LANDTAG
RHEINLAND-PFALZ

Wissenschaftliche Dienste
Abteilung II
Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen WD 3-1/52-1605

9. November 2010

Auswirkungen der Entscheidungsgründe des Urteils des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz auf das Verfahren des Untersuchungsausschusses 15/3

A. Auftrag

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat in seinem am 27. Oktober 2010 verkündeten Urteil im Organstreitverfahren VGH O 24/10 die Einsetzung des Untersuchungsausschusses 15/3, dessen Untersuchungsgegenstand parlamentsinterne Vorgänge um das Finanzgebaren einer (Oppositions-)Fraktion einschließlich ihrer Abgeordneten und Mitarbeiter erfasst, für verfassungsrechtlich zulässig erklärt. Das Gericht hat in seinen Urteilsgründen grundsätzliche verfassungsrechtliche Direktiven aufgezeigt, nach denen Inhalt und Schranken einer derartigen Kollegialenquete zu bestimmen sind.

Der Präsident des Landtags hat den Wissenschaftlichen Dienst am 27. Oktober 2010 beauftragt, zu den Auswirkungen der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs auf das Verfahren des Untersuchungsausschusses 15/3 gutachtlich Stellung zu nehmen. Ein inhaltsgleicher Auftrag wurde dem Wissenschaftlichen Dienst am 28. Oktober 2010 durch den Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses 15/3 erteilt.

In der nachfolgenden Stellungnahme werden die für das anstehende Untersuchungsverfahren zentralen Aussagen des Urteils zusammengefasst (B. I.). Danach wird dargelegt, wie der Untersuchungsausschuss den Vorgaben des Verfassungsgerichtsurteils aus rechtsdogmatischer Sicht entsprechen kann (B. II.). Schließlich soll anhand einzelner Bestimmungen des

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.

Untersuchungsausschussgesetzes (UAG)[1] auf Modifikationen im Untersuchungsverfahren hingewiesen und ein entsprechender Beschlussvorschlag unterbreitet werden (B. III.).

B. Stellungnahme

I. Verfassungsrechtliche Direktiven im Urteil des Verfassungsgerichtshofs

Das Urteil des Verfassungsgerichtshofs baut auf der für die Entscheidungsfindung wesentlichen Überlegung auf, dass dem Landtag durch Art. 91 der Landesverfassung (LV) eine weite Befassungs- und Prüfungskompetenz eingeräumt werde, die sich auch auf parlamentsinterne Vorgänge bei einer (Oppositions-)Fraktion erstrecke. Das weite Enqueterecht basiere auf der Parlamentsautonomie, die wiederum selbst im Prinzip der Volkssouveränität begründet sei.[2]
Eine solche Kollegialenquete tangiere jedoch verfassungsrechtlich gewährleistete Garantien der von der Untersuchung betroffenen Fraktion und der ihr angehörigen Abgeordneten auf parlamentarische Mitwirkung und Chancengleichheit (Art. 85 a und b LV), die durch die Freiheit des Abgeordnetenmandats (Art. 79 Abs. 2 LV) zusätzlich gestärkt würden.[3]
Das Verfassungsgericht betont, dass bei der Bewältigung dieses verfassungsimmanenten Spannungsverhältnisses weder das Untersuchungsrecht des Landtags noch der Schutz der Fraktion und ihrer Mitglieder einen absoluten Vorrang beanspruchen könne. Der Untersuchungsausschuss habe vielmehr für jeden Einzelfall eine Abwägung vorzunehmen, bei der die widerstreitenden Verfassungsgüter einander so zugeordnet werden müssten, dass beide so weit wie möglich ihre Wirkung entfalten.[4]

Die weitere Urteilsbegründung lässt erkennen, dass diese verfassungsrechtlichen Vorgaben für das Untersuchungsverfahren auf zwei Stufen relevant werden können:

Soweit die verfassungsrechtlichen Rechte der betroffenen Fraktion und ihrer Angeordneten *in jedem Fall* überwiegen, weil die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Einsetzungsbeschlusses (partiell) nicht erfüllt sind oder ein untersuchungsfester Kernbereich der Fraktion vorliegt, ist insoweit bereits das „Ob" der Untersuchung betroffen. In dieser Konstellation,

---

[1] Landesgesetz über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen (Untersuchungsausschussgesetz - UAG -) vom 18. September 1990 (GVBl. S. 261), BS 1101-5, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. September 2010 (GVBl. S. 297).
[2] VGH Rheinland-Pfalz, Urteil v. 11.10.2010, Az.: VGH O 24/10, S. 12 f.
[3] VGH RLP, Urteil v. 11.10.2010, S. 13.
[4] VGH RLP, Urteil v. 11.10.2010, S. 14., sog. Grundsatz der praktischen Konkordanz; vgl. auch BVerfGE 67, 100, 143 f.; 77, 1, 44.

die der Verfassungsgerichtshof erschöpfend herausgearbeitet hat, stellt sich die Frage des „Wie" der Untersuchung nicht mehr.[5] Die Verfassungsgüter der von der Untersuchung betroffenen Fraktion und ihrer Abgeordneten setzen sich gegenüber dem Enqueterecht des Landtags vollends durch und schließen dieses aus. Um dem Enqueteauftrag des Plenums nachzukommen, obliegt es dem Untersuchungsausschuss bei einem für partiell verfassungswidrig erklärten Untersuchungskomplex die genaue thematische Grenze zu beachten, die über eine ansonsten zulässige Untersuchung entscheidet.

Soweit die verfassungsrechtlichen Anforderungen an den im Einsetzungsbeschluss definierten Untersuchungsgegenstand erfüllt sind, hat der Untersuchungsausschuss im Rahmen der Abwägung zu prüfen, wie dem parlamentarischen Untersuchungsauftrag einerseits und den Rechten der Fraktion und ihrer Mitglieder andererseits zur größtmöglichen Entfaltung verholfen werden kann. In dieser Konstellation, die weit überwiegend gegeben sein dürfte, stellt sich nicht die Frage des „Ob", sondern des „Wie" der Untersuchung. Der Untersuchungsausschuss selbst hat als Adressat der verfassungsrechtlichen Direktiven entsprechende Verfahrensmodifikation zu treffen (dazu unter B II., III.).

1. Zu den Einsetzungsvoraussetzungen einer Kollegialenquete – das „Ob" der Untersuchung

Aus einer Gesamtschau der zuvor genannten einschlägigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen leitet der Verfassungsgerichtshof als bedeutende Einsetzungsvoraussetzung für eine fraktionsbezogene Kollegialenquete ab, dass *konkrete, tatsachengestützte Anhaltspunkte* für einen Sachverhalt vorliegen müssen, die ein *gewichtiges Interesse an einer Untersuchung* begründen. Ein solches Untersuchungsinteresse muss die Fraktions- und Oppositionsrechten überwiegen. Die von der Untersuchung betroffene Fraktion muss sich dem objektiv begründeten Verdacht hinreichend gewichtiger Unregelmäßigkeiten ausgesetzt sehen.[6] Eine unter dieser Prämisse vorgenommene Untersuchung mag zwar zu einer Ungleichbehandlung der Fraktion und ihrer Mitglieder als auch zu einer Beeinträchtigung der Chancengleichheit führen – Ursache für einen derartigen Eingriff sei dann jedoch nicht die parlamentarische Untersuchung, sondern der „durch Tatsachen untermauerte Verdacht eigenen Fehlverhaltens" [7].

[5] VGH RLP, Urteil v. 11.10.2010, S. 36 a.E.
[6] VGH RLP, Urteil v. 11.10.2010, S. 14, 16.
[7] VGH RLP, Urteil v. 11.10.2010, S. 15.

Zudem schütze der Status des freien Abgeordneten nicht vor einer Untersuchung von Vorfällen während der Parlamentszugehörigkeit. Vor Untersuchungen, die sich auf die ordnungsgemäße Mandatsausübung beziehen, sei der einzelne Abgeordnete hinreichend durch die Bedingungen geschützt, die generell für die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen gelten.[8]

Von einem überwiegenden öffentlichen Untersuchungsinteresse geht das Verfassungsgericht insbesondere dann aus, wenn die im Verdacht stehenden Verfehlungen die ordnungsgemäße Verwendung von Fraktionsmitteln betreffen, weil derartige Vorkommnisse geeignet seien, das Ansehen und den Ruf des Parlaments insgesamt zu beeinträchtigen. Die Bedeutung der Vorwürfe und die Auswirkungen eines etwaigen Fehlverhaltens müssten darüber hinaus umso größer sein, je stärker die Untersuchung in den Rechtskreis der betroffenen Fraktion und der verantwortlich Handelnden eingreift.[9]

Die verfassungsrechtliche Frage, ob der von der Untersuchung betroffenen Fraktion ein untersuchungsfester Kernbereich zusteht, der neben der inneren Willensbildung insbesondere Überlegungen zu politischen Strategien und Taktiken sowie zur Darstellung der Politik beinhaltet, bejaht der Verfassungsgerichtshof. Dabei handele es sich jedoch, wie der Verfassungsgerichtshof darlegt, nur um einen relativen Schutz: Interna, die dem Arkanbereich einer Fraktion zuzurechnen sind, müssen dennoch vor dem Untersuchungsausschuss offenbart werden, soweit sie einen untrennbaren Bezug zum Untersuchungsgegenstand aufweisen.[10] Aus der Betroffenheit des Kernbereichs der fraktionellen Verfassungsgüter kann demzufolge nicht gleichzeitig darauf geschlossen werden, dass eine Untersuchung von vornherein unterbleiben müsste. Der Entscheidungsgründe sprechen schließlich dafür, dass der Kernbereichsschutz der Fraktion sich regelmäßig dann dem parlamentarischen Untersuchungsinteresse unterordnen muss, wenn er sich auf abgeschlossene Vorgänge bezieht.

Unter Zugrundelegung der zuvor genannten Maßstäbe geht der Verfassungsgerichtshof von einem überwiegend verfassungskonformen Einsetzungsbeschluss aus, der jedoch hinsichtlich dreier beispielhaft aufgeführten Konkretisierungen den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht gerecht wird:

[8] VGH RLP, Urteil v. 11.10.2010, S. 15.
[9] VGH RLP, Urteil v. 11.10.2010, S. 16 f.
[10] VGH RLP, Urteil v. 11.10.2010, S. 17.

Der Landtag ist für eine Überprüfung der Fraktionsvorsitzendenkonferenz nur hinsichtlich der Verwendung von Fraktionsmitteln der von der Untersuchung betroffenen Fraktion zuständig. Denn die Fraktionsvorsitzendenkonferenz sei keine (Unter-)Organisation der Fraktion und weise zudem keinen hinreichenden Bezug zum Land Rheinland-Pfalz auf. Die Untersuchung dürfe sich daher nur auf Finanzzuflüsse beziehen, die zwischen der Fraktion und der Fraktionsvorsitzendenkonferenz stattgefunden hätten.[11]

Von der Untersuchung ausgenommen seien ferner die Untreue- und Betrugshandlungen des ehemaligen Fraktionsgeschäftsführers, soweit diese Gegenstand einer strafrechtlichen Verurteilung gewesen seien. Ein rechtskräftig abgeurteilter Tatsachenkomplex sei offenkundig und begründe kein Untersuchungsinteresse des Landtags. Der Untersuchungsausschuss habe insofern bei seinen etwaig weitergehenden Nachforschungen und politischen Bewertungen das landgerichtliche Urteil zugrunde zu legen.
Die Untersuchung der Nachforschungen und Erkenntnisse der Fraktion über die zweckwidrige Mittelverwendung bliebe dem Landtag hingegen nicht verwehrt. Gleiches gelte, wenn über die abgeurteilten Straftaten hinausgehende Anhaltspunkte für Missstände vorlägen. Beispielhaft führt das Gericht etwaige Anhaltspunkte für eine unzureichende Beaufsichtigung und Kontrolle des ehemaligen Geschäftsführers an.[12]

Nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs mangelt es an einem öffentlichen Untersuchungsinteresse auch, soweit sich der Untersuchungsgegenstand auf die von der Fraktion erfolgte Kreditaufnahme zur Refinanzierung der Fraktionsarbeit und zur Rückzahlung zweckwidrig verwendeter Beiträge beziehe. Hierbei handele es sich um eine Rechtsfrage, der im Rahmen der allgemeinen parlamentarischen Beratungen nachgegangen werden könne.[13]

2. Aussagen des Verfassungsgerichts zum Verfahren – das „Wie" der Untersuchung

Soweit der Einsetzungsbeschluss den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht, kann der Untersuchungsausschuss im Rahmen des Enqueteauftrags des Landtags in das Untersuchungsverfahren eintreten. Der Untersuchungsausschuss hat dann den verfassungsrechtlichen Rechtspositionen der Fraktion und ihrer Mitglieder im Untersuchungsverfahren Rechnung zu tragen.

---

[11] VGH RLP, Urteil v. 11.10.2010, S. 33 f.
[12] VGH RLP, Urteil v. 11.10.2010, S. 34 f.

In seinen Entscheidungsgründen hat der Verfassungsgerichtshof darauf hingewiesen, dass das Untersuchungsausschussgesetz (UAG) auf den Regelfall einer parlamentarischen Untersuchung gegenüber der Regierung ausgerichtet sei.[14] Daraus kann gefolgert werden, dass bei einer fraktionsgerichteten Enquete ein verfassungskonformes Untersuchungsverfahren nicht in jedem Fall allein durch die strikte Anwendung der UAG-Bestimmungen gewährleistet werden kann. Der Untersuchungsausschuss hat deshalb zunächst die entsprechenden Vorschriften des UAG in jedem Einzelfall darauf zu überprüfen, ob sie mit dem Charakter der parlamentsinternen Enquete vereinbar sind.[15]

In den Entscheidungsgründen finden sich in einzelnen Passagen Hinweise, wie der Untersuchungsauftrag des Landtags mit den betroffenen Fraktionsrechten in Einklang gebracht werden kann:

- Beruft sich die Fraktion auf einen untersuchungsfesten Kernbereich, so trifft sie im Untersuchungsverfahren eine substantiierte Darlegungslast, inwieweit die Beweismittel ihrer Ansicht nach dem Kernbereich zuzuordnen sind und desweiteren auch nach dem Ende der Legislaturperiode nicht herausgegeben werden können. Die Darlegungslast soll dem Untersuchungsausschuss eine verlässliche Beurteilung ermöglichen, inwieweit der Kernbereich der Fraktion berührt ist. In einem weiteren Schritt hat der Untersuchungsausschuss sodann gegebenenfalls zu überprüfen, ob die Fraktionsinterna derart untrennbar mit dem Untersuchungsgegenstand in Verbindung stehen, dass diese dennoch offenbart werden müssen.[16]

- Bei der Durchführung des Untersuchungsverfahrens sind die Arbeitsfähigkeit und die Mitwirkungsrechte der betroffenen Fraktion und ihrer Mitglieder zu wahren. Der Umfang der Beeinträchtigung ist auf das für die Aufklärung erforderliche Maß zu beschränken.[17]

- Bei der konkreten Ausgestaltung der Enquete hat der Untersuchungsausschuss zu berücksichtigen, dass die weitreichenden Mitwirkungsrechte der Landesregierung auf den Regelfall zugeschnitten sind, dass der Untersuchungsausschuss zur Kontrolle der Exekutive ein-

---

[13] VGH RLP, Urteil v. 11.10.2010, S. 35 f.
[14] VGH RLP, Urteil v. 11.10.2010, S. 17 f., 23.
[15] VGH RLP, Urteil v. 11.10.2010, S. 17 f.
[16] VGH RLP, Urteil v. 11.10.2010, S. 17.
[17] VGH RLP, Urteil v. 11.10.2010, S. 18.

gesetzt wird. Die Vorschriften sind durch den Ausschuss in eigener Verantwortung auf ihre Vereinbarkeit mit dem Charakter einer parlamentsinternen Enquete zu überprüfen.[18]

- Den Untersuchungsausschuss trifft im konkreten Einzelfall die Pflicht zu entscheiden, wer von der Mitwirkung im Untersuchungsverfahren ausgeschlossen ist.[19]

- Bei der Untersuchung des Finanzgebarens einer Fraktion hat der Untersuchungsausschuss zu berücksichtigen, dass die Fraktionen gemäß Art. 79 Abs. 2, 85a LV, § 5 Abs. 1 Satz 3 Fraktionsgesetz grundsätzlich autonom über die Mittelverwendung entscheiden können und ihnen ein politischer Ermessensspielraum zusteht.[20] Das Untersuchungsverfahren darf daher nicht über das hinausgehen, was zur Aufklärung etwaiger Missstände im Umgang mit Fraktionsleistungen erforderlich ist.

- Die Beweisaufnahme hat einschließlich der Anforderung und Herausgabe der Strafakten den Grundrechten Dritter, insbesondere dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht, Rechnung zu tragen. Zu beachten ist, dass bereits durch die Einleitung von Aufklärungsmaßnahmen (insbesondere gegenüber Dritten, die im Ermittlungsverfahren nur als Zeugen gehört wurden) der Ruf einer Person nachhaltig geschädigt werden kann.[21]

II. Die rechtsdogmatische Bewältigung des verfassungsrechtlichen Spannungsverhältnisses im Untersuchungsverfahren

Der Verfassungsgerichtshof hat in seinen Entscheidungsgründen betont, dass es die Aufgabe des Untersuchungsausschusses selbst sei, in „eigener Verantwortung" das Verfahren „auszugestalten".[22] Rechtsdogmatisch kann diese Befugnis, die sich im vorliegenden Fall wegen der zuvor aufgezeigten verfassungsrechtlichen Direktiven zu einer Pflicht des Untersuchungsausschusses verdichtet, auf die Geschäftsordnungsautonomie des Landtags (Art. 85 LV) zurückgeführt werden.

[18] VGH RLP, Urteil v. 11.10.2010, S. 17 f.
[19] VGH RLP, Urteil v. 11.10.2010, S. 18 f.
[20] VGH RLP, Urteil v. 11.10.2010, S. 27.
[21] VGH RLP, Urteil v. 11.10.2010, S. 35.
[22] Vgl. VGH RLP, Urteil v. 11.10.2010, S. 12, 18 f.

1. Die Geschäftsordnungsautonomie des Landtags

Die Geschäftsordnungsautonomie ist Ausfluss des Selbstorganisationsrechts des Landtags (sog. Parlamentsautonomie, Art. 85 LV).[23] Sie gewährt das Recht, die Organisation, das Verfahren und die Disziplin des Parlaments eigenständig zu regeln.[24]
Die schriftlich niedergelegten Regelungsbereiche (in der Geschäftsordnung oder im UAG, dazu sogleich) lassen sich jedoch nicht erschöpfend beschreiben, weil die zunehmende Komplexität der Regelungsbedürfnisse, auf die das Parlament im Rahmen des Selbstorganisationsrechts reagieren können muss, fließend und entwicklungsabhängig sind.[25] Das Recht der geschriebenen Geschäftsordnung ist eine „lex imperfecta"[26], das auf die ständige Ergänzung durch ungeschriebene Regeln angewiesen ist.[27]

2. Das UAG als partiell materielles Geschäftsordnungsrecht

Von der Kompetenz, geschäftsordnungsrechtliche Vorschriften im zuvor genannten Sinn zu erlassen, hat der Landtag nicht allein in seiner Geschäftsordnung, die überwiegend als „autonome Satzung"[28] charakterisiert wird, Gebrauch gemacht. Auch im UAG als formellem Gesetzesrecht hat das Parlament organisatorische Verfahrensbestimmungen getroffen, die materiell betrachtet geschäftsordnungsrechtlicher Natur sind und damit reines Binnenrecht des Landtags darstellen. Dabei handelt es sich etwa um Vorschriften, die nicht drittgerichtet sind und mangels Grundrechtsrelevanz nicht den Gesetzesvorbehalt auslösen.[29] Ebenso wie die Geschäftsordnung des Landtags können sie als autonomes Parlamentsrecht bezeichnet werden.[30]

---

[23] *Edinger*, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Art. 85, Rn. 1 ff.
[24] Vgl. *Kretschmer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, Kommentar, 11. Aufl. 2008, Art. 40, Rn. 24; *Arndt*, Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht, 1966, S. 64 ff.; BVerfGE 44, 308, 315 f.; 80, 188, 218; 102, 224, 235.
[25] Vgl. *Kretschmer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, a.a.O., Art. 40, Rn. 24; BVerfGE 102, 224, 234 ff.
[26] So *Schulze-Fielitz*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht uns Parlamentspraxis, 1989, § 11, Rn. 19.
[27] Vgl. *Klein*, in: Maunz-Dürig (Hrsg.), GG, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand: 4/2010, Art. 40, Rn. 36.
[28] So etwa *Edinger*, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 85, Rn. 3; BVerfGE 1, 144, 148; zum Meinungsstreit um die Rechtsnatur der Geschäftsordnung *Haug*, Bindungsprobleme und Rechtsnatur parlamentarischer Geschäftsordnungen, 1994, § 12 ff.
[29] Vgl. *Brocker*, LKRZ 2007, 372, 373.
[30] Auch bei den Verhaltensregeln für Abgeordnete gemäß § 44b Abgeordnetengesetz handelt es sich um „Binnenrecht des Parlaments", das dem Geschäftsordnungsrecht „zumindest nahe steht" (BVerfGE 118, 277, 359).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) hat der Deutsche Bundestag ein Wahlrecht hinsichtlich der Frage, in welcher Rechtsform geschäftsordnungsrechtliche Bestimmungen gefasst werden, wenn das Gesetz - auch zu seiner Aufhebung - nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, der Kern der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestags nicht berührt wird und überdies gewichtige sachliche Gründe dafür sprechen, die Form eines Gesetzes zu wählen. [31] Diese Entscheidungsfreiheit steht auch dem Landtag hinsichtlich der Verfahrensbestimmungen des UAG zu. Der Kern der Geschäftsordnungsautonomie, namentlich die Selbständigkeit des Landtags gegenüber der Landesregierung, wird durch das UAG nicht tangiert. Ein gewichtiger sachlicher Grund, der dafür streitet, Vorschriften des Enqueteverfahrens in ein formelles, nicht der Diskontinuität unterliegenes Gesetz zu fassen, kann zudem in der besonderen Stellung des Untersuchungsausschusses mit dessen weitreichenden Befugnissen gesehen werden.[32]

3. Der Untersuchungsausschuss als Träger der Geschäftsordnungsautonomie

Originärer Träger der Geschäftsordnungsautonomie aus Art. 85 LV ist der Landtag. Jedem Einsetzungsbeschluss des Plenums ist es jedoch immanent, dass die Kompetenz, interne Verfahrensvorkehrungen zu treffen, auf den Untersuchungsausschuss als Adressat des Untersuchungsauftrags übergeht. Von einer derartigen „Verleihung" muss erst recht ausgegangen werden, wenn der Landtag eine Kollegialenquete beschließt und ein Teil der Verfahrensvorschriften des UAG maßgeblich auf den Regelfall einer Untersuchung des Regierungshandelns zugeschnitten sind. Allein der Untersuchungsausschuss und nicht das Plenum ist mit besonderen Untersuchungsbefugnissen ausgestattet.[33] Dieser Umstand macht es unverzichtbar, dass dem Untersuchungsausschuss als Unterorgan des Parlaments bei der Auslegung materiell geschäftsordnungsrechtlicher Bestimmungen ein gewisser eigener politischer Entscheidungsfreiraum verbleibt.

Die Kompetenzverteilung zwischen Landtag und Untersuchungsausschuss wird durch die Befugnis des Ausschusses, auf sein Verfahren im Rahmen verfassungsrechtlicher Vorgaben weitgehend Einfluss nehmen zu können, nicht berührt. Das Plenum bleibt als Träger des Un-

[31] Vgl. auch BVerfGE 70, 324, 361. Zur Kontroverse in der Literatur s. *Klein*, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 40, Rn. 77 m.w.N.
[32] Hinsichtlich des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (PUAG) i.d.S. auch *Wiefelspütz*, Das Untersuchungsausschussgesetz, 2003, S. 176 f.
[33] BVerwGE 109, 258, 263.

tersuchungsrechts *„Herr des Untersuchungsverfahrens"*[34]. Ihm allein obliegt die Entscheidung über die Einsetzung, die Umschreibung und damit auch die Begrenzung des Untersuchungsgegenstands sowie über die Auflösung des Ausschusses oder die Anforderung eines Zwischenberichts.[35] Innerhalb dieser durch das Plenum gesteckten Grenzen kann der Untersuchungsausschuss hingegen als *„Herr im Verfahren"* weitgehend frei darüber entscheiden, wie er den Untersuchungsauftrag erfüllt.[36]

Die Befugnis eines Untersuchungsausschusses, sich selbst Verfahrensregeln aufzuerlegen, wurde auch durch den Hessischen Verwaltungsgerichtshof bejaht. In dem Bundesland Hessen, das über kein Untersuchungsausschussgesetz verfügt, ist es zulässigerweise der Untersuchungsausschuss selbst, der seinem Verfahren die Regeln der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft (sog. IPA-Regeln) zugrunde legt, und nicht das Plenum.[37]

4. Zur methodischen Herangehensweise bei der Auslegung des UAG

Die Kompetenz des Untersuchungsausschusses, sein Verfahren „in eigener Verantwortung"[38] „auszugestalten"[39] kann sich auf Grund der Bindungswirkung der Bestimmungen des UAG (auch wenn sie materiell betrachtet reines Binnenrecht darstellen)[40], nicht völlig frei, sondern nur methodisch geleitet vollziehen.

Materielles Geschäftsordnungsrecht unterliegt zunächst den aus der juristischen Methodenlehre entwickelten allgemeinen Regeln der Auslegung.[41] Zu nennen ist insbesondere die grammatikalische, systematische, teleologische und historisch-genetische Interpretationsmethodik.[42] Bei der Auslegung der Geschäftsordnung kann der historisch-genetischen Interpretation (etwa gegenüber der Auslegung gemäß dem Wortlaut) eine Vorrangstellung zukom-

---

[34] Vgl. BVerfGE 124, 78, 114 m.w.N.
[35] *Brocker*, in: Glauben/ders., Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Länder, 2005, § 1, Rn. 1.
[36] Allg. dazu BVerfGE 105, 197, 222; 93, 195, 207; *Brocker*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck´scher Online-Kommentar GG, Stand: 10/2010, Art. 44, Rn. 1; *ders.*, in: Glauben/ders., § 9, Rn. 1 f.; *ders.*, LKRZ 2007, 372, 373.
[37] Dazu Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Entscheidung vom 29.10.1995, AZ.: 11 TG 3617/95, 11 TG 3618/95 (abrufbar unter: www.juris.de). Soweit ersichtlich entspricht es der Praxis des Hessischen Landtags, dass die Untersuchungsausschüsse in ihrer konstituierenden Sitzung die Geltung der IPA-Regeln für das Untersuchungsverfahren beschließen.
[38] VGH RLP, Urteil v. 11.10.2010, S. 18 f.
[39] VGH RLP, Urteil v. 11.10.2010, S. 11.
[40] Zur (abgeschwächten) Bindungswirkung der Geschäftsordnung vgl. *Edinger*, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 85, Rn. 3 f.
[41] *Kretschmer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, a.a.O., Art. 40, Rn. 32 m.w.N.

men, soweit es sich um historisch gewachsenes parlamentarisches Verfahrensrecht handelt. Ferner kann auch die horizontale (satzungs-/gesetzesinterne) systematische Auslegung, d.h. die Interpretation einer Vorschrift unter Beachtung ihrer widerspruchsfreien Stellung im Normenumfeld, nachrangig zu erwägen sein, wenn kein planmäßig durchdachtes Normengeflecht vorhanden ist.[43]

Soweit der Verfassungsgerichtshof in seinen Entscheidungsgründen verfassungsrechtliche Anforderungen an das Untersuchungsverfahren aufgezeigt hat (etwa mit Blick auf den Kernbereich der von der Untersuchung betroffenen Fraktion), kann verstärkt der vertikalen (satzungs-/gesetzesübersteigenden) systematischen Auslegungsmethodik Relevanz zukommen. Die entsprechenden Bestimmungen sind dann im Einklang mit dem Untersuchungsrecht des Parlaments aus Art. 91 LV einerseits und den fraktionellen Rechten aus Art. 85 a, b, 79 Abs. 2 LV anderseits widerspruchsfrei auszulegen. Das verfassungsrechtlich determinierte Prinzip der praktischen Konkordanz verlagert sich somit auf die Ebene des einfachen Rechts. Die Verfassungsgüter erstrecken ihre „norminterne Wirkung"[44] auf die Verfahrensvorschriften des UAG und ergänzen bzw. verdeutlichen den bestehenden Normgehalt.

Soweit der Verfassungsgerichtshof dem Untersuchungsausschuss auferlegt hat zu prüfen, ob die entsprechenden Vorschriften des UAG mit dem Wesen einer Kollegialenquete übereinstimmen, kommt ferner der teleologischen Auslegung bedeutende Relevanz zu. Der Sinn und Zweck einer Vorschrift kann im Einzelfall dafür sprechen, dass Vorschriften in ihrem Anwendungsbereich eingeschränkt werden (sog. teleologische Reduktion), was im Einzelfall bis zu deren Nichtanwendbarkeit führen kann, oder dass Vorschriften über ihren Wortlaut hinaus erweitert werden (sog. teleologische Erweiterung/Analogiebildung). Als Voraussetzung für die analoge Anwendung einer Norm gilt allgemein eine (planwidrige) Regelungslücke und eine Interessenlage, die im Hinblick auf den geregelten und ungeregelten Sachverhalt vergleichbar ist.[45] Diese strengen Voraussetzungen, die letztlich die Entscheidungsprärogative des demokratisch legitimierten Gesetzgebers absichern wollen, wird man bei der Fortbildung von materiellem Geschäftsordnungsrecht nicht anlegen müssen, da bei diesem Norm-

---

[42] Zu diesen und weiteren Auslegungsmethoden *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, S. 333 ff.
[43] Vgl. zum Rangverhältnis der Auslegungsmethoden untereinander *Roll*, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, 2001, Einf., Rn. 7.
[44] Zur sog. „norminternen" Wirkung von Verfassungsgütern *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz-Dürig, a.a.O., Art. 19 Abs. 4, Rn. 123.
[45] S. dazu BGH, NJW 2003, 2601, 2603; 2003, 1932, 1933.

geber und Normadressat zusammenfallen. Die Autorität des Normgebers bedarf keiner Absicherung.[46]

Die zuvor angesprochene parlamentarische Autonomie gebietet es, materielles Geschäftsordnungsrecht über die herkömmliche Auslegungsmethodik hinaus nach weiteren, weniger strengen Maßstäben zu interpretieren, die der erstrebten parlamentarischen *Praktikabilität* dienen.[47] Unter diesem Gesichtspunkt führt die Arbeit der Landtage und des Bundestages mit ihren Geschäftsordnungen im parlamentarischen Alltag zur steten Rechtsfortentwicklung.[48] Unter rechtsstaatlichen Aspekten ist die Flexibilisierung von Bestimmungen, die ihrem Inhalt nach geschäftsordnungsrechtlicher Natur sind, unproblematisch, da Normgeber, Normanwender und Betroffener identisch sind.[49]

In der Lehre hat sich ein breiter Kriterienkatalog herausgebildet, der dem Wesen geschäftsordnungsrechtlicher Vorschriften als „politisches Verfahrensrecht[50]" Rechnung trägt. Genannt werden *interfraktionelle Vereinbarungen*, mit der kodifiziertes Geschäftsordnungsrecht ergänzt und überlagert werden kann.[51] Der *Konsensfähigkeit* einer gefundenen Lösung kann bei der Umsetzung der Geschäftsordnung ferner Gewicht beigemessen werden.[52] Die Anwendung von Geschäftsordnungsrecht soll schließlich unter der Prämisse von *Fairness* und *Loyalität* der hierzu berufenen Organe erfolgen.[53] Weiter wird gefordert, dass innerparlamentarisches Verfahrensrecht „*anwendungsorientiert*" und „*flexibel*" gehandhabt wird.[54]

Der weit gefasste Umsetzungsspielraum des Untersuchungsausschusses bei der praktischen Anwendung der Verfahrensvorschriften des UAG verdeutlicht, dass das Gesetz nicht zwingend um Vorschriften ergänzt werden muss, die speziell auf den Untersuchungsauftrag einer parlamentsinternen Enquete abzielen. Nicht kodifizierte Verfahrensregeln machen gewöhn-

---

[46] Ohne Begründung will hingegen *Achterberg*, a.a.O., S. 335, die allg. Rechtsfortbildungsregeln auch auf die Geschäftsordnung übertragen.
[47] Vgl. *Roll*, in: FG Blischke, 1982, S. 102 f.; *Brocker*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck´scher Online-Kommentar (s. Fn. 37), Art. 44, Rn. 4.1 m.w.N.; *ders.*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Kommentar, 2009, Art. 40, Rn. 27.
[48] Vgl. *Dach*, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof (Hrsg.), Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Zweitbearbeitung, Loseblattsammlung, Stand: 10/1996, Art. 40, Rn. 27.
[49] Vgl. *Pietzcker*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), a.a.O., § 10, Rn. 2, 32.
[50] *Di Fabio*, Der Staat 29 (1990), 599, 615.
[51] *Roll*, in: FG Blischke, S. 102; *Edinger*, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 85, Rn. 7; *Klein*, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 40, Rn. 41.
[52] *Roll*, in: FG Blischke, S. 103 f. m.w.N.
[53] BVerfGE 1, 144, 149; 80, 188, 219; 84, 304, 332; 96, 264, 285.
[54] Vgl. *Kretschmer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, a.a.O., Art. 40, Rn. 32; BVerfGE 10, 4, 19.

lich einen nicht unwesentlichen organisatorischen Bestandteil jeder parlamentarischen Praxis aus.[55]

III. Die Ausgestaltung des Untersuchungsverfahrens nach dem UAG

Nach Maßgabe der aufgezeigten Ausgestaltungsmöglichkeiten des Untersuchungsverfahrens werden Vorschläge unterbreitet, wie der Untersuchungsausschuss 15/3 den verfassungsrechtlichen Direktiven des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz entsprechen kann. Die jeweiligen Empfehlungen können Grundlage für eine interfraktionelle Vereinbarung sein.

1. Schutz des fraktionellen Kernbereichs gemäß § 14 Abs. 3 Nr. 1, Abs. 4 Satz 1 UAG analog

Gemäß § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 UAG darf die Landesregierung die Vorlage von Akten verweigern, wenn durch Bekanntwerden deren Inhalts interne Beratungen und Entscheidungen offenbart würden, die zum unausforschbaren Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung gehören. Gemäß § 14 Abs. 4 Satz 1 UAG hat die Landesregierung die Gründe für die Verweigerung in nichtöffentlicher, gegebenenfalls vertraulicher Sitzung darzulegen.

Das BVerfG hat sich zuletzt in seiner Entscheidung vom 17. Juni 2009 zum BND-Untersuchungsausschuss[56] zu Inhalt und Reichweite des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung geäußert und darin seine frühere Rechtsprechung („Flick-Untersuchungsausschuss"[57]- und „Aktenvorlage-II"[58]) aufgegriffen und präzisiert. Die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk setze notwendigerweise einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung voraus, der einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließe. Dazu gehöre die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollziehe.[59]

---

[55] *Achterberger/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Kommentar, 6. Aufl. 2010, Art. 40 Abs. 1, Rn. 49 ff. Zum parlamentarischen Gewohnheitsrecht (Observanz) und bloßem Parlamentsbrauch (Übung) s. BVerfGE 44, 308, 313 ff.; 80, 188, 218 f.; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 10. Aufl. 2009, Art. 40, Rn. 8.
[56] BVerfGE 124, 78.
[57] BVerfGE 67, 100.
[58] BVerfGE 110, 199 ff.
[59] BVerfGE 124, 78, 120 unter Verweis auf E 67, 100, 139; 110, 199, 214.

In seiner Entscheidung zum BND-Untersuchungsausschuss führt das BVerfG ferner an, dass sich die parlamentarische Kontrollbefugnis grundsätzlich nur auf abgeschlossene Vorgänge erstrecke und selbst dann Einzelfälle möglich seien, in denen der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung einer parlamentarischen Untersuchung entgegenstehen könne.[60]

Ob die Beweiserhebung schließlich zulässig ist, ist nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG mittels Abwägung der gegenläufigen Interessen von Parlament und Regierung zu entscheiden, wobei Rechtsverstößen und vergleichbaren Missständen innerhalb der Regierung grundsätzlich hohes Gewicht zukommen soll.[61]

Das BVerfG hat, wie es auch in § 14 Abs. 4 Satz 1 UAG einfachgesetzlich festgeschrieben ist, in der Entscheidung zum BND-Untersuchungsausschuss klargestellt, dass die Regierung von Verfassungs wegen eine Begründungspflicht treffe, soweit sie dem Untersuchungsausschuss aus verfassungsrechtlichen Gründen Beweismittel vorenthalten wolle. Das Vorliegen der Voraussetzungen müsse substantiiert und nicht lediglich formelhaft belegt werden. Die Regierung habe gegenüber dem Untersuchungsausschuss nachvollziehbar darzulegen, aus welchem Grund die angeforderten Beweismittel dem exekutiven Kernbereich zuzuordnen sind und warum sie gegebenenfalls auch noch nach Abschluss des Vorgangs dem Untersuchungsausschuss nicht herausgegeben werden können.[62]

Die zuvor wiedergegebenen Aussagen des BVerfG zum exekutiven Kernbereich und zur substantiierten Darlegungspflicht der Landesregierung finden sich erkennbar auch in der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz zum Untersuchungsausschuss 15/3 wieder.[63] Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, der aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz hergeleitet wird, will einen nicht ausforschbaren „Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich" der Regierung absichern.[64] Eine zumindest in Ansätzen vergleichbare Schutzrichtung weist der untersuchungsfeste Kernbereich der (Opposition-)Fraktion auf, der verfassungsrechtlich im Recht auf Mitwirkung und Chancengleichheit der Fraktion verankert ist und der neben der inneren Willensbildung insbesondere auch Überlegungen zu politischen Strategien und Taktiken sowie zur Darstellung der Politik einbezieht.[65] Beide Kernbe-

[60] BVerfGE 124, 78, 121.
[61] BVerfGE 124, 78 f. unter Verweis auf E 67, 100, 130; 110, 199, 222.
[62] BVerfGE 124, 78, 128.
[63] S. dazu bereits S. 6; vgl. VGH RLP, Urteil v. 11.10.2010, S. 17.
[64] VGH RLP, Urteil v. 11.10.2010, S. 17.