

Bremische Bürgerschaft

Drucksache 18/1532

Landtag

(zu Drucksache 18/1196)

18. Wahlperiode

01.09.2014

Bericht und Antrag

des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses

Drittes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen

I. Bericht des Ausschusses

1.

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat in ihrer 52. Sitzung das Dritte Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen – Recht des Untersuchungsausschusses stärken (Antrag der Fraktionen Bündnis 90 / Die Grünen, der SPD und DIE LINKE, Drucksache 18/1196) in erster Lesung beschlossen und zur weiteren Beratung und Berichterstattung an den Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss überwiesen.

Ziel des Gesetzentwurfes ist es, die Arbeit des Ausschusses und vor allem das Beweiserhebungsverfahren effizienter zu gestalten. So ist es vorgesehen, dem Untersuchungsausschuss selbst die Befugnis zu verleihen, Ordnungsgelder gegen säumige Zeugen und Sachverständige zu verhängen. Die Herausgabepflicht von Beweismitteln an den Untersuchungsausschuss wird normiert, das Verfahren zur Durchsuchung und Beschlagnahme wird geregelt und es wird klargestellt, wann die Vernehmung abgeschlossen ist. Weiter sieht der Gesetzentwurf Regelungen zum Umgang mit hochsensiblen Daten und Informationen vor sowie für den Fall, dass die Bürgerschaft den Einsetzungsantrag teilweise für verfassungswidrig erachtet.

2.

Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss hat für seine Beratungen eine Stellungnahme der Hanseatischen Rechtsanwaltskammer Bremen sowie ein Gutachten der Bürgerschaftskanzlei eingeholt.

a) Die Rechtsanwaltskammer Bremen hat durch Schreiben vom 21. Juli 2014 verfassungsrechtliche Bedenken geäußert. Sie beziehen sich auf die Rechtmäßigkeit des § 6 Absatz 1 Satz 2 des Entwurfes, demzufolge der Untersuchungsausschuss als so lange beschlussfähig gilt, wie nicht auf Antrag die Beschlussfähigkeit festgestellt werde.

Die Eingriffskompetenzen eines Untersuchungsausschusses seien so weitgehend, dass sie mit den Kompetenzen eines gesetzlichen Richters vergleichbar seien. Dies sei nicht

vereinbar mit der Fiktion einer Beschlussfähigkeit. Vielmehr müsse sichergestellt sein, dass die Unwirksamkeit von Rechtshandlungen eines nicht ordnungsgemäß besetzten Untersuchungsausschusses nicht erst auf Antrag feststellbar seien, sondern grundsätzlich überprüft würden.

b) Die Bürgerschaftskanzlei hat in ihrer Stellungnahme vom 7. Februar 2014 ebenfalls einige Bedenken geäußert.

So sei die Regelung zum Geheimschutz in § 7 a des Entwurfes unvollständig. Die Bremische Bürgerschaft habe zwar keine Geheimschutzordnung. Nach den Geheimschutzordnungen des Bundestages und anderer Landtage sei die Teilnahme von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Untersuchungsausschusses, der Fraktionen und der Parlamente an als vs-vertraulich und vs-geheim eingestuft Sitzungen nur zulässig, wenn die Personen nach dem Sicherungsüberprüfungsgesetz überprüft und zum Umgang mit Verschlussachen ermächtigt und somit zur Geheimhaltung förmlich verpflichtet seien. Eine entsprechende Regelung empfehle sich.

§ 11 Absatz 2 des Entwurfes, der dem Untersuchungsausschuss künftig die Möglichkeit gebe, selbst ein Ordnungsgeld gegen säumige Zeugen oder Sachverständige zu verhängen, sei redaktionell zum besseren Verständnis noch um den Hinweis zu ergänzen, dass die durch das Ausbleiben entstandenen Kosten den auskunftspflichtigen Personen auferlegt werden könnten.

Über den Entwurf selbst hinaus werde angeregt, in § 8 des Gesetzes eine klarstellende Regelung zur Protokollierung der Beweisaufnahme aufzunehmen. So würden regelmäßig bei Beweisaufnahmen Wortprotokolle erstellt, während das Gesetz in der derzeitigen Fassung die Anfertigung eines Protokolls genügen lasse, das mindestens den wesentlichen Inhalt der Aussage wiedergebe. Auch solle eine gesetzliche Grundlage dafür geschaffen werden, dass die Vernehmungen auf Tonträgern aufgezeichnet würden.

Wünschenswert sei angesichts der Erfahrungen aus dem Untersuchungsausschuss „Krankenhauskeime“ auch, eine Regelung über Art und Umfang von Mitteilungen über nicht öffentliche Beratungen sowie über die Verschwiegenheit einzuführen.

3.

Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss hat in zwei Sitzungen über den Entwurf und die dazu eingegangenen Stellungnahmen beraten.

a) Der Ausschuss teilt die Bedenken der Rechtsanwaltskammer Bremen hinsichtlich der Rechtmäßigkeit des § 6 Absatz 1 Satz 2 nicht. Es handele sich um eine Norm, die inhaltsgleich im Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages enthalten sei und die lediglich die Arbeitsfähigkeit des Ausschusses sichere.

b) Der Ausschuss folgt der Stellungnahme der Bürgerschaftskanzlei, dass die Regelung in § 7 a Satz 1 nicht vollständig sei. Hier sollten die Wörter „geheim“ oder „vertraulich“ in „vs-geheim“ oder „vs-vertraulich“ geändert werden, um die Geheimhaltungsstufe klar zu stellen.

Der darüber hinausgehende Vorschlag, die Teilnahme von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Untersuchungsausschusses, der Fraktionen und der Parlamente von einer Sicherheitsprüfung abhängig zu machen, lehnt der Ausschuss als unpraktikabel ab. Diese Überprüfung werde erhebliche Zeit in Anspruch nehmen, während derer der Untersuchungsausschuss nicht arbeitsfähig sei.

c) Der Ausschuss macht sich den Vorschlag der Bürgerschaftskanzlei, in § 8 die gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, dass die Vernehmungen auf Tonträgern aufgenommen werden können, zu Eigen. Die weitergehende Anregung, auch klarzustellen, dass ein Wortprotokoll erstellt werden könne, lehnt der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss dagegen ab. Dies lasse der gesetzliche Wortlaut bereits jetzt zu.

d) Ebenfalls teile der Ausschuss nicht die Auffassung, dass eine Regelung über die Art und den Umfang von Mitteilungen zu treffen sei. Damit beschneide man Oppositionsrecht, was auch durch die Erfahrungen im Untersuchungsausschuss „Krankenhauskeime“ nicht gedeckt sei.

Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss hat sämtliche Feststellungen einvernehmlich getroffen. Er bittet deshalb die Bremische Bürgerschaft (Landtag), den entsprechend obiger Feststellungen geänderten Entwurf des Dritten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen gemäß dem nachfolgenden Antrag in zweiter Lesung zuzustimmen.

II. Antrag

Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

Drittes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen Vom

Der Senat verkündet das nachstehende, von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

Artikel 1

Das Gesetz über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen vom 15. November 1982 (Brem.GBl. S. 329 – 1100-e-1), das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes vom 18. Oktober 2005 (Brem.GBl. S. 547) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 2 wird wie folgt geändert:

- a) Folgender Absatz 4 wird eingefügt
„(4) Hält die Bürgerschaft den Einsetzungsantrag für teilweise verfassungswidrig, so ist der Untersuchungsausschuss mit der Maßgabe einzusetzen, dass dessen

Untersuchungen auf diejenigen Teile des Untersuchungsgegenstandes zu beschränken sind, die die Bremische Bürgerschaft für nicht verfassungswidrig hält. Das Recht der Antragstellenden, wegen der teilweisen Ablehnung des Einsetzungsantrages den Staatsgerichtshof anzurufen, bleibt unberührt.“

b) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 5.

2. Dem § 6 Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Er gilt solange als beschlussfähig, wie nicht auf Antrag die Beschlussunfähigkeit festgestellt wird.“

3. Dem § 7 Absatz 5 wird folgender Satz angefügt::

„Vor einer Entscheidung nach Satz 1 kann der oder die Vorsitzende, im Stellvertretungsfall seine oder ihre Stellvertreterin oder. sein oder ihr Stellvertreter eine vorläufige Einstufung vornehmen.“

4. Nach § 7 wird folgender § 7a eingefügt:

„§ 7a Geheimnisschutz

Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Untersuchungsausschusses, der Bürgerschaftsverwaltung und der Fraktionen im Untersuchungsausschuss dürfen an als VS-geheim oder VS-vertraulich eingestuften Sitzungen, insbesondere Beweiserhebungen teilnehmen. Vorgänge und Dokumente, die vom Untersuchungsausschuss oder einer übersendenden Stelle mit dem Geheimhaltungsgrad VS-VERTRAULICH oder höher versehen sind, dürfen den in Satz 1 genannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zugänglich gemacht werden, soweit diese zum Umgang mit Verschlussachen ermächtigt und zur Geheimhaltung förmlich verpflichtet sind. Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen nach Satz 1 sind auch nach Auflösung des Ausschusses verpflichtet, über die ihnen bekanntgewordenen, in Satz 1 und 2 bezeichneten Verschlussachen Verschwiegenheit zu bewahren. Ohne Genehmigung des Präsidenten oder der Präsidentin der Bremischen Bürgerschaft dürfen sie weder vor Gericht noch außergerichtlich aussagen.“

5. Dem § 8 Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„ Zum Zwecke der Protokollierung darf die Beweisaufnahme auf Tonträger aufgenommen werden.“

6. § 11 wird wie folgt geändert:

a) In der Überschrift werden die Wörter „Beweis- und Zwangsmittel“ durch die Wörter „Zeugen und Sachverständige“ ersetzt.

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden die Wörter

„wird auf Antrag des Untersuchungsausschusses durch das zuständige Gericht Ordnungsstrafe gemäß §§ 51, 70 und 77 der Strafprozessordnung verhängt; die entstandenen Kosten werden ihm auferlegt.“ durch die Wörter

„kann der Untersuchungsausschuss ein Ordnungsgeld bis zu 10 000 Euro festsetzen sowie bei Nichterscheinen ihre zwangsweise Vorführung anordnen.“ ersetzt

bb) Folgende Sätze werden angefügt:

„Die durch das Ausbleiben entstandenen Kosten können den auskunftspflichtigen Personen auferlegt werden. Im Falle wiederholten Fernbleibens kann das Ordnungsgeld noch einmal festgesetzt werden. § 135 Satz 2 der Strafprozessordnung ist anzuwenden. Wird das Fernbleiben nachträglich genügend entschuldigt, so sind die nach Satz 1 und 2 getroffenen Anordnungen aufzuheben, wenn die Zeugen glaubhaft machen, dass sie am Fernbleiben kein Verschulden trifft.“

c) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Der Untersuchungsausschuss kann im Falle der grundlosen Zeugnis- oder Eidesverweigerung zur Erzwingung Haft für längstens sechs Monate, jedoch nicht über die Dauer des Untersuchungsverfahrens hinaus, beim zuständigen Gericht beantragen.“

d) Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) § 70 Absatz 4 der Strafprozessordnung findet entsprechend Anwendung.“

7. Nach § 11 wird folgender § 11 a eingefügt:

„§ 11 a Herausgabepflicht

(1) Wer einen Gegenstand, der als Beweismittel für die Untersuchung von Bedeutung sein kann, in seinem Gewahrsam hat, ist verpflichtet, ihn auf Verlangen des Untersuchungsausschusses vorzulegen und herauszugeben.

(2) Eine Pflicht, ein Beweismittel vorzulegen und herauszugeben, besteht nicht, wenn die Weitergabe aufgrund der in dem Beweismittel enthaltenen streng persönlichen Informationen für den Betroffenen unzumutbar ist.

(3) Im Falle der Weigerung kann der Untersuchungsausschuss gegen die Person, die den Gewahrsam hat, ein Ordnungsgeld bis zu 10.000 Euro festsetzen. Das zuständige Gericht kann auf Antrag des Untersuchungsausschusses oder eines Viertels seiner Mitglieder zur Erzwingung der Herausgabe die Haft anordnen, jedoch nicht über die Beendigung des Untersuchungsverfahrens oder über die Zeit von sechs Monaten hinaus. Die in diesem Absatz bestimmten Ordnungs- und Zwangsmittel dürfen gegen Personen, die zur Verweigerung des Zeugnisses oder der Auskunft berechtigt sind, nicht verhängt werden. § 11 Absatz 4 gilt entsprechend.“

8. Nach § 11 a wird folgender § 11 b eingefügt:

„§ 11 b Durchsuchung und Beschlagnahme

(1) Werden Gegenstände nach § 11a nicht freiwillig vorgelegt, so entscheidet auf Antrag des Untersuchungsausschusses oder eines Viertels seiner Mitglieder das zuständige Gericht über die Beschlagnahme und die Herausgabe an den Untersuchungsausschuss, § 97 der Strafprozessordnung gilt entsprechend.

(2) Zur Beschlagnahme der in § 11a bezeichneten Gegenstände kann das zuständige Gericht auch die Durchsuchung anordnen, wenn Tatsachen vorliegen, aus denen zu schließen ist, dass der gesuchte Gegenstand sich in den zu durchsuchenden Räumen befindet.

(3) Der Untersuchungsausschuss kann die Staatsanwaltschaft Bremen ersuchen, die Durchsuchung durchzuführen.

(4) Die §§ 104, 105 Absatz 2 und 3, §§ 106, 107 und 109 der Strafprozessordnung sind entsprechend anzuwenden.“

9. Nach § 11 b wird folgender § 11 c eingefügt:

„ 11 c Weitere Beweismittel

(1) Sofern dies zur Aufklärung des Sachverhaltes geboten ist können Leichenschau, Leichenöffnung, körperliche und geistige Untersuchung sowie die Untersuchung anderer Personen vom Untersuchungsausschuss oder einem Viertel seiner Mitglieder beim zuständigen Gericht beantragt werden. Bei Gefahr im Verzuge ist ein Ersuchen an die zuständige Staatsanwaltschaft zu richten.

(2) Der Untersuchungsausschuss soll die Staatsanwaltschaft Bremen ersuchen, die in Absatz 1 genannten Maßnahmen durchzuführen.“

10. Dem § 14 Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„§ 50 der Strafprozessordnung findet keine Anwendung.“

11. Nach § 15 wird folgender § 15a eingefügt:

„§ 15a Abschluss der Vernehmung

(1) Den einzelnen Zeugen ist das Protokoll über ihre Vernehmung zuzustellen.

(2) Der Untersuchungsausschuss stellt durch Beschluss fest, dass die Vernehmung der jeweiligen Zeugen abgeschlossen ist. Die Entscheidung darf erst ergehen, wenn nach Zustellung des Vernehmungsprotokolls zwei Wochen verstrichen sind oder auf die Einhaltung dieser Frist verzichtet worden ist.

(3) Zeugen sind von dem oder der Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses am Ende ihrer Vernehmung darüber zu belehren, unter welchen Voraussetzungen diese gemäß Absatz 2 abgeschlossen ist.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung:

Zu Artikel 1:

Zu 1.:

Die Regelung knüpft an an die landesverfassungsrechtliche Rechtsprechung, wonach ein Landtag, der einen Einsetzungsantrag teilweise für verfassungswidrig hält, nicht die Befugnis hat, diese Teile zu streichen. Dementsprechend stellt der neue § 2 Absatz 4 klar, dass in einem solchen Fall eine Teileinsetzung erfolgen kann. Diese ist im Hinblick auf eine mögliche Überprüfung durch den Staatsgerichtshof zu begründen.

Zu 2.:

Mit dieser Regelung wird eine Fiktion der Beschlussfähigkeit des Untersuchungsausschusses normiert. Die Norm entspricht § 9 Absatz 1 Satz 2 des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages

Zu 3.:

Nach dem neuen § 7 Absatz 5 Satz 2 wird eine Eilkompetenz der bzw. des Vorsitzenden eingeführt, um einen Geheimhaltungsgrad für Sitzungen, Vorgänge und Dokumente des Untersuchungsausschusses festlegen zu können. Die Eilkompetenz der bzw. des Vorsitzenden trägt dem Geheimschutz auf der einen Seite sowie dem Interesse des Ausschusses an unverzüglicher Einsicht in Unterlagen auf der anderen Seite Rechnung.

Zu 4.:

Die neu eingeführte Regelung zum Geheimschutz trägt ebenfalls dem Geheimschutz auf der einen, dem Interesse des Ausschusses an möglichst schneller Funktionsfähigkeit Rechnung.

Zu 5.:

Mit der Neuregelung wird die bereits gängige Praxis, Vernehmungen auf Tonträger aufzunehmen, im Gesetz normiert.

Zu 6.:

a) Redaktionelle Klarstellung

b) Mit dieser Regelung erhält der Untersuchungsausschuss die Befugnis künftig selbst ein Ordnungsgeld bis zu 10 000 Euro gegen säumige sowie nicht aussage- oder eidesbereite zeugen oder Sachverständig zu verhängen. Mit dieser Regelung wird eine effektive Untersuchungstätigkeit sichergestellt. Durch den Verweis auf § 135 Satz 2 StPO ist dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen.

c) Die Norm entspricht mit Ausnahme der nicht übernommenen Minderheitenklausel inhaltlich § 27 Absatz des Untersuchungsausschussgesetz des Bundes.

d) § 11 Absatz 4 des Gesetzes sieht die entsprechende Anwendung des § 70 Absatz 4 StPO vor, wonach Zwangsmittel, wenn sie erschöpft sind, wegen desselben Gegenstandes nicht wiederholt werden können.

Zu 7.:

Die Regelung entspricht § 29 Absatz 1 und Absatz 2 des Untersuchungsausschussgesetz des Bundes. Die Vorschrift gilt nicht für die Herausgabe von Akten der Behörden, die in Art. 105 Absatz 5 Satz 5 der Landesverfassung unmittelbar geregelt ist. Absatz 1 betrifft vielmehr die Herausgabepflicht durch juristische Personen des öffentlichen Rechts, sonstige Einrichtungen sowie privater natürlicher und juristischer Personen. Die Verhältnismäßigkeit ist gewahrt durch die Regelung in Absatz 2, die die Grenze der Vorlage- und Herausgabepflicht regelt. Dieser Gedanke spiegelt sich auch in Absatz 3, der zwar für den Untersuchungsausschuss die Möglichkeit regelt, Ordnungsgeld zu verhängen, jedoch die Verhängung von Ordnungshaft einer richterlichen Anordnung unterstellt.

Zu 8.:

Die neu einzuführende Norm entspricht im Wesentlichen der Regelung des § 29 Absatz 3 Untersuchungsausschussgesetz des Bundes. In Absatz 3 ist ausdrücklich klargestellt, dass die Staatsanwaltschaft zur Durchführung der Durchsuchung herangezogen werden kann.

Zu 9.:

§ 11 c fasst die bereits in § 11 Absatz 4 UAG bestehende Regelung zusammen. Auf die jetzige Regelung des § 11 Absatz 4 Satz 3 UAG wird verzichtet, was unschädlich ist, da sich

der Schutz des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses bereits unmittelbar aus Artikel 105 der Landesverfassung ergibt.

Zu 10:

Die Neuregelung erklärt die Sonderregelung für den Vernehmungsort von Parlaments- und Regierungsmitgliedern für nicht anwendbar.

Zu 11.:

Die Regelung entspricht § 26 des Untersuchungsausschussgesetz des Bundes

Zu Artikel 2:

Zeitpunkt des Inkrafttretens

Christian Weber