

Zu den Voraussetzungen, unter denen ein Untersuchungsauftrag erweitert oder geändert werden kann

Platter, Julia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Platter, J. (2010). *Zu den Voraussetzungen, unter denen ein Untersuchungsauftrag erweitert oder geändert werden kann.* (Wahlperiode Brandenburg, 5/33). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52672-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

**Zu den Voraussetzungen, unter denen ein Untersuchungsauftrag erweitert
oder geändert werden kann**

Bearbeiterin: Dr. Julia Platter

Datum: 13. Dezember 2010

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

I. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde gebeten, im Zusammenhang mit der Diskussion über die mögliche Erweiterung des Untersuchungsauftrags für den Untersuchungsausschuss 5/1 (Einsetzungsbeschluss LT-Drs. 5/2100 [ND]-B) folgende Fragen zu beantworten:

II. Kann die Frage einer möglicherweise unzulässigen Einflussnahme des damaligen Staatssekretärs Rainer Speer auf die Verbeamtung einer bestimmten Mitarbeiterin der Staatskanzlei vom Untersuchungsausschuss UA 5/1 auf der Grundlage seines derzeitigen Untersuchungsauftrags untersucht werden?

Antwort: Nein

Der Untersuchungsausschuss ist an den ihm erteilten Untersuchungsauftrag gebunden und selbst nicht berechtigt, den Untersuchungsgegenstand von sich aus zu ergänzen, zu erweitern oder auszudehnen (§ 3 Abs. 2 UAG¹). Der Untersuchungsauftrag, wie er im Einsetzungsbeschluss beschrieben ist, erstreckt sich nicht auf die oben genannte Frage zur Verbeamtung einer Mitarbeiterin in der Staatskanzlei. Zwar haben der Untersuchungsauftrag einerseits und die Frage im Zusammenhang mit der Verbeamtung der Mitarbeiterin der Staatskanzlei andererseits die Gemeinsamkeit, dass unter anderem das Verhalten von Herrn Rainer Speer (einmal in seiner Funktion als Finanzminister und einmal in seiner Funktion als Chef der Staatskanzlei) thematisiert werden könnte. Die Sachverhalte, die entsprechend dem Untersuchungsauftrag aufgeklärt werden sollen, und die Frage, die sich hinsichtlich des Verbeamtungsverfahrens stellen könnten, stehen jedoch ansonsten weder sachlich noch zeitlich miteinander in irgendeiner Beziehung.

1 Gesetz über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtages Brandenburg (Untersuchungsausschussgesetz – UAG) v. 17. Mai 1991 (GVBl. I S. 86), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Oktober 1996 (GVBl. I S. 283, 288).

III. Kann ein Untersuchungsauftrag gegebenenfalls nachträglich um einen Gegenstand erweitert werden?

Antwort: Ja, wenn alle Antragsteller des ursprünglichen Einsetzungsantrags zustimmen und ein inhaltlicher Zusammenhang zwischen dem ursprünglichen Untersuchungsgegenstand und dem neu hinzutretenden Gegenstand nachvollziehbar ist.

1. Möglichkeit der Änderung

Aussagen zu einer nachträglichen Änderung oder Erweiterung des Untersuchungsauftrags treffen Art. 72 Abs. 1 Satz 3 LV:

Der Untersuchungsauftrag darf gegen den Willen der Antragsteller nicht verändert werden.

und § 3 Abs. 3 UAG:

Der im Einsetzungsantrag und im Einsetzungsbeschuß bezeichnete Untersuchungsgegenstand kann durch Beschluß des Landtages nur dann verändert werden, wenn der Kern des ursprünglichen Untersuchungsgegenstandes gewahrt bleibt und dadurch keine wesentliche Verzögerung des Untersuchungsverfahrens zu erwarten ist.

Beide Regelungen dienen dem Schutz der Rechte der Einsetzungsminorität. Das ergibt sich für Art. 72 Abs. 1 Satz 3 LV bereits unmittelbar aus dem Wortlaut, für § 3 Abs. 3 UAG sinngemäß aus dem Zusammenhang mit dem Anspruch auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses als Minoritätenrecht. Sie sollen den Untersuchungsauftrag der Minorität davor bewahren, durch Ergänzungen und Erweiterungen derart „bepackt“ zu werden, dass das eigentliche Ziel des Untersuchungsverfahrens vereitelt, gefährdet oder zeitlich verschleppt wird.²

Art. 72 Abs. 1 Satz 3 LV verbietet jede nachträgliche Änderung des Untersuchungsauftrags gegen den Willen der Antragsteller. § 3 Abs. 3 UAG ließe hingegen eine Änderung des Un-

2 Siehe dazu die Begründung zu § 3 Abs. 3 eines Gesetzentwurfes zu einem Gesetz über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtags Brandenburg, LT-Drs. 1/110, S. 29: „Durch diese Bestimmung wird verhindert, daß die Mehrheit den beantragten und beschlossenen Untersuchungsgegenstand durch Zusatz- oder Abänderungsanträge so verändert, daß dadurch sachlich die Erreichung des von der Minorität zu bestimmenden Untersuchungsziels vereitelt oder gefährdet oder zeitlich verschleppt wird. Insofern ist es auch unzulässig, den beantragten Untersuchungsgegenstand durch weitere Aufträge zu überfrachten.“

tersuchungsauftrags auch gegen den Willen der Antragsteller in gewissen Grenzen zu. Als höherrangige Norm geht Art. 72 Abs. 1 Satz 3 LV indes dem § 3 Abs. 3 UAG als einfachgesetzlicher Regelung vor.³ Es gilt die strengere Regel des Art. 72 Abs. 1 Satz 3 LV: Der Landtag kann somit gegen den Willen der Antragsteller nachträglich keinerlei Änderung des Untersuchungsauftrags beschließen.

Zu prüfen ist außerdem, ob § 3 Abs. 3 UAG – unabhängig von seiner mittlerweile nicht mehr verfassungskonformen Aussage über den Minderheitenschutz – Art. 72 Abs. 1 Satz 3 LV insofern ergänzt, als auch mit Zustimmung der Antragsteller der Untersuchungsauftrag nur in den in § 3 Abs. 3 UAG genannten Grenzen abgeändert werden darf. Dies hätte zur Folge, dass eine Erweiterung des Untersuchungsauftrags selbst bei Zustimmung der Antragsteller darauf hin geprüft werden müsste, ob der Kern des ursprünglichen Untersuchungsauftrags gewahrt bleibt und (durch die Erweiterung) keine wesentliche Verzögerung des Untersuchungsverfahrens zu erwarten ist. Diese Auslegung im Sinne einer „objektiven“ Grenze für die Erweiterung von Untersuchungsaufträgen ist jedoch abzulehnen. Bereits die Gesetzesmaterialien zum UAG zeigen klar, dass speziell diese Bestimmung allein dem Schutz der Minderheitenrechte dient, jedoch dem Landtag kein objektives Erweiterungsverbot auferlegen sollte.⁴ Im Übrigen lässt sich aus dem Wortlaut des Art. 72 Abs. 1 Satz 3 LV im Umkehrschluss ableiten, dass mit der Zustimmung der Antragsteller eine Änderung möglich sein soll. Mithin ist die Bestimmung § 3 Abs. 3 UAG unter Geltung des Art. 72 Abs. 1 Satz 3 LV obsolet, was seine inhaltlichen Aussagen zur möglichen Änderung oder Erweiterung des Untersuchungsauftrages betrifft.

2. Dispositionsbefugnis der Antragsteller über den Untersuchungsauftrag

Außerdem ist zu klären, wer über eine mögliche Ergänzung oder Änderung des Untersuchungsauftrags befinden kann. Die Verfassung weist „den Antragstellern“ die Disposition über eine Erweiterung oder Änderung des Untersuchungsauftrags zu. Die klare Formulie-

3 Siehe dazu ausführlich und mit weiteren Nachweisen aus der Entstehungshistorie der Landesverfassung *Knippel*, in: Der Minderheitenschutz im Untersuchungsrecht des Landtages Brandenburg, in: Macke (Hrsg.), Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit auf Landesebene, 1998, S. 55.

Die Abweichung lässt sich damit erklären, dass das UAG zeitlich vor der Landesverfassung in Kraft trat, der Maßstab des Art. 72 Abs. 1 Satz 3 also zum Zeitpunkt des Erlasses des UAG noch nicht vorhanden war. Da das UAG jedoch nach Inkrafttreten der Verfassung noch verschiedentlich verändert wurde, könnte man daran denken, dass das UAG mittlerweile als nachkonstitutionelles Recht verstanden werden muss und die darin getroffenen Bestimmungen als Konkretisierung des Gesetzgebungsauftrages gem. Art. 72 Abs. 5 LV zu gelten haben. Auch unter dieser Annahme bliebe jedoch die strengere Regel des Art. 72 Abs. 1 Satz 3 LV vorrangig. Der Gesetzgeber ist nur dazu berechtigt, das Untersuchungsverfahren näher auszugestalten, nicht hingegen dazu, verfassungsmäßig festgelegte Rechte der Einsetzungsminorität einzuschränken oder zu relativieren.

4 Siehe dazu die Ausführungen unter Fn. 2.

rung in Art. 72 Abs. 1 Satz 3 LV kann nur so verstanden werden, dass damit die Zustimmung aller Abgeordneten gemeint ist, die ursprünglich den Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gestellt haben.⁵ Diese Abgeordneten haben sich für die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zusammengefunden und den Gegenstand der Untersuchung bestimmt. Daraus folgt, dass eine Teilgruppe der ursprünglichen Einsetzungsminderheit, die sich im Einsetzungsantrag zusammengefunden hat, keine Dispositionsbefugnis über die Änderung oder Erweiterung des Untersuchungsauftrags hat und zwar auch dann nicht, wenn die Teilgruppe für sich genommen das für die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses erforderliche Quorum von einem Fünftel der Mitglieder des Landtags zahlenmäßig erreichen würde. Deren Zustimmung genügt deshalb nicht. Dieses Ergebnis steht nicht im Widerspruch zum Untersuchungsrecht als Minderheitenrecht, denn der Teilgruppe steht es jederzeit frei, einen eigenen Untersuchungsausschuss zu beantragen, sofern sie selbst das in Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV geforderte Quorum von einem Fünftel erreicht.

Stimmen alle Antragsteller einer Erweiterung des Untersuchungsgegenstandes zu, ist es grundsätzlich auch zulässig, den Untersuchungsauftrag um einen zusätzlichen Untersuchungsgegenstand zu erweitern, soweit dieser den sonstigen inhaltlichen Anforderungen an zulässige Untersuchungsgegenstände genügt (z. B. öffentliches Interesse an der Untersuchung, inhaltliche Bestimmtheit des Auftrags, Verbot des Eingriffs in den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung).

3. Inhaltlicher Zusammenhang mit dem ursprünglichen Untersuchungsauftrag

Als objektive Grenze für eine Erweiterung des Untersuchungsgegenstandes unter den eben genannten Voraussetzungen muss jedoch gelten, dass auch der neue Gegenstand in einem gewissen inhaltlichen Zusammenhang mit dem ursprünglich beschlossenen Untersuchungsgegenstand steht.⁶ Die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses mit seinen besonderen Eingriffsrechten und Zwangsbefugnissen kann grundsätzlich nur anlassbezogen erfolgen. Dies ist, in Abgrenzung zu der obigen Aussage zu § 3 Abs. 3 UAG, keine Folgerung aus dem Untersuchungsrecht als Minderheitenrecht, sondern in erster Linie eine Folgerung aus dem verfassungsrechtlichen Verhältnis von Parlament und Regierung.

5 Siehe *Glauben/Brockner*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 2005, Teil 2 Rn. 32, S. 100, die auch für den umgekehrten Fall, dass eine qualifizierte Einsetzungsminderheit die Erweiterung oder Änderung einer Mehrheitsenquete anstrebt, davon ausgehen, dass dies nur mit der Zustimmung der Antragsteller erfolgen darf.

6 Dies gilt bereits für einen Einsetzungsbeschluss, der von Anfang an mehrere Themenkomplexe enthält (siehe dazu *Glauben/Brockner*, aaO. [Fn. 5], § 4 Rn. 5), muss also erst recht für Erweiterungen gelten.

Der Landtag würde unzulässig in die verfassungsrechtlichen Kompetenzen der Regierung eingreifen, wenn er einen einmal eingesetzten Untersuchungsausschuss für weitere, gegebenenfalls später auftauchende Themen und Fragen „vorhalten“ würde und durch verschiedene Erweiterungsbeschlüsse zu ganz neuen Themenkomplexen den Ausschuss mit seinem ad-hoc-Charakter in einen permanenten Regierungskontrollausschuss umwandeln würde.⁷

Aber auch innerhalb des Parlaments würde eine schrankenlos zulässige Erweiterung eines einmal erteilten Untersuchungsauftrags zu Verwerfungen führen. Die Fraktionen würden um ihr Recht gebracht, den Vorsitzenden eines jeden neuen Untersuchungsausschusses entsprechend ihrer Stärke im Wechsel zu bestimmen (Art. 72 Abs. 2 Satz 1 LV). Nicht zuletzt wäre die Transparenz für die Öffentlichkeit, um derentwillen ein Untersuchungsausschuss auch eingesetzt wird, ab einem gewissen Punkt nicht mehr gewährleistet, falls das Parlament den Untersuchungsauftrag zusammenhanglos mehrfach erweitern könnte. Daraus folgt, dass der inhaltliche Zusammenhang zwischen dem ursprünglichen Gegenstand und der verlangten Erweiterung im parlamentarischen Verfahren darzulegen wäre.

Für eine Erweiterung oder Änderung ist im Übrigen ein förmlicher Ergänzungsbeschluss notwendig. Da die Einsetzung des Untersuchungsausschusses durch Beschluss des Landtags zu erfolgen hat (Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV), muss auch die Erweiterung oder Änderung des Auftrags durch Beschluss erfolgen (vgl. zur Formfrage auch § 3 Abs. 3 UAG). Denn dieser Beschluss ist letztlich Grundlage für das Verfahren der Beweisaufnahme einschließlich eventueller Zwangsmittel. Der förmlich gefasste Ergänzungsbeschluss muss daher in gleicher Weise den Anforderungen an das Bestimmtheitsgebot genügen (§ 3 Abs. 1 Satz 1 UAG) wie der Einsetzungsbeschluss als solcher, und zwar auch unter dem oben genannten Aspekt des inhaltlichen Zusammenhangs mit dem ursprünglichen Untersuchungsgegenstand.

⁷ *Glauben/Brockner*, aaO. (Fn. 5), § 5 Rn. 35 ff., S. 53.

IV. Kann der unter II. genannte Sachverhalt zum Gegenstand eines Untersuchungsauftrags gemacht werden?

Antwort: Ja

Der Landtag kann im Rahmen seiner Kontrollaufgaben jeden Vorgang von öffentlichem Interesse zum Gegenstand eines Untersuchungsverfahrens machen. Maßgebliches Kriterium hierfür ist allerdings nicht die öffentliche oder veröffentlichte Meinung, sondern ein objektivierbarer Bezug zum Gemeinwohl. Ein öffentliches Interesse in diesem Sinne liegt regelmäßig dann vor, wenn es um die Aufklärung von Vorgängen im Bereich der öffentlichen Hand, insbesondere der Regierung, geht („Mißbrauchs- oder Skandalenquete“). Untersucht werden kann dabei auch das Fehlverhalten konkreter Personen, insbesondere soweit es um die Amtsausübung im Rahmen von Regierungs- und Verwaltungshandeln geht.⁸

Da der Untersuchungsausschuss öffentliche Gewalt ausübt, hat er neben den Schranken des Art. 72 LV auch die Grundrechte und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.⁹ Dies ist, unabhängig vom Untersuchungsgegenstand, üblicherweise im Beweiserhebungsverfahren für die betroffenen Personen von besonderer praktischer Bedeutung. Soweit von vornherein das Fehlverfahren einzelner Personen zum Gegenstand einer Untersuchung gemacht wird, ist es bereits zum Zeitpunkt der Einsetzung des Untersuchungsausschusses absehbar, dass die Enquete Auswirkungen auf die Privatsphäre der betroffenen Personen haben kann. In einem solchen Fall muss daher schon im Stadium, in dem der Untersuchungsgegenstand durch den Einsetzungsbeschluss festgelegt wird, entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zwischen den Grundrechten der Betroffenen und dem Aufklärungsinteresse der Öffentlichkeit abgewogen werden.¹⁰

8 Siehe zur zulässigen, im öffentlichen Interesse liegenden Untersuchung der Amtsführung eines kommunalen Wahlbeamten und späteren Ministers BayVerfGH, Entsch. v. 31. März 1995, Vf. 43-VI-94, juris, Rn. 24 ff.

9 BVerfG, Beschl. 1. Okt. 1987, 2 BvR 1165/86, juris, Rn. 66 ff. – Lapas-Entscheidung.

10 BayVerfGH, aaO. (Fn. 8), Rn. 24.

V. Welche rechtlichen Möglichkeiten besitzen die Fraktionen oder der einzelne Abgeordnete, um zu klären, ob die Verbeamtung einer bestimmten Bediensteten der Landesverwaltung unter Verstoß gegen bestehende rechtliche Regelungen erfolgte?

Antwort: Die Instrumente der parlamentarischen Kontrolle sind in der Landesverfassung und in der Geschäftsordnung geregelt.

Diese Instrumente lassen sich nicht ohne Weiteres systematisieren. Grob unterschieden werden können sie jedoch in Fremdinformationsrechte und Eigeninformationsrechte.¹¹

Mithilfe der Fremdinformationsrechte wird die Landesregierung verpflichtet, dem Inhaber der Rechts Fragen zu beantworten, ihm zu berichten oder Auskunft zu erteilen. Zu Rechten dieser Art, die dem einzelnen Abgeordneten oder einer Fraktion zustehen, gehören beispielsweise:

- Fragerecht des Abgeordneten gem. Art. 56 Abs. 1 Satz 2 LV:
 - Kleine Anfrage gem. § 58 GOLT,
 - Mündliche Frage gem. § 60 Abs. 1 GOLT,
- Große Anfrage einer Fraktion gem. §§ 56, 57 GOLT,
- Aktuelle Stunde auf Antrag einer Fraktion gem. § 60 Abs. 2 GOLT¹².

Mithilfe der Eigeninformationsrechte kann sich der Inhaber des Rechts selbst Informationen insbesondere bei Regierung und Landesverwaltung verschaffen:

- Informationsrechte des einzelnen Abgeordneten gem. Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV¹³:
 - Zugangsrecht gem. Art. 56 Abs. 3 Satz 1 LV,
 - Auskunftsrecht gem. Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV,
 - Aktenvorlage- und Akteneinsichtsrecht gem. Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV.

gez. Dr. Julia Platter

11 Siehe zu dieser Systematisierung *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 38 Rn. 39, 40.

12 Siehe zu den Besonderheiten dieses Kontrollinstruments das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg vom 4. März 2009, Die aktuelle Stunde als Kontrollinstrument – besteht eine Äußerungspflicht der Landesregierung?

13 Siehe dazu die Monografie von *Kirschniok-Schmidt*, Das Informationsrecht des Abgeordneten nach der brandenburgischen Landesverfassung, 2010.