit nimmt zur Kenntnis, dass die GPK alles daransetzen wird, in dieser Angelegenheit Klarheit und Transparenz zu schaffen.“

In vielen Fällen, in denen das Parlament die Einsetzung der PUK ablehnte, wurden die kritisierten Vorkommnisse tatsächlich untersucht. Die Untersuchungen erfolgten z. B.

- durch die GPK-N und GPK-S bezüglich Finanzkrise und UBS¹⁹¹ und bezüglich Swissair-Debakel,¹⁹²
- durch die FK-N, FK-S, GPK-N und GPK-S bezüglich Informatikprojekt Insieme,¹⁹³
- durch die Eidgenössische Finanzkontrolle bezüglich SBB Cargo.¹⁹⁴

E. PUK als Mittel für besonders aufwendige Fälle, in denen ein politisches Signal gesetzt werden soll

Gemäss Schwager findet der Antrag auf Einsetzen einer PUK „am ehesten noch dann eine Mehrheit“, „wenn ein Problem so gravierend oder in Bezug auf die Grössenordnung des Auftrags so umfangreich ist, dass eine personelle Aufstockung¹⁹⁵ respektive ein besonderes Budget gerechtfertigt erscheint.“¹⁹⁶ PUK braucht es gemäss Sägesser v. a. dann, wenn ein starkes politisches Signal gesetzt werden soll.¹⁹⁷ Und auch Schwager betont, dass mit einer PUK politischer Druck ausgeübt werden soll respektive fehlbare Organe in ihrem bereits begonnenen Bemühen, Klärung in Vorkommnisse zu bringen, unterstützt werden sollen.¹⁹⁸ Poledna formuliert es andersherum: Eine PUK muss besonders starken politischen Druck aufbauen, weil sie keine rechtlichen Mittel zur Durchsetzung hat.¹⁹⁹

Dass in den letzten Jahren auf Bundesebene keine PUK eingesetzt wurde, erklärt sich damit, dass der PUK keine weitergehenden Informationsrechte zukommen als der FinDel und der GPDel.²⁰⁰ Art. 166 Abs. 1 ParlG sagt nämlich: „Für die Erfüllung ihres im Bundesbeschluss festgelegten Auftrages hat die Untersuchungskommission die gleichen Informationsrechte wie die Delegationen

¹⁹¹ Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA (10.054). Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 30. Mai 2010, BBl 2011, S. 3099–3458: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/3099.pdf>, sowie Inspektion der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte „Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA“ Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 1. Juli 2011, BBl 2011, S. 6573–6583: <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/berichte/berichte-aufsichtskommissionen/geschaefspruefungskommission-GPK/berichte-2011/Documents/bericht-gpk-n-s-finanzkrise-ubs-d.pdf>.

¹⁹² Die Rolle von Bundesrat und Bundesverwaltung im Zusammenhang mit der Swissair-Krise (02.063): Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 19. September 2002, BBl 2003, S. 5403–5587: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2003/5403.pdf>.

¹⁹³ „Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) (14.057): Bericht der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte zur Stellungnahme des Bundesrates vom 25. Februar 2015 und zur Stellungnahme der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 24. Februar 2015 vom 24. Juni 2015, BBl 2015, S. 6377–7643: <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/berichte/berichte-aufsichtskommissionen/geschaefspruefungskommission-GPK/berichte-2015/Documents/bericht-gpk-fk-2015-06-24-d.pdf>.

¹⁹⁴ SBB Cargo AG. Betriebswirtschaftliche Führungsinstrumente und Reporting. Subventionierung des Güterverkehrs. Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 13. Oktober 2008: http://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/andere_berichte/Andere%20Berichte%20%2825%29/8408BE_Bericht_Definitiv.pdf.

¹⁹⁵ Siehe Art. 164 Abs. 3 ParlG.

¹⁹⁶ Graf/Theler/von Wyss-Schwager, ParlG-Komm, Art. 163 N 32.

¹⁹⁷ Sägesser, Oberaufsicht, S. 131.

¹⁹⁸ So Graf/Theler/von Wyss-Schwager, ParlG-Komm, Art. 163 N 33 Fn 33.

¹⁹⁹ Poledna, Untersuchungskommission, S. 1171.

²⁰⁰ Gleicher Meinung Sägesser, Oberaufsicht, S. 131.

der Aufsichtskommissionen (Art. 150 und 153-156).“ Die Literatur betont, dass der GPDel weitgehend dieselben Untersuchungsmöglichkeiten zukommen,²⁰¹ weil ihre Informationsrechte gleich weit reichen wie die einer PUK. Mit der Revision vom 17. Juni 2011,²⁰² welche die Rechte der Aufsichtskommissionen und der Delegationen der Aufsichtskommissionen erweiterte, wurden die Kompetenzen dieser ständigen Kommissionen noch einmal gestärkt. Ein Unterschied zur PUK besteht jedoch darin, dass diese gestützt auf Art. 164 Abs. 3 ParlG ein eigenes, für ihre Bedürfnisse gebildetes Sekretariat erhält.

Laufen bereits Abklärungen durch eine andere Kommission oder Delegation des Parlaments, stoppt die Einsetzung einer PUK gemäss Art. 171 Abs. 1 ParlG ihre Arbeit.²⁰³ Deshalb ist es häufig nicht sinnvoll, eine PUK einzusetzen, die ihre Arbeit bei null beginnen müsste, während eine andere Kommission oder Delegation bereits mit ersten Untersuchungen begonnen hat. Die Einsetzung einer PUK unterbricht überdies gemäss Art. 171 Abs. 3 ParlG Disziplinar- und Administrativuntersuchungen.²⁰⁴ Sie dürfen nur mit Bewilligung der PUK fortgesetzt werden. Ebenso dürfen Disziplinar- und Administrativverfahren nur mit Bewilligung der PUK angehoben werden.²⁰⁵

F. Der Untersuchungsgegenstand auf Ebene Bund

1. Allgemeines

Art. 163 Abs. 1 ParlG macht deutlich, dass die PUK ein Element der Oberaufsicht darstellt. Diese erstreckt sich gemäss Art. 169 Abs. 1 BV über den Bundesrat, die Bundesverwaltung, die eidgenössischen Gerichte²⁰⁶ und „die anderen Träger von Aufgaben des Bundes“. Die Oberaufsicht der Bundesversammlung „besteht bei allen Geschäften in Zuständigkeit des Bundesrates sowie dort, wo der Bundesrat gegenüber nachgeordneten Einheiten eine Aufsichtskompetenz hat.“²⁰⁷ Das bedeutet, dass die Aufsichtskommissionen Vorgänge in der Bundesverwaltung direkt untersuchen dürfen, aber nicht weitergehend, als die direkte Aufsicht des Bundesrates reicht,²⁰⁸ und dass sich ihre Empfehlungen nur an den Bundesrat und nicht direkt an die Verwaltung richten dürfen.²⁰⁹ Dasselbe gilt für dezentrale Verwaltungseinheiten und andere Träger von Aufgaben des Bundes.²¹⁰ Faktisch bedeutet dies, dass sich der Gegenstand der Oberaufsicht in diesen Fällen meist „auf die Steuerung und Kontrolle“ durch den Bundesrat beschränkt und v.a. bei externen Einheiten, die „mit Wirtschafts- oder Sicherheitsaufgaben betraut sind“,²¹¹ „in erster Linie die administ-

²⁰¹ So insbesondere Graf/Theler/von Wyss-Schwager, ParlG-Komm, Art. 163 N 21 und N 28.

²⁰² AS 2011, S. 4537–4540.

²⁰³ Graf/Theler/von Wyss-Noser, ParlG-Komm, Art. 171 N 7. In Liechtenstein kann eine parlamentarische Untersuchungskommission gleichzeitig wie die Geschäftsprüfungskommission tätig werden. Siehe Kapitel IV.H.

²⁰⁴ Gerichtliche Verfahren und gerichtspolizeiliche Ermittlungen laufen parallel: Sägesser, Wirkung, S. 227. Zu den Vor- und Nachteilen dieser Regelung: Baruh, Commissions, Rz. 826–837.

²⁰⁵ Graf/Theler/von Wyss-Noser, ParlG-Komm, Art. 171 N 9.

²⁰⁶ Dabei handelt es sich um das Bundesgericht, das Bundesstrafgericht mit Sitz in Bellinzona, das Bundesverwaltungsgericht mit Sitz in St. Gallen und das Bundespatentgericht, ebenfalls mit Sitz in St. Gallen.

²⁰⁷ BSK BV-Häggi Furrer/Merker, Art. 169 BV, Rz. 16.

²⁰⁸ Prägnant Mastronardi/Schindler/Louis, St. Galler Kommentar zu Art. 169 BV, Rz. 18: „Die Oberaufsicht der Bundesversammlung reicht damit gleich weit wie die Aufsicht des Bundesrates.“

²⁰⁹ BSK BV-Häggi Furrer/Merker, Art. 169 BV, Rz. 17 f. und Rz. 53.

²¹⁰ BSK BV-Häggi Furrer/Merker, Art. 169 BV, Rz. 19: Der Umfang der Oberaufsicht ist beschränkt „durch den Umfang der dem Bundesrat diesen Trägern gegenüber spezialgesetzlich zugestandenen Aufsicht“.

²¹¹ Ausführlich auch Mastronardi/Schindler/Louis, St. Galler Kommentar zu Art. 169 BV, Rz. 19–22, die ebenfalls auf die Bedeutung der Spezialgesetzgebung hinweisen.

orative Geschäftsführung und der Finanzhaushalt“ sowie die „Funktionsfähigkeit“ überprüft werden dürfen.²¹² Beschränkt ist wegen der genannten Kongruenz zwischen Oberaufsicht (der Bundesversammlung) und Aufsicht (des Bundesrates) auch die Oberaufsicht gegenüber den öffentlichen Unternehmen, also den (meist privatrechtlich errichteten) Unternehmen, die öffentliche Aufgaben erfüllen,²¹³ und anderen Dritten, an die der Bund Aufgaben übertragen hat.²¹⁴

2. Besondere Herausforderungen für PUK betreffend Vorkommnissen in der Justiz

Wie sich bei der Ende 1988 im Landtag des Fürstentums Liechtenstein nicht zustande gekommenen PUK betreffend Staatsgerichtshof/Kunsthausfall²¹⁵ und in mehreren Kantonen zeigte, stellen PUK, die Vorgänge im Nahbereich der Justiz²¹⁶ zum Gegenstand haben, besondere Probleme.

Es ist kein Zufall, dass das Parlament des Kantons Obwalden in der „Obwaldner Justizaffäre“ vorgängig ein Rechtsgutachten über seine Kompetenzen bei einem Zürcher Professor einholte²¹⁷ und die Arbeit der vom Parlament des Kantons Schwyz eingesetzten PUK betreffend die „Schwyzer Justizaffäre“ von einem Luzerner Professor begleitet wurde.²¹⁸ Überdies hatten sowohl die Rechts- und Justizkommission als auch die Regierung des Kantons Schwyz bereits vor Ablieferung des PUK-Berichts Gutachten zu einzelnen Fragen eingeholt.

Da Art. 169 Abs. 1 BV die eidgenössischen Gerichte des Bundes²¹⁹ ausdrücklich der Oberaufsicht der Bundesversammlung unterstellt, können sie auch zum Untersuchungsgegenstand einer PUK werden. Die PUK hat sich dabei wie die übrigen Aufsichtskommissionen auf die administrative Oberaufsicht zu beschränken.²²⁰ Gerichtsentscheide darf sie keiner inhaltlichen Kontrolle unterziehen. Wohl aber kann sie die Geschäftsführung der Gerichte überprüfen,²²¹ also die „Justizverwaltung und den äusseren Geschäftsgang“.²²²

G. Zwangsweise Vorladung und Vorführung von Auskunftspersonen und Zeugen

Mit der Teilrevision des ParlG vom 17. Juni 2011²²³ erhielten alle Aufsichtskommissionen (und damit auch die PUK) zusätzliche Mittel in die Hand. Gemäss Art. 153 Abs. 3 und 4 ParlG dürfen sie nun auskunftspflichtige Personen²²⁴ durch Verfügung des Kommissionspräsidenten vorladen und

²¹² BSK BV-Häggi Furrer/Merker, Art. 169 BV, Rz. 19 f. Verschiedene Punkte waren im Laufe der Jahre geklärt worden. Siehe die Nachweise bei: Mäder, GPK, Rz. 12, Fn 44 und 46.

²¹³ BSK BV-Häggi Furrer/Merker, Art. 169 BV, Rz. 21.

²¹⁴ Mastronardi/Schindler/Louis, St. Galler Kommentar zu Art. 169 BV, Rz. 27.

²¹⁵ Siehe Kapitel IV.C.

²¹⁶ Zur liechtensteinischen PUK betreffend Staatsgerichtshof/Kunsthausfall ist zu bemerken, dass sich ihre Fragestellung nicht auf die Rechtsprechung des StGH bezog, sondern auf die Umstände, unter denen ein Richter seine Sicht von Vorkommnissen publizierte hatte und auf die Gründe für den Rücktritt eines anderen Richters.

²¹⁷ Siehe Kapitel VII.J.4.

²¹⁸ Siehe SZ-PUK Justizstreit (siehe Fn 280) Ziff. 18.

²¹⁹ Siehe deren Aufzählung in Fn 206.

²²⁰ Offenbar verschlechterte sich die Beziehung zwischen den GPK und dem Bundesrat, als sich die GPK-N vertieft mit dem Bundesstrafgericht befassen wollte. Siehe die Hinweise bei: Mäder, GPK, Rz. 43.

²²¹ BSK BV-Häggi Furrer/Merker, Art. 169 BV, Rz. 23.

²²² Mastronardi/Schindler/Louis, St. Galler Kommentar zu Art. 169 BV, Rz. 23.

²²³ AS 2011, S. 4537-4540.

²²⁴ Personen im Dienst des Bundes sind gemäss Art. 156 Abs. 1 ParlG unabhängig davon, ob sie als Zeuge oder Auskunftsperson vorgeladen werden, zur Aussage verpflichtet. Die übrigen Personen, die lediglich aus Auskunftsperson vorgeladen werden, unterstehen demgegenüber nur der Erscheinungspflicht, nicht auch der Aussagepflicht. Siehe Graf/Theler/von Wyss-Theler, ParlG-Komm, Art. 170 N 3.

im Fall eines unbegründeten Fernbleibens durch Polizeiorgane des Bundes und der Kantone vorführen lassen.²²⁵ Die Betroffenen können gegen die Verfügungen über Vorladung und Vorführung einzig beim Nationalrats- respektive beim Ständeratspräsidenten Einsprache erheben. Sein Entscheid kann nicht an ein Gericht weitergezogen werden.²²⁶ Hält der Ratspräsident die Vorladung oder Vorführung für rechtswidrig oder unverhältnismässig, kann er dem Betroffenen lediglich eine Genugtuung zusprechen.

Diese Neuregelung geht auf den Vorschlag der GPK-S zurück. Sie hatte die Erfahrung gemacht, dass zur Aussage Verpflichtete jegliche Zusammenarbeit mit ihr ablehnten.²²⁷ Die GPK-S rechtfertigte die Neuerung wie folgt: „Es ist darauf hinzuweisen, dass im gesamten übrigen Verfahrens- und Prozessrecht des Bundes entsprechende Kompetenzen der untersuchenden bzw. richterlichen Behörden bestehen (...²²⁸). Es erscheint daher nicht unangemessen, wenn der obersten Aufsichtsbehörde des Bundes zur Erfüllung ihrer Aufgabe ein entsprechendes Zwangsmittel eingeräumt wird.“²²⁹ Es war ihr bewusst, dass Vorladung und Vorführung einen Eingriff in die persönliche Freiheit der Betroffenen darstellen und der vorgesehene Ausschluss einer gerichtlichen Prüfung im Widerspruch steht zu der in Art. 29a BV statuierten Rechtsweggarantie. Den Ausschluss der gerichtlichen Überprüfung erklärte sie folgendermassen: „Der Einbezug eines Gerichts in eine parlamentarische Untersuchung kann zudem das Untersuchungsverfahren erheblich ausweiten und verzögern. Um die betroffene Person gegen willkürliche oder unverhältnismässige Vorladungen und Vorführungen zu schützen, soll ihr aber anstelle eines Gerichtsverfahrens die Möglichkeit einer nicht aufschiebenden Einsprache an den Präsidenten bzw. die Präsidentin des Rats gegeben werden, dem der verfügende Kommissionspräsident bzw. die Kommissionspräsidentin angehört. Der Einspracheentscheid ist endgültig (...).“²³⁰

Der Bundesrat lehnte die von der GPK-S geforderten Zwangsmittel aus verschiedenen Gründen ab. In seiner Stellungnahme wies er darauf hin, dass PUK und GPDel bereits über die Möglichkeit verfügten, Personen, welche die Aussage oder die Herausgabe von Akten verweigern, der Strafgerichtsbarkeit zuzuführen.²³¹ Er verwies auf das Prinzip der Gewaltenteilung²³² und bezeichnete Zwangsmassnahmen im Bereich der Oberaufsicht als „systemfremd“.²³³ Dass für Vorladung und

²²⁵ In den vier PUK war die Anzahl der formell als Zeugen Einvernommenen sehr unterschiedlich: Graf/Theler/von Wyss-Theler, ParlG-Komm, Art. 166 N 11.

²²⁶ EGMR, 19. März 2015, Corbet and others v. Frankreich, nos 7494/11, 7493/11 und 7989/11, äusserte sich nicht zur Zulässigkeit von Strafandrohungen gegenüber nicht aussagewilligen Zeugen, sondern lediglich zur Verwendung von unter Druck durch eine PUK erlangte Aussagen im Strafverfahren. Siehe dazu Fn 392.

²²⁷ BBl 2011, S. 1829. Kritisch zu diesem Argument Sägesser, Oberaufsicht, S. 133. Er weist darauf hin, dass die GPK die Möglichkeit gehabt hätten, die GPDel mit den Untersuchungen zu beauftragen. Gemäss Mäder, GPK, Rz. 5, waren die Friktionen zwischen GPK und Bundesrat darauf zurückzuführen, dass die GPK stärker als „effizientes Instrument im polarisierten politischen Umfeld wahrgenommen wurden“ und sie sich stärker auf das aktuelle Geschehen fokussierten.

²²⁸ Es erfolgen Verweise auf folgende Prozessordnungen: StPO, BZP, VwVG und VStrR.

²²⁹ BBl 2011, S. 1829.

²³⁰ BBl 2011, S. 1830.

²³¹ BBl 2011, S. 1845.

²³² Dem widersprach StR Claude Janiak (Amtl. Bull. StR 2011, S. 236): „Es geht hier nicht um eine Frage der Gewaltenteilung oder darum, dass sich die GPK als Justizbehörde gebärdet, sondern darum, dass ihrem Anhörungsrecht Nachachtung verschafft wird. Es handelt sich beim vorliegenden Antrag um eine Ultima Ratio, die nur bei einer klaren Weigerung angewendet wird. Hat jemand gute Gründe, sich nicht zu äussern, kann er das vor der Kommission auch darlegen.“

²³³ BBl 2011, S. 1845.

Vorführung der gerichtliche Rechtsschutz ausgeschlossen wurde, wertete er als Verletzung der Rechtsweggarantie von Art. 29a BV.²³⁴

Der Ständerat stimmte den Zwangsmassnahmen mit 29 zu 5 Stimmen zu,²³⁵ der Nationalrat einstimmig mit 150 zu 0 Stimmen.²³⁶ Einschränkend gilt es auszuführen, dass gemäss Art. 155 Abs. 2 ParlG erst dann zum Mittel der förmlichen Zeugenbefragung gegriffen werden darf, „wenn sich ein Sachverhalt auf andere Weise nicht hinreichend abklären lässt“.²³⁷

H. Vertraulichkeit

Für sämtliche parlamentarischen Kommissionen gilt Vertraulichkeit.²³⁸ Ihre Mitglieder sind an das Amtsgeheimnis gebunden.²³⁹ Für die PUK wird der in Art. 47 ParlG normierte Grundsatz in Art. 169 ParlG konkretisiert. Gemäss Art. 169 Abs. 1 ParlG unterstehen „alle an den Sitzungen und den Befragungen teilnehmenden Personen“ bis zur Veröffentlichung des Berichts an die Bundesversammlung der Schweigepflicht. Art. 169 Abs. 1 ParlG zweiter Satz hält ausdrücklich fest, dass die befragten Personen „insbesondere gegenüber ihren Vorgesetzten nicht befugt [sind], über die Befragungen oder über Dokumentationsbegehren Aussagen zu machen.“ Damit gilt für alle Beteiligten²⁴⁰ die Pflicht zur Verschwiegenheit gegenüber jedermann während der Dauer der gesamten Untersuchung. Dass der Bund für seine PUK eine klare Regelung getroffen hat, ist zu begrüssen. In kantonalen Verfahren stellte sich nämlich die Frage, ob auch die Privaten bis zur Veröffentlichung des Berichts zum Schweigen verpflichtet waren.²⁴¹

Nach der Veröffentlichung gelten gemäss Art. 169 Abs. 2 ParlG die allgemeinen Bestimmungen über die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen, also Art. 47 ParlG. Gemäss den Materialien entfällt die Schweigepflicht der von der PUK befragten Personen nach der Veröffentlichung. Es soll den Betroffenen nicht verwehrt werden, sich nachträglich öffentlich zu rechtfertigen.²⁴²

Die Aussagen der Zeugen und Auskunftspersonen sind demnach während der Untersuchung und nach Veröffentlichung des Berichts vor Dritten geschützt. Zur Befragung Vorgeladene können jedoch Repressalien von Vorgesetzten oder politischen Entscheidungsträgern fürchten. Dies deshalb, weil die Magistraten und die unmittelbar Betroffenen ihre Befragung durch die PUK-Mitglie-

²³⁴ BBl 2011, S. 1845. Baruh, Commissions, Rz. 752, diskutiert, ob der Rechtsweg zur Geltendmachung formeller Fehler offenstehen sollte, verneint dies dann aber für die Ebene Bund (Rz. 754 und 757).

²³⁵ Amtl. Bull. StR 2011, S. 236.

²³⁶ Amtl. Bull. NR 2011, S. 1136. Differenzbereinigung für eine kleine Umformulierung: Amtl. Bull. StR 2011, S. 636.

²³⁷ Den kantonalen PUK wird (so Mattle, Rahmenbedingungen, S. 252, und Pulver/Buchli, Rechtsstaat, S. 261) empfohlen, nur zurückhaltend von der förmlichen Zeugeneinvernahme Gebrauch zu machen, nicht zuletzt, weil diese kooperative Personen zur Zurückhaltung verleiten könnte.

²³⁸ BSV BV-Thurnherr, Art. 153 BV, Rz. 18: Es darf nicht bekannt gegeben werden, wie die einzelnen Sitzungsteilnehmer Stellung genommen und abgestimmt haben. Sämtliche Unterlagen, die der Kommission zugestellt worden sind, sind vertraulich zu behandeln.

²³⁹ Mastronardi/Schindler/Louis, St. Galler Kommentar zu Art. 169 BV, Rz. 43. Graf/Theler/von Wyss-Theler, ParlG-Komm, Art. 47 N 7: In verschiedenen Kommissionen war es zu Indiskretionen gekommen, weshalb das Thema Vertraulichkeit ab 2006 mehrmals Gegenstand von Diskussionen war.

²⁴⁰ Mit der Formulierung von Art. 169 Abs. 1 ParlG sind nicht nur Kommissionsmitglieder, Verwaltungsangestellte und Mandatare erfasst, sondern auch Private, die sich vor der PUK äussern.

²⁴¹ Mattle, Rahmenbedingungen, S. 261, zweifelte an einer genügenden gesetzlichen Grundlage für die PUK des Kantons Basel-Stadt. Pulver/Buchli, Rechtsstaat, S. 262, konnten im Recht des Kantons Bern keine Pflicht von Privaten ausmachen, das Einvernahmeprotokoll nicht der Presse zuzuspielen.

²⁴² BBl 2001, S. 3612.

der gestützt auf Art. 167 Abs. 1 und 3 ParlG sowie gestützt auf Art. 168 Abs. 1 und 4 ParlG mitverfolgen und Ergänzungsfragen stellen dürfen und die Einvernahmeprotokolle einsehen können.²⁴³ Eine Einschränkung kann gemäss Art. 168 Abs. 2 ParlG nicht gegenüber Bundesratsmitgliedern, sondern nur gegenüber den übrigen unmittelbar von der Untersuchung Betroffenen erfolgen. Aber auch dann nur, „wenn das Interesse der noch laufenden Untersuchung oder der Schutz anderer Personen es erfordert“.²⁴⁴ Poledna schlug 1995 vor, denjenigen Personen, gegen die wegen ihrer Aussage vor einer PUK ein administratives oder disziplinarisches Verfahren eröffnet wird, einen vom Staat zu entschädigenden Rechtsbeistand zu bestellen und die betreffende Behörde zu verpflichten, den Ausgang des Verfahrens innert Frist der PUK (respektive nach deren Auflösung) dem Parlamentsbüro mitzuteilen.²⁴⁵

I. Befangenheit

In der liechtensteinischen PUK betreffend Landespolizei wurde wegen verwandtschaftlicher Beziehungen eines Abgeordneten die Frage nach der Befangenheit gestellt. Der betreffende Abgeordnete erklärte schliesslich seinen Rücktritt aus der PUK.²⁴⁶

Mit der Teilrevision des ParlG vom 17. Juni 2011²⁴⁷ wurde die Frage des Ausstandes für alle Aufsichtskommissionen und damit auch für die PUK geklärt: Art. 11a Abs. 1 ParlG verlangt den Ausstand von denjenigen Kommissionsmitgliedern, die „an einem Beratungsgegenstand ein unmittelbares persönliches Interesse haben oder aus anderen Gründen befangen sein könnten. Kein Ausstandsgrund sind politische Interessenvertretungen, insbesondere von Gemeinwesen, Parteien oder Verbänden.“ In Streitfällen entscheidet die betreffende Kommission über den Ausstand (Art. 11a Abs. 2 ParlG). Mit der Formulierung von Art. 11a Abs. 1 ParlG wurde an die für die Bundesratsmitglieder geltende Regelung angeknüpft.²⁴⁸ Gemäss den Materialien ist dabei „etwa an persönliche Interessen wirtschaftlicher Art oder an offensichtliche Befangenheit infolge persönlicher bzw. familiärer Beziehungen“ zu denken.²⁴⁹

Ausgehend von Streitigkeiten über die Zusammensetzung der PUK des kommunalen Parlaments der Stadt Opfikon hielt das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich 2015 fest,²⁵⁰ es bestehe kein

²⁴³ Gemäss Art. 167 Abs. 1 ParlG haben die Bundesratsmitglieder das Recht, an den Befragungen teilzunehmen und Ergänzungsfragen zu stellen. Ebenso erhalten sie Einsicht in die Protokolle der Befragungen. Können sie diese Rechte nicht persönlich ausüben, dürfen sie gemäss Art. 167 Abs. 3 ParlG eine Verbindungsperson bezeichnen. Analoge Rechte gewähren Art. 168 Abs. 1 und 4 ParlG den übrigen unmittelbar Betroffenen. Allerdings können sich diese bezüglich Beiwohnen der Befragungen nicht von ihrem Anwalt vertreten lassen: Graf/Theler/von Wyss-Theler, ParlG-Komm, Art. 168 N 16.

²⁴⁴ ZH-PUK BVK (siehe Fn 262), S. 15, machte von einer analogen Zürcher Bestimmung Gebrauch und liess einzelne unmittelbar Betroffene nicht zu allen Befragungen zu.

²⁴⁵ Poledna, Untersuchungskommission, S. 1176.

²⁴⁶ Siehe Kapitel VI.E.

²⁴⁷ AS 2011, S. 4537–4540.

²⁴⁸ Der Bundesrat begrüsst diese Neuerung: BBl 2011, S. 1841. National- und Ständerat sprachen sich dafür aus, dass diese Regelung (anders als im ursprünglichen Vorschlag der GPK-S) für alle Aufsichtskommissionen (und damit auch für die PUK) gelten soll. Siehe hierzu Amtl. Bull. StR 2011, S. 635.

²⁴⁹ BBl 2011, S. 1828.

²⁵⁰ Verwaltungsgericht Kanton ZH, Endentscheid vom 2. Dezember 2015, VB.2015.00649. Siehe den Kommentar zu diesem Urteil von Adrian Mattle in ZBl (Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht) 117 (2016), S. 313–315. Mattle verweist dabei auf BGer 1P.237/2002 und BGer 1P.525/2002 vom 12. Dezember 2002, in welchem dem Vizepräsidenten der Justizkommission des Grossen Rates des Kantons Aargau Befangenheit vorgeworfen wurde. Allerdings handelte es sich bei diesem durch das Kantonsparlament des Kantons AG eingeleiteten Verfahren um ein Disziplinarverfahren.

bundesrechtlicher Anspruch auf Unbefangenheit einer PUK (Erw. 4.1).²⁵¹ Auch im kantonalen Recht fand das Verwaltungsgericht keinen solchen Anspruch. Vielmehr hielt es fest (Erw. 4.1), dass der Begriff der unmittelbaren Betroffenheit (nach dem sich gemäss Art. 43 Abs. 1 erster Satz Kantonsverfassung und nach § 102 Abs. 1 Gemeindegesetz die Pflicht zum Ausstand richtet) für Mitglieder von Parlamenten eng auszulegen sei. Überdies sagte es (Erw. 4.2): „Dass in einer Parlamentarischen Untersuchungskommission auch politische Gegner mitwirken, gehört sodann gerade zum Wesen dieses Instruments.“^{252/253} Ebenso wenig störte sich das Verwaltungsgericht daran (Erw. 4.3), dass das Parlament das umstrittene Parlamentsmitglied gewählt hatte, obwohl seine Ehefrau in diesem Zeitpunkt noch Mitglied der Sozialbehörde von Opfikon war (Gegenstand der Untersuchung der PUK sollte die Amtsführung der Abteilung Soziales sein).

Das Urteil des Zürcher Verwaltungsgerichts erging nicht einstimmig. Eine Minderheit ergänzte das Urteil um ihre abweichende Meinung. Darin hielt sie fest, dass sie im konkreten Fall eine Befangenheit ebenfalls verneine. Hingegen vertrat sie die Meinung, dass das Bundesrecht auch im Verfahren einer PUK einen Anspruch auf eine unabhängige und unvoreingenommene Beurteilung gewährleiste. Sie begründete dies unter anderem mit der „besonderen Tragweite von PUK-Verfahren, deren Berichte (...) weitreichende Folgen zeitigen können und überdies geeignet sind, Folgevorfahren in tatsächlicher wie rechtlicher Hinsicht stark zu präjudizieren“.²⁵⁴

J. PUK auf kantonaler und kommunaler Ebene

In den letzten Jahren setzten verschiedene kantonale Parlamente PUK ein. Im Folgenden werden einige genannt, die in überregionalen Medien Erwähnung fanden.

1. Kanton Bern (Lehrerversicherungskasse und Finanzaffäre)

Die letzte vom Grossen Rat des Kantons Bern eingesetzte PUK hatte die „Klärung und Bewertung der Vorkommnisse und Entwicklungen bei der Bernischen Lehrerversicherungskasse (BLVK)“ zum Gegenstand. Sie erstattete ihren Bericht am 11. August 2005.²⁵⁵ Von Interesse ist die Arbeit dieser PUK insofern, als der Präsident und der Sekretär der PUK nach Abliefern des Schlussberichts einen wissenschaftlichen Artikel verfassten.²⁵⁶

²⁵¹ So auch Mattle, Rahmenbedingungen, S. 250, der die PUK als parlamentarische Organe qualifiziert und damit eine Qualifikation als gerichtliche Instanz und Verwaltungsbehörde ausschliesst. Seiner Meinung nach gelangen Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 29 Abs. 1 BV nicht zur Anwendung. Gleicher Meinung bezüglich Art. 29 Abs. 1 BV: Pulver/Buchli, Rechtsstaat, S. 259, die jedoch eine „parteiähnliche Stellung“ einzelner Betroffener bejahen und ihnen das rechtliche Gehör gewähren. Ausdrücklich für die Anwendbarkeit von Art. 29 Abs. 2 BV auch bereits: Baruh, Commissions, Rz. 463–469.

²⁵² Eine Grenze wäre gemäss Verwaltungsgericht zu ziehen, wenn der Verdacht bestünde, dass ein Mitglied die Tätigkeit in der PUK missbraucht, „um einer missliebigen Person gezielt zu schaden.“ Dies war vorliegend jedoch nicht der Fall. Die Gegenstand der PUK bildende Stadträtin hatte dem Gemeinderatsmitglied „lediglich“ deshalb Befangenheit vorgeworfen, weil es sich in einem Zeitungsinterview negativ über sie geäussert hatte.

²⁵³ Gleicher Meinung: Poledna, Untersuchungskommission, Buchli, Rechtsstaat S. 1172. Er bejaht jedoch eine Befangenheit bei „nicht politisch motivierten Gründen wie Verwandtschaft, vertraglichen Abhängigkeitsverhältnissen, eigenem Interesse des Parlamentariers am Untersuchungsgegenstand usw.“ Sehr ähnlich auch: Baruh, Commissions, Rz. 571–578.

²⁵⁴ Verwaltungsgericht Kanton ZH, Endentscheid vom 2. Dezember 2015, VB.2015.00649, abweichende Meinung einer Kammerminderheit.

²⁵⁵ Siehe den Bericht der BE-PUK BLVK unter: <http://www.gr.be.ch/gr/de/index/organisation/organisation/kommissionen/parlamentarischeuntersuchungskommissionen.assetref/dam/documents/STA/Publikationen/de/puk-blvk-de.pdf>.

²⁵⁶ Pulver/Buchli, Rechtsstaat, S. 255 ff.

Zuvor gab es im Kanton Bern nur eine PUK, nämlich 1984 zur sogenannten Finanzaffäre.²⁵⁷ Wegen der durch die Untersuchungen zutage getretenen Verfehlungen der Berner Regierung ordnete das Bundesgericht 1988 die Wiederholung der Laufental-Abstimmung vom 18. Juni 1978 an.²⁵⁸

2. Kanton Basel-Stadt (Pensionskasse)

In Basel-Stadt bildete fast zeitgleich wie im Kanton Bern ebenfalls die Pensionskasse Gegenstand einer PUK.²⁵⁹ Es handelte sich um die erste PUK, welche der Grosse Rat je eingesetzt hatte. Er beauftragte die Finanzkommission mit den Befugnissen einer PUK.²⁶⁰ Wie die Berner PUK fand auch die Basler PUK Eingang in das wissenschaftliche Schrifttum: Das zuhanden der PUK erstellte Gutachten wurde in einer Fachzeitschrift veröffentlicht.²⁶¹

3. Kanton Zürich (BVK – Vorsorgeeinrichtung der Angestellten des Kantons Zürich, Fall „Carlos“ und Stadt Opfikon)

Während Jahren beschäftigten gravierende Mängel und verschiedene Delikte in der BVK (Vorsorgeeinrichtung der Angestellten des Kantons Zürich) die politischen Organe des Kantons und die Öffentlichkeit. Die PUK legte ihren Bericht „Korruptionsfall. BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich. Politische Aufarbeitung“ am 11. September 2012 dem Kantonsrat vor.²⁶² Eingesetzt worden war sie am 13. September 2010, nachdem die GPK und die Finanzkommission dem Kantonsrat nach ersten eigenen Abklärungen dieses Vorgehen empfohlen hatten.²⁶³

²⁵⁷ Pulver/Buchli, Rechtsstaat, S. 256: Bericht der Besonderen Untersuchungskommission (BUK) vom 26. August 1985 betreffend die Beanstandungen des Rudolf Hafner. Zu den Umständen, unter denen diese PUK eingesetzt wurde, und zu den Folgen ihrer Arbeit siehe: Erich Kobel, Fast das ganze Establishment sass auf der Anklagebank, Der Bund, 15.08.2014, abrufbar unter: <http://www.derbund.ch/bern/kanton/Fast-das-ganze-Establishment-sass-auf-der-Anklagebank/story/24523166>.

²⁵⁸ BGE 114 Ia 427 Sachverhalt S. 429: „Zur Begründung wiesen sie (die Beschwerdeführer) darauf hin, dass sich aus dem dem Grossen Rat des Kantons Bern am 2. September 1985 eröffneten Untersuchungsbericht der Besonderen Untersuchungskommission (BUK) zum Bericht Hafner ergebe, dass der Regierungsrat des Kantons Bern dem Propaganda-Komitee ‚Aktion Bernisches Laufental‘ (ABL) heimlich und ohne gesetzliche Grundlage nebst einem im Jahre 1980 aus allgemeinen Staatsmitteln entrichteten Betrag von Fr. 60'000.-- weitere Fr. 273'281.-- aus den SEVA-Lotteriegeldern für Abstimmungspropaganda bezahlt habe.“

²⁵⁹ Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission zur Aufklärung der Vorkommnisse bei der Pensionskasse des Basler Staatspersonals sowie bei weiteren von der Finanzverwaltung verwalteten Fonds vom 20. Dezember 2004, Geschäft Nr. 9413, abrufbar unter: <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100169/000000169717.pdf>.

²⁶⁰ Medienmitteilung des Grossen Rats vom 22. Dezember 2004, abrufbar unter: <http://www.bs.ch/news/2004-12-22-mm-33160.html>.

²⁶¹ Mattle, Rahmenbedingungen, S. 247 ff.

²⁶² Siehe den Bericht unter: <https://www.bvk.ch/files/puk-bericht.pdf>. Siehe die Medienmitteilung der Regierung vom 2. Oktober 2012: http://www.zh.ch/internet/de/aktuell/news/medienmitteilungen/2012/246_puk-bericht.html.

²⁶³ ZH-PUK BVK, S. 2 f.

Am 14. April 2014 lehnte der Zürcher Kantonsrat die Einsetzung einer PUK für die Aufarbeitung des Falles „Carlos“²⁶⁴ ab.²⁶⁵ Begründet wurde dies damit, dass die Angelegenheit bereits durch Berichte der Justizkommission²⁶⁶ und der Finanzkommission²⁶⁷ abgeklärt worden waren.

Der Gemeinderat der Stadt Opfikon (das kommunale Parlament) setzte im Frühling 2015 eine PUK²⁶⁸ („PUK Sozialbehörde“) ein,²⁶⁹ nachdem in Medienberichten Zweifel an der Amtsführung der Vorsteherin der Abteilung Soziales (Mitglied der kommunalen Exekutive) geäußert worden waren. Dieser Fall ist deshalb interessant, weil er dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Gelegenheit bot, sich zum Ausstandsbegehren gegenüber einem PUK-Mitglied zu äussern.²⁷⁰ Es war dies der einzige Fall, in dem sich das Zürcher Verwaltungsgericht mit einer konkreten PUK²⁷¹ auseinandersetzen konnte.

In den 1990er-Jahren waren im Kanton Zürich²⁷² und in der Stadt Zürich²⁷³ mehrere PUK errichtet worden. In den letzten Jahren setzte das Gemeindeparlament von Zürich jedoch keine Untersuchungskommissionen mehr ein.²⁷⁴

4. Kantone Schwyz und Obwalden (Schwyzer Justizaffäre und Obwaldner Justizaffäre)

Die sogenannte „Schwyzer Justizaffäre“²⁷⁵ beschäftigte die Beteiligten und die Medien in- und ausserhalb des Kantons Schwyz während Jahren.²⁷⁶ Ein erster Bericht, den Jürg Sollberger 2009 zu-

²⁶⁴ Bei „Carlos“ handelte es sich um einen jugendlichen Straftäter, der von der Jugendanwaltschaft ein kostspieliges „Sondersetting“ erhalten hatte.

²⁶⁵ Protokoll des Zürcher Kantonsrates, 14. April 2014, S. 11'461, abrufbar unter: <http://www.kantonsrat.zh.ch/geschaefte/protokolle.aspx>.

²⁶⁶ Bericht der Justizkommission vom 19. November 2013 betreffend Anordnung von „Sonder-Settings“ der Jugendanwaltschaften (KR-Nr. 345/2013), abrufbar unter: <http://www.kantonsrat.zh.ch/geschaefte/geschaefte.aspx?LaufNr=345/2013>.

²⁶⁷ Bericht der Finanzkommission vom 27. Februar 2014 betreffend Sonderprüfung der Oberjugendanwaltschaft durch die Finanzkontrolle (KR-Nr. 59/2014), abrufbar unter: <http://www.kantonsrat.zh.ch/geschaefte/geschaefte.aspx?Jahr=2014&LaufNr=59/2014>.

²⁶⁸ Zürcher Gemeinden ist dies gestattet, sofern sie in ihrer Gemeindeordnung eine genügende Grundlage für die Untersuchungskommission geschaffen haben. Siehe hierzu Verwaltungsgericht Kanton ZH, Endentscheid vom 7. Mai 2014, AN.2014.00001, Erw. 8, abrufbar unter: http://www.zh.ch/internet/verwaltungsgericht/de/ueber_uns/rechtsprechung/entscheidendatenbank.html.

²⁶⁹ Siehe den Antrag der Interfraktionellen Konferenz des Gemeinderates Opfikon vom 30. März 2015: <http://www.opfikon.ch/dl.php/de/5548b1d2b3ed4/03-IFK-Antrag-PUK-Sozialbehorde.pdf>.

²⁷⁰ Verwaltungsgericht Kanton ZH, Endentscheid vom 2. Dezember 2015, VB.2015.00649, abrufbar unter: http://www.zh.ch/internet/verwaltungsgericht/de/ueber_uns/rechtsprechung/entscheidendatenbank.html.

²⁷¹ Im Endentscheid vom 7. Mai 2014 (siehe Fn 270) konnte sich das Verwaltungsgericht zu einzelnen Bestimmungen der neu erlassenen Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Adliswil äussern.

²⁷² PUK betreffend Finanzdirektion (Raphael Huber).

²⁷³ Klärschlamm-PUK, PUK Politische Polizei/Staatschutz-PUK, PUK-EDV, Kongresshaus-PUK.

²⁷⁴ In den Nuller-Jahren lehnte der Gemeinderat der Stadt Zürich (das kommunale Parlament) regelmässig PUK-Anträge der SVP ab, unter anderem: Am 10. April 2008 den Beschlussantrag der SVP-Fraktion vom 23. Januar 2008: Sozialhilfe, Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) (Geschäft-Nr. 2008/52); am 1. Juni 2005 einen Beschlussantrag der SVP-Fraktion vom 11. Mai 2005: Projekt GEP, Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (Geschäft-Nr. 2005/173); am 10. Juli 2002 den Dringlichen Beschlussantrag der SVP-Fraktion vom 29.5.2002: Stadtpolizei, Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission (Geschäft-Nr. 2002/178); am 23. Januar 2002 einen Beschlussantrag der SVP-Fraktion vom 5. Dezember 2001: Schauspielhaus, Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission (Geschäft-Nr. 2001/621). Die Geschäfte des Gemeinderates sind abrufbar unter: <http://www.gemeinderat-zuerich.ch/geschaefte/>.

²⁷⁵ Siehe zu den Verhältnissen, unter denen die Untersuchungen stattfinden mussten: Vincenzo Capodici, Querschläge eines Richters, Tages-Anzeiger vom 9. Mai 2012, abrufbar unter: <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Querschlaege-eines-Richters/story/17067620>.

²⁷⁶ Ähnliches gilt für die „affaire Adeline“. Mit der Aufarbeitung des Mordes an der im sozialtherapeutischen Zentrum La Pâquerette angestellten Sozialtherapeutin Adeline beschäftigt sich denn auch eine PUK des Grand Conseil des

handen der Rechts- und Justizkommission erstellt hatte (es ging um das Verhalten der zuständigen Schwyzer Behörden nach der Vermisstmeldung des späteren Mordopfers Lucie T.),²⁷⁷ wurde nicht veröffentlicht.²⁷⁸ Dem PUK-Bericht ging der von Dick Marty am 17. April 2012 verfasste „Bericht an den Regierungsrat des Kantons Schwyz betreffend die Überprüfung der Organisation und der Arbeit der Strafverfolgungsbehörden und die Untersuchung der Vorkommnisse um die Strafrechtspflege im Kanton Schwyz“²⁷⁹ voraus. Der „Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission „Justizstreit“ des Kantons Schwyz (PUK „Justizstreit“) an den Kantonsrat Schwyz“²⁸⁰ datiert vom 11. Dezember 2013.

In der sogenannten „Obwaldner Justizaffäre“ ging es darum, Vorwürfen aus dem Buch „Sein Wille geschehe“ von Hanspeter Durrer aus dem Jahr 2011 nachzugehen. Hanspeter Durrers Buch berichtete von Willkür, Seilschaften und überlangen Verfahren in der Obwaldner Justiz.²⁸¹ Der Kantonsrat lehnte in der Sitzung vom 31. Januar 2013²⁸² die Einsetzung einer PUK ab. Ausschlaggebend waren die budgetierten Kosten²⁸³ und dass ein vorgängig eingeholtes Gutachten von Giovanni Biaggini²⁸⁴ über den Handlungsspielraum der PUK im Bereich der Justiz aufzeigte, dass eine PUK viele der im Buch aufgeworfenen Fragen nicht beantworten könnte. Überdies waren in der Zwischenzeit Änderungen in der Gerichtsorganisation und die Schaffung einer Ombudsstelle in die Wege geleitet worden.

5. Kanton Wallis

Die „Parlamentarische Untersuchungskommission zum Gesundheitsnetz Wallis“ legte ihren Schlussbericht dem Grossen Rat (Kantonsparlament) in der Maisession 2015 vor.²⁸⁵ Sie war nicht die erste PUK. „Mit der Lage der Gemeinden Leukerbad befasste sich schliesslich auch mehrfach der Grosse Rat des Kantons Wallis. Insbesondere erstellte dessen Geschäftsprüfungskommission im Februar 1999 einen Sonderbericht. Bereits am 12. November 1998 hatte der Grosse Rat eine

Kantons Genf. Der Grand Conseil (das Kantonsparlament) hatte die Einsetzung der PUK am 12. März 2015 beschlossen. Ihr Schlussbericht wird Ende Januar 2017 erwartet. Bis Sommer 2016 sollen bereits Kosten von gegen Fr. 1 Mio. aufgelaufen sein: Olivier Francey, *L'enquête parlementaire sur l'affaire Adeline coûtera près de 1 million de francs*, *Le Temps* vom 11. Juli 2016, abrufbar unter: <https://www.letemps.ch/suisse/2016/07/11/lenquete-parlementaire-laffaire-adeline-coutera-pres-1-million-francs>.

²⁷⁷ Jürg Sollberger, Schlussbericht vom 7. Juli 2009 an die Rechts- und Justizkommission, abrufbar unter: http://www.sz.ch/documents/Bericht_Sollberger.pdf.

²⁷⁸ Zu der später durch die SZ-PUK Justizstreit empfohlenen Veröffentlichung siehe http://www.sz.ch/xml_1/internet/de/application/d999/d960/d31/d24306/f28544.cfm.

²⁷⁹ http://www.sz.ch/documents/Bericht_Dick_Marty.pdf.

²⁸⁰ http://www.sz.ch/documents/Bericht_11_12_13_Final1390203681404.pdf.

²⁸¹ Dass es in Teilen der Obwaldner Justiz nicht zum Besten bestellt war, geht auch aus BGER 1B_664/2012 vom 19. April 2013 hervor, der seinerseits (Erw. 2.4) auf die Vorarbeiten für die Einsetzung der PUK verwies.

²⁸² Protokoll der Sitzungen des Kantonsrats, 2013, S. 130–145, abrufbar unter: http://www.ow.ch/dl.php/de/517923d4781c0/2013_01_31.pdf.

²⁸³ Die Ratsleitung hatte den Arbeitsaufwand berechnet und war zu Gesamtkosten in der Höhe von Fr. 380'000 gekommen: Protokoll der Sitzungen des Kantonsrats, 2013, S. 130–132.

²⁸⁴ Giovanni Biaggini, Rechtsgutachten vom 7. November 2012 zur Frage der Kompetenzen einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) im Bereich der Rechtspflege (mit Blick auf die allfällige Einsetzung einer PUK zu den im Buch „Sein Wille geschehe“ beschriebenen Vorkommnissen in der Obwaldner Justiz) im Auftrag des Kantonsrats des Kantons Obwalden (Ratsleitung), abrufbar unter: http://www.ow.ch/dl.php/de/50e6c5aad19f7/Gutachten_Biaggini_PUK.pdf.

²⁸⁵ Der Schlussbericht ist abrufbar unter: https://parlement.vs.ch/common/idata/parlement/vos/docs/2015/04/2015.04-05_PUK-GNW_BER_KOM.pdf. Die Untersuchung soll rund Fr. 180'000 gekostet haben: Elsa Anghinolfi, *La Commission d'enquête genevoise sur Adeline coûte plus cher qu'ailleurs*, *rts* vom 13. Juli 2016, abrufbar unter: <http://www.rts.ch/info/regions/geneve/7876960-la-commission-d-enquete-genevoise-sur-adeline-coute-plus-cher-qu-ailleurs.html>.

parlamentarische Untersuchungskommission eingesetzt, die im April 2000 umfassend Bericht erstattete.²⁸⁶

Zwei Steueraffären beschäftigten den Kanton Wallis während mehrerer Jahre, führten aber nicht zur Einsetzung einer PUK. In der sogenannten „Steueraffäre Giroud“ (betreffend einen Weinhändler) beauftragte die Justizkommission des Grossen Rates (Kantonsparlament) Dick Marty mit Abklärungen, nachdem eine Strafanzeige wegen Amtsmissbrauch und ungetreuer Amtsführung gegen einen Staatsrat, den Generalstaatsanwalt und den Chef der Kantonalen Steuerverwaltung eingegangen war.²⁸⁷ Untersuchungen waren überdies durch die Eidgenössische Steuerverwaltung geführt worden. Die Geschäftsprüfungskommission erstattete ihren Bericht im Dezember 2014.²⁸⁸ Nach der Kenntnismahme dieses GPK-Berichts lehnte der Grosse Rat die Einsetzung einer PUK am 13. März 2015 mit 85 zu 0 Stimmen bei 32 Enthaltungen ab.²⁸⁹

In der sogenannten „Steueraffäre Cleusix“ (betreffend Steuerversäumnisse eines kantonalen Chefbeamten und Ungereimtheiten bei der kantonalen Steuerrekurskommission KRK) führte eine Unterkommission der Justizkommission ein allgemeines Audit durch.²⁹⁰ Der Bericht der Justizkommission über die kantonale Steuerrekurskommission und der Bericht der Geschäftsprüfungskommission²⁹¹ führten im November zu einer ausgedehnten Debatte im Grossen Rat. Der Antrag auf Einsetzung einer PUK betreffend die kantonale Steuerrekurskommission wurde jedoch zurückgezogen, weil die Zeit hierzu noch nicht reif sei.²⁹² Der Staatsrat (kantonale Exekutive) folgte im Fall Cleusix den Empfehlungen von GPK und Justizkommission und führte zwei Disziplinarverfahren durch, wofür er den unabhängigen Freiburger Experten Luke Gillon beizog.

²⁸⁶ BGer 2C.4/2000 vom 3. Juli 2003 Sachverhalt Ziff. D und entsprechend BGer 2C.1/2001 und BGer 2C.5/1999 vom 3. Juli 2003.

²⁸⁷ Grosser Rat, Justizkommission, Bericht der Justizkommission 2014, Junisession 2015, S. 9 f., abrufbar unter: https://parlement.vs.ch/common/idata/parlement/vos/docs/2015/05/2015.06_T%C3%A4tigkeitsbericht%2014%20JUKO.pdf.

²⁸⁸ Grosser Rat, Geschäftsprüfungskommission, Bericht über die Arbeitsweise des Staates im Rahmen des Dossiers Giroud, Dezember 2014, abrufbar unter: https://parlement.vs.ch/common/idata/parlement/vos/docs/2015/02/2015.03_Arbeitsweise%20des%20Staates%20im%20Rahmen%20des%20Dossiers%20Giroud_BER_KOM.pdf.

²⁸⁹ Memorial des Grossen Rates des Kantons Wallis. Ordentliche Märzsession 2015. Sitzung vom 13. März 2015: Ablehnung einer „PUK zur Untersuchung der Rolle der Kantonsverwaltung und ihrer Verantwortlichen (14.03.2014)“: Motion PDCB und PDCC 7.0021 (ehem. 6.0019). In derselben Sitzung lehnte der Grosse Rat auch die Einsetzung einer PUK „zur Aufklärung der Quecksilberaffäre“ ab: Resolution AdG/LA 7.0040. Das Protokoll ist abrufbar unter: https://parlement.vs.ch/common/idata/parlement/vos/docs/2015/05/2015.03_M%C3%A4rzsession%202015.pdf.

²⁹⁰ Siehe den Hinweis in: Grosser Rat, Justizkommission, Bericht der Justizkommission 2014, Junisession 2015, S. 10, abrufbar unter: https://parlement.vs.ch/common/idata/parlement/vos/docs/2015/05/2015.06_T%C3%A4tigkeitsbericht%202014%20JUKO.pdf.

²⁹¹ Grosser Rat, Geschäftsprüfungskommission, Bericht über die Arbeitsweise des Staates im Rahmen des Dossiers Cleusix, Novembersession 2014, abrufbar unter: https://parlement.vs.ch/common/idata/parlement/vos/docs/2014/10/2014.11_Dossier%20Cleusix_BER_KOM.pdf.

²⁹² Memorial des Grossen Rates des Kantons Wallis. Ordentliche Novembersession 2014, Sitzung vom 14. November 2014: „Steuerrekurskommission: Jetzt braucht es eine PUK.“ Dringliches Postulat AdG/LA 7.0031. Das Protokoll ist abrufbar unter: https://parlement.vs.ch/common/idata/parlement/vos/docs/2015/02/2014.11_Novembersession%202014.pdf.

VIII. UNTERSUCHUNGS-AUSSCHÜSSE IN ÖSTERREICH²⁹³

A. Der Untersuchungsausschuss des Nationalrats seit der B-VG-Novelle BGBl I 101/2014

1. Einsetzung

Gemäss Art. 53 Abs. 1 B-VG kann der Nationalrat²⁹⁴ durch Beschluss einen Untersuchungsausschuss einsetzen. Darüber hinaus ist ein solcher auch auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Nationalrats einzusetzen.²⁹⁵ Das Nähere regelt gemäss Art. 53 Abs. 5 B-VG die GO-NR. Der Wortlaut der Bundesverfassung, wonach ein Untersuchungsausschuss „einzusetzen“ ist, weist bereits darauf hin, dass der Nationalrat auch bei Vorliegen eines entsprechend qualifiziert unterstützten Verlangens erst noch einen förmlichen Beschluss auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zu fassen hat.

Entsprechend bestimmt § 33 Abs. 1 GO-NR, dass der Nationalrat auf Verlangen von mindestens 46 seiner Mitglieder einen Beschluss auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zu fassen hat. Zuständig ist jedoch zunächst der Geschäftsordnungsausschuss (§ 33 Abs. 5 bis 10 GO-NR). Sofern dieser den Antrag nicht für unzulässig erklärt, gilt der Untersuchungsausschuss als eingesetzt (§ 33 Abs. 9 GO-NR), auch wenn § 33 Abs. 8 GO-NR ungeachtet dessen einen Beschluss des Nationalrats verlangt.

Sofern der Geschäftsordnungsausschuss den Antrag als unzulässig beurteilt (§ 33 Abs. 9 GO-NR) kann die qualifizierte Minderheit den VfGH gemäss Art. 138b Abs. 1 Z 1 B-VG anrufen. Ist die Beschwerde erfolgreich, gilt gemäss § 56c Abs. 7 VfGG der Untersuchungsausschuss in dem Umfang, in dem der VfGH den Beschluss als rechtswidrig erklärt hat, als eingesetzt.

2. Verfahrens- und Organisationsfragen

Das Verfahren der Untersuchungsausschüsse des Nationalrates wird durch die Verfahrensordnung für Parlamentarische Untersuchungsausschüsse näher geregelt (VO-UA), die eine Anlage des Geschäftsordnungsgesetzes 1975 darstellt.²⁹⁶

Die Verfahrensordnung sieht als Organe des Untersuchungsausschusses neben dem Vorsitzenden unter anderem den Verfahrensrichter (§ 9) und den Verfahrensanwalt (§ 11) vor. Wesentliche Aufgabe des Verfahrensrichters ist die Unterstützung des Vorsitzenden in der Festlegung des Arbeitsplanes. Darüber hinaus obliegt ihm die Belehrung der Auskunftspersonen, deren Erstbefra-

²⁹³ Dieser Abschnitt beruht weitgehend auf Bussjäger, Untersuchungsausschüsse im Bund und bei den Ländern, ÖJZ 2016/8, S. 348–355.

²⁹⁴ Weiterhin gilt somit, dass der Bundesrat keinen Untersuchungsausschuss einsetzen darf, vgl. Kahl, Art. 53 B-VG Rz. 9.

²⁹⁵ Dieses Recht orientiert sich an den bisher minderheitenfreundlichsten Regelungen auf Landesebene (Burgenland und Salzburg, siehe näher die Ausführungen unter Kapitel VI.B). Demgegenüber sehen verschiedene deutsche Bundesländer (Bayern, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen) den Untersuchungsausschuss bereits als Minderheitenrecht von einem Fünftel der Mitglieder des Landtages vor (vgl. Cancik, Kontrolle, S. 36).

²⁹⁶ Anlage 1 zum GO-NR, BGBl I 99/2014.

gung sowie die allgemeine rechtliche Unterstützung. Für die Regelungen über den Verfahrensrichter waren offenkundig Bestimmungen in Salzburg²⁹⁷ und Wien,²⁹⁸ die eine Übertragung bestimmter Aufgaben in der Leitung des Untersuchungsausschusses auf einen Richter bzw. externe Person vorsehen, richtungsweisend,²⁹⁹ wenngleich im Nationalrat der Vorsitz im Untersuchungsausschuss dem Nationalrats-Präsidenten zukommt.

Was die Aufgaben der beiden Organe betrifft, sind somit Überschneidungen festzustellen: Beiden obliegt die Beratung des Vorsitzenden, insbesondere was die Einhaltung der Verfahrensordnung betrifft. Das Schwergewicht der Aufgaben des Verfahrensanwaltes liegt allerdings in der Wahrung des Schutzes von Persönlichkeitsrechten. So hat der Verfahrensanwalt den Vorsitzenden unverzüglich auf Verletzungen der Verfahrensordnung sowie Eingriffe in Persönlichkeits- und Freiheitsrechte hinzuweisen.

Ein weiteres Organ ist der unabhängige Ermittlungsbeauftragte. Ein solcher ist nicht zwingend zu bestellen, sondern lediglich auf Antrag eines Mitglieds des Ausschusses (§ 13). Seine Aufgaben und Rechte bestehen in der Einsichtnahme in Akten und damit verbundene Rechte, ergänzende Ermittlungen anzuregen.

Die Sitzungen des Untersuchungsausschusses sind medienöffentlich (§ 17 VO-UA). Dies bedeutet, dass Journalisten Zugang zu den Sitzungen haben und auch via Livestreams berichten dürfen. Eine Übertragung des Sitzungsablaufs durch Film ist aber nicht zulässig.

Die Öffentlichkeit, zu verstehen als Medienöffentlichkeit,³⁰⁰ kann unter bestimmten Voraussetzungen gänzlich ausgeschlossen werden. Dies wirft die Frage nach der Vereinbarkeit der Öffentlichkeitsbestimmungen mit dem Judikat VfSlg 13.577/1993 auf. Darin hatte der VfGH zu einer Bestimmung der Tiroler Landesordnung, die lediglich eine Medienöffentlichkeit von Untersuchungsausschüssen zuließ, ausgeführt: „Wenn der Landesverfassungsgesetzgeber einen parlamentarischen Vorgang wie hier grundsätzlich der Öffentlichkeit zugänglich macht, könnte er nach dem oben dargelegten Verständnis der bundesverfassungsgesetzlichen Bestimmung des Art. 10 EMRK Medienvertretern bei Beschränktheit der räumlichen Möglichkeiten zwar einen Vorrang beim Zutritt zu den Sitzungen einräumen, er ist aber nicht berechtigt, andere Personen hievon völlig auszuschließen.“ Genau dies nimmt hier jedoch der Gesetzgeber vor. Darüber hinaus gilt es zu bedenken, dass Öffentlichkeit im Parlamentarismus heute insbesondere durch Internet-Livestreams hergestellt werden kann, für welche das Argument der Beschränktheit der räumlichen Kapazitäten von vornherein nicht schlagend ist. § 17 VO-UA wäre unter dem Blickwinkel von VfSlg

²⁹⁷ Art. 28 Abs. 6 Sbg LVG. Die Beweisaufnahmen müssen von einem Richter geleitet werden.

²⁹⁸ Art. 129 Abs. 2 Wr StV. Demnach müssen der Vorsitzende des Untersuchungsausschusses und sein Stellvertreter rechtskundig sein und dürfen nicht zu den parlamentarischen Mitgliedern zählen. Der Vorsitzende und sein Stellvertreter sind aus einer Liste auszuwählen, die der Magistrat zu führen hat, und die jeweils drei aktive oder im Ruhestand befindliche Richter auf Vorschlag des Präsidenten des Oberlandesgerichtes Wien sowie jeweils drei in Wien ansässige Rechtsanwälte und Notare auf Vorschlag der Wiener Rechtsanwalts- bzw. Notariatskammer zu enthalten hat.

²⁹⁹ Vgl. auch Öhlinger, Bedeutung, S. 111, der die Übernahme dieser Regelungen einer Überlegung wert erachtet hatte; siehe auch Edtstadler, Politik, S. 86 f.

³⁰⁰ 440 BlgNR XXV. GP, 11.

13.577/1993 daher wohl verfassungswidrig.³⁰¹ Allerdings war im damaligen Verfahren der Aspekt des Persönlichkeitsschutzes (Art. 8 EMRK, § 1 DSG 2000) von Auskunftspersonen und anderen von der Untersuchung betroffenen Personen nicht thematisiert worden. Der Persönlichkeitsschutz könnte bei Medienöffentlichkeit (im Gegensatz zu einer vollständigen Öffentlichkeit) in Zusammenarbeit mit dem Verfahrensanwalt eher gewährleistet werden, was umso mehr dann ein Argument für die Verfassungskonformität der Regelung sein könnte, wenn die begleitenden medienrechtlichen Regelungen einen solchen effektiven Schutz gewähren würden.³⁰²

3. Untersuchungsgegenstand

Gegenstand der Untersuchung ist gemäss Art. 53 Abs. 2 B-VG ein bestimmter abgeschlossener Vorgang im Bereich der Vollziehung des Bundes. Eingeschlossen sind alle Tätigkeiten von Organen des Bundes, durch die der Bund, unabhängig von der Höhe der Beteiligung, wirtschaftliche Beteiligungs- und Aufsichtsrechte wahrnimmt. Eine Überprüfung der Rechtsprechung ist explizit ausgeschlossen.³⁰³

Mit der Einschränkung auf die Bundesvollziehung (im funktionellen Sinne, siehe nachstehende Ausführungen) ist dem Untersuchungsausschuss des Nationalrats jegliche Kontrolle der Vollziehung der Länder verwehrt (Art. 11, 12 und 15 B-VG).³⁰⁴ Hingegen ist der Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung grundsätzlich der Kontrolle eines Untersuchungsausschusses des Nationalrats zugänglich, nämlich soweit die Steuerungsbefugnis des Bundes reicht.³⁰⁵ Um Vollziehung des Bundes handelt es sich im verfassungsrechtlichen Sinne auch beim Handeln von Organen der Gemeinden im Rahmen des übertragenen wie auch des eigenen Wirkungsbereiches. Im letzteren Fall ist allerdings nur die Wahrnehmung des Aufsichtsrechts durch (funktionelle oder organisatorische) Bundesorgane Gegenstand der Kontrolle durch den Untersuchungsausschuss.³⁰⁶ Weiters unterliegt auch die Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes der Kontrolle durch den Untersuchungsausschuss.³⁰⁷ Dies ist auch dann der Fall, wenn sich die Beteiligung des Bundes an einem bestimmten öffentlichen Unternehmen unterhalb von 50% bewegt. Allerdings hat sich der Untersuchungsauftrag auf die Wahrnehmung der Eigentümerbefugnisse („Beteiligungs- und Aufsichtsrechte“) des Bundes zu beschränken.³⁰⁸ Das Handeln des privaten Rechtsträgers selbst ist, wie in

³⁰¹ Siehe auch Firlei, Untersuchungsausschüsse, S. 90, der forderte, VfSlg 13.577/1993 bei einer Neuregelung entsprechend zu berücksichtigen.

³⁰² Das MedienG gewährt nunmehr mit dem gleichzeitig mit der Neuregelung des Untersuchungsausschusses geschaffenen § 7a Abs. 1 Z 3 Personen, die als Auskunftspersonen vor einem Untersuchungsausschuss des Nationalrats angehört wurden, einen Anspruch auf eine 20'000 Euro nicht übersteigende Entschädigung, wenn ihr Bild oder ihr Name oder andere Angaben veröffentlicht wurden, die bei einem grösseren Personenkreis zum Bekanntwerden der Identität führen können, sofern schutzwürdige Interessen dieser Person verletzt wurden, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Nennung dieser Informationen. Die Materialien (718/A XXV. GP, 22) begründen die Neuregelung damit, dass klargelegt werden soll, dass allein der Umstand der Befragung als Auskunftsperson in einem Untersuchungsausschuss nicht noch dazu führe, dass die betreffende Person zu einer Person des öffentlichen Lebens werde. Ob diese eher rudimentären Regelungen eine hinreichende sachliche Rechtfertigung für die blosse Medienöffentlichkeit darstellen, muss allerdings bezweifelt werden.

³⁰³ Dies war schon bisher unstrittig (vgl. Kahl, Art. 53 B-VG Rz. 10). Wie in Liechtenstein (siehe oben Kapitel III.A.4) wäre allerdings eine Überprüfung der Justizverwaltung zulässig.

³⁰⁴ Kahl, Art. 53 B-VG Rz. 10.

³⁰⁵ Kahl, Art. 53 B-VG Rz. 10.

³⁰⁶ Vgl. Kahl, Art. 53 B-VG Rz. 10.

³⁰⁷ Vgl. Kahl, Art. 53 B-VG Rz. 10.

³⁰⁸ Janko, Rechtsträger, S. 90.

Liechtenstein und der Schweiz, der Kontrolle durch den Untersuchungsausschuss nicht zugänglich.³⁰⁹

Hinsichtlich der Frage, unter welchen Voraussetzungen ein Vorgang als „abgeschlossen“ zu betrachten ist, bleiben die sonst recht weitschweifigen Erläuterungen unklar. Es wird ausgeführt, dass durch die Tätigkeit eines Untersuchungsausschusses kein Einfluss auf einen noch offenen Entscheidungs- oder Willensbildungsprozess in einem Organ der Vollziehung des Bundes genommen werden dürfe, und dieser dürfe auch nicht in anderer Weise beeinträchtigt werden.³¹⁰ Erweist sich somit der Begriff des abgeschlossenen Vorgangs von vornherein als unklar und in der Tendenz geeignet, die Kontrollrechte des Nationalrats wesentlich zu beschneiden, so wird diese Unklarheit durch die Erläuterungen noch wesentlich verschlimmert: Ein Untersuchungsausschuss soll – mit Blick auf die Präventivwirkung parlamentarischer Kontrolle und wegen der Aufgabe des Parlaments, auf entdeckte Missstände in der Vollziehung zu reagieren – doch wohl immer einen wie auch immer gearteten Einfluss auf offene Entscheidungsprozesse haben.

Man wird daher wohl anzunehmen haben, dass bloss mittelbare Auswirkungen, etwa wenn die Ergebnisse des Untersuchungsausschusses zu einer Änderung einer bestimmten Verwaltungspraxis oder einer Änderung der Rechtslage führen können, nicht ausschliessen, dass dennoch ein abgeschlossener Vorgang vorliegt.

Die Sinnhaftigkeit dieser Regelung bleibt dennoch zu hinterfragen: Wenn die Bundesregierung oder der zuständige Bundesminister beispielsweise über eine Vergabe eines öffentlichen Auftrags zu entscheiden hat, darf der Nationalrat keinen Untersuchungsausschuss zu bestimmten Vorgängen im Vorfeld der Auftragsvergabe einsetzen, da diese ja zweifellos einen Einfluss auf die zu treffende Entscheidung hätten. Dies stellt eine problematische Einschränkung der parlamentarischen Kontrolle dar.

4. Mitwirkung von Behörden, insbesondere Aktenvorlage

Nach der bis zum 1. Jänner 2015 geltenden Rechtslage (Art. 53 Abs. 3 B-VG [alt]) waren die Gerichte und alle anderen Behörden verpflichtet, dem Ersuchen von Untersuchungsausschüssen um Beweiserhebungen Folge zu leisten. Alle öffentlichen Ämter hatten auf Verlangen ihre Akten vorzulegen.

Gemäss Art. 53 Abs. 3 B-VG (neu) haben nunmehr alle Organe des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände sowie der sonstigen Selbstverwaltungskörper einem Untersuchungsausschuss auf Verlangen im Umfang des Gegenstandes der Untersuchung ihre Akten und Unterlagen vorzulegen und dem Ersuchen eines Untersuchungsausschusses um Beweiserhebungen im Zusammenhang mit dem Gegenstand der Untersuchung Folge zu leisten. Dies gilt nicht für die Vorlage von Akten und Unterlagen, deren Bekanntwerden Quellen im Sinne des Art. 52a Abs. 2 B-VG gefährden würde.

³⁰⁹ Kahl, Art. 53 B-VG Rz. 10; Janko, Rechtsträger, S. 90 f. In diesem Sinne auch der SA 718. BlgNR XXV. GP, 15.

³¹⁰ Vgl. 788 A/XXV. GP, 16.

Der neue Art. 53 Abs. 3 B-VG präzisiert somit gegenüber der bisherigen Rechtslage die Aktenübermittlungspflichten. Der bisher verwendete Begriff der „allen anderen Behörden“ inkludierte bereits bisher auch Organe der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände sowie der sonstigen Selbstverwaltungskörper.³¹¹ Insoweit ist die nunmehrige Detailregelung eigentlich überflüssig. Auch Privatrechtsträger, die hoheitliche Aufgaben erfüllen (sogenannte Beliehene), zählen im Übrigen zu den Organen, die zur Aktenvorlage verpflichtet sind.

Keine Verpflichtung besteht hingegen für Rechtsträger des privaten Rechts, an welchen Gebietskörperschaften oder Selbstverwaltungskörper beteiligt sind, solange diese nicht hoheitlich tätig sind. Derartige Rechtsträger der Privatwirtschaftsverwaltung sind nämlich keine Organe von Gebietskörperschaften oder Selbstverwaltungskörpern. Dem stehen die Ausführungen in den Materialien gegenüber, wonach sich die bisherige Formulierung („alle öffentlichen Ämter“) gerade hinsichtlich der ausgegliederten Rechtsträger als zu eng erwiesen habe.³¹² Das ändert jedoch nichts daran, dass ein nicht beliehener Privatrechtsträger, unabhängig davon, ob und in welchem Ausmass eine Gebietskörperschaft an ihm beteiligt ist, nun einmal kein „Organ“ einer solchen ist.³¹³

Quellen im Sinne des Art. 52a Abs. 2 B-VG sind Auskünfte und Unterlagen, insbesondere Quellen, deren Bekanntwerden die nationale Sicherheit oder die Sicherheit von Menschen gefährden würde. Mit dieser Formulierung wird eine bemerkenswerte Einschränkung gegenüber Art. 53 Abs. 3 B-VG (alt) vorgenommen. Sie wirft vor allem die Frage auf, wer diese Beurteilung vorzunehmen hat. Würde sie vom Untersuchungsausschuss selbst vorgenommen, so würde der Zweck der Bestimmung, nämlich zu verhindern, dass geheimhaltungswürdige Tatsachen an die Öffentlichkeit oder zumindest an Unbefugte gelangen, unterlaufen. Dies bedeutet, dass sie von jenen Behörden bzw. deren obersten Organen zu treffen sind, die über die betreffenden Informationen verfügen.³¹⁴ Die sich aus Art. 52a Abs. 2 B-VG ergebenden Fragen stehen in einem weiteren Zusammenhang mit Geheimhaltungsverpflichtungen, auf die im nachstehenden Abschnitt eingegangen wird.

5. Geheimhaltung von Informationen

Das Informationsordnungsgesetz³¹⁵ sieht über Art. 52a Abs. 2 B-VG hinausgehend für den Nationalrat und den Bundesrat einen besonderen Regelungskomplex vor, was den Umgang mit „Informationen“ betrifft. Das Gesetz ist gemäss § 21 VO-UA auch auf Untersuchungsausschüsse anwendbar.³¹⁶

³¹¹ Die Materialien (718 BlgNR XXV. GP, 17) vertreten allerdings die Auffassung, dass die bisherige Formulierung zu Abgrenzungsschwierigkeiten geführt habe, sodass eine „Klarstellung“ vorgenommen werde.

³¹² 718 BlgNR XXV. GP, 17.

³¹³ Janko, Rechtsträger, S. 100.

³¹⁴ Die Erläuterungen des Antrags 718/A sprechen von einer „absoluten Informationssperre“, die Art. 53 Abs. 3 B-VG ziehe. Auch dies deutet darauf hin, dass die Beurteilung nicht vom Untersuchungsausschuss selbst oder einer anderen Stelle im Parlament erfolgen darf. Siehe auch VfGH 15.06.2015, UA 2/2015; Zussner, Hypo-U-Ausschuss, S. 149 f.

³¹⁵ BGBl I 102/2014.

³¹⁶ Verfassungsrechtliche Grundlage des Informationsordnungsgesetzes bildet der neue Art. 30a B-VG, der eine besondere Bundeskompetenz für die Regelung der Geheimhaltung von Informationen im Parlament mit einem besonderen Zustimmungsquorum (Zweidrittelmehrheit) und einer – ebenfalls mit zwei Dritteln zu erteilenden – Zustimmung des Bundesrates vorsieht.

Klassifizierte Informationen dürfen demnach nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich gemacht werden (§ 3 Abs. 1 InformationsordnungsgG). Das Gesetz sieht verschiedene Klassifizierungsstufen vor (§ 4), dementsprechend sind Informationen den Mitgliedern des National- und Bundesrates lediglich abhängig von den verschiedenen Klassifizierungsstufen zugänglich (§ 13 Abs. 1 InformationsordnungsgG). Die Klassifizierung erfolgt zunächst durch die Organe, die dem Nationalrat und dem Bundesrat die Informationen zuleiten. Auf Antrag kann durch den Präsidenten des Nationalrates oder den Vorsitzenden des Bundesrates eine Freigabe oder Umstufung erfolgen (§§ 6 bzw. 8 InformationsordnungsgG).

Die Mitglieder eines Untersuchungsausschusses sind wie andere Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates verpflichtet, die Geheimhaltung von Informationen entsprechend den verschiedenen Klassifizierungsstufen zu beachten (§ 5 Abs. 1 InformationsordnungsgG). Wer entgegen den Bestimmungen dieses Bundesgesetzes eine ihm aufgrund dieses Bundesgesetzes zugänglich gewordene, nicht allgemein zugängliche klassifizierte Information der Stufe 3 oder 4 offenbart oder verwertet, deren Offenbarung oder Verwertung geeignet ist, die öffentliche Sicherheit, die Strafrechtspflege, die umfassende Landesverteidigung, die auswärtigen Beziehungen oder ein berechtigtes privates Interesse zu verletzen, ist gemäss § 18 Abs. 1 InformationsordnungsgG vom Gericht mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren zu bestrafen.

Gemäss Art. 57 B-VG (neu) können sich Abgeordnete nicht auf ihre Immunität berufen, wenn sie sich gerichtlich strafbarer Handlungen nach dem Informationsordnungsgesetz schuldig gemacht haben.

6. Die Aufgaben des Verfassungsgerichtshofes

Der neue Art. 138b B-VG begründet eine Kompetenz des VfGH zur Entscheidung über Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Einsetzung oder dem Verfahren eines Untersuchungsausschusses des Nationalrats. Eine Kategorie dieser Verfahren bildet der Schutz der Rechte der Minderheit von mindestens einem Viertel der Mitglieder des Nationalrats, die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verlangen zu können bzw. Streitigkeiten innerhalb des Untersuchungsausschusses. Antragsberechtigt sind, wenn es um die Frage der Einsetzung des Untersuchungsausschusses oder seines Beweisthemas geht, ein Viertel der Mitglieder des Nationalrats, sonst ein Viertel der Mitglieder des Untersuchungsausschusses. Damit wird in diesem Bereich der Staatsorganisation ein sogenanntes Organstreitverfahren als Minderheitenrecht eingeführt.³¹⁷ Namentlich entscheidet der VfGH nun in folgenden Angelegenheiten:

³¹⁷ Über die Schaffung eines Organstreitverfahrens, das der Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Verfassungsorganen dienen soll, war bereits im Österreich-Konvent, der 2004 bis 2005 mit dem Ziel tagte, eine neue Verfassung für Österreich zu entwerfen, diskutiert worden. Demnach bestand im zuständigen Ausschuss VIII Konsens, dass in die österreichische Verfassungsordnung ein solches Organstreitverfahren einzufügen sein werde, sollte es zu einer Ausweitung der parlamentarischen Minderheitsrechte kommen. Siehe den Bericht des Österreich-Konvents, Teil 3, Beratungsergebnisse, Wien 2005, S. 183.

1. die Anfechtung von Beschlüssen des Geschäftsordnungsausschusses, mit denen ein Verlangen, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, für ganz oder teilweise unzulässig erklärt wird wegen Rechtswidrigkeit;³¹⁸
2. den hinreichenden Umfang von grundsätzlichen Beweisbeschlüssen des Geschäftsordnungsausschusses;
3. die Rechtmässigkeit des Beschlusses eines Untersuchungsausschusses, mit dem das Bestehen eines sachlichen Zusammenhanges eines Verlangens eines Viertels seiner Mitglieder betreffend die Erhebung weiterer Beweise mit dem Untersuchungsgegenstand bestritten wird;
4. Meinungsverschiedenheiten zwischen einem Untersuchungsausschuss des Nationalrats, einem Viertel seiner Mitglieder und informationspflichtigen Organen über die Verpflichtung, dem Untersuchungsausschuss Informationen zur Verfügung zu stellen, auf Antrag des Untersuchungsausschusses;
5. die Rechtmässigkeit des Beschlusses eines Untersuchungsausschusses des Nationalrats, mit dem das Bestehen eines sachlichen Zusammenhanges eines Verlangens eines Viertels seiner Mitglieder betreffend die Ladung einer Auskunftsperson mit dem Untersuchungsgegenstand bestritten wird.

Rechtswidrig ist nicht nur jeder Verstoss gegen verfassungs- und einfachgesetzliche Bestimmungen, sondern auch gegen Normen, die auf der Grundlage gesetzlicher Vorschriften ergangen sind. Da es im Bereich des Rechts des Untersuchungsausschusses kein Verordnungsrecht gibt, können dies auch Beschlüsse zuständiger Parlamentsorgane sein, die auf gesetzlicher Grundlage ergangen sind.

Eine weitere Kategorie des Organstreitverfahrens bilden Meinungsverschiedenheiten zwischen einem Untersuchungsausschuss und dem Bundesamt für Justiz über das Erfordernis und die Auslegung einer Vereinbarung über die Rücksichtnahme auf die Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden auf Antrag des Untersuchungsausschusses.

Schliesslich entscheidet der VfGH in einer dritten Kategorie von Verfahren in einer Art Massnahmenbeschwerdeverfahren³¹⁹ über Beschwerden von Personen, die durch ein Verhalten

- a) eines Untersuchungsausschusses,
- b) eines Mitgliedes eines Untersuchungsausschusses in Ausübung seines Berufes als Mitglied des Nationalrats oder
- c) gesetzlich zu bestimmender Personen in Ausübung ihrer Funktion im Verfahren vor dem Untersuchungsausschuss

in ihren Persönlichkeitsrechten verletzt zu sein behaupten. Der VfGH qualifiziert in seiner bisherigen Judikatur als Persönlichkeitsrechte solche, die aus Art. 8 EMRK erfließen wie auch solche,

³¹⁸ Mit dem Begriff der Rechtswidrigkeit, der vom B-VG bei den Kompetenzen des VfGH im Zusammenhang mit der Prüfung von Staatsverträgen (Art. 140a B-VG) und der Wahlanfechtung (Art. 141 B-VG) verwendet wird, ist der Verstoss gegen Verfassungsbestimmungen und gegen Regelungen unterhalb der Verfassungsstufe gemeint.

³¹⁹ Mit der Massnahmenbeschwerde im Sinne des Art. 131 Abs. 1 Z 2 B-VG hat diese Kategorie der Verfahrensarten gemeinsam, dass sie an ein Verhalten bestimmter Personen sowie des Untersuchungsausschusses als solchen anknüpfen, ohne dass diesem Verhalten eine anfechtbare Entscheidung vorausgegangen wäre.

die in § 16 und § 1330 sowie § 111 öStGB (Recht auf Ehre und Recht auf Wahrung des wirtschaftlichen Rufs) verankert sind.³²⁰ Der Begriff der Persönlichkeitsrechte ist mit diesen Ansprüchen aber nicht abschliessend erfasst.

B. Die Regelung für Untersuchungsausschüsse in den Ländern³²¹

1. Einsetzung

Minderheitenrechte bilden Untersuchungsausschüsse in der deutlichen Mehrheit der Länder: Nur noch in Niederösterreich³²² ist die Entscheidung über die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ausschliesslich der Mehrheit des Landtags vorbehalten. In Oberösterreich³²³ ist die Einsetzung des Untersuchungsausschusses grundsätzlich ebenfalls der Mehrheit des Landtages überantwortet, verfügt eine Partei jedoch über die Mehrheit der Landtagsmandate, ist dieser auch dann einzusetzen, wenn der Antrag von mindestens einem Drittel der Mitglieder des Landtags unterstützt wird.³²⁴

Das erforderliche Unterstützungsquorum rangiert im Allgemeinen zwischen einem Viertel (Burgenland, Kärnten³²⁵ und Salzburg)³²⁶ und einem Drittel der Mitglieder des Landtages (Steiermark)³²⁷, wobei Tirol und Wien in der Mitte angesiedelt sind (Tirol: 10 von 36 Mitgliedern des Landtages,³²⁸ Wien: 30 Abgeordnete von 100³²⁹). Einen besonderen Weg beschreitet Vorarlberg, wo die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses bereits von drei Abgeordneten einer Partei verlangt werden kann, jedoch nur einmal pro Partei in einer Legislaturperiode.³³⁰

Trotz dieser minderheitenfreundlichen Regelungen ist die Einsetzung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse auf der Länderebene vergleichsweise selten.

2. Verfahren

Die Landesverfassungen bzw. die Geschäftsordnungen der Landtage enthalten im Vergleich zu den Vorschriften auf Bundesebene im Allgemeinen nur rudimentäre eigene Verfahrensregeln und erklären stattdessen bestimmte Verfahrensordnungen für sinngemäss anwendbar. So ist für das

³²⁰ Vgl. insbesondere VfGH 08.10.2015, UA3/2015.

³²¹ Siehe dazu auch Bauer, Art. 24 Rz. 8 ff., ferner, wenngleich nicht mehr auf aktuellem Stand, Pabel, Kontrolle, S. 542 ff.; Firlei, Untersuchungsausschüsse, S. 71 ff.

³²² Art. 33 Nö LV.

³²³ Oberösterreich ist das einzige Land, das die Bezeichnung „Untersuchungskommission“ wählt. Inhaltlich besteht keine Veranlassung, die Oö Untersuchungskommission von den Untersuchungsausschüssen zu unterscheiden (so aber Pabel, Kontrolle, S. 547). Einzig hinsichtlich der Besetzung der Ausschussmitglieder unterscheidet sich Oberösterreich von anderen Ländern, da die Untersuchungskommission lediglich zur Hälfte aus Landtagsabgeordneten bestehen muss (Art. 35a Abs. 3 Oö-LVG).

³²⁴ Art. 35a Oö-LVG.

³²⁵ Art. 69 Ktn LV.

³²⁶ Art. 46 Bgld L-VG; Art. 28 Sbg L-VG.

³²⁷ Art. 24 Stmk L-VG.

³²⁸ Art. 23 TLO.

³²⁹ § 129 Wr StV.

³³⁰ Art. 66 VlbG LV.

Ermittlungs- bzw. Beweiserhebungsverfahren in Burgenland,³³¹ Niederösterreich,³³² Oberösterreich,³³³ Vorarlberg³³⁴ und Wien³³⁵ das AVG, in der Steiermark³³⁶ hingegen die StPO anzuwenden. Eine eigene Verfahrensordnung für Untersuchungsausschüsse gibt es dagegen in Salzburg,³³⁷ Kärnten³³⁸ und Tirol.³³⁹ Des Weiteren enthält die Wiener Stadtverfassung in den §§ 129c bis g relativ detaillierte Bestimmungen über Organisation und Verfahren von Untersuchungsausschüssen.³⁴⁰

Auch die Regelungen der Länder enthalten Bestimmungen über die Beiziehung von Personen, die dem Untersuchungsausschuss durch rechtliche Expertise zur Verfügung stehen. Salzburg bildete mit seiner Regelung,³⁴¹ wonach im „Ermittlungsverfahren“ des Untersuchungsausschusses rechtskundige, externe Personen den Vorsitz führen, den Vorreiter.³⁴²

Eine Trennung von Verfahrensrichter und Verfahrensanwalt wie in den bundesrechtlichen Vorschriften sehen diese allerdings nicht vor. Dementsprechend kennt auch Vorarlberg einen Verfahrensanwalt, der dem Obmann des Untersuchungsausschusses beigegeben ist.³⁴³

In Burgenland kann eine fachlich besonders versierte Person, die nicht dem Landtag angehören muss, mit der Leitung des Ermittlungsverfahrens betraut werden.³⁴⁴ In Kärnten ist dies ein „Rechtsbeistand“.³⁴⁵ In Tirol kann ein Verfahrensleiter bestellt werden.³⁴⁶

Hinsichtlich der Öffentlichkeit sieht das Burgenland den Ausschluss der Öffentlichkeit vor, es sei denn, der Ausschuss beschliesst anderes. Fernseh- sowie Hörfunkaufnahmen und -übertragungen sowie Film-, Lichtbild- und Tonbandaufnahmen mit Ausnahme des amtlichen Tonbandprotokoll sind jedenfalls unzulässig.³⁴⁷ Im Ergebnis ähnlich ist die Rechtslage in der Steiermark, wo eine Öffentlichkeit der Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen ermöglicht werden kann.³⁴⁸ In Vorarlberg ist der Untersuchungsausschuss wie andere Ausschüsse auch nicht öffentlich, kann aber unter bestimmten Voraussetzungen für öffentlich erklärt werden.³⁴⁹

³³¹ § 53 Abs. 4 Bgld GO-LT.

³³² § 47 Abs. 2 Nö GO-LT.

³³³ § 56 Abs. 1 Oö GO-LT.

³³⁴ Art. 66a Abs. 5 VlbG LV.

³³⁵ § 129f Abs. 2 Wr StV.

³³⁶ § 31 Abs. 4 GO-LT. Vgl. dazu auch den Hinweis bei Reimelt, § 31 GeoLT, S. 145 ff.

³³⁷ Sbg Landtagsuntersuchungsausschüsse-Verfahrensordnung – LTUA-VO LGBl 26/1999 idF LGBl 62/2012. Siehe auch Pabel, Kontrolle, S. 545.

³³⁸ Gesetz über Untersuchungsausschüsse des Kärntner Landtages – K-UAG, LGBl Nr 16/2016.

³³⁹ Gesetz vom 7. Oktober 1998 über Untersuchungsausschüsse, LGBl 105/1998 idF LGBl 150/2012. Siehe auch Pabel, Kontrolle, S. 545.

³⁴⁰ Siehe auch Pabel, Kontrolle, S. 545.

³⁴¹ Art. 28 Abs. 6 Sbg LVG.

³⁴² Vgl. zur Genese der Bestimmung Edtstadler, Politik, S. 87.

³⁴³ Art. 66a Abs. 1 VlbG LV.

³⁴⁴ § 53 Abs. 6 Bgld GO-LT.

³⁴⁵ § 5 K-UAG.

³⁴⁶ § 2 Abs. 3 T Gesetz über Untersuchungsausschüsse.

³⁴⁷ § 53 Abs. 5 Bgld GO-LT.

³⁴⁸ § 31 Abs. 6 Stmk GO-LT.

³⁴⁹ § 26 Abs. 1 VlbG GO-LT.

In Niederösterreich sind Untersuchungsausschüsse wie andere Ausschüsse generell nicht öffentlich.³⁵⁰ Nicht öffentlich sind Untersuchungsausschüsse auch in Oberösterreich, sie können darüber hinaus für vertraulich erklärt werden.³⁵¹

Detaillierte Öffentlichkeitsregelungen sieht Salzburg vor, wobei die Beweisaufnahme grundsätzlich öffentlich ist, die Beratungen nicht.³⁵² Im Ergebnis vergleichbar ist in Tirol die Anhörung von Auskunftspersonen und Sachverständigen öffentlich, Fernseh- oder Hörfunkaufnahmen oder -übertragungen sowie Film- oder Lichtbildaufnahmen sind jedoch nicht zulässig.³⁵³ Ähnliches gilt in Kärnten.³⁵⁴ Die grosszügigste Regelung im Hinblick auf Transparenz sieht Wien vor, wo die Sitzungen des Untersuchungsausschusses öffentlich sind, sofern nicht der Untersuchungsausschuss die Vertraulichkeit beschliesst.³⁵⁵

3. Untersuchungsgegenstand

Gegenstand eines Untersuchungsausschusses bilden Angelegenheiten der Landesvollziehung, freilich in den verschiedensten Abwandlungen, sei es, dass „Angelegenheiten der Landesverwaltung“ (Kärnten³⁵⁶ und Tirol³⁵⁷), die „Geschäftsführung der Landesregierung“ (Salzburg),³⁵⁸ „Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes“ (Steiermark),³⁵⁹ überprüft werden, oder es um die Überprüfung der Verwaltungsführung der einer politischen Verantwortlichkeit unterliegenden Organe des Landes im selbständigen Wirkungsbereich des Landes“ (Wien)³⁶⁰ geht. Keine Festlegung enthält das Burgenland, während in Oberösterreich allgemein „behauptete Missstände in der Verwaltung des Landes“³⁶¹ untersucht werden. Dieselbe Begriffswahl verwendet Vorarlberg.³⁶² In der praktischen Handhabung dürften diese terminologischen Unterschiede freilich keine Auswirkungen haben.³⁶³

Ausgeschlossen sind damit, in verfassungskonformer Interpretation³⁶⁴ auch im Burgenland, wo sich dies nicht unmittelbar aus dem Wortlaut der betreffenden Regelung erschliessen lässt, die mittelbare Bundesverwaltung, ausser es handelt sich um organisatorische Aspekte wie die Bereitstellung von Personal und Sachmitteln, die zur Landesvollziehung zählt.³⁶⁵ Trotz der unterschiedlichen Formulierungen im Detail verhalten sich die Befugnisse der Untersuchungsausschüsse auf Landesebene kongruent zum Untersuchungsgegenstand eines Untersuchungsausschusses des Nationalrats: Weder gibt es überschneidende Kompetenzen noch entstehen Kontrolllücken. Art.

³⁵⁰ § 49 Abs. 10 Nö GO-LT.

³⁵¹ Art. 35a Abs. 7 Oö LVG.

³⁵² §§ 3 und 8 Sbg Landtagsuntersuchungsausschüsse-Verfahrensordnung.

³⁵³ § 5 T Gesetz über Untersuchungsausschüsse.

³⁵⁴ § 9 K-UAG.

³⁵⁵ § 129f Abs. 3 Wr StV.

³⁵⁶ Art. 69 Abs. 1 Ktn LV. Die Regelung versteht unter Landesverwaltung auch die „Tätigkeit von Organen des Landes, durch die das Land unabhängig von der Höhe der Beteiligung, wirtschaftliche Beteiligungs- und Aufsichtsrechte wahrnimmt.“

³⁵⁷ Art. 23 Abs. 8 T-LO.

³⁵⁸ Art. 28 Abs. 1 Sbg LVG.

³⁵⁹ Art. 24 Abs. 1 Stmk-LVG. Eingehend zum Untersuchungsgegenstand auch Reimelt, § 31 GeoLT, S. 133 ff.

³⁶⁰ Art. 129c Wr StV.

³⁶¹ Art. 35a Abs. 1 Oö LVG. Siehe auch Uebe, Oö. Landes-Verfassungsgesetz, S. 41.

³⁶² Art. 66 Abs. 1 VlbG LV.

³⁶³ Vgl. Firlei, Untersuchungsausschüsse, S. 75; Pabel, Kontrolle, S. 545.

³⁶⁴ So auch Firlei, Untersuchungsausschüsse, S. 75.

³⁶⁵ Vgl. dazu Pernthaler/Lukasser, Verfassungsrecht, S. 230.

35a Oö LVG ist verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass die Kompetenzen des Untersuchungsausschusses auf Angelegenheiten der Verwaltung des Landes beschränkt sind. Dies gilt auch für den Untersuchungsausschuss auf der Grundlage der burgenländischen Landesverfassung.

Hinsichtlich der Gemeindeverwaltungen obliegt es einem Untersuchungsausschuss auf Landesebene, das Verhalten einer Gemeinde im übertragenen Wirkungsbereich, sofern es sich um einen Bereich der Landesvollziehung handelt, zu prüfen. Hinsichtlich des eigenen Wirkungsbereiches kommt wie beim Bund nur die Kontrolle des Aufsichtsverhaltens im Bereich der Landesvollziehung in Betracht.³⁶⁶

4. Mitwirkung von Behörden, insbesondere Aktenvorlage

Was die Aktenvorlage an den Untersuchungsausschuss betrifft, so werden nach den Landesverfassungen davon regelmässig alle Organe des Landes erfasst. So bezieht sie sich im Burgenland³⁶⁷ und in der Steiermark³⁶⁸ auf alle Organe, die der Kontrolle des Landesrechnungshofes unterliegen, womit freilich auch ausgegliederte Rechtsträger nach Massgabe der jeweiligen Kontrollbefugnis des Landesrechnungshofes erfasst sind.³⁶⁹ Niederösterreich³⁷⁰ spricht von „Landesbehörden“. Kärnten und Tirol verpflichten die „Behörden, Ämter und Dienststellen des Landes“.³⁷¹ Oberösterreich,³⁷² Salzburg,³⁷³ und Vorarlberg³⁷⁴ verpflichten hingegen „alle Behörden“, womit auch solche des Bundes (und der Gemeinden) erfasst sein dürfen.

Was die Aktenvorlageverpflichtung durch Bundesbehörden betrifft, so sind Kärnten³⁷⁵ und Niederösterreich³⁷⁶ zurückhaltender: Dienststellen des Bundes haben Akten demnach „im Einvernehmen“ mit dem zuständigen Bundesminister vorzulegen.

Jene Landesverfassungen, die auch Bundesbehörden (vorbehaltlos) in die Pflicht nehmen, gehen davon aus, dass die Verpflichtung zur Amtshilfe (Art. 22 B-VG) eine Aktenübermittlung an einen Untersuchungsausschuss nicht zu tragen vermag.³⁷⁷ Eine derartige Vorlagepflicht wird man als Ausfluss der Verfassungsautonomie der Länder als bundesverfassungsrechtlich zulässig betrachten können,³⁷⁸ ein Zustimmungserfordernis durch die Bundesregierung gemäss Art. 97 Abs. 2 B-

³⁶⁶ Vgl. zur Rechtslage beim Bund Kahl, Art. 53 B-VG Rz. 10.

³⁶⁷ Art. 46 Bgld LV.

³⁶⁸ § 31 Abs. 2 Stmk GO-LT. Vgl. auch Bauer, Art. 24 Rz. 30 ff.

³⁶⁹ Vgl. Janko, Rechtsträger, S. 100 f., der im Übrigen eine verfassungskonforme Interpretation dahingehend verlangt, wonach bei Minderheitsbeteiligungen des Landes nicht in das Recht auf Geheimhaltung schutzwürdiger personenbezogener Daten eingegriffen werden darf.

³⁷⁰ Art. 33 Nö LV.

³⁷¹ Art. 69 Abs. 6 Ktn LV und § 6 T Gesetz über Untersuchungsausschüsse.

³⁷² Art. 35a Oö L-VG.

³⁷³ Art. 28 Sbg L-VG.

³⁷⁴ Art. 64 VlbG LV.

³⁷⁵ Art. 69 Abs. 6 Ktn LV.

³⁷⁶ Art. 33 Nö LV.

³⁷⁷ In diesem Sinne wohl auch Wiederin, Art. 22 B-VG Rz. 25, wenn er parlamentarische Organe nicht als von Art. 22 B-VG verpflichtete (und damit auch nicht als berechnigte) Organe betrachtet, weil sich die Bestimmung nur auf Organe der Vollziehung beschränkte.

³⁷⁸ So auch Firlei, Untersuchungsausschüsse, S. 93.

VG besteht nicht, da es sich um keine Mitwirkung von Bundesorganen an der „Vollziehung“ der Länder handelt.³⁷⁹

5. Befassung des Verfassungsgerichtshofes?

Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist als Angelegenheit des Art. 10 Abs. 1 Z 1 B-VG Angelegenheit des Bundes in der Gesetzgebung. Demgemäss können die landesverfassungsrechtlichen Regelungen keine Befassung des VfGH im Falle von Streitigkeiten rund um die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen auf Landesebene vorsehen.

Anders als in vergleichbaren bundesverfassungsrechtlichen Regelungen ist übrigens auch in Art. 138b B-VG keine Delegation an die Landesverfassung vorgesehen, etwa dann, wenn die Länder „gleichartige“ Regelungen vorsehen, eine Anfechtbarkeit beim VfGH zu ermöglichen.³⁸⁰

Da es somit auf Landesebene im Falle der Überschreitung des verfassungsrechtlich zulässigen Gegenstands eines Untersuchungsausschusses im Gegensatz zur Bundesregelung (vgl. Art. 138b B-VG) weiterhin keine Möglichkeit einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle gibt, muss hier weiterhin von einer absoluten Nichtigkeit allenfalls gesetzter Akte des Untersuchungsausschusses ausgegangen werden.³⁸¹

C. Gesamtschau und Bewertung

Der Bundesgesetzgeber hat mit der am 1. Jänner 2015 wirksam gewordenen Neuregelung der Untersuchungsausschüsse auf Bundesebene stark ausdifferenzierte Regelungen getroffen, die in ihrer Kasuistik und ihrem Detaillierungsgrad weit über die landesrechtlichen Vorschriften hinausgehen. Dennoch bleiben bestimmte Problembereiche bestehen: Besonders kritisch ist die Einschränkung des Gegenstands eines Untersuchungsausschusses auf „abgeschlossene Vorgänge“ zu sehen. Diese unklare Formulierung erschwert einerseits eine effiziente parlamentarische Untersuchung und dürfte andererseits laufender Quell für Streitigkeiten bilden. Die landesrechtlichen Regelungen, die bisher ohne dieses Kriterium ausgekommen sind, sollten in diesem Punkt jedenfalls beibehalten werden und nicht die neue Rechtslage des Bundes übernehmen.

Die Beschwerdemöglichkeiten an den VfGH ermöglichen eine Verrechtlichung der in der Vergangenheit immer wieder umstrittenen Fragen der Geheimhaltung von Informationen im öffentlichen Interesse.

³⁷⁹ „Vollziehung“ im Sinne des Art. 97 Abs. 2 B-VG bedeutet Hoheitsverwaltung (vgl. Pesendorfer, Art. 97 B-VG Rz. 15). Auch der Umstand, dass der Untersuchungsausschuss die „Vollziehung“ kontrolliert, macht ihn nicht zu einem Organ der Vollziehung.

³⁸⁰ Vgl. demgegenüber Art. 148i Abs. 2 B-VG: Schaffen die Länder für den Bereich der Landesverwaltung eine Einrichtung mit gleichartigen Aufgaben wie die Volksanwaltschaft, kann durch Landesverfassungsgesetz eine dem Art. 148f B-VG (Anfechtung von Verordnungen des Bundes beim VfGH) entsprechende Regelung getroffen werden. Vgl. auch Art. 127c B-VG hinsichtlich der Landesrechnungshöfe und einer Befassung des VfGH entsprechend Art. 126a zweiter Satz B-VG.

³⁸¹ Vgl. zum Meinungsstand Janko, Rechtsträger, S. 101.

Dass den Ländern in der Bundesverfassung nicht die Möglichkeit eröffnet wurde, für Untersuchungsausschüsse auf Landesebene einen Rechtszug in Streitfragen an den VfGH vorzusehen, ist bedauerlich.³⁸²

Die Neuregelungen auf Bundesebene konnten, was die Einsetzung des Untersuchungsausschusses als Minderheitenrecht betrifft, auf bewährte Regelungen in verschiedenen Landesverfassungen zurückgreifen, die auch praktische Relevanz aufweisen. Insoweit hat sich auch die föderalistische Werkstatt bewährt. Es ist weiters unverkennbar, dass landesrechtliche Regelungen, die eine ständige Beiziehung von Experten bzw. sogar eine Verfahrensleitung ermöglichen, für die neuen Regelungen auf Bundesebene eine gewisse Orientierung geboten haben.

Die neuen Regelungen über den Untersuchungsausschuss können, was die Möglichkeit der Einsetzung eines solchen Ausschusses als Minderheitenrecht betrifft, im Hinblick auf die parlamentarischen Kontrollrechte grundsätzlich als Fortschritt betrachtet werden, auch wenn die Gefahr einer Überforderung des Parlaments nicht unterschätzt werden darf. Die Bestimmungen sind indessen in vielerlei Hinsicht problembehaftet, was insbesondere die Geheimhaltung von Akten, die Beteiligung der Öffentlichkeit aber den Untersuchungsgegenstand betrifft. Die Bilanz ist daher im Ergebnis eine zwiespältige.

IX. SCHLUSSBEMERKUNGEN

A. Unterschiedliche Voraussetzungen für die Errichtung von parlamentarischen Untersuchungskommissionen

Der sich über Liechtenstein, Österreich und die Schweiz erstreckende Vergleich parlamentarischer Untersuchungskommissionen zeigt, dass die Voraussetzungen für die Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission respektive eines Untersuchungsausschusses unterschiedlich sind. Während es sich in Liechtenstein und Österreich um ein Minderheitenrecht handelt, kann in der Schweiz auf Bundesebene eine PUK nur errichtet werden, wenn sich sowohl im National- als auch im Ständerat eine Mehrheit dafür ausspricht. Da die Errichtung einer PUK in Liechtenstein einen Landtagsbeschluss voraussetzt (und damit die Zustimmung der Mehrheit der Abgeordneten), könnte in Liechtenstein das Problem auftreten, dass die Mehrheit dem Beschluss die Zustimmung versagt und die PUK nicht eingesetzt wird, obwohl der Antrag – wie von Art. 63bis LV gefordert – von einem Viertel der Abgeordneten eingebracht wurde. Dies würde jedoch einen Verfassungsbruch durch die Parlamentsmehrheit darstellen.

Wie häufig parlamentarische Untersuchungskommissionen errichtet werden, hängt nicht nur von der Anzahl Parlamentarier ab, die ihre Zustimmung erteilen müssen, sondern auch davon, welche anderen Aufsichtsmittel dem Parlament zur Verfügung stehen. Dass die schweizerische Bundesversammlung die Einsetzung einer PUK nur sehr selten beschliesst (die letzte Errichtung einer PUK erfolgte 1996), wird auch damit erklärt, dass dem National- und Ständerat andere Mittel zur

³⁸² Eine solche Forderung war in der sogenannten „Ausschussbegutachtung“ des Antrags freilich lediglich von der Kärntner Landesregierung erhoben worden (siehe Stellungnahme der Kärntner Landesregierung vom 14. November 2014 unter <parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SN/SN_00110/imfname_373127.pdf>).

Verfügung stehen, um Einsicht in Daten zu erlangen und Beteiligte als Zeugen und Auskunftspersonen befragen zu können. Überdies hat die Einsetzung einer PUK in der Schweiz zur Folge, dass die betreffenden Vorkommnisse nicht mehr durch andere Parlamentskommissionen und -delegationen untersucht werden dürfen und bereits laufende Disziplinar- und Administrativuntersuchungen des Bundes unterbrochen werden müssen, bis die PUK ihre Fortsetzung bewilligt. Dies führt dazu, dass sich die Bundesversammlung aus verfahrensökonomischen Gründen regelmässig gegen eine PUK ausspricht, wenn bereits anderweitig Untersuchungen angehoben worden sind.

Ob sich ein Parlament für die Einsetzung einer PUK ausspricht, dürfte nicht zuletzt auch davon abhängen, ob sich genügend qualifizierte Mitglieder finden, die den Aufwand (insbesondere wenn es sich um Milizparlamentarier handelt) stemmen können und ob die parlamentarischen Untersuchungskommissionen über die erforderlichen finanziellen Mittel und die nötigen Mitarbeiter verfügen. Was die Arbeit der Untersuchungskommissionen kostet³⁸³ und ob die PUK mit den ihnen zugewiesenen Mitteln auskommen, wäre Gegenstand einer eigenen Untersuchung.

B. Der Untersuchungsgegenstand der parlamentarischen Untersuchungskommissionen

In allen drei untersuchten Staaten ist es im konkreten Fall nicht einfach zu ermitteln, welche Vorgänge eine PUK untersuchen und welche Fragen sie stellen darf. Einzig in Österreich kann bei Untersuchungsausschüssen auf Bundesebene der erteilte Auftrag gerichtlich überprüft werden.

Problematisch erscheint es, wenn nur „abgeschlossene“ Vorgänge untersucht werden dürfen und dieses Kriterium eng ausgelegt wird, ist es doch gerade das Ziel einer jeden PUK, zu ermitteln, wo Kurskorrekturen nötig sind oder personelle Konsequenzen gezogen werden sollen.

C. Öffentlichkeit der Arbeit der Parlamentarischen Untersuchungskommissionen

In Liechtenstein und in der Schweiz ist die Arbeit der PUK nicht öffentlich.³⁸⁴ Anders³⁸⁵ in Österreich, wo das Gesetz Medienöffentlichkeit vorsieht. Je unmittelbarer und detaillierter die Öffentlichkeit über die Anhörungen der Zeugen und Auskunftspersonen, über die untersuchten Akten und über die Beratungen der Kommissionsmitglieder informiert wird, desto grösser ist das Bedürfnis der zur Mitwirkung verpflichteten Personen, dass sich die PUK strikt an ihren (verfassungskonform ausgestalteten) Auftrag hält. Es überrascht deshalb nicht, dass Österreich diesbezüglich den Rechtsschutz gut ausgebaut hat.

Auch wenn für die Arbeit der parlamentarischen Untersuchungskommissionen wie in Liechtenstein und der Schweiz der Grundsatz der Vertraulichkeit gilt, kann nicht ganz ausgeschlossen werden, dass einzelne Zeugen oder Auskunftspersonen nur zurückhaltend Auskunft geben, weil sie nachteilige Reaktionen befürchten. Da den Regierungsmitgliedern und den durch die Aussagen

³⁸³ Unlängst stellte die öffentlich-rechtliche Radio Télévision Suisse Daten von vier jüngeren PUK in der Romandie zusammen. Die Kosten der PUK beliefen sich auf Fr. 180'000, Fr. 200'500, Fr. 220'000 und rund Fr. 1 Mio.: Elsa Anghinolfi, La Commission d'enquête genevoise sur Adeline coûte plus cher qu'ailleurs, rts vom 13. Juli 2016, abrufbar unter: <http://www.rts.ch/info/regions/geneve/7876960-la-commission-d-enquete-genevoise-sur-adeline-coute-plus-cher-qu-ailleurs.html>.

³⁸⁴ Art. 36 GVVKG und Art. 169 ParlG.

³⁸⁵ EGMR, 18. Februar 2016, Rywin v. Polen, nos. 6091/06, 4047/07 und 4070/07, §§ 97–109, trägt zusammen, dass die Organisation der parlamentarischen Untersuchungskommissionen und die Verfahren in den Mitgliedstaaten des Europarates sehr unterschiedlich sind. Meist verhandeln die Kommissionen hinter geschlossenen Türen, während die Anhörung von Zeugen und Experten öffentlich durchgeführt wird (§ 103).

unmittelbar Betroffenen das rechtliche Gehör gewährleistet werden muss, lässt sich nicht vermeiden, dass diese vom Inhalt und dem Urheber der Aussage Kenntnis erlangen.³⁸⁶

Für Liechtenstein ist zu bemängeln, dass der Bericht der PUK betreffend die Liechtensteinische Krankenkasse aus dem Jahr 2000 und der Bericht der PUK „Landespolizei“ von 2001 nicht elektronisch zugänglich sind, obwohl sowohl die Landtagsprotokolle als auch die BuA dieser Jahre ansonsten vollständig auf der Website des Landtages aufgeschaltet sind.

D. Parlamentarische Untersuchungskommissionen, an die sich ein Straf- oder Disziplinarverfahren anschliesst

Je stärker das Verfahren der PUK einem strafrechtlichen Untersuchungsverfahren gleicht, desto grösser ist das Bedürfnis, den zur Mitwirkung verpflichteten Personen und dabei insbesondere denjenigen Personen, die unmittelbar von den Untersuchungen betroffen sind, die einem Angeeschuldigten zukommenden Rechte zu gewähren.³⁸⁷ Die EKMR hat allerdings in einer Entscheidung die Anwendbarkeit der Verfahrensgarantien des Art. 6 EMRK auf das Verfahren eines Untersuchungsausschusses mit der Begründung verneint, dass es sich nicht um eine „strafrechtliche Anklage“ handle.³⁸⁸ In seiner Entscheidung vom 18. Februar 2016 *Rywin gegen Polen*³⁸⁹ betont der EGMR den Grundsatz der Gewaltentrennung. Er verlangt deshalb von den parlamentarischen Untersuchungskommissionen Distanz zu den Strafverfahren.³⁹⁰

Eine weitere Frage ist diejenige nach der Verwendbarkeit und generell nach den Wirkungen der von einer parlamentarischen Untersuchungskommission gewonnenen Erkenntnisse. Inwiefern dürfen die von einer PUK zusammengetragenen Daten in einem disziplinarrechtlichen oder strafrechtlichen Verfahren gegen fehlbare Mandatäre, Beamte und Private verwendet werden? Der EGMR kam am 19. März 2015 im Entscheid *Corbet and others gegen Frankreich*³⁹¹ zum Schluss, dass es gegen den Grundsatz, jegliche Aussage zu verweigern und sich nicht selber belasten zu müssen, verstösst, wenn eine Person durch Androhung von Haft und Busse dazu gezwungen wird, vor einer parlamentarischen Untersuchungskommission auszusagen und diese Aussagen anschliessend im Strafverfahren gegen sie verwendet werden.³⁹²

³⁸⁶ Siehe Art. 37 und Art. 38 GVVKG sowie Art. 167 und Art. 168 ParlG.

³⁸⁷ EGMR, 9. November 2006, *Leempoel & S.A. Ed. Ciné Revue v. Belgien*, no. 64772/01, sprach bei einer Richterin, die von einer PUK als Zeugin vorgeladen wurde, konsequent von deren „Recht auf Verteidigung“: Die Richterin musste mehrmals vor der PUK (betreffend Justizskandal Dutroux) aussagen. Sie hatte zur Vorbereitung ein Dossier zusammengestellt, das sie gegen ihren Willen (§ 12) der PUK übergeben musste. Als eine Zeitschrift Auszüge daraus veröffentlichte, erwirkte sie Massnahmen gegen die Zeitschrift. Der EGMR erblickte darin keine Verletzung von Art. 10 EMRK. Vielmehr bejahte er das Recht der Richterin, sich vor der PUK zu verteidigen (§ 71).

³⁸⁸ Diese Entscheidung (EKMR 29. Juni 1992, Application No. 17072/90) betraf einen österreichischen Fall, siehe dazu auch *Bussjäger*, Parlamentsakte, S. 75 f.

³⁸⁹ EGMR (Sektion I), 18. Februar 2016, *Rywin v. Polen*, nos. 6091/06, 4047/07 und 4070/07 (hängig vor der Grossen Kammer), § 225.

³⁹⁰ Auf den unterschiedlichen Charakter der durch die parlamentarischen Organe und der durch die Strafverfolgungsbehörden geführten Untersuchungsverfahren weist auch die Venedig-Kommission hin: EGMR, 18. Februar 2016, *Rywin v. Polen*, §§ 190–199.

³⁹¹ EGMR, 19. März 2015, *Corbet and others v. Frankreich*, nos. 7494/11, 7493/11 und 7989/11, § 33.

³⁹² EGMR, 19. März 2015, *Corbet and others v. Frankreich*, § 33: „L'utilisation dans la procédure pénale dirigée contre les requérants des déclarations qu'ils ont faites sous cette contrainte devant la commission parlementaire d'enquête pose donc une question quant au respect de leurs droits de se taire et de ne pas contribuer à leur propre incrimination.“ Im konkreten Fall wies der EGMR die Beschwerde jedoch als unzulässig zurück, weil die Beschwerdeführer nicht nachweisen konnten, dass sich das Strafgericht massgebend auf ihre Aussagen vor der PUK gestützt hatte.

Darüber hinaus fragt sich, inwieweit die Publikation der Ergebnisse einer PUK bezüglich ihrer Wirkungen in der Öffentlichkeit einer strafrechtlichen Verurteilung gleichkommt. Oder anders gefragt: Was kann und muss eine parlamentarische Untersuchungskommission oder ein Untersuchungsausschuss vorkehren, damit er nicht den Eindruck erweckt, eine fundierte (straf-)rechtliche Beurteilung der untersuchten Vorkommnisse vorzunehmen?

Dem EGMR-Entscheid Rywin gegen Polen lag folgender Sachverhalt zugrunde: Das nationale Parlament hatte kurz nach Anheben einer Strafuntersuchung (dem Filmproduzenten Rywin wurde in einer Zeitung Korruption in Zusammenhang mit der Ausarbeitung eines neuen Mediengesetzes vorgeworfen) eine parlamentarische Untersuchungskommission eingesetzt. Sie sollte klären, welchen Einfluss Rywin auf die Gesetzesrevision hatte und mit welchen Hintermännern aus der nationalen Politik er in Verbindung stand. Die PUK und die Untersuchungsbehörden standen in engem Kontakt, die Sitzungen der PUK waren öffentlich. Der Schuldspruch durch die erste Instanz erfolgte drei Wochen nach Verabschiedung des Schlussberichtes der PUK. Der EGMR prüfte, ob die in Art. 6 Abs. 2 EMRK verankerte Unschuldsvermutung durch die Formulierung der der PUK gestellten Fragen und durch die explizite Bezugnahme des Schlussberichtes auf strafrechtliche Tatbestände verletzt wurde.³⁹³ Des Weiteren prüfte der EGMR, ob das Strafgericht trotz des Austausches mit der PUK unabhängig war. Er bejahte dies,³⁹⁴ nicht zuletzt deswegen, weil das polnische Recht den Austausch vorsah und Rywins Anwalt darum gebeten hatte, die Protokolle der von der PUK durchgeführten Befragungen ins Dossier des Strafgerichts zu legen.³⁹⁵

E. Evaluation der Ergebnisse der Parlamentarischen Untersuchungskommissionen

Erbprinz Alois sagte im Dezember 2015 im Neujahrsinterview mit dem Liechtensteiner Volksblatt, angesprochen auf die PUK zur Liechtensteinischen Post AG: „Ich hoffe nur, dass die parlamentarische Untersuchungskommission nicht in politischen Geplänkeln endet, sondern dass man sachlich versucht, aus dem Fehler zu lernen, um in Zukunft ähnliche Probleme bei anderen Staatsbetrieben zu vermeiden.“³⁹⁶ Zu Liechtenstein liegen im Übrigen ebenso wenig wie zur Schweiz oder zu Österreich einschlägige Untersuchungen über die Wirkungen von PUK vor.

Indem dieses Arbeitspapier sämtliche vom liechtensteinischen Landtag errichtete PUK zusammenträgt und Daten zu den auf Ebene Bund und in verschiedenen Schweizer Kantonen durchgeführten Untersuchungen bereitstellt, bietet es einen Einstieg in vertiefende Untersuchungen über die Folgen, welche PUK haben können.

Augenfällig ist, dass der Gesetzgeber in allen drei Ländern immer wieder, und zwar relativ rasch, reagiert hat, wenn sich nach Abschluss einer Untersuchung herausstellte, dass sie wegen Verfahrensvorschriften an Grenzen gestossen war. Es ist denn zumindest in den von Kantonsparlamenten eingesetzten parlamentarischen Untersuchungskommissionen auch relativ häufig, dass im Be-

³⁹³ EGMR, 18. Februar 2016, Rywin v. Polen, § 208 und § 215. Der EGMR verneinte eine Verletzung von Art. 6 Abs. 2 EMRK mit vier zu drei Stimmen. Die drei unterlegenen Richter veröffentlichten eine *dissenting opinion*.

³⁹⁴ Der EGMR verneinte eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK einstimmig.

³⁹⁵ EGMR, 18. Februar 2016, Rywin v. Polen, §§ 220–231.

³⁹⁶ Neujahrsinterview mit Erbprinz Alois. „Erbprinz: Post-PUK soll nicht in politisches Geplänkel ausarten“, Liechtensteiner Volksblatt vom 31. Dezember 2015, S. 5.

richt auf Schwierigkeiten hingewiesen wird, denen sich die Mitglieder der betreffenden PUK ausgesetzt sahen.³⁹⁷ Zudem haben sich in der Schweiz mehrere Personen wissenschaftlich zu Wort gemeldet, die als fachkundige Mitarbeiter für PUK engagiert waren. Wie die von einer parlamentarischen Untersuchungskommission respektive einem Untersuchungsausschuss Vorgeladenen die Verfahren erlebt hatten und welche Folgen die Untersuchungen für sie hatten, wurde soweit ersichtlich bis jetzt noch nie erhoben.

LITERATUR

- Allgäuer, Thomas (1989): Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein, Dissertation Hochschule St. Gallen, Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 13).
- Baruh, Erol (2007): Les commissions d'enquête parlementaires. Cadre juridique d'une procédure politique. Etude de droit suisse fédéral et cantonal, Dissertation Universität Lausanne, Bern 2007.
- Bauer, Waltraud (2013): Art. 24, in: Grabenwarter (Hrsg.), Steiermärkische Landesverfassung, Wien 2013.
- Beck, Roger (2013): Rechtliche Ausgestaltung, Arbeitsweise und Reformbedarf des liechtensteinischen Landtags, Dissertation Universität Zürich, Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 53).
- Bussjäger, Peter (2016): Art. 63 und 63bis LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendern 2016 (zum Zeitpunkt der Drucklegung des Manuskriptes in Vorbereitung).
- Bussjäger, Peter (2007): Streiflichter zum Verhältnis von Parlamentsakten und EMRK, JRP (Journal für Rechtspolitik) 15 (2007), S. 73–78.
- Cancik, Pascale (2008): Parlamentarische Kontrolle in den deutschen Bundesländern – neuere Entwicklungen, in: Bussjäger (Hrsg.), Die Zukunft der parlamentarischen Kontrolle, Wien 2008, S. 27–46.
- Edtstadler, Karl (2007): Was erwartet die Politik von der Kontrolle?, in: Bussjäger (Hrsg.), Beiträge zum Länderparlamentarismus, Wien 2007, S. 79–114.
- Firlei, Klaus (1995): Parlamentarische Untersuchungsausschüsse aus Sicht der Länder, in: Schäfer (Hrsg.), Untersuchungsausschüsse. Ein parlamentarisches Kontrollinstrument im Spannungsfeld von politischer Praxis und rechtlicher Neugestaltung, Wien 1995, S. 71–95.
- Graf, Martin/Theiler, Cornelia/von Wyss, Moritz (2014): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel 2014 (zitiert: Graf/Theiler/von Wyss-Name des Kommentators, ParlG-Komm, Art. X N X).

³⁹⁷ Wenn in den PUK-Berichten vermerkt wird, dass Personen keine Auskunft geben wollten (siehe z.B. SZ-PUK Justizstreit [Fn 280], Ziff. 11), schwingt in der Regel ein gewisse Enttäuschung der Kommissionsmitglieder mit. Siehe bezüglich der (allerdings nicht durch eine PUK geführten) Nachfolgeuntersuchung zu den sogenannten „Holenweger-Papieren“: Jahresbericht 2011 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte vom 27. Januar 2012, BBl 2012, S. 6863 f.

- Häggi Furrer, Reto/Merker, Michael (2015): Kommentar zu Art. 169 BV, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar. Bundesverfassung, Basel 2015, S. 2515–2531 (zitiert: BSK BV-Häggi Furrer/Merker).
- Janko, Andreas (2009): Ausgegliederte Rechtsträger und Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung im Untersuchungsausschuss, in: Bussjäger (Hrsg.), Parlamentarische Kontrolle und Ausgliederung, Wien 2009, S. 85–122.
- Kahl, Arno (2005): Art. 53 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 7. Lfg., Wien/New York 2005.
- Kahl, Arno (2008): Untersuchungsausschüsse, in: Lienbacher/Wielinger (Hrsg.), Öffentliches Recht Jahrbuch 2008, S. 121–132.
- Korfmacher, Norbert (1999): Der Landtag des Fürstentums Liechtenstein 1922–1945, Agenda-Verlag, Münster 1999.
- Landtag des Fürstentums Liechtenstein (Hrsg.) (2012): 150 Jahre Landtag 1862–2012. Redaktion: Klaus Biedermann, Vaduz: Selbstverlag des Landtages des Fürstentums Liechtenstein.
- Lienbacher, Georg (2014): Wen dürfen Untersuchungsausschüsse untersuchen?, in: Arnold u.a. (Hrsg.), Recht, Politik, Wirtschaft. Festschrift für Norbert Wimmer, Wien 2014, S. 319–334.
- Mäder, Philipp (2011): Was kann eine GPK? Funktionsweise der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte, in: Jusletter 15. August 2011.
- Mastronardi, Philippe/Schindler, Benjamin/Louis, Patrik (2014): Kommentar zu Art. 169 BV, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2014, S. 2749–2765.
- Marxer, Wilfried (2014): Volksabstimmung „Pensionskasse Win-Win“ und „Win-Win-50“ vom 15. Juni 2014. Ergebnisse einer Umfrage. Bendern 2014 (LI Aktuell, 1/2014).
- Mattle, Adrian (2005): Rechtliche Rahmenbedingungen des Verfahrens einer parlamentarischen Untersuchungskommission im Kanton Basel-Stadt, BJM (Basler Juristische Mitteilungen) 2005, S. 247–264.
- Merki, Christoph Maria (2015): Liechtensteins Verfassung, 1992–2003. Ein Quellen- und Lesebuch, Zürich: Chronos Verlag und Vaduz: Verlag des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein.
- Öhlinger, Theo (2008): Die Bedeutung von Untersuchungsausschüssen als besonderes Instrument parlamentarischer Kontrolle, in: Bussjäger (Hrsg.), Die Zukunft der parlamentarischen Kontrolle, Wien 2008, S. 107–116.
- Pabel, Katharina (2012): Kontrolle der Vollziehung, in: Pürgy (Hrsg.), Das Recht der Länder I, Wien 2012, S. 529–559.
- Pappermann, Ernst (1967): Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Dissertation Universität Köln, Bigge/Ruhr: Josefsdruckerei.
- Pernthaler, Peter/Lukasser, Georg (1995): Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer: Vorarlberg, Wien 1995.
- Pesendorfer, Wolfgang (2002): Art. 97 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hrsg.), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, Wien 2002.

- Poledna, Tomas (1995): Die parlamentarische Untersuchungskommission in der Schweiz – eine Problemübersicht mit Lösungsansätzen und Thesen, AJP (Aktuelle Juristische Praxis) 1995, S. 1169–1177.
- Pulver, Bernhard/Buchli, Martin (2006): Rechtsstaat oder Politik? Das Verfahren der Parlamentarischen Untersuchungskommission – am Beispiel der Berner PUK zur BLVK, in: Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesamtes für Justiz (Hrsg.), Aus der Werkstatt des Rechts. Festschrift zum 65. Geburtstag von Heinrich Koller, Basel 2006, S. 255–268.
- Quaderer-Vogt, Rupert (2014): Bewegte Zeiten in Liechtenstein. 1914 bis 1926, Zürich: Chronos Verlag und Vaduz: Verlag des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein (3 Bände).
- Reimelt, Karin (2012): § 31 GeoLT, in: Dumpelnik (Hrsg.), Geschäftsordnung des Landtages Steiermark, Wien 2012, S. 145–152.
- Sägesser, Thomas (2013): Oberaufsicht der Bundesversammlung, SJZ (Schweizerische Juristen-Zeitung) 109 (2013), S. 125–136.
- Sägesser, Thomas (2002): Wirkung der Einsetzung einer PUK auf andere Verfahren, ZStrR (Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht), 120 (2002), S. 225–230.
- Schädler, Philip (1989): Die parlamentarische Untersuchungskommission in Liechtenstein im internationalen Vergleich, Diplomarbeit Hochschule St. Gallen, St. Gallen 1989.
- Schäffer, Heinz (1990): Gutachten über eine Liechtensteinische Verfassungsfrage: Zulässigkeit einer Untersuchungskommission in der Angelegenheit des Berichtes des Präsidenten des Staatsgerichtshofes in der Vorstellung StGH 1984/2/V (Kunsthause-Fall), LJZ (Liechtensteinische Juristen-Zeitung) 1990, S. 9–22.
- Thurnherr, Daniela (2015): Kommentar zu Art. 153 BV, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar. Bundesverfassung, Basel 2015, S. 2332–2347 (zitiert: BSK BV-Thurnherr).
- Uebe, Thomas (2015), Oö. Landes-Verfassungsgesetz. Oö. Landtagsgeschäftsordnung 2009, 4. Auflage, Schriftenreihe des Landes Oberösterreich, Linz 2015.
- Waschkuhn, Arno (1994): Politisches System Liechtensteins. Kontinuität und Wandel, Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 18).
- Wiederin, Ewald (1990): Art. 22 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hrsg.), Bundesverfassungsrecht, 1. Lfg., Wien/New York 1999.
- Wille, Herbert (2015): Die liechtensteinische Staatsordnung. Verfassungsrechtliche Grundlagen und oberste Organe, Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 57).
- Zussner, Matthias (2016): Hypo-U-Ausschuss: Akten sind ungeschwärzt vorzulegen, JAP (Juristische Ausbildung und Praxisvorbereitung) 2015/2016/03, S. 149–150.