



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

WD 1-1/52-1600

25. Mai 2010

„Zulässigkeit eines Untersuchungsausschusses des Landtags zur CDU-Finanzaffäre“

A. Auftrag

Ausgehend von dem in der Landtags-Drucksache 15/4476 veröffentlichten abschließenden Bericht des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz über die Prüfung von Geld- und Sachleistungen an die Fraktionen des Landtags Rheinland-Pfalz für die Haushaltsjahre 2003 bis 2006 (bis zum Ende der 14. Wahlperiode) und der medialen Berichterstattung hierzu, hat die Fraktion der SPD um zeitnahe Prüfung der Frage gebeten, ob ein sich mit dem Finanzgebaren der CDU-Fraktion befassender parlamentarischer Untersuchungsausschuss zulässig wäre.

B. Stellungnahme

I. Vorbemerkung

Sachlicher Anknüpfungspunkt der Stellungnahme sind die jeweiligen Feststellungen des Rechnungshofs, die dieser anlässlich seiner Prüfung nach § 5 Abs. 1 des Landesgesetzes zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen¹ (FraktG) im Hinblick auf die CDU-Fraktion in seinem veröffentlichten Bericht² im Einzelnen dargelegt hat. Danach waren bei der CDU-

¹ Fraktionsgesetz Rheinland-Pfalz vom 21. Dezember 1993 (GVBl. S. 642), BS 1101-6

² LT-Drucks. 15/4476 („Abschließender Bericht des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz über die Prüfung von Geld- und Sachleistungen an die Fraktionen des Landtags Rheinland-Pfalz - Haushaltsjahre 2003, 2004, 2005 und 2006 (bis zum Ende der 14. Wahlperiode) - sowie Abwicklung der Liquidation der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN“)

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

Fraktion aufgrund der im Prüfungszeitraum mangelhaften Buchführung eine Reihe von Ausgaben nicht oder nicht hinreichend belegt.³ Soweit der Verbleib des Geldes oder der Fraktionsbezug der Mittel nicht geklärt werden konnte, ist der Rechnungshof jeweils von einer bestimmungswidrigen Verwendung ausgegangen.⁴

Da der Auftrag nur an den Bericht des Rechnungshofs als solchen anknüpft und insbesondere keine weiteren Bezüge zu konkreten Feststellungen innerhalb des Berichts herstellt, begrenzt sich auch die nachfolgende Stellungnahme auf die Klärung der abstrakt aufgeworfenen Frage, ob das Finanzgebaren einer Parlamentsfraktion ganz generell zulässiger Gegenstand eines Untersuchungsausschusses sein kann. Hingewiesen sei darauf, dass eine endgültige Beurteilung - insbesondere hinsichtlich etwaig bestehender Grenzen fraktionsbezogener Untersuchungen - erst im Zusammenhang mit konkret bezeichneten Sachverhalten auf der Grundlage eines hinreichend bestimmt zu fassenden Einsetzungsantrags möglich erscheint.

Vorauszuschicken ist ferner, dass sich die Ausführungen im Interesse der erbetenen zeitnahen Erledigung auf das Wesentliche konzentrieren müssen.

Den anzulegenden rechtlichen Prüfungsrahmen gibt die verfassungsrechtliche Ausgangslage vor, die nachfolgend unter II. näher erläutert wird. Der Frage nach einer bestehenden Enquetekompetenz des Landtags auch gegenüber den in ihm vertretenen Fraktionen und deren Finanzgebaren wird unter III. nachgegangen. Schließlich werden unter IV. etwaige Begrenzungen parlamentarischer Enquetebefugnisse unter dem Gesichtspunkt der Fraktionsautonomie diskutiert.

II. Verfassungsrechtliche Ausgangslage

Art. 91 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz⁵ (LV) erschöpft sich in der Feststellung, dass der Landtag das Recht und auf Antrag von einem Fünftel seiner Mitglieder die

³ LT-Drucks. 15/4476, S. 5

⁴ LT-Drucks. 15/4476, S. 5

⁵ Vom 18. Mai 1947 (VOBl. 1947, S. 209), BS 100-1

Pflicht hat, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Er gewährleistet damit das materielle Enqueterecht des Landtags, trifft darüber hinaus allerdings keine Aussage zu Gegenstand und Schranken des parlamentarischen Untersuchungsrechts.⁶ Die Verfassung räumt dem Landtag gleichwohl kein unbegrenztes Untersuchungsrecht ein.

1. Gegenstand und Schranken des parlamentarischen Untersuchungsrechts

Trotz der im Wortlaut von Art. 91 LV fehlenden Beschränkungen der Befugnis, Untersuchungsausschüsse einzusetzen, ist dennoch anerkannt, dass die politische Kontrollbefugnis gegenständlich wie auch in seiner Reichweite begrenzt ist;⁷ denn das Untersuchungsrecht ist nur ein „Korollar der der Volkvertretung zugewiesenen Tätigkeit“.⁸ Diese als Korollartheorie⁹ bezeichnete Auffassung ist dogmatischer Ausgangspunkt für die verfassungsrechtliche Begründung kompetenzieller Begrenzungen des parlamentarischen Untersuchungsrechts. In ihrem Kern besagt sie, dass die Zuständigkeit eines Teilorgans des Parlaments - hier des Untersuchungsausschusses - in der Sache niemals weiter reichen kann, als die Zuständigkeit des Parlaments selbst.¹⁰

Die daraus ableitbaren Begrenzungen der Zuständigkeit parlamentarischer Untersuchungsausschüsse hat das Bundesverfassungsgericht in mehrfacher Hinsicht konkretisiert: Nach seiner Rechtsprechung dürfen Untersuchungsausschüsse nur im Rahmen des verfassungsrechtlich festgelegten Wirkungskreises des Parlaments eingesetzt werden.¹¹ Ausgenommen sind Angelegenheiten, an deren parlamentarischer Behandlung kein öffentliches Interesse von hinreichendem Gewicht besteht,¹² wie auch solche, die bundesstaatlich oder sonst in den ausschließlichen Kompetenzbereich eines anderen Verfassungsorgans¹³ fallen.

⁶ Vgl. *Brocker*, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz (2001), Art. 91, Rn. 7 f.

⁷ Vgl. BVerfGE 67, 1, 14, 32 f.; 30, 1, 19; 55, 274, 300

⁸ *Zweig*, Die parlamentarische Enquete nach deutschem und österreichischem Recht, ZfP 1913, S. 267, zitiert nach: *Morlok*, in: Dreier, GG (2006), Bd. II, Art. 44, Rn. 99; zum Ganzen: *Glauben*, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern (2005) - HdB UA -, § 5, Rn. 1 ff.

⁹ Vgl. *Achterberg/Schulte*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 44, Rn. 2; kritisch: *Masing*, Parlamentarische Untersuchung privater Sachverhalte, S. 167 ff.

¹⁰ *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 44 (2002), Rn. 99 f; *Achterberg/Schulte*, a.a.O., Art. 44, Rn. 2

¹¹ Vgl. BVerfGE 1, 14, 32 ff.; 77, 1, 44

¹² Vgl. BVerfGE 67, 100, 140

¹³ Vgl. BVerfGE 67, 100, 139

Ihren einfach-gesetzlichen Ausdruck haben diese Begrenzungen im rheinland-pfälzischen Landesgesetz über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen (Untersuchungsausschussgesetz - UAG -)¹⁴ gefunden. Dieses beschreibt in § 1 Abs. 1 UAG die Aufgabe von Untersuchungsausschüssen dahin, dass sie Sachverhalte, deren Aufklärung im öffentlichen Interesse liegt, zu untersuchen und dem Landtag hierüber Bericht zu erstatten haben. Zulässig sind Untersuchungsverfahren nach § 1 Abs. 2 UAG nur im Rahmen der verfassungsmäßigen Zuständigkeiten des Landtags.

2. Materielle Reichweite der parlamentarischen Enquetekompetenz

Aus der Begrenzung des Untersuchungsrechts auf die Zuständigkeiten des Parlaments darf indessen nicht geschlossen werden, dass nur Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Gesetzgebungsfunktion des Parlaments oder dessen Kontrollfunktion gegenüber Regierung und Verwaltung Gegenstand einer Untersuchung sein dürften.¹⁵ Auch wenn der Schwerpunkt parlamentarischer Untersuchungen in der Kontrolle von Regierung und Verwaltung liegt,¹⁶ sind sie hierauf nicht begrenzt; denn die politische Bedeutung des Parlaments erschöpft sich nicht allein darin, gesetzgebende Körperschaft und Organ von Regierungs- und Verwaltungskontrolle zu sein.¹⁷ Vielmehr ist das Parlament das zentrale Staatsorgan, das in den Grenzen bundesstaatlicher Kompetenzverteilung umfassend zur politischen Willensbildung und Beschlussfassung zuständig ist.¹⁸ Unter Berufung auf seine Repräsentationsfunktion darf das Parlament in der Öffentlichkeit diskutierte Themen mithin aufgreifen, politisch zuspitzen und wertend zu ihnen Stellung nehmen.¹⁹

In den aufgezeigten Grenzen ist das Parlament folglich befugt, jeden Gegenstand von besonderem öffentlichen Interesse, den es beraten und diskutieren darf, auch zu untersuchen.²⁰

¹⁴ Vom 18. September 1990 (GVBl. S. 261), BS 1101-5

¹⁵ *Kretschmer*, GG, 11. Aufl. (2008), Art. 44, Rn. 10

¹⁶ BVerfGE 105, 197, 222; ursprünglich war das Untersuchungsrecht als reine Exekutivkontrolle konzipiert (*Morlok*, a.a.O.; Art. 44, Rn. 19 m.w.N.), zur verfassungsgeschichtlichen Entwicklung: *Morlok*, a.a.O., Art. 44, Rn. 1; *Kretschmer*, a.a.O., Art. 44, Rn. 2; *Brocker*, HdB UA, § 2

¹⁷ *Kretschmer*, a.a.O., Art. 44, Rn. 10

¹⁸ *Morlok*, a.a.O., Art. 44, Rn. 20

¹⁹ BVerfGE 77, 1, 44 f.; *Magiera*, Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, S. 232 ff.; *Wiefelspütz*, Das Untersuchungsausschussgesetz, S. 34 ff.

²⁰ *Böckenförde*, AöR 103 (1978), 6 m.w.N.; *Glauben*, HdB UA, § 5, Rn. 111; *Klein*, a.a.O., Art. 44, Rn. 122; BVerfGE 77, 1, 44 ff.

Angesichts des zur wirksamen Wahrnehmung der Parlamentsfunktionen weit zu fassenden Befassungsrechts des Parlaments sind nur rein privatgerichtete Untersuchungen von der Enquetekompetenz nicht erfasst;²¹ auch der private Bereich kann allerdings mittelbar Gegenstand einer parlamentarischen Untersuchung werden,²² wenn er im Übrigen tauglicher Gegenstand parlamentarischer Befassung ist.²³

Die Enquetekompetenz des Parlaments umfasst auch die in ihm vertretenen Fraktionen. Untersuchungen - insbesondere ihres Finanzgebarens - sind daher für zulässig zu erachten, was im Folgenden näher auszuführen ist.

III. Enquetekompetenz gegenüber Parlamentsfraktionen

Anerkanntermaßen ist die Untersuchung parlamentsinterner Angelegenheiten von der Enquetekompetenz des Parlaments erfasst.²⁴

1. Parlamentarische Untersuchung parlamentsinterner Angelegenheiten

Parlamentarische Untersuchungen parlamentsinterner Angelegenheiten dienen der Wahrung des Ansehens der Volksrepräsentationen.²⁵ Sie können sich auf die Vorbereitung parlamentarischer Beschlüsse,²⁶ auf die Tätigkeit parlamentarischer Organe,²⁷ aber auch auf das Verhalten von Abgeordneten²⁸ innerhalb oder außerhalb der Volksvertretung beziehen.²⁹ In der

²¹ *Morlok*, a.a.O., Art. 44, Rn. 21; *Klein*, a.a.O., Art. 44, Rn. 110 ff.

²² *Klein*, a.a.O., Art. 44, Rn. 134

²³ Sogar der Name der zu untersuchenden Privat- oder juristischen Person darf als Bezeichnung des Ausschusses gewählt werden (SaarlVerfGH, NVwZ-RR 2003, 393 ff.); vgl. auch *Di Fabio*, Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, S. 283, der die Zulässigkeit vom Bestehen eines erkennbar politischen Bezugs abhängig macht; vgl. auch BVerfGE 77, 1, 44; zum Ganzen: *Glauben*, HdB UA, § 5, Rn. 8 und 111 ff.

²⁴ Vgl. *Achterberg/Schulte*, a.a.O., Art. 44, Rn. 21 m.w.N.

²⁵ *Achterberg/Schulte*, a.a.O., Art. 44, Rn. 21; *Ehmke*, Empfiehlt es sich, Funktion, Struktur und Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse grundlegend zu ändern? Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentags 1965 (Band II, Teil E), S. 11 und 14 ff.

²⁶ Sog. *Gesetzgebungsenquête*; vgl. zu den unterschiedlichen Gegenständen von Untersuchungsausschüssen: *Morlok*, a.a.O., Art. 44, Rn. 17, dort auch zur Fruchtlosigkeit einer solchen gegenstandsbezogenen Katalogisierung.

²⁷ Sog. *Kollegialenquête* (vgl. *Morlok*, a.a.O., Art. 44, Rn. 17)

²⁸ Sog. *Kollegialenquête* (vgl. *Morlok*, a.a.O., Art. 44, Rn. 17); zu den sich dabei stellenden Problemen hinsichtlich des freien Mandats und der Disziplinargewalt des Parlaments: vgl. *Umbach*, in: *Umbach/Clemens*, GG, Art. 44, Rn. 18; als *Personalenquête* wird hingegen die Überprüfung von Abgeordneten auf eine frühere Tätigkeit oder politische Verantwortung für den Staatssicherheitsdienst der ehemaligen DDR bezeichnet (vgl. *Kretschmer*, a.a.O., Art. 44, Rn. 36), eingehend hierzu: *Stock*, ZRP 1995, 286 ff.

²⁹ *Achterberg/Schulte*, a.a.O., Art. 44, Rn. 21 m.w.N.

Parlamentspraxis kommen parlamentsinterne Angelegenheiten betreffende Untersuchungen zwar relativ selten vor;³⁰ zur Wahrung des Parlamentsansehens hat der Landtag Rheinland-Pfalz allerdings bereits in seiner 1. Wahlperiode einen Untersuchungsausschuss eingesetzt.³¹

a) **Untersuchung des Verhaltens von Parlamentsfraktionen unter dem Aspekt der parlamentsinternen Angelegenheiten**

Ob auch Parlamentsfraktionen unter dem rechtfertigenden Aspekt der Untersuchung parlamentsinterner Angelegenheiten zulässigerweise Gegenstand eines Untersuchungsausschusses sein können, ist bisher - soweit ersichtlich - weder wissenschaftlich diskutiert noch in der Rechtsprechung behandelt worden. Bedenken hieran dürften dennoch nicht bestehen. Schon angesichts der dargelegten weiten Befassungs- und Kontrollkompetenz des Parlaments dürfte sein Recht, zu dem Verhalten - insbesondere zu dem Finanzgebaren - einer Fraktion Stellung zu nehmen, im Ergebnis unbestreitbar sein. Auch hier realisiert sich unmittelbar politische Verantwortlichkeit, die mit der parlamentarischen Untersuchung eingefordert wird.³²

Zweifel am Bestehen des Enqueterechts könnten allenfalls darauf abstellen, dass eine Fraktion zwar Teil, aber eben nicht Repräsentant des Gesamtparlaments sei, es sich bei einer Untersuchung folglich nicht um eine parlamentsinterne Angelegenheit im eigentlichen Sinn handele. Solche - von einer privatrechtlichen Rechtsnatur der Parlamentsfraktionen ausgehende - Bedenken könnten zur Begründung zusätzlich auf Rechtsprechung und Rechtslehre rekurrieren, wonach ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss nur zulässig ist, wenn sein Gegenstand auch eine Angelegenheit von öffentlichem Interesse³³ darstellt.³⁴ Handelt

³⁰ Vgl. Überblick bei *Achterberg/Schulte*, a.a.O., Art. 44, Rn. 21; *Brocker*, a.a.O., Art. 91, Rn. 13

³¹ PlenProt I, S. 44 ff. (8. Sitzung des Landtags vom 28. August 1947)

³² Vgl. *Masing*, ZRP 2001, 36, 38

³³ Umfassend zum Begriff des „öffentlichen Interesses“ und dessen Konkretisierungsversuche: *Achterberg/Schulte*, a.a.O., Rn. 26 ff.; vgl. auch *Glauben*, HdB UA, § 5, Rn. 11 ff.

³⁴ *Achterberg/Schulte*, a.a.O., Art. 44, Rn. 24 m.w.N. zu Rechtsprechung und Rechtslehre.

es sich aber um eine reine Privatangelegenheit, so wird die Einberufung eines Untersuchungsausschusses allgemein als nicht statthaft angesehen.³⁵ Dies gibt Anlass, die Rechtsnatur von Parlamentsfraktionen näher zu untersuchen.

b) Rechtsnatur von Parlamentsfraktionen und ihre Einbindung in die organisierte Staatlichkeit

Die Rechtsnatur von Parlamentsfraktionen wird in Rechtsprechung und juristischem Schrifttum bereits seit längerem grundlegend diskutiert, ohne dass die Problematik bislang eine endgültige oder gesetzliche Klärung erfahren hätte.³⁶ Die Gegensätzlichkeit der in Rechtsprechung und Literatur vertretenen Positionen ist nach wie vor ungebrochen.³⁷

In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts³⁸ werden Fraktionen als ständige Gliederungen des Parlaments beschrieben, die durch die Parlaments-Geschäftsordnungen mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Ihre Aufgabe bestehe darin, den technischen Ablauf des Parlamentsgeschehens zu erleichtern. Abgesehen von dieser mehr deskriptiven Charakterisierung hat es das Bundesverfassungsgericht bislang stets vermieden, eine Klärung des rechtlichen Status von Parlamentsfraktionen herbeizuführen.

Eine breite Meinung in Rechtsprechung³⁹ und Literatur⁴⁰ versucht Parlamentsfraktionen anhand zivilrechtlicher Organisationsformen zu kategorisieren. Häufig werden hierfür vereinsrechtliche Regelungen⁴¹ mit der Begründung herangezogen, dass das öffentliche Recht keine adäquaten Organisationsformen aufweise. Teilweise werden Fraktionen auch als Teil der Partei ähnlich oder gleich eines Parteiorgans mit parlamentarischer Vertretungsfunktion angesehen.⁴² Ferner findet sich im Schrifttum auch die Einordnung als Organ des Parlaments, als Organteil, Quasi-Organ oder Unterorgan.⁴³

³⁵ *Achterberg/Schulte*, a.a.O., Art. 44, Rn. 24

³⁶ Vgl. *Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, S. 286 ff.

³⁷ Zum Meinungsstand: *Pfeil*, Der Abgeordnete und die Fraktion - verfassungsrechtliche Vorgaben und gesetzliche sowie binnenrechtliche Ausgestaltung (2008), S. 65 ff.

³⁸ Vgl. BVerfGE 1, 208, 223; 2, 143, 160; 10, 4, 14; 20, 56, 104; 43, 142, 147; 80, 188, 213

³⁹ OLG Schleswig, NVwZ-RR 1996, 103, 103; OLG Stuttgart, AfP 2003, 365, 365

⁴⁰ *Schönberger*, Die Rechtsstellung der Fraktionen, S. 182; *Moecke*, NJW 1965, 276, 278; *Achterberg*, Parlamentsrecht, S. 278, *ders.*, JA 1984, 9, 9

⁴¹ §§ 21 bis 79 BGB

⁴² *Sasse*, JZ 1961, 719, 724; *Deneke*, ZStW Bd. 109 (1953), 504, 524

⁴³ *W. Schmidt*, Der Staat, Band 9 (1970), 481, 488

Für die hier zu prüfende Frage wirkt sich der Streit um den Rechtscharakter von Parlamentsfraktionen jedoch nicht aus; denn auch ungeachtet ihres bislang ungeklärten rechtlichen Status sind sie jedenfalls notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens⁴⁴ und fügen sich als solche in die organisierte Staatlichkeit⁴⁵ ein. Ihr besonderer verfassungsrechtlicher Status kommt in Art. 85 a Abs. 2 Satz 1 LV zum Ausdruck, der den Parlamentsfraktionen die Funktion zuweist, mit eigenen Rechten und Pflichten an der Arbeit des Parlaments mitzuwirken und die parlamentarische Willensbildung zu unterstützen.⁴⁶ Ihre danach bestehende, verfassungsrechtlich fundierte Bedeutung für das parlamentarische System dürfte es aber schlechthin unvertretbar erscheinen lassen, die parlamentarische Untersuchung des Finanzgebarens einer Parlamentsfraktion für ausschließlich privatgerichtet zu halten.

Selbst aus einer etwaig privatrechtlichen Rechtsnatur von Parlamentsfraktionen ließe sich folglich keine die Untersuchung ausschließende Spezialität des Fraktionsrechts begründen.

Die Annahme, dass auch Fraktionen parlamentarisch untersucht werden dürfen, erscheint dabei umso mehr gerechtfertigt, wenn berücksichtigt wird, dass selbst politische Parteien grundsätzlich zulässiger Gegenstand parlamentarischer Untersuchungen sein können.⁴⁷

Wegen ihrer von Art. 21 GG festgeschriebenen Aufgaben und Pflichten sowie ihrer staatlichen Teilfinanzierung⁴⁸ gehören politische Parteien gleichermaßen nicht allein dem privatgesellschaftlichen Bereich an. Untersuchungen - insbesondere ihres Finanzgebarens - werden daher prinzipiell für zulässig erachtet⁴⁹. Teilweise wird im juristischen Schrifttum für die Zulässigkeit zwar dahin differenziert, dass besondere Anforderungen⁵⁰ vorliegen müssten;⁵¹ die grundsätzliche Zulässigkeit solcher Untersuchungen steht aber auch danach außer Frage.

⁴⁴ BVerfGE 20, 56, 104; 70, 324, 350

⁴⁵ BVerfGE 10, 4, 14

⁴⁶ Näher hierzu: *Schneider*, in: Grimm/Caesar, a.a.O., Art. 85 a, Rn. 2

⁴⁷ So der 1. Untersuchungsausschuss der 14. WP des Dt. Bundestags (CDU-Parteispendenaffäre), eingesetzt durch Beschluss vom 2. Dezember 1999 (BT-Drucks. 14/2139); näher zum Ganzen: *Glauben*, HdB UA, § 5, Rn. 106

⁴⁸ Vgl. BVerfGE 85, 264, 287

⁴⁹ *Morlok*, a.a.O., Art. 44 Rn. 21; *Masing*, a.a.O., S. 319; ders., ZRP 2001, 36, 38

⁵⁰ Zu diesen im Anschluss unter Buchst. d)

⁵¹ Insbesondere: *Klein*, a.a.O., Art. 44, Rn. 44; *Umbach*, a.a.O., Art. 44, Rn. 44; *Schröder*, NJW 2000, 1455, 1457; *Glauben*, a.a.O., HdB UA, § 5, Rn. 106 ff.; kritisch hierzu: *Morlok*, a.a.O., Art. 44, Rn. 21 mit Fn. 86

Ein erhebliches, auch öffentliches Interesse daran, das Finanzgebaren einer Fraktion zum Gegenstand einer parlamentarischen Untersuchung zu machen, begründet sich aber nicht nur aus der Einbindung der parlamentarischen Fraktionen in die organisierte Staatlichkeit,⁵² was sie im Übrigen von der verfassungsrechtlich garantierten Staatsfreiheit politischer Parteien auch grundlegend unterscheidet.⁵³ Zu bejahen ist ein die Untersuchung rechtfertigendes öffentliches Interesse aber vor allem vor dem Hintergrund der Finanzierung der Fraktionen mit staatlichen Zuschüssen und der dabei bestehenden, besonderen rechtlichen Bindungen hinsichtlich der Verwendung dieser Mittel.

c) Staatliche Fraktionsfinanzierung und parlamentsinterne Kontrolle der Mittelverwendung

Entsprechend ihres besonderen verfassungsrechtlichen Status ist den Fraktionen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben eine angemessene Ausstattung zu gewährleisten.⁵⁴ Dieser Finanzierungsanspruch der Fraktionen ist in Art. 85 a Abs. 3 Satz 1 LV verfassungsrechtlich gewährleistet.⁵⁵ Ihre Finanzierung mit staatlichen Zuschüssen soll eine sachgerechte, effektive Fraktionsarbeit im Rahmen der Aufgaben des Parlaments ermöglichen und gewährleisten.⁵⁶ Vor allem wegen der Finanzierung aus staatlichen Mitteln und der besonderen Zweckbindung dieser Mittel bedarf es wirkungsvoller Mechanismen und Vorkehrungen, um einer missbräuchlichen Verwendungen zu begegnen.⁵⁷

Nach dem rheinland-pfälzischen Fraktionsgesetz obliegt die fortlaufende Kontrolle der Verwendung staatlicher Fraktionszuschüsse dem Rechnungshof. Der verfassungsrechtliche Prüfungsauftrag⁵⁸ des Rechnungshofs bedeutet allerdings nicht, dass ausschließlich ihm die Kontrollbefugnis exklusiv zugewiesen ist. Dies ergibt sich bereits daraus, dass das Fraktionsgesetz auch dem Präsidenten des Landtags in § 6 Abs. 2 Satz 2 ein eigenständiges Beanstandungsrecht einräumt. Darüber hinaus hat aber auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in

⁵² Siehe Fn. 45

⁵³ Vgl. *Glauben*, HdB UA, § 5, Rn. 107

⁵⁴ *G.C. Schneider*, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, S. 75

⁵⁵ Näher hierzu: *Schneider*, in: Grimm/Caesar, a.a.O., Art 85 a, Rn. 2 ff.

⁵⁶ BVerfGE 80, 188, 213 f.

⁵⁷ BVerfGE 80, 188, 214; *Papier*, BayVBl. 1998, 512, 521; *Martin*, Staatliche Fraktionsfinanzierung in Rheinland-Pfalz, S. 124

⁵⁸ VerfGH RP, AS 29, 362, 371 f.

einem Organstreitverfahren, das die Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen betraf, festgestellt, dass nicht nur der Rechnungshof, sondern unter bestimmten Voraussetzungen auch der Parlamentspräsident verpflichtet sei, an der Klärung der insoweit bestehenden verfassungsrechtlichen Grenzen mitzuwirken.⁵⁹

Die externe Kontrolle durch den Rechnungshof vermag deswegen bereits von Gesetzes und erst recht von Verfassungs wegen einer parlamentsinternen Überprüfung nicht entgegenzustehen. Dies wird auch in den unterschiedlichen Zielrichtungen beider Instrumentarien deutlich: Die Kontrolle durch den Rechnungshof beschränkt sich auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung.⁶⁰ Bei der Kontrollbefugnis des Parlaments geht es hingegen um die Aufklärung von Sachverhalten nicht nur unter rechtlichen, sondern auch und gerade unter politischen Gesichtspunkten.⁶¹ Das Untersuchungsverfahren ist ein genuin parlamentarisches Aufklärungsinstrument im Rahmen der politischen Kontroverse.⁶² Aus diesem Grund vermag auch ein parallel zum identischen Sachverhalt durchgeführtes Strafverfahren die Zulässigkeit einer parlamentarischen Untersuchung nicht in Frage zu stellen.⁶³

Mit Recht dürfte das Parlament demnach als der Ort zu bezeichnen sein, an dem Verstöße gegen die vom Parlament selbst geschaffenen Regelungen der Fraktionsfinanzierung untersucht werden dürfen. Daraus darf jedoch nicht der Schluss gezogen werden, dass die parlamentarische Untersuchung des Finanzgebarens einer Parlamentsfraktion voraussetzungslos und gleichsam ins Blaue hinein erfolgen darf.

d) Besondere Anforderungen an die Zulässigkeit parlamentarischer Untersuchungen von Parlamentsfraktionen

Besondere Anforderungen an die Zulässigkeit rechtfertigen sich vor allem auf eine sonst ungehindert mögliche Ausforschung von Fraktionsinterna durch den politischen Gegner, die mit der externen und unabhängigen Kontrolle durch den Rechnungshof ja gerade vermieden

⁵⁹ VerfGH RP, AS 29, 362, 369 f.

⁶⁰ Vgl. BVerfGE 80, 188, 214

⁶¹ VI. BVerfGE, 105, 197, 225; vgl. auch: *Wiefelspütz*, a.a.O., S. 29 f.

⁶² BVerfGE 105, 197, 225 f.

⁶³ Vgl. *Glauben*, HdB UA, § 5, Rn. 45, auch unter Hinweis auf den Verfassungsrang des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens.

werden soll. Um solche anlasslose Untersuchungen zu beschränken, bedarf es daher limitierender Voraussetzungen, um der Gefahr eines missbräuchlichen Einsatzes des Untersuchungsrechts zu begegnen.

Ähnlich wie es das juristische Schrifttum⁶⁴ für Untersuchungen von politischen Parteien für erforderlich hält, ist auch hier das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte zu verlangen, die zumindest den Verdacht begründen, dass ein Verstoß gegen fraktionsrechtliche Bestimmungen vorliegt. Die Einforderung eines solchen, durch tatsächliche Anhaltspunkte begründeten Verdachts erscheint dabei gerade auch im Hinblick auf die notwendige Bestimmtheit des Untersuchungsauftrags erforderlich.⁶⁵ Insoweit ist nicht nur die Untersuchung selbst, sondern auch ihre gegenständliche Zulässigkeit verdachtsakzessorisch.⁶⁶

In aller Regel - und so auch hier - werden erst die Prüfungen und Feststellungen des Rechnungshofs ausreichende Anhaltspunkte für eine gesetzeswidrige Verwendung staatlicher Fraktionsmittel liefern, die für die gegenständliche Zulässigkeit einer darauf gerichteten parlamentarischen Untersuchung gleichermaßen unerlässlich sind, wie für die damit in Zusammenhang stehende Bestimmtheit des Untersuchungsauftrags. Angesichts der Feststellungen des Rechnungshofs, der in seinem Prüfbericht für eine Reihe von Fällen von einer bestimmungswidrigen Verwendung erheblicher Geldleistungen durch die CDU-Fraktion ausgegangen ist,⁶⁷ steht hier die Berechtigung einer parlamentarischen Untersuchung außer Frage.

Als Zwischenergebnis kann daher festgehalten werden, dass das Finanzgebaren einer Parlamentsfraktion angesichts des weiten Befassungs- und Kontrollrechts des Parlaments zulässiger Gegenstand einer parlamentarischen Untersuchung sein kann. Grenzen können nur dort bestehen, wo die Untersuchung ins Blaue hinein erfolgt und sich als unzulässige Ausforschung des politischen Gegners darstellen würde. Zu verlangen sind daher tatsächliche Anhaltspunkte, die hinsichtlich der staatlichen Fraktionszuschüsse den Verdacht gesetzeswidrigen Verhaltens begründen. Solche Anhaltspunkte liegen hier für den vom Rechnungshof geprüften Zeitraum offensichtlich vor, so dass das Finanzgebaren der CDU-Fraktion zulässigerweise zum Gegenstand einer parlamentarischen Untersuchung gemacht werden könnte.

⁶⁴ Nachweise in Fn. 51

⁶⁵ § 3 Abs. 1 UAG; näher zum Bestimmtheitsgebot: *Glauben*, in: HdB UA, § 6, Rn. 8 ff.

⁶⁶ Vgl. BVerfGE 105, 197, 227 ff.

⁶⁷ Siehe Nachweise in Fn. 3 und 4

Ob und welche Begrenzungen darüber hinaus im Umfang des parlamentarischen Untersuchungsrechts bestehen könnten, ist keine Frage der hier außer Zweifel stehenden Enquete-kompetenz, sondern eine solche der Schranken der Enquetebefugnisse, worauf im Folgenden näher einzugehen ist.

IV. Begrenzung der Enquetebefugnisse: Arkanbereich und Fraktionsautonomie

Selbständige Begrenzungen des parlamentarischen Untersuchungsrechts (z.B. hinsichtlich der Befugnis zur Aktenvorlage) könnten sich insbesondere aus einem den Fraktionen einzuräumenden, unausforschbaren Arkanbereich ergeben.

Für Untersuchungen gegenüber der Exekutive ist aus der Funktionentrennung nach dem Gewaltenteilungsprinzip ein Kernbereich der Exekutive abgeleitet worden, der einen grundsätzlich unausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich begründet.⁶⁸ Ob ein vergleichbarer Arkanbereich auch im Hinblick auf Parlamentsfraktionen anzuerkennen ist, wird - soweit ersichtlich - weder im juristischen Schrifttum noch in der Rechtsprechung thematisiert.

Für politische Parteien allerdings nehmen Teile des Schrifttums einen der parlamentarischen Untersuchung entzogenen Arkanbereich an, der aus der verfassungsrechtlich verbürgten Staatsfreiheit politischer Parteien folgen soll.⁶⁹ Aus der Staatsfreiheit ergebe sich zwingend, dass die Parteien für ihr Tun und Lassen dem Parlament gegenüber nicht verantwortlich seien.⁷⁰

Entpuppt sich damit aber der Aspekt der Staatsfreiheit als der eigentlich legitimierende Grund für die Annahme eines nicht ausforschbaren Arkanbereichs bezüglich politischer Parteien, kann dieser Gesichtspunkt für die in die organisierte Staatlichkeit ja gerade eingebundenen Parlamentsfraktionen schon vom Ansatz her keine Geltung beanspruchen.

⁶⁸ BVerfGE 67, 100, 139; 110, 199, 214 ff; *Glauben*, HdB UA, § 5, Rn. 47 ff.; *Morlok*, a.a.O., Art. 44, Rn. 27; *Linck*, DÖV 1988, 264, 265; *Löwer*, Jura 1985, 358, 363 f.

⁶⁹ *Glauben*, a.a.O, HdB UA, § 5, Rn. 107; *Söllner*, Anlagenband I zu BT-Drucks. 14/9300 (Dokument 11), S. 10; ohne weitere Begründung *Quaas/Zuck*, NJW 1988, 1873, 1875; kritisch hierzu: *Morlok*, a.a.O., Art. 44, Rn. 21 mit Fn. 86

⁷⁰ *Klein*, a.a.O., Art. 44, Rn. 128

Soweit hinsichtlich des Finanzgebarens einer politischen Partei weiter geltend gemacht wird, dass prinzipiell nur die Mittelbeschaffung, nicht aber die - zum Arkanbereich gehörende - Mittelverwendung untersucht werden dürfe,⁷¹ kann diese Begrenzung für die Untersuchung von Parlamentsfraktionen und deren Finanzgebaren ebenfalls keine Geltung beanspruchen, weil die Zweckbindung der Mittel und ihre ausschließliche Verwendung für die Arbeit der Fraktion gerade den Gegenstand der Untersuchung ausmacht, dessen Legitimität - wie bereits festgestellt⁷² - außer Frage steht.

Anknüpfungspunkt für mögliche Begrenzungen der Untersuchungsbefugnisse könnten sich allerdings aus dem verfassungsorganisationsrechtlichen Status der Fraktionen und der daraus abzuleitenden Fraktionsautonomie ergeben.⁷³ Für die Fraktionen folgt aus der Zuweisung eigener Rechte und Pflichten die Berechtigung, die durch Verfassung, Gesetz oder Geschäftsordnung begründeten parlamentarischen Aufgaben in - eigener - Verantwortung wahrzunehmen.⁷⁴ Insoweit könnte eine unbegrenzte Ausübung der notfalls mit Zwang durchsetzbaren parlamentarischen Informationsbefugnisse unzulässig in die den Fraktionen bei der Bewältigung ihrer parlamentarischen Arbeit zustehende Autonomie eingreifen.⁷⁵

Der insoweit zu Tage tretende Konflikt zwischen dem Untersuchungs- und Aufklärungsinteresse des Parlaments einerseits und der Wahrung der Fraktionsautonomie andererseits wird im Zweifelsfall nur in Form der praktischen Konkordanz gelöst werden können. Danach müssen die sich auf der Ebene des Verfassungsrechts gegenüber stehenden Rechtspositionen im konkreten Fall so zugeordnet werden, dass beide soweit wie möglich ihre Wirkung entfalten.⁷⁶ Demnach bedarf es einer Abwägung zwischen dem im öffentlichen Interesse liegenden Auftrag des Untersuchungsausschusses und des aus der Fraktionsautonomie folgenden Interesses an Geheimhaltung fraktionsspezifischer Interna.

Um der dabei bestehenden Gefahr einer Entwertung der parlamentarischen Untersuchungsbefugnisse zu begegnen, ist von der Annahme eines unausforschbaren Arkanbereichs allerdings nur restriktiv Gebrauch zu machen. Jenseits eines solchen Arkanbereichs - und insoweit der Kontrolle ohne weiteres unterworfen - dürfte all das liegen, was auch Gegenstand

⁷¹ Vgl. *Glauben*, HdB UA, § 5, Rn. 8, *Söllner*, a.a.O., S. 11

⁷² Auf die Ausführungen unter B.III. wird verwiesen.

⁷³ Vgl. *G.C. Schneider*, a.a.O., S. 106 ff.; VerFGH RP, AS 29, 362, 370

⁷⁴ Vgl. *Stern*, in: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II: Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, § 26 I 2 b

⁷⁵ Vgl. VerFGH Rh-Pf, AS 29, 362 370

⁷⁶ Vgl. BVerfGE 67, 100, 144

der Kontrollbefugnis des Rechnungshofs nach dem Fraktionsgesetz ist. Auch Interna einer Parlamentsfraktion sind jedenfalls dann nicht untersuchungsfest und offen zu legen, wenn sie im Zusammenhang mit der Einhaltung verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Bedingungen der Fraktionsfinanzierung stehen.

Dort, wo die Fraktionsautonomie aber auch gegenüber einer parlamentarischen Untersuchung schutzbedürftig erscheint, sollte die Annahme eines Arkanbereichs letztlich nicht als sachliche Begrenzung der Enquetebefugnisse verstanden werden, sondern vielmehr Ausdruck des Gebots der gegenseitigen Rücksichtnahme auf die Handlungsbedingungen des jeweiligen Gegenübers sein, was nicht durch Exemption der Kontrolle, sondern in erster Linie durch Maßnahmen des Geheimnisschutzes zu erreichen ist. Die grundsätzliche Interessenlage von Parlament einerseits und Fraktion andererseits darf dabei allerdings nicht beeinträchtigt werden.

Angesichts mangelnder Befassung in Rechtsprechung und Wissenschaft kann für die Frage etwaiger Begrenzungen der Untersuchungsbefugnisse an dieser Stelle als Ergebnis nur festgehalten werden, dass die Annahme eines unausforschbaren Arkanbereichs allenfalls mit der den Fraktionen verfassungsrechtlich verbürgten Autonomie begründet werden kann. Auch dann ist die Reichweite eines solchen Arkanbereichs kaum abstrakt, sondern nur anhand des konkreten Einzelfalls zu beurteilen. Im Interesse der Wirksamkeit⁷⁷ des parlamentarischen Untersuchungsrechts sollte allerdings berechtigten Belangen der Fraktionsautonomie in erster Linie durch Maßnahmen des Geheimnisschutzes Rechnung getragen werden.

C. Ergebnis und Schlussbemerkung

Das Finanzgebaren einer Parlamentsfraktion kann angesichts des weiten Befassungs- und Kontrollrechts des Parlaments zulässiger Gegenstand eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses sein. Dies gilt jedenfalls dann, wenn - wie hier - tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, die hinsichtlich der staatlichen Fraktionszuschüsse den Verdacht gesetzeswidrigen Verhaltens der Fraktion begründen.

⁷⁷ BVerfGE 65, 100, 130

Ob überhaupt - und falls ja mit welcher Reichweite - selbständige Begrenzungen bei der Ausübung von Informationsbefugnissen anzuerkennen sind, und ob insoweit die Annahme eines unausforschbaren Arkanbereichs von Parlamentsfraktionen gerechtfertigt ist, ist bislang ungeklärt. Fest dürfte insoweit nur stehen, dass der parlamentarischen Kontrolle all das unterliegt, was auch Gegenstand der Kontrollbefugnis des Rechnungshofs nach dem Fraktionsgesetz ist. Offenzulegen sind danach selbst Interna einer Fraktion, wenn und soweit sie im Zusammenhang mit der Einhaltung verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Bedingungen der Fraktionsfinanzierung stehen. Ein darüber hinausgehender Konflikt zwischen dem Untersuchungs- und Aufklärungsinteresse des Parlaments einerseits und der Wahrung der Fraktionsautonomie andererseits muss im Zweifel im Wege der Abwägung aufgelöst werden. Diese hat zu berücksichtigen, dass berechtigten Belangen der Fraktionsautonomie in erster Linie durch Maßnahmen des Geheimnisschutzes Rechnung getragen werden kann.

Hingewiesen sei schlussendlich und der Vollständigkeit wegen noch auf Stimmen des juristischen Schrifttums, die Untersuchungsausschüsse in parlamentsinternen Angelegenheiten für ungeeignet halten.⁷⁸ Es sei sinnvoller, ständige Organe des Parlaments mit dieser Aufgabe zu betrauen und zwar solche, die der größtmöglichen Neutralität verpflichtet sind, wie z.B. Präsidium oder Ältestenrat.⁷⁹ Auf diese Weise lasse sich der Gefahr einer politischen Instrumentalisierung effektiv entgegenwirken.⁸⁰ Vor allem aber würden parlamentarische Rechte in maßgeblich geringerem Umfang beeinträchtigt, da ein parlamentsinternes Untersuchungsverfahren ohne Zwangsmittel und - bis auf die Bekanntgabe des Ergebnisses der Untersuchung - nicht öffentlich durchgeführt werde.⁸¹ Für die rechtliche Zulässigkeit sind diese Erwägungen selbstredend ohne Belang.

Wissenschaftlicher Dienst

⁷⁸ *Ehmke*, a.a.O., S. 17

⁷⁹ *Ehmke*, a.a.O., S. 17

⁸⁰ Vgl. *Brocker*, a.a.O., Art. 91, Rn. 13; *Morlok*, a.a.O., Art. 41, Rn. 32

⁸¹ *Brocker*, a.a.O., Art. 91, Rn. 13 m.w.N.