

Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zur Praxis der Kassen- und Buchführung des Landtags

A. Auftrag

Die Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN hat den Wissenschaftlichen Dienst um Prüfung gebeten, ob die Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses, der sich im wesentlichen mit Fragen zur Praxis der Kassen- und Buchführung des Landtags befassen soll, rechtlich zulässig wäre.

B. Stellungnahme

1. Gemäß Art. 91 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV) hat der Landtag das Recht und auf Antrag eines Fünftels seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Eine explizite Beschränkung auf bestimmte Untersuchungsgegenstände enthält die Vorschrift ihrem Wortlaut nach nicht.

Wie jede Verfassungsnorm ist jedoch auch diese Vorschrift im Gesamtkontext der Verfassung auszulegen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu der entsprechenden Regelung über Untersuchungsausschüsse des Bundestages in Art. 44 Grundgesetz (GG) folgt insbesondere aus dem rechtsstaatlichen Gewaltenteilungsprinzip, daß „Untersuchungsausschüsse nur im Aufgabenbereich 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.

Bundestages“ bzw. des jeweiligen Parlaments eingesetzt werden dürfen¹. Ausgenommen sind danach solche Angelegenheiten, an deren parlamentarischer Behandlung kein öffentliches Interesse von hinreichendem Gewicht besteht², oder solche, die nicht zu den kompetenzmäßigen Aufgaben des Landtags gehören³.

Diese verfassungsrechtlichen Beschränkungen des Untersuchungsrechts im Hinblick auf den Gegenstand der Untersuchung hat der Landesgesetzgeber einfachgesetzlich in § 1 des Untersuchungsausschußgesetzes (UAG) normiert. Nach § 1 Abs. 1 UAG hat ein Untersuchungsausschuß des Landtags die Aufgabe, „Sachverhalte, deren Aufklärung im öffentlichen Interesse liegt, zu untersuchen und dem Landtag darüber Bericht zu erstatten.“ § 1 Abs. 2 UAG lautet: „Ein Untersuchungsverfahren ist nur zulässig im Rahmen der verfassungsmäßigen Zuständigkeit des Landtags.“

Was die Befassung mit vermuteten Mißständen im Zusammenhang mit der Kassen- und Buchführung im Bereich der Landtagsverwaltung anbelangt, ergibt sich die verfassungsmäßige Zuständigkeit des Landtags bereits daraus, daß es sich bei diesen Aufgaben um parlamentsinterne und damit innerorganschaftliche Angelegenheiten handelt. Eine derartige „Selbstbefassung“ des Parlaments mit Angelegenheiten in seinem Bereich hat auch das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich zur „Wahrung des Ansehens“ des Parlaments selbst grundsätzlich für zulässig erachtet⁴. Eine solche, dem Ansehen des Parlaments dienende Untersuchung kann sich mit jedwe-

¹ BVerfGE 77, 1 (44).

² Vgl. BVerfGE 77, 1 (44) unter Hinweis auf BVerfGE 67, 100 (140).

³ Vgl. A. Süsterhenn/H. Schäfer, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1950, Art. 91 Anm. 4 sowie entsprechend BVerfGE 67, 100 (139); 77, 1 (44).

⁴ BVerfGE 77, 1 (44); vgl. aus der Praxis des Landtags Rheinland-Pfalz auch den 1. Untersuchungsausschuß in der 1. Wahlperiode im Jahre 1947/48, der sich mit Anschuldigen gegen den damaligen Landtagspräsidenten Diel befaßt hat, dieser habe seine Stellung „zum Schutz eines Schiebers mißbraucht“: LT-Prot. I, S. 44-45, S. 477-490, S. 615.

den Vorgängen innerhalb des Parlaments beschäftigen; dazu gehören verfahrensmäßige Abläufe ebenso wie das Verhalten einzelner Abgeordneter⁵.

Was die spezielle Frage anbelangt, ob zu diesen parlamentsinternen Vorgängen, die grundsätzlich Gegenstand eines Untersuchungsverfahrens sein können, auch solche Angelegenheiten gehören, die sich, wie die Kassen- und Buchführung des Landtags, weitgehend auf verwaltungsmäßige Abläufe innerhalb der Landtagsverwaltung beschränken, so war dies bislang - soweit ersichtlich - weder in der Rechtsprechung noch in der einschlägigen Literatur Gegenstand der Erörterung. Letztlich dürfte es sich aber auch bei diesen vorrangig verwaltungsmäßigen Angelegenheiten um Vorgänge handeln, deren Aufklärung sich das Parlament im Rahmen seiner „Selbstbefassung“ annehmen kann. Hierfür spricht vor allem, daß auch die Tätigkeit der Parlamentsverwaltung Ausübung öffentlicher Gewalt ist, die als solche von Verfassung wegen staatlicher Kontrolle zugänglich sein muß⁶. Diese Aufgabe kann wegen der verfassungsrechtlich verankerten Parlamentsautonomie⁷ - die, was die Organisation und Leitung der Parlamentsverwaltung anbelangt in Rheinland-Pfalz ihren ausdrücklichen Niederschlag in Art. 85 Abs. 3 LV gefunden hat⁸ - nur vom Parlament selbst wahrgenommen werden. Sich zur Wahrnehmung dieser Kontrollbefugnisse des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens zu bedienen, dürfte dem Parlament nicht verwehrt sein.

2. Die Einrichtung eines Untersuchungsausschusses ist nach gefestigter Meinung in Rechtsprechung und Literatur auch nicht etwa dann ausgeschlossen, wenn der Untersuchungsgegenstand bereits parallel in einem gerichtlichen Verfahren oder Er-

⁵ So im Ergebnis BVerfGE 94, 351 (367); vgl. auch Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Losebl. (Stand: Oktober 1996), Art. 44 Rdnr. 4; v. Mangoldt/Klein/Achterberg/Schulte, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 6, 3. Aufl. (1991), Art. 44 Rdnr. 21; Ehmke, Verhandlungen des 45. DJT (1965), Bd. II, S. E 19; M. Köhler, Umfang und Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrechts gegenüber Privaten im nichtöffentlichen Bereich, 1996, S. 20 f.

⁶ Vgl. Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 306 f.

⁷ Vgl. dazu Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, 1996, Art. 40 Rdnr. 1.

⁸ Art. 85 Abs. 3 LV lautet: „Der Präsident verwaltet die gesamten wirtschaftlichen Angelegenheiten des Landtags nach Maßgabe des Landeshaushaltsgesetzes. Er ernennt und entläßt im Benehmen mit dem Vorstand alle Bediensteten des Landtags und führt über sie die Dienstaufsicht. Er vertritt das Land in allen Angelegenheiten seiner Verwaltung. (...)“; vgl. auch Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 306 f.; M. Kühnreich, Das Selbstorganisationsrecht des deut-

mittlungsverfahren behandelt wird, da es sich bei der parlamentarischen Untersuchung und beim Gerichts- bzw. Ermittlungsverfahren um zwei wesensmäßig verschiedene staatliche Funktionen handelt⁹. Während das parlamentarische Untersuchungsverfahren auf die Aufdeckung und Mißbilligung etwaiger Mißstände im öffentlichen Bereich zielt, geht es im Gerichtsverfahren um die Verfolgung und Verurteilung eines Beschuldigten¹⁰. Zu beachten ist allerdings, daß die Tätigkeit der Rechtspflegeorgane nicht über Gebühr beeinträchtigt werden darf; insbesondere Beeinträchtigungen und Störungen eines Strafverfahrens sind auf das nicht vermeidbare Maß zu reduzieren¹¹. Das UAG sieht in § 27 Abs. 1 für diesen Fall daher die Möglichkeit vor, ein laufendes Untersuchungsverfahren auszusetzen.

Die Frage, ob ein laufendes Gerichtsverfahren der parlamentarischen Untersuchung entgegensteht, kann jedoch im Rahmen dieser Stellungnahme nicht abschließend beantwortet werden, sondern muß einer Prüfung anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls vor dem Hintergrund eines ausformulierten Untersuchungsgegenstands und im Hinblick auf den jeweiligen Stand des gerichtlichen Verfahrens vorbehalten bleiben. Dies gilt insbesondere auch - je nach Umfang und konkreter Ausgestaltung des Untersuchungsgegenstandes - für die Beantwortung der Frage, in welchem Umfang die Inkompatibilitätsvorschrift des § 7 Abs. 1 UAG zur Anwendung gelangen könnte, wonach ein Mitglied des Landtags, „das an den zu untersuchenden Vorgängen beteiligt ist oder war“, dem Untersuchungsausschuß nicht angehören darf.

Festzuhalten ist somit, daß der Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses, der Fragen zur Praxis der Kassen- und Buchführung des Landtags

schen Bundestages unter besonderer Berücksichtigung des Hauptstadtbeschlusses, 1997, S. 56 f.

⁹ OLG Köln, NJW 1985, 336 f.; Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Losebl. (Stand: Oktober 1996), Art. 44 Rdnr. 62; v.Mangoldt/Klein/Achterberg/Schulte, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 6, 3. Aufl. (1991), Art. 44 Rdnr. 14-19; A. Schleich, Das parlamentarische Untersuchungsrecht des Bundestages, 1985, S. 65.

¹⁰ So ausdrücklich OLG Köln, NJW 1985, 336 f.; v.Mangoldt/Klein/Achterberg/Schulte, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 6, 3. Aufl. (1991), Art. 44 Rdnr. 18.

¹¹ OLG Köln, NJW 1985, 336 (337); Vetter, ZParl Bd. 20 (1989), 345 (350); v.Mangoldt/Klein/Achterberg/Schulte, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 6, 3. Aufl. (1991), Art. 44 Rdnr. 20.

zum Gegenstand hat, zumindest grundsätzlich keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken entgegenstehen.

3. Nicht zuletzt im Hinblick auf die unter Umständen aus der Inkompatibilitätsvorschrift des § 7 Abs. 1 UAG resultierenden Konsequenzen ist abschließend allerdings darauf hinzuweisen, daß in der Parlamentspraxis Untersuchungsausschüsse zu parlamentsinternen Angelegenheiten die Ausnahme bilden¹². Bereits im Jahre 1965 hat Horst Ehmke auf dem 45. Deutschen Juristentag den Standpunkt vertreten, daß Untersuchungsausschüsse zur Aufklärung parlamentsinterner Angelegenheiten „unbrauchbar“ seien; diese Aufgaben müßten vielmehr von „möglichst neutralen Parlamentsgremien“ wahrgenommen werden¹³. Insbesondere in den letzten Jahren hat sich die Praxis etabliert, daß die Untersuchung derartiger Vorgänge vermehrt anderen parlamentarischen Gremien übertragen wird als Untersuchungsausschüssen, wie etwa einer Kollegialenquete¹⁴, dem Ältestenrat oder einem Fachausschuß¹⁵.

Diese Praxis ist durch das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung aus dem Jahre 1996, die die Abgeordnetenüberprüfung im Bundestag auf eine Tätigkeit oder politische Verantwortung für den Staatssicherheitsdienst der DDR hin betrifft, ausdrücklich gebilligt worden¹⁶. Das Gericht hat insbesondere betont, daß die verfassungsmäßig verbürgten Rechte der betroffenen Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG dadurch, daß das parlamentsinterne Verfahren ohne die Anwendung von Zwangsmitteln und - bis auf die Bekanntgabe des Ergebnisses der Überprüfung - nicht öffentlich durchgeführt wird, in maßgeblich geringerem Umfang beeinträchtigt werden, als dies bei der Durchführung eines parlamentarischen Untersuchungsverfahrens der Fall wäre¹⁷. Die Entscheidung darüber, ob die Betrauung derartiger parlamentarischer Gremien mit der Untersuchung parlamentsinterner Angelegenhei-

¹² Vgl. v.Mangoldt/Klein/ Acherberg/Schulte, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 6, 3. Aufl. (1991), Art. 44 Rdnr. 21 mit entsprechenden Nachw.

¹³ Ehmke, Verhandlungen des 45. DJT (1965), Bd. II, S. E 19.

¹⁴ Vgl. dazu etwa den Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 4. Dezember 1991 - BT-Drucks. 12/1737, S. 9 sowie BVerfGE 94, 351 (396 f.).

¹⁵ Vgl. dazu etwa BT-Drucks. 12/1737, S. 9.

¹⁶ BVerfGE 94, 351 (366 ff.).

¹⁷ BVerfGE 94, 351 (369-371).

ten oder die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses im Einzelfall vorzugs-
würdig ist, ist allerdings letztlich eine Wertungsfrage.

Wissenschaftlicher Dienst