

Verfassungsrechtliche Prüfung des Einsetzungsantrags für den Untersuchungsausschuss "Corona 2"

Iwers, Steffen Johann; Lehmann, Sebastian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

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

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Iwers, S. J., & Lehmann, S. (2022). *Verfassungsrechtliche Prüfung des Einsetzungsantrags für den Untersuchungsausschuss "Corona 2"*. (Wahlperiode Brandenburg, 7/28). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-81587-7>

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/4.0/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/4.0>

Verfassungsrechtliche Prüfung des Einsetzungsantrags für den Untersuchungsausschuss „Corona 2“

Bearbeiter: Dr. Steffen Johann Iwers, Sebastian Lehmann

Datum: 4. Oktober 2022

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

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	4
B.	Stellungnahme	6
I.	Doppeluntersuchungen.....	7
1.	Öffentliches Interesse.....	7
a)	Verständnis des „öffentlichen Interesses“ in Rechtsprechung und juristischer Literatur	8
b)	Stellungnahme	10
c)	Ergebnis zu den Fragen 1. a) und b).....	16
2.	Fehlen eines tauglichen Untersuchungsgegenstands	16
II.	Erweiterung des Untersuchungsausschusses 7/1	19
1.	Erweiterung des Untersuchungsausschusses 7/1	19
2.	Prinzipielle Pflicht zur Einsetzung des neuen Untersuchungs- ausschusses.....	23
3.	Ergebnis	24
III.	Kompetentielle Grenzen des Untersuchungsausschusses	25
1.	Verfassungsrechtliche und gesetzliche Vorgaben	25
a)	Personelle und sachliche Verantwortlichkeit der Regierung	25
b)	Horizontale und vertikale Gewaltenteilung	25
aa)	Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	26
bb)	Verhältnis zur Justiz.....	28
cc)	Zuständigkeiten des Bundes und der Europäischen Union	29
c)	Grenzen der Sachverhaltsuntersuchung (Recht- mäßigkeitprüfungen, Bewertungen und Datensammlungen als Aufgaben eines Untersuchungsausschusses).....	30
2.	Zu den im Gutachtenauftrag zu 2. gestellten Fragen.....	33
a)	Wahrung des Aufgabenkreises der Justiz und des Landes- datenschutzbeauftragten.....	33
b)	Datensammlung als Teil des Untersuchungsauftrags	35
c)	Wahrung des Kernbereichs der Exekutive	35
d)	Wahrung der Zuständigkeiten des Bundes und der Euro- päischen Union	36
IV.	Bestimmtheit des Einsetzungsantrags, Vorgaben für das Verfahren	38
1.	Verfassungsrechtliche und gesetzliche Vorgaben zur Bestimmtheit	38
2.	Zur formalen und inhaltlichen Gestaltung des Einsetzungsantrags	40
a)	Untergliederung nach A. und B.	40
b)	„Insbesondere“ Fragen zu B.	41

3.	Zu den im Gutachtenauftrag zu 3. gestellten Fragen.....	42
a)	Erkenntnisse aus früheren Pandemien	42
b)	(Nicht-)Berücksichtigung von im Einzelfall relevanten Gesichtspunkten bei Entscheidungsprozessen.....	43
c)	Fragen B. IV. 38 und B. IV. 39	45
d)	Existenz besserer Alternativen zum Regierungshandeln	47
4.	Ergänzende Hinweise.....	48
a)	Vorgaben für das Verfahren.....	48
aa)	Gliederung nach Zeitabschnitten	49
bb)	Erfassung, Ordnung und Darstellung erhobener Daten.....	50
b)	Fragen B. I. 5, B. I. 7 und B. I. 9.....	50
c)	Frage B. I. 8	50
d)	Frage B. III. 24	51
e)	Frage B. IV. 49 d).....	52
f)	Frage B. IV. 49 g).....	52
V.	Verfahren bei teilweiser Verfassungswidrigkeit des Einsetzungsantrags.....	53
1.	Art. 72 Abs. 1 LV, § 2 Abs. 3 UAG.....	53
2.	Streitstand: Verfassungswidrigkeit einer bloß teilweisen Zurückweisung?	55
a)	Verfassungswidrigkeit der teilweisen Zurückweisung	55
b)	Verfassungsgemäßheit der teilweisen Zurückweisung	57
c)	Bundesverfassungsgericht.....	58
3.	Stellungnahme.....	59
4.	Ergebnis	63
VI.	Zusammenfassende Beantwortung der Fragen	63
1.	Zu Frage 1, Doppeluntersuchungen, Erweiterung des Untersuchungsausschusses 7/1	64
2.	Zu Frage 2, Kompetentielle Grenzen des Untersuchungsausschusses.....	65
3.	Zu Frage 3, Bestimmtheit des Einsetzungsantrags	67
4.	Zu Frage 4, Verfahren bei teilweiser Verfassungswidrigkeit des Einsetzungsantrags	68

A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst ist am 19. September 2022 im Zusammenhang mit dem Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses „Untersuchung der Krisenpolitik der Landesregierung im Zusammenhang mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 und der Erkrankung Covid-19 (UA Corona 2)“ (LT-Drs. 7/6176) um die „Prüfung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Einsetzungsantrags“ gebeten worden. In diesem Rahmen sollen insbesondere die folgenden Fragen beantwortet werden:

„1. Doppeluntersuchungen

a) Haben die Antragsteller des Einsetzungsantrags einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses auch in Bezug auf die Untersuchung von Sachverhalten, die in zeitlicher und thematischer Hinsicht identisch sind mit Sachverhalten, die bereits vom Beschluss zur Einsetzung des Untersuchungsausschusses 7/1 (Drucksache 7/1991 <ND>-B) erfasst werden?

b) Besteht ein öffentliches Interesse im Sinne des § 1 UAG an der Untersuchung von Sachverhalten, die bereits durch den Untersuchungsausschuss 7/1 aufgeklärt sind?

c) Erfasst das Recht der qualifizierten Minderheit im Sinne des Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV, § 2 Abs. 2 Satz 1 UAG die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zur Kontrolle des bereits eingesetzten Untersuchungsausschusses 7/1, der seine Tätigkeit noch nicht beendet hat?

d) Besteht die Möglichkeit, anstelle des beantragten Untersuchungsausschusses Corona 2, den Untersuchungsausschuss 7/1 um die neuen bzw. zusätzlichen Aspekte der Antragsteller zu erweitern oder weiterzuführen und damit die bestehenden Arbeitsstrukturen zu nutzen?

2. Kompetentielle Grenzen

a) Ist der Auftrag, ‚die im Zusammenhang mit der SARS-CoV2/Covid-19-Pandemie umgesetzten Eingriffe‘ auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu überprüfen (A. III.) mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung vereinbar (vgl. hierzu

Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt vom 8. Dezember 2020 – LVG 34/19 –, juris Rn. 78, 79)?

b) Gehört der Auftrag, Datensammlungen nach bestimmten Kriterien zu erstellen (A. IV. bis A. VI., verschiedene Fragen unter B. IV.) zu den verfassungsmäßigen Aufgaben und zur Funktion eines Untersuchungsausschusses oder bedarf es hierzu jeweils eines Bezugs zu einem bestimmten Aufklärungsinteresse?

c) Greift der Auftrag, Datensammlungen nach bestimmten Kriterien zu erstellen (A. IV.) in den Kernbereich der Exekutive ein, wenn er nicht anders zu erfüllen ist als durch eine Umordnung des vorhandenen Aktenbestandes der Landesregierung?

d) Inwieweit greifen die Fragen unter B. I. in die Zuständigkeit des Bundes bzw. der Europäischen Union ein?

3. Bestimmtheit

Genügt der Einsetzungsbeschluss den Anforderungen an das Bestimmtheitsgebot? Dies könnte insbesondere zweifelhaft sein bezüglich

- des behaupteten Zusammenhangs zwischen früheren Pandemien (ab 2000) und der Bekämpfung des Coronavirus SARS-CoV-2 (A. I, A. II., B. IV. 27);
- der Frage, welche Informationen etc. Einfluss auf Handlungen der Landesregierung hatten und welche nicht (A. VI., B. IV. 30, 32);
- der Fragen unter B. IV. 38 und 39,
- handelt es sich bei der Frage, ob es ‚bessere Alternativen zum Regierungshandeln gab‘ um einen untersuchungsfähigen ‚Sachverhalt‘ i.S.d. § 1 UAG oder um eine Bewertung?

4. Verfahren (für den Fall der teilweisen Unzulässigkeit)

Wie ist zu verfahren, wenn der Einsetzungsantrag nur teilweise verfassungsmäßig ist?“

Die Vorlage des Gutachtens sollte möglichst bis zum 4. Oktober 2022 erfolgen.

B. Stellungnahme

Der Rahmen der beauftragten Prüfung wird verfassungsrechtlich durch Art. 72 Abs. 1, Abs. 5 Verfassung des Landes Brandenburg (LV) vorgegeben. Nach Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV hat der Landtag das Recht und auf Antrag eines Fünftels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen. Gemäß Art. 72 Abs. 5 LV regelt das Nähere ein Gesetz, einschlägig ist das Untersuchungsausschussgesetz (UAG).

Das parlamentarische Untersuchungsrecht ist von den hierdurch vorgegebenen Voraussetzungen abhängig und durch sie begrenzt. Der Landtag in seiner Gesamtheit ist Träger des Untersuchungsrechts und damit Herr des Verfahrens. Art. 72 Abs. 1 LV enthält die Pflicht des Landtages¹ in seiner Gesamtheit, auf Antrag der qualifizierten Minderheit einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, nicht dagegen ein entsprechendes Recht der Landtagsminderheit, dies selbst, eigenverantwortlich zu tun.

Mit der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses macht der Landtag die beantragte Untersuchung zu seiner Sache, auch wenn er damit nur dem Antrag einer Minderheit folgt.² Damit trägt er auch die Verantwortung dafür, dass sein Einsetzungsbeschluss mit der Verfassung im Einklang steht. Bevor er einen Einsetzungsbeschluss fasst, ist er daher berechtigt und verpflichtet zu prüfen, ob der entsprechende Minderheitsantrag zulässig ist.³ Das Recht des Landtages auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ist „verfassungsmäßig gebundene Macht“⁴ und darf nicht zu einer verfassungswidrigen Ausweitung der Machtbefugnisse des Landtages führen.⁵ Die Prüfung ist daher nicht auf offensichtlich unzulässige Anträge beschränkt.⁶

¹ Vgl. nur *Lieber*, in: *Lieber/Iwers/Ernst*, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 72 Ziff. 2; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 44 Rn. 7.

² BVerfG, Beschl. vom 12. Dez. 1990, Az. 2 BvE 3/89, juris, Rn. 27.

³ Unstr., vgl. nur VerfGH NRW, Urt. vom 17. Okt. 2000, Az. 16/98, juris, Rn. 52 f. m.w.N

⁴ BayVerfGH, Entscheidung vom 19. April 1994, Az. Vf. 71-IVa-93, juris, Rn. 630.

⁵ BayVerfGH, Entscheidung vom 19. April 1994, Az. Vf. 71-IVa-93, juris, Rn. 630. Allerdings nimmt das Gericht weiter an, der Schutz des parlamentarischen Untersuchungsrechts und besonders des Minderheitenrechts erfordere, bei der Beurteilung der einzelnen Schranken des Untersuchungsausschussrechts einen weiten Maßstab anzulegen. Im Zweifel müsse zugunsten der Zulässigkeit der Untersuchung entschieden werden, sodass der Landtag einem Einsetzungsantrag grundsätzlich zu entsprechen habe, wenn keine „triftigen Gegengründe“ vorlägen.

⁶ StGH BW, Urt. vom 26. Juli 2007, Az. GR 2/07, juris, Rn. 92.

Das UAG greift die verfassungsrechtlich an die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gestellten Erfordernisse gesetzlich auf und formt sie aus. Nach § 1 UAG hat ein Untersuchungsausschuss „im Rahmen der verfassungsmäßigen Zuständigkeit des Landtages“ die Aufgabe, „Sachverhalte“ zu untersuchen, deren Aufklärung im „öffentlichen Interesse“ liegt. Gem. § 2 Abs. 1 UAG wird der Untersuchungsausschuss für einen „bestimmten“ Untersuchungsauftrag eingesetzt. Nach Abs. 3 der Norm ist ein Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses vom Landtag zurückzuweisen, „soweit“ er Verfassungsrecht verletzt.

I. Doppeluntersuchungen

Gegen die Zulässigkeit von „Doppeluntersuchungen“ können das Fehlen des öffentlichen Interesses (1.) und das Fehlen eines tauglichen Untersuchungsgegenstands (2.) sprechen.

1. Öffentliches Interesse

Das Erfordernis des Vorliegens eines öffentlichen Interesses an der parlamentarischen Untersuchung wird zwar nicht ausdrücklich in Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV genannt, es ist jedoch nach ganz herrschender Auffassung in Rechtsprechung und juristischer Literatur verfassungsrechtlich im Rechtsstaatsprinzip gegründet und unverzichtbar⁷ und wird schließlich in § 1 UAG ausdrücklich gefordert. Prüfungsrecht und -pflicht der Gesamtheit des Landtages bei der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses beziehen sich gerade auch auf die Frage, ob ein „öffentliches Interesse“ gegeben ist.⁸

Die Fragen 1. a) und 1. b) des Gutachtenauftrags werden für die nachfolgende Prüfung dahingehend verstanden, dass von Frage 1. a) bestimmte Sachverhalte erfasst werden, die bereits Teil des Einsetzungsbeschlusses des Untersuchungsausschusses 7/1⁹ (im Folgen-

⁷ Vgl. BVerfG, Urt. vom 17. Juli 1984, Az. 2 BvE 11/83, 2 BvE 15/83, juris, Rn. 131; BVerfG, Beschl. vom 1. Okt. 1987, Az. 2 BvR 1178/86, 2 BvR 1179/86, 2 BvR 1191/86, juris, Rn. 104; VerfGH RhPf, Urt. vom 11. Okt. 2010, Az. VGH O 24/10, juris, Rn. 47; *Glauben*, in: *Glauben/Brockner*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl. 2016, Kapitel 5 Rn. 17; a.A. *Klein/Schwarz*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, Werkstand: 97. EL Jan. 2022, Stand: 96. EL Nov. 2021, Art. 44 Rn. 119 ff.; kritisch auch LVerfG LSA, Urt. vom 8. Dez. 2020, Az. LVG 34/19, juris, Rn. 69 ff.

⁸ *Glauben* (Fn. 7), Kapitel 5 Rn. 26 m.w.N.

⁹ LT-Drs. 7/1991 (ND)-B.

den: UA 7/1) waren, aber möglicherweise noch nicht umfassend aufgeklärt sind und nunmehr nochmals zur Untersuchung gestellt werden. Von Frage 1. b) sind Sachverhalte betroffen, die bereits sachlich abschließend vom UA 7/1 aufgeklärt worden sind.

In beiden Fällen ist zu prüfen, ob das öffentliche Interesse an einer derartigen „Doppeluntersuchung“ besteht. Ist diese Frage zu verneinen, darf der Landtag den Untersuchungsausschuss insoweit nicht einsetzen und besteht hierauf kein verfassungsrechtlicher Einsetzungsanspruch der qualifizierten Minderheit.

a) Verständnis des „öffentlichen Interesses“ in Rechtsprechung und juristischer Literatur

Fraglich ist, wie das öffentliche Interesse zu definieren ist.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) geht für Art. 44 Grundgesetz (GG) davon aus, „Angelegenheiten, an deren parlamentarischer Behandlung kein öffentliches Interesse von hinreichendem Gewicht“ bestehe, könnten nicht Gegenstand eines Untersuchungsausschusses sein,¹⁰ und führt wie folgt näher aus:

„Die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ist mithin nicht nur zur Vorbereitung rechtsverbindlichen parlamentarischen Handelns im Bereich der Gesetzgebung und der Kontrolle von Regierung und Verwaltung sowie der Wahrung des Ansehens des Bundestages selbst zulässig. Vielmehr können im Rahmen der parlamentarischen Aufgaben und Zuständigkeiten grundsätzlich auch Vorgänge im öffentlichen Leben und Vorkommnisse im gesellschaftlichen Bereich in die Untersuchung einbezogen werden, wenn ein die parlamentarische Beratung und gegebenenfalls Beschlußfassung rechtfertigendes öffentliches Interesse besteht; hierfür kann es auch ausreichen, daß lediglich Empfehlungen politischer Art angestrebt werden.“¹¹

Gegenüber dieser die mögliche Weite des öffentlichen Interesses betonenden Aussage fehlt es, soweit ersichtlich, bislang in der Rechtsprechung des BVerfG an Kriterien, wann das Vorliegen des öffentlichen Interesses abzulehnen ist.

In der Judikatur der Verfassungsgerichte der Länder hat sich insbesondere der Bayerische Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH) mit der Problematik befasst. Das Gericht nimmt in ständiger Rechtsprechung an, ein öffentliches Interesse bestehe nicht schon dann, wenn

¹⁰ BVerfG, Beschl. vom 1. Okt. 1987, Az. 2 BvR 1178/86, 2 BvR 1179/86, 2 BvR 1191/86, juris, Rn. 104.

¹¹ BVerfG, Beschl. vom 1. Okt. 1987, Az. 2 BvR 1178/86, 2 BvR 1179/86, 2 BvR 1191/86, juris, Rn. 105.

es sich bei dem zu untersuchenden Sachverhalt *vom Thema her* um einen Gegenstand öffentlichen Interesses handele, vielmehr sei erforderlich, dass *an der Aufklärung* als solcher ein öffentliches Interesse bestehe.¹² Ein öffentliches Interesse sei damit nur dann gegeben, wenn ein Bezug auf das Gemeinwohl vorliege, nicht schon, wenn eine Angelegenheit öffentliches Aufsehen erzeuge oder medial behandelt werde. Der Begriff sei zwar abstrakt schwierig zu bestimmen, bei der Auslegung seien aber Zwecke und Aufgaben eines Untersuchungsausschusses im Verfassungssystem zu berücksichtigen. Dieser solle als Hilfsorgan des Parlaments von diesem umschriebene Tatbestände feststellen und aufklären, um die Möglichkeit eines verfassungsmäßigen Beschlusses des Landtages zu eröffnen. Dabei müsse das öffentliche Interesse nicht nur für den generell umschriebenen Untersuchungsgegenstand vorliegen, sondern auch für die einzelnen Fragen, die den Untersuchungsauftrag im engeren Sinne bestimmten und die in ihrer Gesamtheit zur Aufklärung des Untersuchungsgegenstands und zur Erreichung des Untersuchungsziels beitragen sollten. Bereits der Tatsache, dass eine qualifizierte Minderheit eines Parlaments einen Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses stelle, sei aber grundsätzlich indizielle Wirkung für das Vorliegen eines öffentlichen Interesses an der Aufklärung der betreffenden Sachverhalte und ihrer parlamentarischen Behandlung zuzumessen. Im Interesse des Minderheitenschutzes sei ein öffentliches Interesse daher zu bejahen, wenn keine triftigen Gegenstände vorlägen.¹³ Im Falle sogenannter Missstands-enquêtes, bei denen regelmäßig die Aufklärung eines tatsächlichen Geschehens den Schwerpunkt des Untersuchungsauftrags bilde, verbunden mit dem Ziel, die Vereinbarkeit mit der Rechtsordnung und die politische Verantwortlichkeit zu klären, sei es allerdings geboten, dass der Einsetzungsbeschluss auf tatsächengestützten Anhaltspunkten beruhe, die ein konkretes Geschehen dieser Art nahelegten. Dem Landtag stehe dagegen kein generelles Oberaufsichtsrecht über die Exekutive zu, das ihm erlaube, ohne tatsächliche Anhaltspunkte für einen Missstand etwa einen bestimmten Bereich der Exekutive daraufhin zu durchforschen, ob irgendwelche Missstände vorgekommen sein könnten.¹⁴ Andererseits bestehe ein öffentliches Interesse an einer par-

¹² Genau dies wird auch von § 1 UAG vorausgesetzt, wenn es heißt, es müsse um Sachverhalte gehen, „deren Aufklärung“ im öffentlichen Interesse liege.

¹³ BayVerfGH, Entscheidung vom 19. April 1994, Az. Vf. 71-IVa-93, juris, Rn. 648 ff.; BayVerfGH, Entscheidung vom 27. Juni 1977, Az. Vf. 31-IV-77, juris, Rn. 90; ähnlich, „großzügiger Maßstab“, LVerfG LSA, Ur. vom 8. Dez. 2020, Az. LVG 34/19, juris, Rn. 71.

¹⁴ BayVerfGH, Entscheidung vom 19. April 1994, Az. Vf. 71-IVa-93, juris, Rn. 663, diese Ausführungen werden auch unter Hinweis auf das Bestimmtheitsgebot getroffen.

lamentarischen Kontrolle nicht nur bei Anhaltspunkten für Missstände; auch ohne den Verdacht von Gesetzesverstößen dürfe sich das Parlament etwa darüber sachkundig machen, wie sich die Exekutive in sehr bedeutsamen Sachverhalten (in dem dem Gericht vorgelegten Fall die Errichtung einer Wiederaufbereitungsanlage für bestrahlte Kernbrennstoffe) verhalte.¹⁵

In der juristischen Literatur, die sich an der dargestellten Rechtsprechung orientiert,¹⁶ wird die Ansicht vertreten, der unbestimmte Rechtsbegriff des öffentlichen Interesses setze einen „objektivierbaren Bezug [des Untersuchungsgegenstandes] zum Gemeinwohl“ voraus. Befasse sich der Untersuchungsausschuss mit Vorgängen, die im Verantwortungsbereich der öffentlichen Hand, insbesondere der Regierung lägen, sei das öffentliche Interesse regelmäßig bei sogenannten Missstands- oder Skandalenqueten gegeben. Gleiches gelte für eine Kollegialenquete (hierzu s. u. 2.). Aber auch wenn die Untersuchung der Vorbereitung einer gesetzlichen Regelung diene, sei ein gemeinwohlbezogenes öffentliches Interesse angesichts des möglichen Regelungsbedarfes regelmäßig anzunehmen. Daher müsse das Parlament bei seiner Entscheidung über einen Minderheitenantrag berücksichtigen, dass allein schon der Antrag ein gewisses öffentliches Interesse indiziere.¹⁷

b) Stellungnahme

Der Fall, dass die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses (auch) in Bezug auf Sachverhalte beantragt wird, die in zeitlicher und thematischer Hinsicht identisch sind mit Sachverhalten, die von einem bereits eingesetzten Untersuchungsausschuss behandelt werden (sollen) bzw. aufgeklärt worden sind, ist, soweit ersichtlich, in der verfassungsgerichtlichen Judikatur bislang nicht behandelt worden.

Auch in der juristischen Literatur¹⁸ wird diese Konstellation nicht diskutiert, aber immerhin angenommen, es könnten grundsätzlich beliebig viele Untersuchungsausschüsse parallel

¹⁵ BayVerfGH, Entscheidung vom 27. Nov. 1985, Az. Vf. 67-IV/85, NVwZ 1986, S. 822, 824 f.

¹⁶ Vgl. etwa *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Auflage 2020, Rn. 120, 123 f.

¹⁷ *Glauben* (Fn. 7), Kapitel 5 Rn. 20 f. m.w.N.; ähnlich *Caspar*, Zur Einsetzung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse: Voraussetzungen, Minderheitsbefugnisse und Folgen rechtswidriger Einsetzungsbeschlüsse, DVBl 2004, S. 845, 851.

¹⁸ Gegen die Zulässigkeit der Einsetzung zweier Untersuchungsausschüsse mit sich in wesentlichen Punkten deckenden Untersuchungsaufträgen aber ausdrücklich Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 27. Feb. 2014, Rechtsfragen zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, Az. WD 3 - 3000 - 045/14, S. 4; hier abrufbar:

gebildet werden. Eine parlamentarische Untersuchung löse keine „Sperrwirkung“ für die Einsetzung eines weiteren Untersuchungsausschusses zu dem gleichen Untersuchungsgegenstand aus und es trete kein „gegenständlicher Verbrauch“ der Untersuchungskompetenz ein. Zulässig soll es vor allem sein, dass mehrere Anträge mit unterschiedlicher Stoßrichtung gestellt werden, die jeweils für sich das verfassungsrechtliche Minderheitenrecht auslösen. Gleiches soll gelten, wenn die qualifizierte Einsetzungsminderheit Änderungswünschen der Mehrheit eine Absage erteilt.¹⁹ Ein in der Folge entstehendes Nebeneinander mehrerer Untersuchungsausschüsse wird als zwar unzweckmäßig qualifiziert, jedoch gebühre nicht einem Antrag automatisch der Vorrang. Allerdings könnten „ganz weitgehend identische Untersuchungsgegenstände eine unzulässige Obstruktion darstellen ... mit dem Ziel, wichtige parlamentarische Funktionen und Befugnisse lahm zu legen“²⁰. Dem müsse eine parlamentarische Mehrheit zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments zwingend entgegenreten. In der Praxis komme es daher auch regelmäßig zu Einigungen auf einen Untersuchungsausschuss zu einem Untersuchungsgegenstand und damit zur Vermeidung von Doppeluntersuchungen.²¹

Einigkeit herrscht in Rechtsprechung und Literatur allerdings darüber, dass kein öffentliches Interesse daran besteht, einen längst aufgeklärten oder offenkundigen Sachverhalt zum Untersuchungsgegenstand zu machen.²² Für eine solche Annahme sei allerdings, so der BayVerfGH, zum Schutze des parlamentarischen Untersuchungsrechts und insbesondere des darin ausgeprägten Minderheitenrechts ein strenger Maßstab anzulegen. Bei der Beurteilung, ob von einem offenkundigen Sachverhalt gesprochen werden könne oder nicht, werde im Zweifel zugunsten der Zulässigkeit der Untersuchung entschieden werden müssen.²³

<https://www.bundestag.de/resource/blob/417340/16aea6fb4fc8284f01b333d36e6b443a/wd-3-045-14-pdf-data.pdf>.

¹⁹ Vgl. hierzu auch *Schliesky*, Art. 44 GG – Zulässigkeit der Änderung des Untersuchungsgegenstandes gegen den Willen der Einsetzungsmehrheit, AöR 126 (2001), S. 244, 249.

²⁰ *Brocker*, in: *Glauben/Brocker*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl. 2016, Kapitel 1 Rn. 6.

²¹ *Brocker* (Fn. 20), Kapitel 1 Rn. 6.

²² *Glauben* (Fn. 7), Kapitel 5 Rn. 22; StGH BW, Urt. vom 26. Juli 2007, Az. GR 2/07, juris, Rn. 120; VerfGH RhPf, Urt. vom 11. Okt. 2010, Az. VGH O 24/10, juris, Rn. 55; BayVerfGH, Entscheidung vom 27. Nov. 1985, Az. Vf. 67-IV/85, NVwZ 1986, S. 822, 824.

²³ BayVerfGH, Entscheidung vom 27. Nov. 1985, Az. Vf. 67-IV/85, NVwZ 1986, S. 822, 824. Das Gericht führt im Übrigen aus, im Streitfalle müsse das Verfassungsgericht prüfen, ob der betreffende Sachverhalt

Ein Überblick über in diesem Zusammenhang entschiedene verfassungsgerichtliche Streitigkeiten findet sich bei *Peters*:

„Offenkundig ist ein Sachverhalt, wenn er allgemein bekannt oder im Parlament bekannt ist. Unter Hinweis darauf erklärte der Bayerische Verfassungsgerichtshof die Frage für unzulässig, ob bei einer Standortentscheidung die Landesregierung eine bestimmte Abwägung vorgenommen habe – weil sich die Antwort aus den öffentlich zugänglichen Unterlagen des Raumordnungsverfahrens ergab. Nicht anders urteilte er, als nach geologischen Verhältnissen gefragt wurde, die im Rahmen einer Standorttraumanalyse zu erheben waren, weil diese Daten in einer vom Umweltministerium veröffentlichten Studie nachzulesen waren, die den Parlamentsfraktionen vorlag. Ebenso entschied er, als nach einem Unterschied von Rechtsvorschriften gefragt wurde, die frei zugänglich waren: Die Antwort auf die Frage, ‚weichen die bayerischen Richtlinien zur Standortwahl einer WWA von den Bundesrichtlinien ab?‘, ergab sich aus Gesetzesblättern, weil dort beide Richtlinien abgedruckt waren.

Ebenfalls offenkundig ist ein Sachverhalt, der sich zweifelsfrei aus dem Internet ergibt. Etwa, wenn gefragt wird, auf welcher ‚sachlichen und rechtlichen Grundlage‘ eine Landesstiftung eine Entscheidung gefällt hat – und diese Grundlage ein Gesellschaftsvertrag ist, der im Internet frei zugänglich steht. Ist zweifelhaft, ob ein Sachverhalt offenkundig ist, ist die Untersuchung zulässig.

Am öffentlichen Interesse fehlt es auch bei zeitlich weit zurückliegenden Sachverhalten, an deren Aufklärung kein aktuelles Interesse mehr besteht. Das ist nach Auffassung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs nicht der Fall, wenn es um Ereignisse in einem Zeitraum geht, ‚der rund 15 Jahre in die Vergangenheit zurückreicht‘. Bei 23 Jahre zurückliegenden Vorgängen und der Frage, ob sich Max Streibl etwas zuschulden kommen ließ, bejaht das Gericht den ‚aktuellen Bezug‘, weil er zum Zeitpunkt des Einsetzungsbeschlusses bayerischer Ministerpräsident war. Es gibt keine starre Zeitgrenze. Maßgeblich ist der ‚aktuelle‘ Bezug zur Gegenwart.“²⁴

Aus dem Vorstehenden wird ersichtlich, dass einerseits die in der Judikatur behandelten Fälle nicht vergleichbar zu dem hier in Rede stehenden sind. Während es in jenen um die Bewertung ging, ob bestimmte tatsächliche Gegebenheiten bereits bekannt waren, ist vorliegend die Frage der Zulässigkeit der Doppeluntersuchung als identisch feststehender

offenkundig sei oder nicht. Damit aber werde die von der Minderheit gewünschte Untersuchung im Ergebnis auf jeden Fall stattfinden, wobei die Verlagerung auf das Verfassungsgericht nicht dem Wesen des parlamentarischen Untersuchungsrechts entspreche.

²⁴ *Peters* (Fn. 16), Rn. 122 m.w.N.

Sachverhalte zu entscheiden. Andererseits wird aber auch deutlich, dass es an einem öffentlichen Interesse dann fehlt, wenn feststeht, dass von der Untersuchung (sicher) kein neuer Erkenntnisgewinn zu erwarten ist.²⁵

Im Ergebnis ist – auch unterhalb der Missbrauchs- und Obstruktionsgrenze – eine Doppeluntersuchung unzulässig, wenn Sachverhalte zur Untersuchung eines Untersuchungsausschusses gestellt werden (aufgeklärt werden sollen), die sowohl in zeitlicher als auch in sachlicher Hinsicht bereits identischer, durch den Einsetzungsbeschluss vorgegebener Gegenstand eines laufenden Untersuchungsausschusses desselben Parlaments sind. An einer derart parallel stattfindenden parlamentarischen Untersuchung identischer Sachverhalte durch zwei Untersuchungsausschüsse besteht kein erkennbares öffentliches Interesse. Der Landtag hat *einen* Untersuchungsausschuss zur Aufklärung *eines* bestimmten Sachverhalts einzusetzen, nicht mehrere. Untersuchungsausschüsse sind Hilfsorgane des Parlaments und behandeln den jeweiligen Untersuchungsauftrag als solche. Anders als im Falle der Befassung mehrerer Fachausschüsse, die je unterschiedlichen Sachverstand bündeln und verschiedene Perspektiven zu einer bestimmten, ihnen unterbreiteten Fragestellung einnehmen und diese also aus verschiedenen Blickwinkeln bewerten können, kommt einem Untersuchungsausschuss immer nur die durch den Untersuchungsauftrag jeweils definierte *eine* Funktion der Aufklärung zu, so dass für eine Einsetzung mehrerer parallel tätiger Untersuchungsausschüsse kein sachlicher Grund besteht. Eine Doppeluntersuchung ist dagegen schließlich auch mit Blick auf die hiermit verbundenen Beeinträchtigungen etwa der Landesregierung²⁶ sowie vor allem hinsichtlich der mit den Untersuchungen einhergehenden Eingriffe in grundrechtliche Positionen privater Dritter²⁷ abzulehnen.

²⁵ Für den Fall zweier gleichzeitig gestellter Einsetzungsanträge mit dem gleichen sachlichen Thema, deren Beweisthemen jedoch abweichend formuliert sind, spricht sich *Troßmann*, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, 1977, § 63 Rn. 11, für die Zulässigkeit der Einsetzung zweier Untersuchungsausschüsse aus. Ausgehend von der Annahme, parallele Untersuchungsausschüsse seien (nicht nur im Fall einer „anderen Stoßrichtung“, sondern) generell zulässig, plädiert der Wissenschaftliche Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin in seinem „Gutachten zu einigen Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses betreffend den im Bau befindlichen Flughafen BER – Drs. 18/0915 – und dem Änderungsantrag der Fraktion der AfD – Drs. 18/0915-1“ vom 11. Juni 2018, S. 23, für die Zulässigkeit auch „echter“ Doppelungen (hinsichtlich einzelner Fragestellungen), da sich zweieinhalb Jahre nach Abschluss des vormaligen Untersuchungsausschusses neue Erkenntnisse zu den untersuchten Vorgängen ergeben könnten. Das Gutachten ist hier abrufbar: <https://www.parlament-berlin.de/media/download/2094>.

²⁶ Vgl. etwa *Caspar* (Fn. 17), S. 847.

²⁷ Vgl. nur *Glauben* (Fn. 7), Kapitel 5 Rn. 154 ff.

Im dargestellten Sinne unzulässige Doppelungen liegen auch dann vor, wenn sich die Untersuchungsaufträge nicht vollständig, sondern „nur“ hinsichtlich einer oder mehrerer Fragestellungen überschneiden, insoweit aber Identität vorliegt. Wie dargestellt (s. o. a)), muss auch für die Behandlung der einzelnen Fragen eines komplexen Untersuchungsgegenstands ein öffentliches Interesse jeweils gegeben sein.

Aus denselben Gründen besteht prinzipiell kein öffentliches Interesse an einer (nochmaligen) parlamentarischen Untersuchung auch dann und umso mehr, wenn Sachverhalte betroffen sind, die inhaltlich identisch und in ihrer zeitlichen Dimension abgeschlossen und nach Maßgabe des Untersuchungsauftrags und der hierzu durchgeführten Beweisaufnahme bereits aufgeklärt sind. Allerdings ist zu fragen, wann ein Sachverhalt als „aufgeklärt“ zu gelten hat, ob dies bereits dann anzunehmen ist, wenn die Beweisaufnahme erfolgt ist, oder erst mit Vorlage des Abschlussberichts des Untersuchungsausschusses. Wenn der Untersuchungsausschuss den Gegenstand behandelt und den Untersuchungsauftrag insoweit erledigt hat, bleibt nichts mehr aufzuklären, sodass es auch an der in § 1 UAG genannten Voraussetzung der angestrebten „Aufklärung“ fehlt. Anderes kann gelten, wenn die erneute Untersuchung „mit einer anderen Stoßrichtung“ erfolgen soll, die Zielstellung des neuen Untersuchungsauftrags also eine erkennbar andere ist. In diesem Fall ist es immerhin möglich (und damit ist die Untersuchung im Zweifel zuzulassen), dass über die Ergebnisse der abgeschlossenen Untersuchung hinausgehende Erkenntnisse gewonnen werden, die unter der vorherigen, nun geänderten Perspektive nicht zu erzielen waren.

Vorliegend stellt sich das Problem der Doppelbefassung zuvörderst mit Blick auf den „Zeitraumabschnitt 1 (20. November 2019 bis 23. September 2020)“,²⁸ der zeitlich wohl vollständig vom Einsetzungsbeschluss des UA 7/1 („kurz vor Beginn und während der ‚SARS-CoV-2/COVID-19-Pandemie‘“²⁹ bis zum Tag der Einsetzung des UA 7/1 am 23. September 2020) erfasst wird.

Hierzu sind die die Untersuchung vorstrukturierenden „Aufgabenfelder“ des Einsetzungsantrags (EA) weitgehend (teil-)identisch mit solchen des Einsetzungsbeschlusses (EB):

²⁸ LT-Drs. 7/6176, A. Untersuchungsgegenstand I.

²⁹ LT-Drs. 7/1991 [ND]-B, I. Untersuchungsgegenstand A 1.

EA A. I. zu EB A. 1., EA A. II. zu EB A. 9., EA A. III. zu EB A. 2., EA A. IV. zu EB A. 4., EA A. VI. zu EB A. 6. und EA A. VII. zu EB A. 7.

Weiter sollen im Einsetzungsantrag vielfach mit dem Einsetzungsbeschluss (teil-)identische oder verwandte oder überschneidende Fragen gestellt werden.

Dies dürfte wenigstens folgende Fragen des Abschnitts B. I. – IV. des Einsetzungsantrags mit Fragen des Abschnitts B. des Einsetzungsbeschlusses betreffen: Frage Nr. 19 EA zu Nr. 79 EB, Nr. 28 EA zu Nr. 1 EB, Nr. 29 EA zu Nr. 2 EB, Nr. 32 EA zu Nr. 4 EB, Nr. 34 und Nr. 35 EA zu Nr. 8 EB, Nr. 36 EA zu Nrn. 13, 14, 15 EB, Nr. 37 EA zu Nrn. 13, 14 EB, Nr. 38 EA zu Nrn. 22, 23, 27 – 29 EB, Nr. 40 EA zu Nrn. 24, 25 EB, Nr. 41 EA zu Nrn. 27, 28, 30, 31 EB, Nr. 42 EA zu Nrn. 10, 11, 24 – 28, 30, 31 EB, Nr. 43 EA zu Nrn. 11, 24, 25 EB, Nr. 45 EA zu Nrn. 47, 48, 50 – 52 EB, Nr. 46 EA zu Nrn. 62 – 75 EB, Nr. 47 EA zu Nr. 69 EB, Nr. 48 EA zu Nr. 71 EB und Nr. 49 Buchst. h, i EA zu Nrn. 37, 38 EB. Diese Darstellung ist *keinesfalls* abschließend zu verstehen und erfasst insbesondere (auch) nicht solche Sachverhalte, die im UA 7/1 „übergreifend“ erörtert wurden. Der UA 7/1 ist offenbar nicht stringent nach Maßgabe der einzelnen Fragestellungen des Einsetzungsbeschlusses vorgegangen, sondern hat themenbezogen und -übergreifend gearbeitet.

Die präzise Ermittlung und Abgrenzung derjenigen Sachverhalte des Einsetzungsantrags, die bereits Gegenstand des UA 7/1 sind, ist eine der verfassungsrechtlichen Bewertung vorgelagerte, im Tatsächlichen gründende Frage.

Im Übrigen kann darauf hingewiesen werden, dass die Verfassungsrechtsprechung Einsetzungsanträge auch dann für unzulässig hält (wohl wegen Fehlens eines öffentlichen Interesses), wenn bestimmte Fragen tatsächlich „ins Leere“ gehen. So sollten in einem vom Staatsgerichtshof Baden-Württemberg (StGH BW) entschiedenen Fall Fragen zu einer Vereinbarung des Landes mit dem Hause Baden über den Erwerb von Kunst- und Kulturgütern gestellt werden, wobei es an einer derartigen „Vereinbarung, die hätte umgesetzt werden können, fehlte“³⁰.

Vergleichbares dürfte für solche Fragen des Einsetzungsantrags anzunehmen sein, bei denen der Einsatz von Impfstoffen für den „Zeitabschnitt 0“ und den „Zeitabschnitt 1“ behandelt

³⁰ StGH BW, Urte. vom 26. Juli 2007, Az. GR 2/07, juris, Rn. 97, 120 für das Zitat.

werden soll, da innerhalb dieser Zeiträume keine Impfstoffe zur Verfügung standen; Gleiches gilt, wenn Fragen auf die Pandemie bezogen sind, aber für den „Zeitabschnitt 0“ keine Pandemielage gegeben war. Hier könnte aber vor dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit eine eingrenzende Interpretation des Einsetzungsantrags geboten sein.

c) Ergebnis zu den Fragen 1. a) und b)

Sowohl in dem Fall, dass bestimmte Sachverhalte vom Einsetzungsbeschluss eines bereits laufenden Untersuchungsausschusses erfasst werden, aber noch nicht aufgeklärt sind und nunmehr parallel zur Untersuchung gestellt werden sollen, als auch dann, wenn Sachverhalte betroffen sind, die bereits von einem eingesetzten Untersuchungsausschuss aufgeklärt wurden, fehlt es insoweit am erforderlichen öffentlichen Interesse für die Einsetzung eines (neuen) Untersuchungsausschusses, die daher zu unterbleiben hat. Ein Anspruch der qualifizierten Minderheit auf Einsetzung besteht insoweit nicht.

2. Fehlen eines tauglichen Untersuchungsgegenstands

Wie soeben dargestellt (s. o. 1.), besteht kein öffentliches Interesse daran, Untersuchungsausschüsse parallel oder nacheinander mit der Aufklärung ein und desselben Sachverhalts zu befassen, sodass die Einsetzung eines weiteren Untersuchungsausschusses insoweit unzulässig ist. Fraglich ist, ob anderes dann zu gelten hat, wenn ein eingesetzter, noch nicht abgeschlossener Untersuchungsausschuss durch einen weiteren Untersuchungsausschuss „kontrolliert“ werden soll, seine Tätigkeit (insbesondere die Ordnungsgemäßheit der Beweisaufnahme) und die daraus resultierenden Untersuchungsergebnisse also einer Überprüfung zugeführt werden sollen. Diese Frage ist aus den im Folgenden dargestellten Gründen zu verneinen.

Aufgabe der Untersuchungsausschüsse ist es, in Ausführung des Untersuchungsauftrags das Parlament bei seiner Arbeit zu unterstützen und seine Entscheidungen vorzubereiten. Es können hierzu folgende fünf Konstellationen unterschieden werden, die von den jeweiligen Zielstellungen geprägt sind:

Das „Schwergewicht der Untersuchungen [liegt] naturgemäß in der parlamentarischen Kontrolle von Regierung und Verwaltung, insbesondere in der Aufklärung von in den Verantwortungsbereich der Regierung fallenden Vorgängen, die auf Mißstände hinweisen“.³¹

Über diesen „Kernbereich“³² hinaus kann die parlamentarische Untersuchungskompetenz unter bestimmten Voraussetzungen auch private Dritte zum Gegenstand machen; dies gilt prinzipiell dann, wenn es sich um Unternehmen handelt, die „in ihrer Tätigkeit in erheblichem Umfang aus staatlichen Mitteln gefördert oder steuerlich begünstigt werden“, wenn „hieran ein öffentliches Untersuchungsinteresse von hinreichendem Gewicht besteht“³³.

Auch „Vorgänge im öffentlichen Leben und Vorkommnisse im gesellschaftlichen Bereich“ können Gegenstand einer Untersuchung sein.³⁴

Weiter können Untersuchungsausschüsse „zur Vorbereitung rechtsverbindlichen parlamentarischen Handelns im Bereich der Gesetzgebung“³⁵ eingesetzt werden.

Schließlich ist die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses auch zur Wahrung des Ansehens des Parlaments zulässig.³⁶

In Bezug auf den letztgenannten Gesichtspunkt – Wahrung des Ansehens des Parlaments – sollen auch parlamentsinterne Vorgänge Gegenstand eines Untersuchungsausschusses sein können (sog. Kollegialenquete)³⁷. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat entschieden, dass sich ein Untersuchungsausschuss grundsätzlich auch mit dem Verhalten einer (Oppositions-)Fraktion einschließlich ihrer Abgeordneten und Mitarbeiter befassen darf. Voraussetzung sei, dass ein hinreichend konkreter Verdacht von gewichtigen Missständen oder Rechtsverletzungen bestehe und diese so gewichtig seien, dass das öffentli-

³¹ BVerfG, Beschl. vom 1. Okt. 1987, Az. 2 BvR 1178/86, 2 BvR 1179/86, 2 BvR 1191/86, juris, Rn. 103; vgl. auch VerfG Bbg, Beschl. vom 26. Juli 2022, Az. VfGBbg 9/22 EA, juris, Rn. 53.

³² BVerfG, Beschl. vom 1. Okt. 1987, Az. 2 BvR 1178/86, 2 BvR 1179/86, 2 BvR 1191/86, juris, Rn. 103.

³³ BVerfG, Beschl. vom 1. Okt. 1987, Az. 2 BvR 1178/86, 2 BvR 1179/86, 2 BvR 1191/86, juris, Rn. 103.

³⁴ BVerfG, Beschl. vom 1. Okt. 1987, Az. 2 BvR 1178/86, 2 BvR 1179/86, 2 BvR 1191/86, juris, Rn. 105.

³⁵ BVerfG, Beschl. vom 1. Okt. 1987, Az. 2 BvR 1178/86, 2 BvR 1179/86, 2 BvR 1191/86, juris, Rn. 105.

³⁶ BVerfG, Beschl. vom 1. Okt. 1987, Az. 2 BvR 1178/86, 2 BvR 1179/86, 2 BvR 1191/86, juris, Rn. 105.

³⁷ Vgl. auch BVerfG, Beschl. vom 21. Mai 1996, Az. 2 BvE 1/95, juris, Rn. 97; eingehend *Glauben* (Fn. 7), Kapitel 5 Rn. 115 ff.

che Interesse an einer Aufklärung den Schutz der Fraktions- und Oppositionsrechte überwiege. Dies könne insbesondere der Fall sein, wenn Verfehlungen die ordnungsgemäße Verwendung von Fraktionsmitteln betreffen, da solche Verfehlungen geeignet seien, Ansehen und Funktionsfähigkeit des Parlaments insgesamt zu beeinträchtigen.³⁸ In dieser Situation könne „ein besonderes Interesse des Parlaments bestehen, durch die eigene Aufklärung der Vorkommnisse zu verhindern, dass sich der auf einzelne Abgeordnete oder eine Fraktion beschränkte Vorwurf zu einer Verdächtigung des Landtags insgesamt und damit zu einer Gefährdung der parlamentarischen Demokratie ausweitet. Zudem kann die Enquete die Haltlosigkeit der Vorwürfe ergeben und so das Ansehen des Parlaments schützen.“³⁹

Die „Kontrolle“ eines laufenden Untersuchungsausschusses entspricht keiner der vorgeannten, mit der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verbundenen Zielstellungen. Es handelt sich auch nicht um einen Fall einer auf die Aufklärung parlamentsinterner Missstände gerichteten Kollegialenquete.

Die (quasi nachverfolgende) Überprüfung des von einem Untersuchungsausschuss geführten Verfahrens an und für sich, seiner Untersuchung, stellt keinen durch einen weiteren Untersuchungsausschuss aufzuklärenden Sachverhalt und damit keinen tauglichen Untersuchungsgegenstand dar. Die Untersuchung ist nicht aufzuklärender Gegenstand weiterer Untersuchung. Die Gewährleistung des ordnungsgemäßen Verlaufs der von einem Untersuchungsausschuss durchgeführten Untersuchungen nach Maßgabe des Einsetzungsbeschlusses obliegt vielmehr den Mitgliedern des Untersuchungsausschusses selbst, denen hierfür die entsprechenden Mittel, insbesondere zur Beweiserhebung,⁴⁰ an die Hand gegeben sind (Art. 72 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 Satz 2 LV, § 2 Abs. 5, § 3 Abs. 2, Abs. 3, § 4 Abs. 1 Satz 3, § 5 Abs. 3, § 9 Abs. 1 Satz 2, § 15 Abs. 2 UAG). Wirkliche oder vermeintliche im

³⁸ VerFGH RhPf, Urt. vom 11. Okt. 2010, Az. VGH O 24/10, juris, Rn. 38 ff., 66.

³⁹ VerFGH RhPf, Urt. vom 11. Okt. 2010, Az. VGH O 24/10, juris, Rn. 48.

⁴⁰ VerFG Bbg, Beschl. vom 26. Juli 2022, Az. VfGBbg 9/22 EA, juris, Rn. 47.

Verfahren begangene und von der qualifizierten Minderheit nicht abgewehrte Rechtsverstöße können (nur) durch Anrufung des Verfassungsgerichts kontrolliert werden.⁴¹ Eine zusätzliche Kontrolle des von einem Untersuchungsausschuss durchgeführten Verfahrens durch einen weiteren Untersuchungsausschuss ist dagegen prinzipiell nicht zulässig.

Im Ergebnis besteht kein Recht (einer qualifizierten Minderheit), die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zum Zwecke der „Kontrolle“ der vom UA 7/1 geführten Untersuchung verlangen zu können.

II. Erweiterung des Untersuchungsausschusses 7/1

Eine um die Fragestellungen des Einsetzungsantrags ergänzte Weiterführung des UA 7/1 anstelle der Einsetzung eines neuen Untersuchungsausschusses „Corona 2“ (Frage 1 d) des Gutachtenauftrags) könnte durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen: Die ergänzte Weiterführung des UA 7/1 könnte der Zustimmung der seinerzeitigen (1.) und die Substitution der Einsetzung eines neuen Untersuchungsausschusses könnte der Zustimmung der jetzigen qualifizierten, den Einsetzungsantrag stellenden Einsetzungsminderheit (2.) bedürfen.

1. Erweiterung des Untersuchungsausschusses 7/1

Gem. Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV, § 3 Abs. 3 UAG ist „der Untersuchungsauftrag“ in einem Beschluss festzulegen, und er darf gegen den Willen der Antragsteller nicht verändert werden. Fraglich ist, ob hiermit die in Rede stehenden Erweiterungen des Untersuchungsauftrags des UA 7/1 ausgeschlossen sind.

Für verschiedene Regelungen der Verfassungen und der Untersuchungsausschussgesetze anderer Bundesländer wird angenommen, sie ließen eine Erweiterung des Untersuchungsauftrags gegen den Willen der qualifizierten Einsetzungsminderheit (des bestehenden Untersuchungsausschusses) unter bestimmten Voraussetzungen und in gewissen Grenzen zu: Erforderlich sei (nur), dass der Kern des Untersuchungsauftrags gewahrt bleibe und keine wesentliche Verzögerung des Untersuchungsverfahrens zu erwarten sei (sog. „Kernregelungen“).⁴²

⁴¹ Vgl. etwa VerfG Bbg, Beschl. vom 26. Juli 2022, Az. VfGBbg 9/22 EA, juris.

⁴² Vgl. hierzu NdsStGH, Urt. vom 10. Feb. 2017, Az. 1/16, StGH 1/16, juris, Rn. 106 ff.

Auch für Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV wird in der juristischen Literatur angenommen, die „Einführung von Zusatzfragen, die der Gewinnung eines wirklichkeitsgerechteren Ergebnisses“⁴³ dienen, sei zulässig. Erweiterungen des Untersuchungsauftrags könnten vorgenommen werden, wenn der Kern des Untersuchungsgegenstands nicht berührt werde und wesentliche Verzögerungen dadurch nicht zu erwarten seien. Der Kern des Untersuchungsauftrags sei dann berührt, wenn sich dadurch das Untersuchungsthema sachlich verschiebe oder das Untersuchungsziel gar in sein Gegenteil verkehrt werde. Nicht berührt werde dieser Kern, wenn untersucht werde, ob oder warum bei demselben Untersuchungskomplex desselben Zeitraumes über die von der Einsetzungsminorität getroffene Auswahl hinaus noch weitere Fragen oder Personen in die Untersuchung einbezogen würden. Ob eine wesentliche Verzögerung zu erwarten stehe, lasse sich nur im Prognosewege schätzen. Eine zeitlich begrenzte Behinderung der Opposition sei hinnehmbar. Verboten hingegen sei das „Aufsatteln“ von Fragen auf den Antrag der Minorität. Das sei dann der Fall, wenn neue Tatbestände zur Untersuchung gestellt würden.⁴⁴

Diese Ansicht – die allerdings den vorliegenden Sachverhalt schon nicht mehr als zulässige Ergänzung qualifizieren dürfte – könnte mit dem Wortlaut des Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV in Konflikt geraten. Denn die sog. „Kernregeln“ sehen die Erweiterungsmöglichkeiten ausdrücklich vor, Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV hingegen nicht.

So lautet etwa Art. 27 Abs. 1 Satz 2 Niedersächsische Verfassung:

„Gegen den Willen der Antragstellerinnen oder Antragsteller darf der Untersuchungsauftrag nur ausgedehnt werden, wenn dessen Kern gewahrt bleibt und keine wesentliche Verzögerung zu erwarten ist.“

Art. 2 Abs. 3 des bayerischen Untersuchungsausschussgesetzes⁴⁵ normiert:

„Der in einem Minderheitenantrag bezeichnete Untersuchungsgegenstand kann durch Zusatzanträge nur dann erweitert oder ergänzt werden, wenn a) der Kern

⁴³ *Lieber* (Fn. 1), Art. 72 Ziff. 2, unter Hinweis auf und im Anschluss an BVerfG, Beschl. vom 2. Aug. 1978, Az. 2 BvK 1/77, juris, Rn. 40.

⁴⁴ *Lieber* (Fn. 1), Art. 72 Ziff. 2 m.w.N.

⁴⁵ Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Bayerischen Landtags in der in der Bayerischen Rechtsammlung (BayRS 1100-4-I) veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geänd. durch Gesetz vom 2. April 2009, GVBl. S. 48.

des ursprünglichen Untersuchungsgegenstandes gewahrt bleibt und b) dadurch keine wesentliche Verzögerung des Untersuchungsverfahrens eintritt.“

§ 3 Abs. 2 des Untersuchungsausschussgesetzes Hamburgs⁴⁶ ist wie folgt gefasst:

„Der in einem Minderheitsantrag nach § 2 Absatz 2 festgelegte Untersuchungsauftrag kann gegen den Willen der Antragstellerinnen und Antragsteller nicht eingeschränkt werden. Er kann gegen ihren Willen nur dann konkretisiert, erweitert oder verändert werden, wenn dadurch der Kern des Untersuchungsgegenstandes nicht berührt wird und eine wesentliche Verzögerung oder wesentliche Auswirkungen für die Öffentlichkeit des Verfahrens nicht zu erwarten sind.“

Das schleswig-holsteinische Untersuchungsausschussgesetz sieht in § 3 Abs. 2 schließlich vor:

„Der in einem Minderheitsantrag bezeichnete Untersuchungsgegenstand kann gegen den Willen der Antragstellenden nicht eingeschränkt werden; er kann gegen ihren Willen nur dann konkretisiert oder erweitert werden, wenn dadurch der Kern des Untersuchungsgegenstandes nicht berührt wird und eine wesentliche Verzögerung des Untersuchungsverfahrens nicht zu erwarten ist.“

Ob es sich vor diesem Hintergrund bei Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV, § 3 Abs. 3 UAG um eine sog. „Zustimmungsregel“⁴⁷ handelt, die die Erweiterungsmöglichkeiten der sog. „Kernregeln“ mglw. nicht enthält, sondern vielmehr ein sog. „Bepackungsverbot“⁴⁸ statuiert, kann allerdings vorliegend ebenso dahinstehen wie die Frage, wie weit ein etwaiges „Bepackungsverbot“ im Einzelnen reicht und wie dieses wiederum von etwaig zulässigen Präzisierungen des Untersuchungsauftrags und ergänzenden Fragen zu diesem abzugrenzen wäre.⁴⁹

Denn eine Erweiterung des Untersuchungsauftrags des UA 7/1 um die in dem Einsetzungsantrag enthaltenen Fragestellungen führte vorliegend zu einer ganz erheblichen Verzögerung der bereits seit zwei Jahren laufenden (und – vorbehaltlich des Ergebnisses des vor

⁴⁶ Gesetz über die Untersuchungsausschüsse der Hamburgischen Bürgerschaft vom 27. Aug. 1997, HmbGVBl. S. 427, zuletzt geänd. durch Art. 2 Erstes Gesetz zur Stärkung der parlamentarischen Minderheitsrechte in der 22. Wahlperiode der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg vom 26. Juni 2020, HmbGVBl. S. 379 f.

⁴⁷ Vgl. hierzu NdsStGH, Urt. vom 10. Feb. 2017, Az. 1/16, StGH 1/16, juris, Rn. 106.

⁴⁸ Vgl. *Glauben* (Fn. 7), § 2 PUAG Rn. 6 m.w.N.

⁴⁹ Vgl. *Gärditz*, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, 1. Aufl. 2015, § 2 Rn. 19 f.; *Schliesky* (Fn. 19), S. 252 f.

dem Landesverfassungsgericht geführten Verfahrens⁵⁰ – vor ihrem Abschluss stehenden) Untersuchung. Bei dem in dem Einsetzungsantrag bezeichneten Untersuchungsgegenstand handelt es sich nicht lediglich um einzelne, den UA 7/1 lediglich in Teilbereichen ergänzende und abrundende oder der Gewinnung eines wirklichkeitsgerechteren Ergebnisses dienende Fragestellungen, die schnell „miterledigt“ werden könnten. Vielmehr läge hierin eine (inhaltlich zum Teil deutlich modifizierte und erweiterte) Fortführung des in zeitlicher Hinsicht auf einen Betrachtungszeitraum von knapp einem Jahr begrenzten Untersuchungsauftrags des UA 7/1 (Anfangsphase der Pandemie) für einen neu hinzutretenden Zeitraum der Pandemie von rund zwei Jahren (ab Oktober 2021 bis zur Einsetzung des neuen Untersuchungsausschusses), der also rund doppelt so lang ist wie der ursprüngliche Zeitraum.⁵¹

Es ist absehbar (und liegt nicht etwa das Gegenteil „offen zu Tage“ im Sinne der Judikatur des BVerfG – dazu sogleich), dass die mit Fortschreiten der Pandemie sukzessive eingetretenen neuen Sachlagen (z. B. die Verfügbarkeit von Impfstoffen) über die ursprünglich gebotenen Untersuchungen hinausgehende Untersuchungen erforderlich machen würden – so etwa bzgl. des gesamten Komplexes der im Einsetzungsantrag unter B. I. angeführten elf Fragen zu „Impfstrategie, Impfwirkungen, Impfnebenwirkungen, Impfwerbung“. Eine damit verbundene wesentliche Verzögerung des Abschlusses des Untersuchungsausschusses UA 7/1 gegen den Willen der Antragsteller ist aber nach dem Gesagten auch dann nicht zulässig, wenn man Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV als sog. „Kernregel“ verstehen wollte.

Auch das BVerfG weist auf die beschränkte Zulässigkeit einer Ergänzung des Untersuchungsgegenstands deutlich hin und führt aus:

„Grundsätzlich darf die Mehrheit den Untersuchungsausschuß nicht gegen den Willen der Antragsteller mit der Untersuchung von Zusatzfragen beauftragen. Dadurch könnten die Arbeit des Ausschusses ungerechtfertigt verzögert sowie Ziel und Ergebnis der Untersuchung verschleiert werden. Diese Regel gilt allerdings nicht ausnahmslos. Das Ausschußverfahren verliert seinen Sinn, wenn der Ausschuß den zu überprüfenden Sachverhalt von vornherein nur unter einem eingeeengten Blickwinkel untersucht und damit dem Parlament – und auch der Öffentlichkeit – allenfalls eine verzerrte Darstellung vermitteln kann. Von Verfas-

⁵⁰ VerfG Bbg, Az. VfGBbg 67/21; vgl. VerfG Bbg, Beschl. vom 26. Juli 2022, Az. VfGBbg 9/22 EA, juris, Rn. 23.

⁵¹ Zur unzulässigen Veränderung des Zeitraumes der Untersuchungen vgl. *Troßmann* (Fn. 25), § 63 Rn. 12.1 m.w.N.; NdsStGH, Urt. vom 10. Feb. 2017, Az. 1/16, StGH 1/16, juris, Rn. 114; vgl. aber auch BayVerfGH, Entscheidung vom 19. April 1994, Az. Vf. 71-IVa-93, juris, Rn. 682.

sungs wegen sind deshalb Zusatzfragen gegen den Willen der Antragsteller zulässig – und zwar selbst dann, wenn dies zu einer Verzögerung der Ausschußarbeit führt –, wenn sie nötig sind, um ein umfassenderes – und wirklichkeitsgetreueres – Bild des angeblichen Mißstandes zu vermitteln. Auch dann müssen sie jedoch denselben Untersuchungsgegenstand betreffen und diesen im Kern unverändert lassen. Bei jeder Ergänzung ist Zurückhaltung geboten. Daß ihre Voraussetzungen gegeben sind, muß offen zu Tage liegen. Ist das nicht der Fall, geht dies zu Lasten der Mehrheit: die Zusatzfragen sind unzulässig. Diese deutliche Abgrenzung ist erforderlich, um das Recht der Minderheit zu schützen.“⁵²

Zu der mit einer Ergänzung einhergehenden zeitlichen Verzögerung positioniert sich das BVerfG wie folgt grundsätzlich:

„Für eine solche Ausprägung des Rechts der Minderheit spricht, daß jede Ausdehnung des Untersuchungsgegenstandes die Notwendigkeit zusätzlicher Aufklärung mit sich bringt und die Arbeit des Untersuchungsausschusses vermehrt. Mit ihr könnte unschwer die Untersuchung blockiert, zumindest aber erheblich verzögert werden.“⁵³

2. Prinzipielle Pflicht zur Einsetzung des neuen Untersuchungsausschusses

Wie bereits eingangs skizziert (s. o. B. vor I.), besteht gem. Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV die Pflicht des Landtages, auf Antrag einer qualifizierten Einsetzungsminderheit einen Untersuchungsausschuss „einzusetzen“. Diese verfassungsrechtliche Pflicht entfällt nur dann und insoweit, als der Einsetzungsantrag seinerseits gegen Verfassungsrecht verstößt. Sie besteht dagegen prinzipiell auch dann, wenn bereits ein thematisch verwandter Untersuchungsausschuss existiert. Nach der Verfassung ist eine Verbindung zweier Untersuchungsausschüsse anstelle der Einsetzung eines neuen, eigenständigen Untersuchungsausschusses dagegen nicht vorgesehen. Ob es Konstellationen geben mag, in denen eine derartige Verbindung verfassungsrechtlich ausnahmsweise unproblematisch oder sogar geboten wäre, etwa wenn gleichzeitig zwei Untersuchungsausschüsse zum selben Thema beantragt werden,⁵⁴ kann hier dahinstehen. Eine Beschränkung der Einsetzungspflicht kommt

⁵² BVerfG, Beschl. vom 2. Aug. 1978, Az. 2 BvK 1/77, juris, Rn. 40; kritisch *Hempfer*, Zur Änderungsbefugnis der Parlamentsmehrheit bei Minderheitsanträgen auf Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, ZParl 1979, S. 295, 299.

⁵³ BVerfG, Beschl. vom 2. Aug. 1978, Az. 2 BvK 1/77, juris, Rn. 38.

⁵⁴ Hierzu Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 27. Feb. 2014 (Fn. 18), S. 4. Auch in den brandenburgischen Verfassungsberatungen wurde das Bestreben erkennbar, die (gleichzeitige) Einsetzung mehrerer parallel tätiger Untersuchungsausschüsse zu einzelnen Fragestellungen eines Untersuchungsgegenstands zu vermeiden, um die Arbeitsfähigkeit des Landtages nicht zu gefährden; vgl. Ausschussprotokoll VA/UA II/10 des Unterausschusses II des Verfassungsausschusses vom 21. Mai 1991, S. 13; hier abrufbar:

grundsätzlich nur dann in Betracht, wenn sie dazu dient, anderen Verfassungsgütern zur Geltung zu verhelfen (der Landtag – gerade wegen der eigenständig erfolgenden Untersuchung – etwa nicht mehr arbeits- und funktionsfähig wäre) oder sich das Verlangen nach Einsetzung eines weiteren Untersuchungsausschusses als missbräuchlich darstellte.⁵⁵

Damit kann jedenfalls der Gedanke einer (Weiter-)Nutzung der für den UA 7/1 bestehenden Arbeitsstrukturen keine solche Ausnahme begründen und kann der Landtag deswegen nicht von seiner verfassungsrechtlich begründeten Einsetzungspflicht entbunden werden. Im Gegenteil wäre ein derartiges Vorgehen auch nach Art. 72 Abs. 2 Satz 1 LV problematisch. Nach dieser Verfassungsbestimmung wechselt der Vorsitz bei der Einsetzung jedes neuen Untersuchungsausschusses unter den Fraktionen in der Reihenfolge ihrer Stärke. Mit der Erweiterung und Fortsetzung anstelle der Einsetzung eines neuen Untersuchungsausschusses liefe diese Regel leer.

3. Ergebnis

Im Ergebnis ist es nicht zulässig, den UA 7/1 um die in dem neuen Einsetzungsantrag enthaltenen Fragenkomplexe zu erweitern, anstatt den beantragten Untersuchungsausschuss „Corona 2“ einzusetzen, sofern die Antragsteller dem nicht zustimmen. Dem steht mit Blick auf die den neuen Untersuchungsausschuss beantragende qualifizierte Einsetzungsminderheit die Pflicht des Landtages zur Einsetzung eines eigenständigen Untersuchungsausschusses nach Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV und mit Blick auf die qualifizierte Einsetzungsminderheit des UA 7/1 die zu erwartende erhebliche Verzögerung des Abschlusses des UA 7/1 entgegen.

Der Gesichtspunkt der möglichen (Weiter-)Nutzung der bestehenden Arbeitsstrukturen des UA 7/1 trägt demgegenüber nicht, sondern ist vielmehr mit Blick auf den in Art. 72 Abs. 2 Satz 1 LV vorgegebenen regelmäßigen Wechsel des Vorsitzes der Untersuchungsausschüsse von vornherein problematisch.

https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/Verfassungsdokumentation/3_APr/VA_UA_II/VA_UAII_10_1.pdf.

⁵⁵ Angesichts dieses Befundes kann die Frage unerörtert bleiben, ob sich eine (teil-)identische qualifizierte Einsetzungsminderheit des UA 7/1 vorhalten lassen müsste, den späteren („eigenen“) neuen Einsetzungsantrag, der dann keine ihr „aufgedrängten“ (zusätzlichen) Fragestellungen der Mehrheit enthielte, zur Behandlung im UA 7/1 prinzipiell zulassen zu müssen.

III. Kompetentielle Grenzen des Untersuchungsausschusses

1. Verfassungsrechtliche und gesetzliche Vorgaben

Die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses (Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV) und der im Einsetzungsbeschluss festzulegende Untersuchungsauftrag (Art. 72 Abs. 1 Satz 2 Hs. 1 LV) müssen sich im Rahmen der verfassungsmäßigen Zuständigkeiten des Landtages bewegen. Dieser einfachgesetzlich in § 1 UAG niedergelegte Grundsatz ergibt sich bereits aus der Landesverfassung, da das Parlament an einen Untersuchungsausschuss keine Rechte übertragen kann, die es selbst nicht besitzt.⁵⁶ Der insoweit bestehende kompetentielle Rahmen für das Untersuchungsrecht des Landtages bestimmt sich nach unterschiedlichen Kriterien,⁵⁷ von denen die vorliegend maßgeblichen nachfolgend dargestellt werden. Daneben sind die Aufgaben eines Untersuchungsausschusses durch die Landesverfassung und das UAG begrenzt.

a) Personelle und sachliche Verantwortlichkeit der Regierung

Die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses und der ihm erteilte Untersuchungsauftrag müssen sich auf die personelle Verantwortlichkeit der Regierung beziehen, die sich auf die Mitglieder der Regierung und auf „alle Personen, die der Aufsicht oder Weisungsbefugnis eines Regierungsmitglieds unterliegen“⁵⁸, erstreckt. Daneben muss auch die sachliche Verantwortlichkeit der Regierung betroffen sein, sich also die Untersuchungen auf den „politischen Bereich, in dem die Regierung entsprechend ihrem Aufgabenbereich tätig geworden ist, tätig werden kann oder zu dem sie sich geäußert hat“⁵⁹, beziehen.

b) Horizontale und vertikale Gewaltenteilung

Grenzen der Untersuchungskompetenz des Landtages und damit auch eines Untersuchungsausschusses ergeben sich auch aus den Grundsätzen der Gewaltenteilung. Insoweit ist sowohl die sog. horizontale Gewaltenteilung – Teilung der Staatsgewalt in Legislative, Exekutive und Judikative (vgl. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG, Art. 2 Abs. 4 LV) – als auch die

⁵⁶ Sog. Korollartheorie, vgl. *Glauben* (Fn. 7), § 1 PUAG Rn. 23; *Glauben*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Werkstand: 215. EL Juni 2022, Stand: 160. Akt. März 2013, Art. 44 Rn. 43; *Klein/Schwarz* (Fn. 7), Art. 44 Rn. 64, 106.

⁵⁷ Vgl. BVerfG, Beschl. vom 17. Juni 2009, Az. 2 BvE 3/07, Rn. 116 ff.

⁵⁸ *Glauben* (Fn. 7), § 1 PUAG Rn. 23. Vgl. auch BayVerfGH, Entscheidung vom 22. Mai 2014, Az. Vf. 53-IVa-13, juris, Rn. 34.

⁵⁹ *Glauben* (Fn. 7), § 1 PUAG Rn. 23 m.w.N.

sog. vertikale Gewaltenteilung – Unterscheidung zwischen den Ebenen des Bundes und der Bundesländer (wobei die Ebene der Europäische Union ergänzend zu berücksichtigen ist) – sicherzustellen.⁶⁰

aa) Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung

Aus der horizontalen Gewaltenteilung ergibt sich für das Verhältnis zur Exekutive, dass der sog. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zu wahren ist.⁶¹ Insoweit gilt:

„Die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk setzt notwendigerweise einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung voraus, der einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt. Dazu gehört 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 vollzieht ...

Eine Pflicht der Regierung, parlamentarischen Informationswünschen zu entsprechen, besteht danach in der Regel nicht, wenn die Information zu einem Mitregieren Dritter bei Entscheidungen führen kann, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung liegen. Diese Möglichkeit besteht bei Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen regelmäßig, solange die Entscheidung noch nicht getroffen ist. Die Kontrollkompetenz des Parlaments erstreckt sich daher grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge. Sie umfasst nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen.

Auch dem nachträglichen parlamentarischen Zugriff auf Informationen aus der Phase der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen setzt der Gewaltenteilungsgrundsatz Grenzen. Bei abgeschlossenen Vorgängen sind Fälle möglich, in denen die Regierung geheimzuhaltende Tatsachen aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung mitzuteilen nicht verpflichtet ist. Ein – sei es auch erst nach Abschluss des jeweiligen Entscheidungsprozesses einsetzender – schrankenloser parlamentarischer Informationsanspruch würde vor allem durch seine

⁶⁰ Vgl. *Glauben* (Fn. 7), § 1 PUAG Rn. 24; zu den Begriffen *Maurer*, Staatsrecht I, 4. Aufl. 2005, § 10 Rn. 75; *Ipsen/Kaufhold/Wischmeyer*, Staatsrecht I, 33. Aufl. 2021, § 10 Rn. 51.

⁶¹ Vgl. BVerfG, Beschl. vom 30. März 2004, Az. 2 BvK 1/01, juris, Rn. 43 ff.; BVerfG, Beschl. vom 17. Juni 2009, Az. 2 BvE 3/07, juris, Rn. 122 ff.; BVerfG, Urt. vom 21. Okt. 2014, Az. 2 BvE 5/11, juris, Rn. 137 ff.

Vgl. auch Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 15. Dez. 2021 (Bearb. *Iwers*), Möglichkeiten der Erweiterung des Registers der Interessenvertretungen, S. 86 ff., hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w7/gu/23.pdf>.

Vgl. auch Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 26. Jan. 2021 (Bearb. *Iwers*), Einzelfragen zur Akteneinsicht der Abgeordneten nach Art. 56 LV, S. 18 ff., hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w7/gu/17.pdf>.

einengenden Vorwirkungen die Regierung in der selbständigen Funktion beeinträchtigen, die das Gewaltenteilungsprinzip ihr zuweist ... Der Gewaltenteilungsgrundsatz gebietet allerdings gerade im Hinblick auf die starke Stellung der Regierung eine Auslegung des Grundgesetzes dahin, dass parlamentarische Kontrolle wirksam sein kann ... Dies wäre nicht der Fall, wenn die dazu nötigen Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen dem Parlament auch nach Abschluss der jeweiligen Vorgänge grundsätzlich verschlossen blieben. Die Entscheidungen der Bundesregierung unterlägen dem parlamentarischen Kontrollrecht dann nur hinsichtlich des verlautbarten Entscheidungsinhalts und solcher Entscheidungsgrundlagen, die keine Rückschlüsse auf die Willensbildung innerhalb der Regierung zulassen. Weitere Hintergründe könnten dagegen nach Belieben unzugänglich gehalten werden, auch solche, ohne deren Kenntnis die getroffene Entscheidung politisch nicht beurteilt und die politische Verantwortung für Fehler, die gerade das Zustandekommen dieser Entscheidungen betreffen, nicht aufgeklärt werden kann. Das Beweiserhebungsrecht des Untersuchungsausschusses liefe, soweit es Zugriff gerade auch auf von der Exekutive nicht freiwillig bereitgestellte Informationen über die Regierungstätigkeit verschaffen soll, leer ...

Parlamentarische Informationsrechte in Bezug auf abgeschlossene Vorgänge scheiden danach nicht grundsätzlich immer dann aus, wenn es sich um Akten aus dem Bereich der Willensbildung der Regierung, einschließlich der vorbereitenden Willensbildung innerhalb der Ressorts und der Abstimmung zwischen ihnen, handelt ... Dem parlamentarischen Zugriff können grundsätzlich auch Informationen aus dem Bereich der regierungsinternen Willensbildung unterliegen. Bei abgeschlossenen Vorgängen kann daher gegenüber einem Untersuchungsausschuss der pauschale Verweis darauf, dass der Bereich der Willensbildung der Regierung betroffen sei, die Zurückhaltung von Informationen nicht rechtfertigen.

Ob zu erwarten ist, dass die Herausgabe solcher Informationen die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung beeinträchtigen würde, lässt sich nur unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände feststellen. Die Notwendigkeit, hier zwischen gegenläufigen Belangen abzuwägen, entspricht der doppelten Funktion des Gewaltenteilungsgrundsatzes als Grund und Grenze parlamentarischer Kontrollrechte ...

Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, die Aufschluss über den Prozess der Willensbildung geben, sind umso schutzwürdiger, je näher sie der gubernativen Entscheidung stehen. So kommt den Erörterungen im Kabinett besonders hohe Schutzwürdigkeit zu. Je weiter ein parlamentarisches Informationsbegehren in den innersten Bereich der Willensbildung der Regierung eindringt, desto gewichtiger muss das parlamentarische Informationsbegehren sein, um sich gegen ein von der Regierung geltend gemachtes Interesse an Vertraulichkeit durchsetzen zu können ... Die vorgelagerten Beratungs- und Entscheidungsabläufe sind demgegenüber einer parlamentarischen Kontrolle in einem geringeren Maße entzogen. Besonders hohes Gewicht kommt dem parlamentarischen Informationsinteresse zu, soweit es um die

Aufdeckung möglicher Rechtsverstöße und vergleichbarer Missstände innerhalb der Regierung geht ...⁶²

bb) Verhältnis zur Justiz

Wie zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung dargelegt, folgt aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz auch für die Justiz, dass weder durch das Parlament noch durch einen Untersuchungsausschuss in den der Justiz vorbehaltenen Aufgabenbereich eingegriffen werden darf; insoweit sind die verfassungsrechtlichen Sicherungen der Justiz insbesondere durch Art. 92, 97 GG und Art. 108 LV zu beachten.⁶³ Hieraus ergibt sich, dass eine gerichtliche Entscheidung nicht zum unmittelbaren Gegenstand einer parlamentarischen Untersuchung gemacht werden und dass in den Ablauf gerichtlicher Verfahren nicht eingegriffen werden darf.⁶⁴ Demgegenüber zulässig sind Untersuchungen bspw. zu den Umständen, die zu einer gerichtlichen Entscheidung geführt haben,⁶⁵ und zu Sachverhaltskomplexen, die (parallel oder nacheinander) Gegenstand gerichtlicher Verfahren sind, da eine Sperrwirkung insoweit nicht besteht⁶⁶. Bei Anlegung verfassungsrechtlicher Maßstäbe ist die Sachverhaltsaufklärung durch einen Untersuchungsausschuss nicht weniger bedeutsam als die Aufklärung eines Sachverhalts durch ein Gericht;⁶⁷ während „im Strafverfahren die Verwirklichung eines bestimmten fest umrissenen Tatbestandes im Hinblick auf die individuelle Schuld einer Person geprüft wird, geht es im Untersuchungsausschuss um die Aufklärung eines Sachverhalts zu politischen Zwecken, vor allem um die Wahrnehmung der Kontrollfunktion des Parlaments“⁶⁸.

⁶² BVerfG, Beschl. vom 17. Juni 2009, Az. 2 BvE 3/07, juris, Rn. 122 ff. m.w.N. Vgl. auch *Glauben* (Fn. 56), Art. 44 Rn. 46 f.

⁶³ Vgl. *Glauben* (Fn. 56), Art. 44 Rn. 48 ff.

⁶⁴ Vgl. *Klein/Schwarz* (Fn. 7), Art. 44 Rn. 175; *Glauben* (Fn. 7), Kapitel 5 Rn. 43 f. m.w.N.; VerfGH RhPf, Urt. vom 11. Okt. 2010, Az. VGH O 24/10, juris, Rn. 106 f.

⁶⁵ Vgl. *Glauben* (Fn. 7), Kapitel 5 Rn. 43; *Glauben* (Fn. 56), Art. 44 Rn. 49.

⁶⁶ Vgl. *Glauben* (Fn. 56), Art. 44 Rn. 51 m.w.N.; *Glauben* (Fn. 7), Kapitel 5 Rn. 45 f. m.w.N.; SächsVerfGH, Urt. vom 29. Aug. 2008, Az. Vf. 154-I-07, juris, Rn. 190 ff.; BayVerfGH, Entscheidung vom 17. Nov. 2014, Az. Vf. 70-VI-14, juris, Rn. 49 ff.

Vgl. auch Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 14. Juli 2022 (Bearb. *Iwers*), Einsetzung eines Beauftragten für Polizeianglegenheiten, S. 63 f., hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w7/gu/25.pdf>.

⁶⁷ Vgl. *Glauben* (Fn. 7), Kapitel 5 Rn. 46 unter Bezugnahme auf BVerfG, Urt. vom 17. Juli 1984, Az. 2 BvE 11/83, 2 BvE 15/83, juris, Rn. 146.

⁶⁸ BVerfG, Beschl. vom 17. Juni 2009, Az. 2 BvE 3/07, juris, Rn. 111.

cc) Zuständigkeiten des Bundes und der Europäischen Union

Da der föderale Bundesstaat die Ausübung staatlicher Gewalt zwischen dem Bund und den Bundesländern verteilt, bestehen für sie jeweils nur begrenzte Zuständigkeiten, an denen sich auch der Umfang ihrer (Kontroll-)Befugnisse ausrichtet. Diese Begrenzung wirkt für Untersuchungsausschüsse – gleichsam des Bundes und der Länder – fort, so dass Untersuchungsausschüsse auf Bundesebene nicht ohne weiteres mit Vorgängen befasst werden dürfen, die Regierungen der Länder zu verantworten haben,⁶⁹ und umgekehrt⁷⁰. Von diesem Grundsatz können Ausnahmen zu machen sein, bspw. können zwar Landesbehörden handeln, der Bund wegen bestehender Aufsichtsrechte bei der Ausführung von Bundesgesetzen aber dennoch kontroll- und somit aufklärungsbefugt sein.⁷¹ Entsprechendes gilt, wenn der Bund erwägt, durch Änderungen des Grundgesetzes (oder von Bundesgesetzen) Missständen entgegenzuwirken.⁷² Vergleichbare Aufklärungs- und Untersuchungskompetenzen der Länder liegen wegen des Vorrangs des Grundgesetzes und der Ausgestaltung der Bundeskompetenzen zwar nicht auf der Hand, sind aber auch nicht schlechthin ausgeschlossen. So kann bspw. daran gedacht werden, dass die Ausübung originärer Länderzuständigkeiten auch dann untersucht werden kann, wenn diese in einen politischen bzw. organisatorischen Rahmen eingebettet sind, innerhalb dessen auch der Bund beteiligt ist. In Grenzbereichen bedarf es einer einzelfallbezogenen Betrachtung.

Die vorstehenden Grundsätze gelten mit Bezug auf die Zuständigkeiten der Europäischen Union (EU) entsprechend, da auch insoweit getrennte Handlungs- und Kontrollkompetenzen bestehen.⁷³

⁶⁹ Vgl. *Glauben* (Fn. 7), § 1 PUAG Rn. 35; *Glauben* (Fn. 56), Art. 44 Rn. 52, 54; *Klein/Schwarz* (Fn. 7), Art. 44 Rn. 145 f.

⁷⁰ Vgl. *Klein/Schwarz* (Fn. 7), Art. 44 Rn. 145 Fn. 2; BVerwG, Beschl. vom 13. Aug. 1999, Az. 2 VR 1/99, juris, Rn. 32 ff.

⁷¹ Vgl. *Klein/Schwarz* (Fn. 7), Art. 44 Rn. 147; *Glauben* (Fn. 7), § 1 PUAG Rn. 35 ff. m.w.N.

⁷² Vgl. *Glauben* (Fn. 56), Art. 44 Rn. 53; *Klein/Schwarz* (Fn. 7), Art. 44 Rn. 145.

⁷³ Vgl. *Glauben* (Fn. 56), Art. 44 Rn. 55; *Klein/Schwarz* (Fn. 7), Art. 44 Rn. 152.

c) Grenzen der Sachverhaltsuntersuchung (Rechtmäßigkeitsprüfungen, Bewertungen und Datensammlungen als Aufgaben eines Untersuchungsausschusses)

Der kompetentielle Rahmen für die inhaltlichen Aufgaben eines Untersuchungsausschusses ergibt sich auch insoweit aus Art. 72 Abs. 1 Satz 2 Hs. 1 LV, als dass der „Untersuchungsauftrag“ durch den Landtag im Einsetzungsbeschluss festzulegen ist. Ergänzend bestimmt § 1 UAG als Art. 72 LV ausgestaltende Bestimmung (vgl. Art. 72 Abs. 5 LV), dass ein Untersuchungsausschuss die Aufgabe hat, „Sachverhalte ... zu untersuchen und dem Landtag darüber Bericht zu erstatten“. § 1 UAG gestaltet damit – auch in Abgrenzung zu den Rechten des Plenums – die Aufgaben von Untersuchungsausschüssen aus und normiert den – vorrangig durch den Untersuchungsauftrag festzulegenden – inhaltlichen Rahmen der Untersuchungen in einem Teilaspekt. Diese gesetzliche Aufgabenbestimmung korrespondiert mit der in Rechtsprechung und Literatur teilweise als ausschließlich beschriebene oder doch jedenfalls stark in den Vordergrund gestellte Aufgabe von Untersuchungsausschüssen, einen *Sachverhalt* zu ermitteln.⁷⁴

Dementsprechend führt *Seiler* zu den Aufgaben des Bundestages und der Untersuchungsausschüsse auf Bundesebene aus:

„Der Deutsche Bundestag ist nach der gewaltengegliederten Funktionenordnung des Grundgesetzes unter anderem zur Kontrolle speziell der Bundesregierung berufen, um etwaiges Fehlverhalten aufzudecken und politische Verantwortung einzufordern, daneben auch um zur allgemeinen politischen Auseinandersetzung beizutragen. Insbesondere zum Zwecke der hierzu gebotenen Sachverhaltsaufklärung steht ihm das Instrument des parlamentarischen Untersuchungsausschusses mit seinen besonderen Ermittlungsbefugnissen zur Verfügung (Art. 44 GG).“⁷⁵

⁷⁴ Vgl. *Glauben* (Fn. 7), § 1 PUAG, Rn. 1: „Der Untersuchungsausschuss ermittelt die Sachverhalte, das Plenum nimmt die politische Bewertung vor.“; *Waldhoff*, in: *Waldhoff/Gärditz*, PUAG, 2015, § 1 Rn. 4; *VerfG Bbg*, Beschl. vom 16. Okt. 2003, Az. VfGBbg 95/02, juris, Rn. 51; *BVerfG*, Beschl. vom 17. Juni 2009, Az. 2 BvE 3/07, juris, Rn. 111; *BayVerfGH*, Entscheidung vom 27. Juni 1977, Az. Vf. 31-IV-77, juris, Rn. 73.

⁷⁵ *Seiler*, *Der Untersuchungsausschuss an der Schnittstelle von Staatsinternum und -externum*, *AöR* 129 (2004), S. 378, 383.

Vor diesem Hintergrund fragt sich, ob der Auftrag zur Sachverhaltsaufklärung an einen Untersuchungsausschuss auch Aspekte beinhalten darf, die sich auf Fragen der Rechtmäßigkeit von Normanwendungen, der inhaltlichen oder gar politischen Wertung oder des schlichten Sammelns von Daten beziehen.

Inhalt und Reichweite der durch „Sachverhaltsaufklärung“ erfolgenden Zuarbeit an das Plenum sind nicht nur begrifflich (siehe vorstehend), sondern auch funktional zu bestimmen. Zwar mag die insbesondere beim Abfassen gerichtlicher Entscheidungen vorgenommene Unterscheidung in „Tatbestand“ und „Entscheidungsgründe“ für eine (scharfe) Trennung zwischen Tatsachen und rechtlichen Wertungen sprechen. Dies kann für den vorliegenden Sachzusammenhang aber nicht den Ausschlag geben. Denn zum einen könnte – bei einem weitergehenden Begriffsverständnis – auch die Frage, ob ein Sachverhalt die Voraussetzungen einer Norm erfüllt hat, ggf. noch als eine Art tatsächliche Frage eingeordnet werden. Zum anderen kann die politische Kontrollfunktion eines Parlaments es auch erforderlich machen aufzuklären, ob bestimmte tatsächliche Handlungen normkonform erfolgten oder sich die Exekutive über gesetzlich bestehende Grenzen hinweggesetzt hat. Sodann ist zu beachten, dass es auch Aufgabe eines Untersuchungsausschusses ist, dem Landtag Bericht zu erstatten (vgl. § 1 UAG) und hierdurch dessen im Anschluss erfolgende umfassende politische Bewertung vorzubereiten, was die Aufklärung auch rechtlicher Fragestellungen erforderlich machen kann. Dementsprechend wird es für zulässig erachtet, Untersuchungsausschüsse auch mit *Rechtmäßigkeitskontrollen* zu beauftragen.⁷⁶

Hiermit korrespondierend fährt *Seiler* mit seiner vorstehend zitierten Betrachtung wie folgt fort:

„Der Untersuchungsausschuss ist des weiteren Organteil des Bundestages, der sich seiner bedienen kann, um seine eigenen Entscheidungen und Stellungnahmen durch Sachverhaltsermittlungen vorzubereiten. Indem der Untersuchungsausschuss darauf verpflichtet wird, Beweise zu erheben (Art. 44 Abs. 1 GG) und dem Bundestag abschließend über den Gang des Verfahrens, die ermittelten Einzeltatsachen und ihr Gesamtergebnis zu berichten (§ 33 Untersuchungsausschussgesetz), wird er dem Grundsatz nach auf Ermittlungen tatsächlicher Art beschränkt, wobei die Auswahl und die Darstellung der erheblichen Fakten wie

⁷⁶ Vgl. *Masing*, *Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte*, 1998, S. 232 ff.; BayVerfGH, Entscheidung vom 19. April 1994, Az. Vf. 71-IVa-93, juris, Rn. 663; BayVerfGH, Entscheidung vom 27. Nov. 1985, Az. Vf. 67-IV/85, NVwZ 1986 S. 822, 825; VerfGH RhPf, Urt. vom 11. Okt. 2010, Az. VGH O 24/10, juris, Rn. 39.

auch die Würdigung der erhobenen Beweise nie ohne begleitende wertende Elemente auskommen können. Seine Aufgabe liegt also nicht in einer vollständigen politischen Bewertung des Untersuchungsgegenstandes, erst recht nicht darin, etwaige Konsequenzen zu ziehen, was dem Parlament in seiner Gesamtheit vorbehalten bleibt. Der Untersuchungsausschuss übernimmt vielmehr, auch wenn er in der Verfassung eigens genannt und mit dem Plenum nicht zur Verfügung stehenden Befugnissen ausgestattet wird, keine eigenständige, sondern eine vom Organganzen abgeleitete und ihm dienende Funktion im Gesamtgefüge der Verfassung.“⁷⁷

Dem vergleichbar gibt *Brocker* für die Praxis an, dass Untersuchungsausschüsse regelmäßig auch eine Bewertung des Sachverhalts vornehmen.⁷⁸ Ein Zwang zur Bewertung des ermittelten Sachverhalts besteht allerdings nicht.⁷⁹ Auch für *Glauben* steht die Zulässigkeit einer Gesetzmäßigkeitskontrolle durch einen Untersuchungsausschuss außer Frage:

„Schließlich ist das Parlament gegenüber der Exekutive auch zu einer Gesetzmäßigkeitskontrolle befugt. Eine allein auf die gerichtliche Kontrolle beschränkte Gesetzmäßigkeitsprüfung griffe zu kurz und wäre lückenhaft. Denn eine sich auf den subjektiven Rechtsschutz beschränkende Kontrolle griffe nur, wenn sich auch bei jeder Rechtsverletzung natürliche oder juristische Personen fänden, die in subjektiven Rechten verletzt und auch bereit sind, gegen die Rechtsverletzung gerichtlich vorzugehen. Dies dürfte kaum der Fall sein.“⁸⁰

Noch weitergehend wird in der juristischen Literatur mit Blick auf die durch das Parlament wahrzunehmende *politische Kontrolle* teilweise vertreten, dass Untersuchungsausschüsse auch insoweit mit der Aufklärung⁸¹ betraut werden dürfen,⁸² so dass sich hieraus – ohne dass es vorliegend darauf ankäme – noch weitergehende Bewertungsspielräume ergeben.

Hinzuweisen ist schließlich darauf, dass die durch den Landtag Brandenburg eingesetzten Untersuchungsausschüsse das Ergebnis der Untersuchung wiederzugeben haben und berechtigt sind, Empfehlungen abzugeben (§ 28 Abs. 2 Satz 3 und 4 UAG).⁸³

⁷⁷ *Seiler* (Fn. 75), S. 383 f.

⁷⁸ Vgl. *Brocker*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 1. Aufl. 2016, § 31 Rn. 72.

⁷⁹ Vgl. *Brocker* (Fn. 78), § 31 Rn. 72, § 27 Rn. 22.

⁸⁰ *Glauben* (Fn. 7), Kapitel 5 Rn. 9 m.w.N. Vgl. auch *Glauben* (Fn. 56), Art. 44 Rn. 43.

⁸¹ Vgl. insoweit bzgl. des öffentlichen Interesses auch § 1 UAG: „... hat ein Untersuchungsausschuss die Aufgabe, Sachverhalte, deren Aufklärung im öffentlichen Interesse liegt, zu untersuchen ...“

⁸² *Masing* (Fn. 76), S. 234 ff., 313 ff.; *Glauben* (Fn. 7), Kapitel 5 Rn. 42.

⁸³ Zum Bewertungsteil vgl. nur *Heyer*, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, 1. Aufl. 2015, § 33 Rn. 33 f., 38, 41.

Aus den dargestellten Gesichtspunkten, die in ihrer Gesamtheit den Rahmen aufzeigen, innerhalb dessen Untersuchungsausschüsse zur Aufklärung von Sachverhalten befugt (und verpflichtet) sind, ergibt sich schließlich, dass ein Untersuchungsauftrag auch darauf gerichtet sein kann, Daten zu sammeln und zusammenzustellen. Insbesondere ist ein solcher (Teil-)Auftrag für einen Untersuchungsausschuss auch nicht „zu geringwertig“, da allein das Parlament bestimmt, auf welche Weise es erforderliche Entscheidungsgrundlagen einholt.⁸⁴ Ob dies insgesamt auch dann zu gelten hat, wenn der Untersuchungsauftrag bspw. ausschließlich auf eine schlichte Zusammenstellung von frei zugänglichen, unproblematisch ermittelbaren Daten gerichtet ist, bedarf angesichts des Einsetzungsantrags vorliegend keiner Betrachtung.⁸⁵

2. Zu den im Gutachtenauftrag zu 2. gestellten Fragen

Auf Grundlage der dargestellten kompetentiellen Grenzen der Untersuchungsausschüsse sind die im Gutachtenauftrag an den Parlamentarischen Beratungsdienst zu 2. gestellten Fragen wie folgt zu beantworten:

a) Wahrung des Aufgabenkreises der Justiz und des Landesdatenschutzbeauftragten

Der Gutachtenauftrag an den Parlamentarischen Beratungsdienst wirft zu 2. a) unter Bezugnahme auf A. III. des Einsetzungsantrags und Rn. 78 f. des Urteils des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt (LVerfG LSA) vom 8. Dezember 2020 – LVG 34/19 – die Frage auf, ob der Einsetzungsantrag insoweit gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung verstößt, als dass „die im Zusammenhang mit der SARS-CoV-2/Covid-19-Pandemie umgesetzten Eingriffe“ auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu überprüfen“ sind.

Der Einsetzungsantrag bestimmt als Untersuchungsgegenstand zu A. III.:

„Der Untersuchungsausschuss soll umfassend untersuchen, ob die im Zusammenhang mit der SARS-CoV-2/Covid-19-Pandemie umgesetzten Eingriffe der

⁸⁴ Vgl. *Masing* (Fn. 76), S. 124 f., 156 ff., 208 f.

⁸⁵ Insoweit könnte an eine Art „Offenkundigkeitsgrenze“ (Bagatellgrenze) gedacht werden. Eine solche schliesse die Befassung von Untersuchungsausschüssen mit Datenerhebungen zwar nicht strukturell aus, unterhalb dieser Grenze könnte jedoch das öffentliche Interesse (zu diesem siehe oben, B. I. 1.) aus Gründen der Offenkundigkeit zu verneinen sein (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 27. Nov. 1985, Az. Vf. 67-IV/85, NVwZ 1986 S. 822, 825; *Glauben* [Fn. 7], Kapitel 5 Rn. 22). *Masing* (Fn. 76), S. 208 f., lehnt eine solche Begrenzung wohl ab.

Landesregierung in die Freiheit der Bürger mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und sämtlichen verfassungsrechtlichen Regelungen zum Schutz von individuellen oder kollektiven Rechtsgütern und gesetzlichen Regelungen in Einklang standen.“

Das Urteil des LVerfG LSA führt in den Rn. 78 f. aus:

„Auch mit dem Untersuchungsauftrag zu I.) würde der Untersuchungsausschuss nicht mehr unter Wahrung der Gewaltenteilung agieren. Durch diese Untersuchung würde nicht nur in den Kernbereich der Exekutive, sondern auch in den der Judikative eingegriffen.“

Soweit rechtswidrig personenbezogene Daten gesammelt, erfasst und veröffentlicht werden, fällt dies zunächst in die Zuständigkeit des Landesdatenschutzbeauftragten. Gegebenenfalls hat sodann die Judikative die Rechtswidrigkeit der Datensammlungen zu prüfen. Solche Ermittlungen fallen nicht in die Zuständigkeit des Parlaments.“⁸⁶

Der Gutachtenauftrag an den Parlamentarischen Beratungsdienst gibt unter Verweis auf die aus dem Urteil des LVerfG LSA zitierte Passage somit letztlich eine Prüfung mit Blick auf die Gewährleistung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung und der Unabhängigkeit der Justiz vor. Allerdings wird der Untersuchungsausschuss durch das in A. III. beschriebene Aufgabenfeld nur mit einer Recht- und Verfassungsmäßigkeitsprüfung der näher bezeichneten Maßnahmen der Landesregierung beauftragt. Nur diese Maßnahmen sollen untersucht werden. Anders als in dem vom LVerfG LSA entschiedenen Fall, in dem der Untersuchungsausschuss selbständig „linksextremistische Strukturen und deren Verbindung zu Parteien, Gewerkschaften und anderen gesellschaftlichen Akteuren“ feststellen, hierzu Daten sammeln und die gesammelten Daten auswerten bzw. die Rechtmäßigkeit der durch Dritte erfolgten Datensammlungen beurteilen sollte,⁸⁷ soll der Untersuchungsausschuss nicht eigenständig Aufgaben übernehmen, die in den originären Kompetenzbereich von Landesbehörden, Landesbeauftragten oder der Justiz fallen. Es ist ferner auch nicht ersichtlich, dass in laufende Verfahren der Exekutive oder der Gerichte eingegriffen oder auf behördliche oder gerichtliche Verfahren Einfluss genommen werden soll.

⁸⁶ LVerfG LSA, Urt. vom 8. Dez. 2020, Az. LVG 34/19, juris, Rn. 78 f. Der Untersuchungsauftrag zu I. lautete wie folgt: Der Ausschuss soll untersuchen, „in welchem Maße linksextremistische Strukturen rechtswidrig personenbezogene Daten (auch von Personen, die keine Personen des öffentlichen Lebens darstellen) zur Vorbereitung von linksextremistischen Straftaten gesammelt, erfasst und veröffentlicht haben; dabei ist auch zu untersuchen, ob und inwieweit die Verfassungsschutzbehörde des Landes Sachsen-Anhalt auf entsprechende Veröffentlichungen zurückgegriffen hat ...“ (juris, Rn. 3).

⁸⁷ LVerfG LSA, Urt. vom 8. Dez. 2020, Az. LVG 34/19, juris, Rn. 75 f., 79.

Eine solche Rechtskontrolle ist nach den vorstehend zu III. 1. c) dargelegten Maßstäben nicht zu beanstanden.

b) Datensammlung als Teil des Untersuchungsauftrags

Die im Gutachtenauftrag zu 2. b) zum Gegenstand der Prüfung durch den Parlamentarischen Beratungsdienst gemachte Verfassungsmäßigkeit der Erstellung einer „Datensammlung nach bestimmten Kriterien“ ist unter Verweis auf die obigen Ausführungen zur Zulässigkeit von Datensammlungen durch Untersuchungsausschüsse (III. 1. c)) – insbesondere auf die sich aus dem öffentlichen Interesse ergebenden Grenzen – zu bejahen.

Die weitergehend einbezogene Erforderlichkeit „eines Bezugs zu einem bestimmten Aufklärungsinteresse“ zeigt mit Blick auf die in Bezug genommenen Punkte im Einsetzungsantrag („A. IV. bis A. VI., verschiedene Fragen zu B. IV.“) keine weitergehenden Fragestellungen auf, da in dem Einsetzungsantrag der inhaltliche Zusammenhang zwischen der aufgegebenen Datenerhebung und der mit Blick darauf vorzunehmenden Beurteilung weiterer Fragestellungen gewahrt wird. Unabhängig davon müssen sich Sachverhaltsaufklärung und Beweiserhebung stets innerhalb des Untersuchungsauftrags halten.

Soweit sich die Frage schließlich auf die Vorgabe „bestimmter Kriterien“ bezieht, wird hierdurch wohl auf die Vorgabe der Struktur der Datenerfassung in A. IV. Abs. 1 („Die Datengrundlage soll ...“) Bezug genommen. Zu dieser Vorgabe ist mit Bezug auf das Verfahren des Untersuchungsausschusses ergänzend darauf hinzuweisen, dass die Vorgabe eines Schemas zur Erfassung, Ordnung und Darstellung der erhobenen Daten nicht vom Recht der qualifizierten Minderheit auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses umfasst ist (vgl. hierzu unten IV. 4. a) bb)).

c) Wahrung des Kernbereichs der Exekutive

Der Gutachtenauftrag an den Parlamentarischen Beratungsdienst stellt zu 2. c) Folgendes zur Beantwortung:

„Greift der Auftrag, Datensammlungen nach bestimmten Kriterien zu erstellen (A. IV.) in den Kernbereich der Exekutive ein, wenn er nicht anders zu erfüllen ist als durch eine Umordnung des vorhandenen Aktenbestandes der Landesregierung?“

Ein Eingriff in den Kernbereich der Exekutive ist nicht zu befürchten, da zur Bearbeitung dieses Aufgabenfelds eine „Umordnung des vorhandenen Aktenbestandes der Landesregierung“ weder aufgegeben noch der Sache nach eingefordert wird. Die Erfassung der näher bezeichneten Daten obliegt dem Untersuchungsausschuss (und nicht der Landesregierung), der dabei die vorgegebene Strukturierung einhalten soll. Selbst wenn der Aktenbestand der Landesregierung nach anderen Kriterien geordnet ist, könnte durch einen entsprechend strukturierten Fundstellennachweis eine inhaltliche Zuordnung erfolgen, ohne in die durch die Landesregierung vorgenommene Ordnungsstruktur einzugreifen.

Überdies wäre sehr fraglich, ob sich eine Pflicht der Landesregierung, die Akten umfassend in neu geordneter Art und Weise vorzulegen, aus Art. 72 Abs. 3 Satz 7 LV herleiten ließe.⁸⁸ Im Regelfall sollte dies abzulehnen sein.

d) Wahrung der Zuständigkeiten des Bundes und der Europäischen Union

Der Gutachtenauftrag an den Parlamentarischen Beratungsdienst stellt zu 2. d) mögliche Eingriffe der unter B. I. des Einsetzungsantrags genannten Fragen in die Zuständigkeiten des Bundes und der EU zur Prüfung.

B. I. des Einsetzungsantrags lautet wie folgt:

„I. Impfstrategie, Impfwirkungen, Impfnebenwirkungen, Impfwerbung

1. Welche konkreten Daten, Informationen, Hinweise und Erkenntnisse zur Wirksamkeit und Sicherheit der in Brandenburg angewendeten Impfstoffe gegen SARS-CoV-2 und seine Varianten lagen der Landesregierung wann vor, insbesondere zu den verschiedenen Altersgruppen in der Bevölkerung (Säuglinge und Kleinkinder, Kinder und Jugendliche, Erwachsene bis 30, ab 30 bis 50, ab 50 bis 70, über 70) und relevant Vorerkrankten (in den Zeitabschnitten 1, 2 und 3)?

2. Welche Anstrengungen hat die Landesregierung unternommen, angesichts der nur bedingt zugelassenen Impfstoffe die Qualität der ihr vorliegenden Daten zur Wirksamkeit und Sicherheit der Impfstoffe zu verbessern?

3. Welche Nebenwirkungen, Wirkungen, Wirkungsnachweise der Impfstoffe, welche Daten zur Dauer des Impfschutzes und der Nachweisbarkeit der nach der

⁸⁸ Allerdings trifft die Regierung eine konstruktive Mitwirkungspflicht, so dass immerhin ein „Anspruch auf sachliche Vorsortierung“ bestehen soll, vgl. *Gärditz* (Fn. 49), § 18 Rn. 22; *Glauben* (Fn. 7), § 18 PUAG Rn. 4.

Impfung gebildeten Antikörper, welche Daten zur Unverträglichkeit der Impfstoffe oder von Teilen der Impfstoffe wurden im Land Brandenburg erfasst?

4. Welche und wie viele Impfschäden und wie viele Impftote gab es in der brandenburgischen Bevölkerung?

5. Welche Erkenntnisse gab es zum Impfkorrelat?

6. Welche Informationen hatte die Landesregierung aufgrund der behördlichen Meldewege über Impfnebenwirkungen?

7. Wie erfolgte die Organisation und Durchführung der Impfungen (mit welcher Impfstrategie sowie etwaiger ‚Impfwerbung‘)?

8. Wie gingen die Landesregierung und die ihr unterstellten Behörden mit Fragen zur und Kritik an der Wirksamkeit und Sicherheit der Impfstoffe sowie mit Warnungen vor ungewöhnlich vielen Nebenwirkungen um?

9. Warum und durch wen wurde entschieden, ab Mai 2022 in den Corona-Lagebildern Covid-Fälle und -Hospitalisierungen nicht mehr in Abhängigkeit vom Impfstatus darzustellen?

10. Was hat die Landesregierung unternommen, um die Verbreitung und die Dauer der durch Infektionen induzierten natürlichen Immunität zu bestimmen?

11. Gab es nach Wissen der Landesregierung Entwicklungen und Erkenntnisse außerhalb von Brandenburg zu den Fragen 1 bis 10, die entweder zu einem Widerspruch, einer Berücksichtigung oder zumindest einer Überprüfung führten (in den Zeitabschnitten 1, 2 und 3)?“

Mit Ausnahme der Fragen 5, 7 und 9 knüpfen alle Fragen an das Tun oder Unterlassen der Landesregierung an (Fragen 1, 2, 6, 8, 10 und 11)⁸⁹ oder haben das Land Brandenburg bzw. dessen Bevölkerung als Bezugspunkt (Fragen 3 und 4). Daher ist der Untersuchungsausschuss insoweit weder mit der Kontrolle von Stellen des Bundes noch mit der Kontrolle von Stellen der EU beauftragt.

In Frage 5 wird hingegen nicht konkretisiert, mit Bezug auf wen oder welche Stelle das Vorliegen von Erkenntnissen „zum Impfkorrelat“ untersucht werden soll. Da jedoch weder der Bund noch die EU innerhalb des Fragenkomplexes B. I. in Bezug genommen werden und auch die weitergehenden Vorgaben im Einsetzungsantrag zu A. weder auf den Bund noch auf die EU verweisen, ist bei interessengerechter Auslegung des Einsetzungsantrags ein Ausgreifen in außerhalb des Landes liegende Kompetenzbereiche nicht erkennbar. Bereits

⁸⁹ Die Frage 8 bezieht sich zusätzlich auf „die ihr unterstellten Behörden“.

der im Einsetzungsantrag beabsichtigte Name des Untersuchungsausschusses lautet auf die „Untersuchung der Krisenpolitik der Landesregierung“. Nach allem ist daher davon auszugehen, dass Bezugspunkt auch der Frage 5 die Landesregierung ist, was klarstellend ergänzt werden könnte.

Vorstehendem vergleichbar fehlt in den Fragen 7 und 9 der Landesbezug. Auch insoweit drängt sich jedoch nach keiner Betrachtungsweise auf, dass die Verhältnisse im Bund oder in der EU untersucht werden sollen. Dies ergibt sich – wie bereits vorstehend – auch insoweit aus einem Abgleich mit dem Einsetzungsantrag zu A. und dem Fragenkomplex B. I. Auch hier könnte der Landesbezug („in Brandenburg“) klarstellend ergänzt werden.

IV. Bestimmtheit des Einsetzungsantrags, Vorgaben für das Verfahren

1. Verfassungsrechtliche und gesetzliche Vorgaben zur Bestimmtheit

Der Untersuchungsauftrag ist in einem Beschluss festzulegen (Art. 72 Abs. 1 Satz 2 Hs. 1 LV). Hierbei gilt das Erfordernis der Bestimmtheit, das sich bereits aus der (Landes-)Verfassung ergibt und sich ebenso auf den dem Einsetzungsbeschluss vorgelagerten Einsetzungsantrag bezieht. Insoweit kann für die Landesebene auf die Ausführungen des BVerfG zur verfassungsrechtlichen Ableitung des Bestimmtheitsgebots auf Bundesebene sinngemäß verwiesen werden:

„Das Erfordernis hinreichender Bestimmtheit des Untersuchungsauftrages, der durch den Einsetzungsbeschluss des Bundestages festzulegen ist und nur durch einen weiteren Beschluss des Bundestages abgeändert werden darf ... , folgt aus dem Sinn und Zweck des parlamentarischen Untersuchungsrechts, aus dem Rechtsstaats- und dem Gewaltenteilungsprinzip sowie aus der Stellung des Untersuchungsausschusses als Hilfsorgan des Bundestages. Dieser hat als Herr des Untersuchungsverfahrens dessen Rahmen selbst abzustecken und darf diese Aufgabe nicht auf den Ausschuss delegieren. Die deutliche Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes dient dem Schutz einsetzungsberechtigter Parlamentsminderheiten ... und dem Schutz der Untersuchungsbedingten – der Bundesregierung wie auch Dritter –, denen gegenüber das Untersuchungsrecht Eingriffs- und Zwangsbefugnisse verleiht; zudem hat sie Bedeutung für die Reichweite der von Behörden und Gerichten zu leistenden Amtshilfe.“⁹⁰

Das Bestimmtheitsgebot ergibt sich überdies aus § 3 Abs. 1 UAG:

⁹⁰ BVerfG, Beschl. vom 17. Juni 2009, Az. 2 BvE 3/07, juris, Rn. 117 m.w.N. Vgl. auch *Glauben* (Fn. 56), Art. 44 Rn. 73, 78 f.

„Im Antrag und im Einsetzungsbeschluss muss der Untersuchungsauftrag hinreichend bestimmt sein.“

Die Wahrung des Bestimmtheitsgrundsatzes ist insbesondere mit Blick auf die Zulässigkeit einer Beweiserhebung von großer Bedeutung, da sich eine Beweiserhebung ihrerseits an ihrer Zweckdienlichkeit für die Ermittlung des – insgesamt verfassungsgemäßen – Untersuchungsauftrags messen lassen muss.⁹¹

Die konkreten aus dem Bestimmtheitsgebot folgenden Anforderungen an einen Einsetzungsantrag und -beschluss lassen sich abstrakt allenfalls im Ansatz darstellen, sie sind vielmehr mit Blick auf den Untersuchungsauftrag einzelfallbezogen zu gewinnen.⁹² Insoweit besteht Einigkeit, dass an den Grad der Bestimmtheit keine überzogenen Anforderungen gestellt werden dürfen.⁹³ Wesentlicher Gesichtspunkt ist dabei, dass bei der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses häufig nur begrenzte Kenntnisse über die für den Untersuchungsauftrag relevanten Tatsachen bestehen und daher Spielräume verbleiben müssen, im Sinne des Untersuchungsauftrags Relevantes ermitteln zu können, auch wenn sich ein Einsetzungsbeschluss rückblickend als weitgehend erweist.⁹⁴ So ist es etwa zulässig, einen Untersuchungsausschuss mit einer „Rundumaufklärung“ zu beauftragen, bei der vorrangiges Ziel ist, „Licht ins Dunkel“ zu bringen.⁹⁵ Auf der anderen Seite dürfen die mit Blick auf den Untersuchungsauftrag zu stellenden Anforderungen an die Bestimmtheit keine Blankett-Ermächtigung für den Ausschuss sein, da das Untersuchungsrecht dem Landtag zusteht und dieser die aufzuklärenden Fragestellungen vorgeben muss.⁹⁶ Einzelfallbezogene Abgrenzungen sind (nicht immer trennscharf) im Grundsatz mit Blick darauf vorzunehmen, dass einem Untersuchungsausschuss zwar einerseits kein Ermessenspielraum verbleiben

⁹¹ Vgl. BVerfG, Beschl. vom 1. Okt. 1987, Az. 2 BvR 1178/86, 2 BvR 1179/86, 2 BvR 1191, 86, juris, Rn. 96; BVerfG, Beschl. vom 17. Juni 2009, Az. 2 BvE 3/07, juris, Rn. 107, 118.

⁹² Vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 19. April 1994, Az. Vf. 71-IVa-93, juris, Rn. 660; Abgeordnetenhaus Berlin (Fn. 25), S. 4.

⁹³ Vgl. Abgeordnetenhaus Berlin (Fn. 25), S. 4; StGH BW, Urt. vom 16. April 1977, Az. GR 2/76, NJW 1977, S. 1872, 1874.

⁹⁴ Vgl. *Glauben* (Fn. 7), Kapitel 6 Rn. 8.; *Peters* (Fn. 16), Rn. 108 m.w.N.; VerfGH Sachsen, Urt. vom 29. Aug. 2008, Az. Vf. 154-I-07, juris, Rn. 166; StGH BW, Urt. vom 16. April 1977, Az. GR 2/76, NJW 1977, S. 1872, 1874.

⁹⁵ Vgl. insoweit zur Zulässigkeit von Beweisanträgen VerfG Bbg, Beschl. vom 16. Oktober 2003, Az. VfGBbg 95/02, juris, Rn. 50 f.; BVerfG, Beschl. vom 17. Juni 2009, Az. 2 BvE 3/07, juris, Rn. 111.

⁹⁶ Vgl. *Klein/Schwarz* (Fn. 7), Art. 44 Rn. 64, 86; *Glauben* (Fn. 7), § 1 PUAG Rn. 20; *Waldhoff* (Fn. 74), § 1 Rn. 11; *Peters* (Fn. 16), Rn. 11; BVerfG, Beschl. vom 17. Juni 2009, Az. 2 BvE 3/07, juris, Rn. 106 m.w.N.; StGH Hessen, Urt. vom 24. Nov. 1966, Az. P.St. 414, juris, Rn. 101 ff.; BayVerfGH, Entscheidung vom 19. April 1994, Az. Vf. 71-IVa-93, juris, Rn. 657.

darf (vgl. auch § 3 Abs. 2 UAG⁹⁷), den Umfang des Untersuchungsgegenstands selbst zu bestimmen, er aber andererseits zur Auslegung des – hierfür hinreichend konkret zu fassenden – Untersuchungsauftrags befugt ist.⁹⁸ „Im Ergebnis muss der Antrag bzw. der spätere Einsetzungsbeschluss so gefasst sein, dass sich für die Arbeit des Untersuchungsausschusses ein klares Arbeitsprogramm ergibt.“⁹⁹

2. Zur formalen und inhaltlichen Gestaltung des Einsetzungsantrags

Misst man den Einsetzungsantrag an den dargelegten Maßstäben, so ist auf die folgenden Punkte hinzuweisen:

a) Untergliederung nach A. und B.

Der Einsetzungsantrag untergliedert nach A. (Untersuchungsgegenstand) und B. (Einzelfragen). Nach dem Einleitungssatz zu A. sollen nachfolgend einzelne „Aufgabenfelder“ beschrieben werden.¹⁰⁰ Insoweit könnte beabsichtigt sein, zu A. I. bis A. VII. die unterschiedlichen Teilbereiche des Untersuchungsauftrags generell vorab zu bestimmen. Die einzelnen Vorgaben dürften wohl aber – nicht einheitlich – teilweise die Tätigkeit des Untersuchungsausschusses vorstrukturieren¹⁰¹, teilweise einzelne Themenkomplexe eher allgemein¹⁰² und teilweise andere Themenkomplexe eher konkret¹⁰³ vorgeben. Je konkreter einzelne Aufgabenfelder gefasst sind, desto mehr gehen sie über eine grundsätzliche Beschreibung des Untersuchungsauftrags hinaus und bestimmen bereits Einzelfragen der Sachaufklärung.

⁹⁷ § 3 Abs. 2 UAG: „Der Untersuchungsausschuss ist an den ihm erteilten Auftrag gebunden und zu seiner Änderung nicht berechtigt.“

⁹⁸ Vgl. *Glauben* (Fn. 7), § 1 PUAG Rn. 20; *Glauben* (Fn. 56), Art. 44 Rn. 79; Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 18. Juni 2018, Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, Az. WD 3 - 3000 - 198/18, S. 7, hier abzurufen:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/568164/5c1f404de7bebc5a596c99feac78e9e3/WD-3-198-18-pdf-data.pdf>.

Vgl. ferner BVerfG, Beschl. vom 17. Juni 2009, Az. 2 BvE 3/07, juris, Rn. 118; VerfGH Sachsen, Urte. vom 29. Aug. 2008, Az. Vf. 154-I-07, juris, Rn. 167.

⁹⁹ Deutscher Bundestag (Fn. 98), S. 7 unter Hinweis auf VerfGH Sachsen, Urte. vom 29. Aug. 2008, Az. Vf. 154-I-07, juris, Rn. 164.

¹⁰⁰ „Das Aufgabenfeld des Untersuchungsausschusses soll Folgendes umfassen:“

¹⁰¹ Bspw. Benennung der zu unterscheidenden Zeiträume in A. I. Abs. 1 und der Struktur der Datenerfassung in A. IV. Abs. 1.

¹⁰² Bspw. A. III.

¹⁰³ Bspw. A. II.

Die zu B. formulierten Fragen konkretisieren teilweise die allgemeinen Vorgaben von A., gehen aber auch darüber hinaus und lassen eine mit den Aufgabenfeldern zu A. korrespondierende Gliederung vermissen.¹⁰⁴ Nicht jedes Aufgabenfeld zu A. wird durch einen Fragenkomplex zu B. ausgestaltet. Wenn auch diese gedoppelte Struktur teilweise die Lesbarkeit und die Zuordnung einzelner Gesichtspunkte erschwert, dürfte allein hierdurch die Grenze zur fehlenden Bestimmtheit nicht überschritten sein. Der Einsetzungsantrag ist bei einer Gesamtschau von A. und B. (noch) auslegungsfähig.

b) „Insbesondere“ Fragen zu B.

Der Überschrift von B. folgend, sind „insbesondere“ die dort gestellten 51 Fragen zu beantworten. Hiernach könnten durch den Untersuchungsausschuss weitere Fragen formuliert werden, was gegen das Bestimmtheitsgebot verstoßen könnte, da weitergehende Eingrenzungen nicht getroffen werden.

So hat der StGH BW in einem vergleichbaren Fall wie folgt geurteilt:

„Bereits aus den zu den einzelnen Fragekomplexen genannten Gründen war also der ablehnende Beschluss des Antragsgegners vom 14.12.2006 nicht zu beanstanden. Es bedarf deshalb keiner Entscheidung, ob es mit dem Gebot der hinreichenden Bestimmtheit eines Einsetzungsantrags vereinbar war, in den Einleitungssätzen der drei Fragenkomplexe zunächst das jeweilige Themengebiet nur allgemein zu umreißen und hieran ‚insbesondere‘ einzelne Fragen anzuschließen. Bedenken können deshalb bestehen, weil das Wort ‚insbesondere‘ darauf zu verweisen scheint, dass die nachfolgenden Fragen lediglich als Beispiele und nicht abschließend zu verstehen sind. Den Anforderungen hinsichtlich der Bestimmtheit der Fragen würde allerdings dann Rechnung getragen, wenn entgegen diesem Verständnis des Wortes ‚insbesondere‘ die konkret aufgeführten Fragen eine abschließende Beschreibung des Untersuchungsgegenstands sein sollten.“¹⁰⁵

Es ist daher zu erwägen, ob der Bestimmtheitsgrundsatz es erfordert, dass die zu B. formulierten Fragen als abschließend zu verstehen und allein zu beantworten sind. Andernfalls könnte es im Belieben des Untersuchungsausschusses liegen, weitere Einzelfragen aufzuwerfen. Etwas weitergehend – und wohl ebenfalls dem Bestimmtheitsgrundsatz genügend – könnten weitere Fragen dann als zulässig erachtet werden, wenn sich diese Fragen be-

¹⁰⁴ Während A. die Unterpunkte I. bis VII. umfasst, enthält B. nur die Unterpunkte I. bis IV.

¹⁰⁵ StGH BW, Urt. vom 26. Juli 2007, Az. GR 2/07, juris, Rn. 129.

reits aus A. ergeben oder jedenfalls an die dort genannten Aufgabenfelder unmittelbar anknüpfen.¹⁰⁶ Denn der Einsetzungsantrag stellt sich als Einheit dar und ist so auszulegen¹⁰⁷. Daher können die Inhalte der zu A. genannten Aufgabenfelder zur Auslegung der zu B. formulierten Fragen und umgekehrt herangezogen werden.

3. Zu den im Gutachtenauftrag zu 3. gestellten Fragen

An den dargelegten Maßstäben der Bestimmtheit gemessen, sind die im Gutachtenauftrag an den Parlamentarischen Beratungsdienst zu 3. gestellten Fragen wie folgt zu beantworten:

a) Erkenntnisse aus früheren Pandemien

Der erste Spiegelstrich zu 3. im Gutachtenauftrag gibt die in Bezug genommenen Passagen des Einsetzungsantrags („A. I., A. II., B. IV. 27“) nicht ganz zutreffend wieder; ein Zusammenhang zwischen früheren Pandemien und der Bekämpfung des Coronavirus wird im Einsetzungsantrag nicht „behauptet“.

Vielmehr wird durch A. I. des Einsetzungsantrags ein Teil des Untersuchungsauftrags so bestimmt, dass das in Abs. 1 bezeichnete Handeln im Rahmen der Vorbereitung auf die Pandemie und deren Bekämpfung darauf untersucht werden soll, ob es geeignet, erforderlich und angemessen war. Dieses Aufgabenfeld wird durch Abs. 2 konkretisiert und ergänzend die Frage nach besseren Alternativen zum Regierungshandeln aufgeworfen.¹⁰⁸ Erst in den Ausführungen unter A. II. wird auf mögliche Lehren aus anderen Infektionslagen Bezug genommen und gefragt, „welche Maßnahmen aufgrund dessen für das Krisenmanagement im Land Brandenburg ergriffen wurden und ob sowie ggf. wie diese bei der Bekämpfung des

¹⁰⁶ Dies entspricht Aufbau und Formulierung des Einsetzungsbeschlusses LT Drs. 6/3993-B, vgl. dort Untergliederung zu „II. Untersuchungsgegenstand“ in „A. Das Aufgabenfeld soll konkret Folgendes umfassen ...“ und „B. Der Untersuchungsausschuss soll dazu insbesondere die folgenden Fragen beantworten. Jedes Mitglied kann im Untersuchungsausschuss im Rahmen der Geschäftsordnung des Ausschusses und des UAG weitere Fragen stellen, die unter den Untersuchungsgegenstand fallen oder an diesen unmittelbar anknüpfen.“

¹⁰⁷ Vgl. SächsVerfGH, Urt. vom 29. Aug. 2008, Az. Vf. 154-I-07, juris, Rn. 188 f.

¹⁰⁸ Zwar fehlt im 1. Absatz der Bezugspunkt, da die Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit von Maßnahmen stets nur mit Bezug auf den verfolgten Zweck beurteilt werden können. Dass es sich insoweit jedoch um die Bekämpfung der Pandemie handelt, ergibt sich diesen ergänzend aus dem 2. Absatz.

Coronavirus ... sowie der Erkrankung Covid-19 geholfen oder geschadet haben“. Diese Fragestellung wird letztlich unter B. IV. 27 erneut formuliert und ist – von sprachlichen Abweichungen abgesehen – mit A. II. gleichlautend.¹⁰⁹

Das so beschriebene (Teil-)Aufgabenfeld des Untersuchungsausschusses ist unter Bestimmtheitsgesichtspunkten – unbeschadet der inhaltlichen Doppelung – letztlich nicht zu beanstanden. Es wird eindeutig bezeichnet, auf welche Erkenntnisse („Lehren“) es aus welchen Infektionslagen ankommen soll und dass etwaige Erkenntnisse aus diesen darauf untersucht werden sollen, ob und ggf. wie sie das (weitergehend spezifizierte) Handeln der Landesregierung beeinflusst haben.

b) (Nicht-)Berücksichtigung von im Einzelfall relevanten Gesichtspunkten bei Entscheidungsprozessen

Dem zweiten Spiegelstrich zu 3. im Gutachtenauftrag folgend ist zu überprüfen, ob der Bestimmtheitsgrundsatz auch mit Blick auf die Frage gewahrt ist, „welche Informationen etc. Einfluss auf Handlungen der Landesregierung hatten und welche nicht“; insoweit werden A. VI. und die Fragen B. IV. 30 und B. IV. 32 des Einsetzungsantrags in Bezug genommen.

A. VI. des Einsetzungsantrags lautet:

„Der Untersuchungsausschuss soll umfassend aufklären, welche Teile der Informationen, Erkenntnisse, Hinweise und Daten aus den Punkten IV. und V. als Grundlage für die jeweilige Lagebewertung und die Entwicklungsprojektionen von der brandenburgischen Landesregierung, den Gesundheitsämtern, den kommunalen Trägern, den Krankenhäusern sowie den Ministerien und angeschlossenen Behörden genutzt wurden und somit in den Entscheidungsprozess über die zur Eindämmung geplanten Maßnahmen eingeflossen sind und welche Teile aus welchen Gründen keine Berücksichtigung fanden.“

Frage B. IV. 30 des Einsetzungsantrags lautet:

„Welche Daten, Informationen, Hinweise und Erkenntnisse wurden aus welchen Gründen von der Landesregierung nicht berücksichtigt?“

Frage B. IV. 32 des Einsetzungsantrags lautet:

¹⁰⁹ Soweit unter B. IV. 27. unspezifischer als in A. II. nach dem Einfluss der spezifizierten Lehren auf das „Pandemiegeschehen“ gefragt wird, sind die Ausführungen zu A. II. nach den dargestellten Auslegungsgrundsätzen im Rahmen von Frage B. IV. 27. mit heranzuziehen.

„Welche Prognosen, Modelle und Szenarien aufgrund welcher Quellen wurden zur Beurteilung der Lage und zur Abwägung der zu beschließenden bzw. beschlossenen Maßnahmen zugrunde gelegt und welche wurden aus welchen Gründen nicht berücksichtigt?“

Die in A. VI. in Bezug genommenen „Informationen, Erkenntnisse, Hinweise und Daten aus den Punkten IV. und V.“ sind zum einen „Informationen, Erkenntnisse, Hinweise und Daten zur Beurteilung des Gesundheitsrisikos durch das Coronavirus SARS-CoV-2 und seine Varianten“ (A. IV. Abs. 1 Satz 1) und zum anderen „Informationen, Erkenntnisse, Hinweise und Daten zur Beurteilung der Infektionslage“ (A. V. Satz 1). Mit Bezug auf diese fordert A. VI. die Untersuchung, welche Daten „genutzt wurden“ und welche „keine Berücksichtigung fanden“. Nach diesem Aufgabenfeld sollen die für die Beurteilung des Gesundheitsrisikos und der Infektionslage generell zur Verfügung stehenden Daten daraufhin untersucht werden, ob auf ihrer Grundlage Maßnahmen für geboten erachtet worden oder sie demgegenüber insoweit außer Betracht geblieben sind. Die insoweit als möglich in Betracht kommenden Daten werden in A. IV. Abs. 1 Satz 2 durch Beispiele illustriert.¹¹⁰ In A. V. fehlt es an solchen Beispielen. Insoweit dürfte allerdings nach dem Inhalt der anzustellenden Betrachtung von bestimmbar Daten ausgegangen werden können.¹¹¹ Die durch A. VI. aufgeworfene Frage der Berücksichtigung der Daten etc. für die Entscheidungsfindungen der Landesregierung begegnet daher keinen durchgreifenden, sich aus dem Bestimmtheitsgebot ergebenden Bedenken. Dies gilt letztlich auch für die Frage nach der Nichtberücksichtigung von Daten für die Entscheidungsfindungen der Landesregierung, wobei es insoweit nur um Informationen, Erkenntnisse, Hinweise und Daten gehen kann, die im Rahmen von Entscheidungsfindungen bekannt waren, die jedoch entweder – bspw. aus grundsätzlichen Erwägungen – gar keinen Eingang in die Betrachtungen gefunden haben oder die im Ergebnis nicht den Ausschlag für die Entscheidungsfindung gegeben haben.

Betrachtete man die mit A. VI. korrespondierende Frage B. IV. 30 isoliert, wäre sie in der Tat aus Gründen mangelnder Bestimmtheit als unzulässig zu rügen. Anderes ergibt sich aber durch eine konkretisierende Auslegung dieser Frage. Insoweit kann die Frage aufgrund

¹¹⁰ A. IV. Abs. 1 Satz 2: Infektiosität, Mortalität, Behandlungs- und Impfmöglichkeiten, Impfn Nebenwirkungen, Verlauf von Covid-19, weitere mit Covid-19 verbundene Gefahren wie Exazerbation, verspätete Diagnose oder Therapie anderer Erkrankungen.

¹¹¹ Bspw. R-Wert, Inzidenz pro 100.000 Einwohner, Modellierungen in die Zukunft, Auswirkungen einzelner Infektionsschutzmaßnahmen (etwa Masken, Handdesinfektion, Plexiglasscheiben) sowie die zu B. IV. 31 angeführten Erkenntnisse.

ihrer systematischen Stellung innerhalb von B. IV. auf die vorangegangene Frage 29 bezogen werden. Sie enthält die Negativbetrachtung zu der in Frage 29 angestellten Positivbetrachtung, was überdies dem Ansatz und der Formulierung in A. VI., die ebenfalls die Berücksichtigung und die Nichtberücksichtigung kombiniert erfassen, entspricht. Daher wäre eine Konkretisierung des Anknüpfungspunkts von Frage 30 – ggf. durch Zuordnung als Satz 2 zu Frage 29 – letztlich aus Klarstellungsgründen wünschenswert, aber es ist wegen der gebotenen und auch möglichen Gesamtauslegung des Einsetzungsantrags letztlich nicht von ihrer Unzulässigkeit mangels Bestimmtheit auszugehen.

Anders als vorstehend zu Frage B. IV. 30 ausgeführt, korrespondiert die im Rahmen des Gutachtauftrags ferner in Bezug genommene Frage B. IV. 32 nicht – jedenfalls nicht unmittelbar – mit dem zu A. VI. bezeichneten Aufgabenfeld. Denn in Frage B. IV. 32 geht es um die (Nicht-)Einbeziehung von Prognosen, Modellen und Szenarien, nicht um die (Nicht-)Einbeziehung von Informationen, Erkenntnissen, Hinweisen und Daten. Vielmehr besteht ein – wenn auch nur mittelbarer – Bezug zu den Aufgabenfeldern A. I. Abs. 2 und A. III. Denn die Fragen nach der Effektivität der Maßnahmen (A. I. Abs. 2) und der Verhältnismäßigkeit der Eingriffe (A. III.) berühren auch die in Frage B. IV. 32 aufgeworfenen Gesichtspunkte (Lagebeurteilung und Abwägung von Maßnahmen). Daher besteht ein hinreichender inhaltlicher Zusammenhang zu den dem Untersuchungsausschuss obliegenden Aufgabenfeldern; Widersprüchlichkeiten im Abgleich mit A. treten nicht auf. Allerdings ist auch hier wie bereits vorstehend zu A. VI. darauf hinzuweisen, dass sich die Frage nach der Nichtberücksichtigung für Entscheidungsfindungen nur auf solche Prognosen, Modelle und Szenarien beziehen kann, die im Rahmen der Entscheidungsfindungen überhaupt bekannt waren, dann jedoch entweder – bspw. aus grundsätzlichen Erwägungen – gar keinen Eingang in die Betrachtungen gefunden oder die im Ergebnis nicht den Ausschlag für die Entscheidungsfindung gegeben haben.

c) Fragen B. IV. 38 und B. IV. 39

Der dritte Spiegelstrich zu 3. im Gutachtauftrag erstreckt die Prüfung unter Bestimmtheitsgesichtspunkten auf die Fragen B. IV. 38 und B. IV. 39, allerdings ohne den Mangel der Bestimmtheit unter einem konkreten Aspekt zu rügen. Daher ist unter Bestimmtheitsgesichtspunkten die generelle Offenheit der beiden Fragen in den Blick zu nehmen.

Denn Frage B. IV. 38 des Einsetzungsantrags lautet:

„Welche Maßnahmen wurden aufgrund welcher Lage bzw. Lagebeurteilung durch die Landesregierung zur Bekämpfung der Coronapandemie und ihrer Auswirkungen wie und durch wen (federführend bzw. ressortverantwortlich) konzipiert, mit welchen konkreten Zielen, unter welchen zu betrachtenden, einzuhaltenden oder zu berücksichtigenden Bedingungen (in den Zeitabschnitten 0, 1, 2 und 3)?“

Und Frage B. IV. 39 des Einsetzungsantrags lautet:

„Aufgrund welcher Erkenntnisse wurden bei welcher Lage bzw. Lagebeurteilung die vorab konzipierten Maßnahmen durchgeführt?“

Beide Fragestellungen knüpfen an unterschiedliche Bezugspunkte an (Frage B. IV. 38: „Maßnahmen“, „Lage bzw. Lagebeurteilung“, „wie und durch wen“, „konkreten Zielen“, „zu betrachtenden, einzuhaltenden oder zu berücksichtigenden Bedingungen“; Frage B. IV. 39: „Erkenntnisse“, „Lage bzw. Lagebeurteilung“, „vorab konzipierten Maßnahmen“), die keine konkreten Vorgaben für die zu berücksichtigenden Tatsachen enthalten, sondern ihrerseits durch Sachaufklärung erst zu füllen sind. So ist bspw. mit Bezug auf Frage B. IV. 38 erst zu ermitteln, welche Maßnahmen durch die Landesregierung konzipiert worden sind, welche Lage bzw. Lagebeurteilung vorgelegen hat, und wie sich der innere Zusammenhang zwischen den einzelnen Maßnahmen und den einzelnen Lagen bzw. Lagebeurteilungen darstellt. Vergleichbare Überlegungen lassen sich zu den anderen Bezugspunkten der beiden Fragen anstellen.

Trotz dieser Offenheit der Fragen verstoßen sie nicht gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot. Denn es ist in Literatur und Rechtsprechung anerkannt, dass Untersuchungsausschüsse mit einer Rundumaufklärung von Sachverhalten beauftragt werden dürfen (s. o. IV. 1). Da bei eher unbekanntem Sachverhalten die für eine Beurteilung gemäß Untersuchungsauftrag maßgeblichen Bezugspunkte nicht immer klar auf der Hand liegen, ist es zulässig, diese durch den jeweiligen Untersuchungsausschuss erst ermitteln zu lassen. Insoweit ist der Bestimmtheitsgrundsatz mit Blick auf den Untersuchungsauftrag einzelfallbezogen anzuwenden, generelle Aussagen zu den Bestimmtheitsanforderungen sind demgegenüber nicht möglich (s. o. IV. 1.). An diesen Maßstäben gemessen genügen die in Bezug genommenen Fragen den verfassungsrechtlichen Anforderungen, da sie die zu ermittelnden Anknüpfungstatsachen den Umständen nach noch vertretbar allgemein beschreiben und die nach Ermittlung dieser Tatsachen gebotene Sachuntersuchung in einer durch die Fragen vorgegebenen Art und Weise durch den Untersuchungsausschuss zu leisten ist. Die konkreten Inhalte der Fragen werden auf diese Weise hinreichend bestimmbar.

d) Existenz besserer Alternativen zum Regierungshandeln

Dem vierten Spiegelstrich zu 3. im Gutachtenauftrag folgend ist unter dem Gesichtspunkt der „Bestimmtheit“ zu überprüfen, ob es sich „bei der Frage, ob es ‚bessere Alternativen zum Regierungshandeln gab‘, um einen untersuchungsfähigen ‚Sachverhalt‘ i.S.d. § 1 UAG oder um eine Bewertung“ handelt.

Hiermit wird offenbar auf A. I. Abs. 2 Satz 1 des Einsetzungsantrags Bezug genommen:

„Der Untersuchungsausschuss soll klären, ob und inwieweit das Handeln der brandenburgischen Landesregierung dazu beigetragen hat, die Verbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Indexvirus) und seiner Varianten sowie der Infektionskrankheit Covid-19 und deren negative Einwirkung auf die Gesundheit der brandenburgischen Bevölkerung zu minimieren, und ob es bessere Alternativen zum Regierungshandeln gab.“

Für den Parlamentarischen Beratungsdienst ist nicht erkennbar, dass sich unter Bestimmtheitsgesichtspunkten Bedenken gegen das so beschriebene Aufgabenfeld ergeben können. Insoweit ist auf die Ausführungen eingangs zur Bestimmtheit – insbesondere auf die Befugnis eines Untersuchungsausschusses zur Rundumaufklärung – Bezug zu nehmen. Überdies ist die Abgrenzung zwischen der (stets zulässigen) Ermittlung eines Sachverhalts durch einen Untersuchungsausschuss und einer (möglicherweise seine Kompetenzen überschreitenden) „Bewertung“ eines Sachverhalts keine Frage der Bestimmtheit. Unbeschadet dessen hat der im einleitenden Abschnitt des Gutachtenauftrags an den Parlamentarischen Beratungsdienst umfassend formulierte verfassungsrechtliche Prüfauftrag zur Folge, auch die Frage der Kompetenzen des Untersuchungsausschusses insoweit zu untersuchen.

Daher ist die Frage, „ob es bessere Alternativen zum Regierungshandeln gab“, mit Blick auf die von Verfassungen wegen bestehenden Grenzen eines Untersuchungsausschusses zu betrachten. Die insoweit bestehenden Vorgaben sind bereits vorstehend zu III. 1. c) ausgeführt worden. Hiernach ist ein Untersuchungsausschuss nicht auf die reine Sachverhaltsaufklärung beschränkt; vielmehr ist es zur Vorbereitung einer Entscheidung des Landtages auch zulässig, einen Untersuchungsausschuss mit der Beantwortung von Fragen zu betrauen, die wertende Elemente beinhalten.

Hiernach ist für die dem Untersuchungsausschuss aufgebene Beantwortung, „ob es bessere Alternativen zum Regierungshandeln gab“, festzustellen, dass an die tatsächliche Untersuchung des Handelns der Landesregierung angeknüpft wird und dieses an einem durch

nachvollziehbare Kriterien bestimmten Bewertungsrahmen ausgerichtet werden kann. Die Frage, was Alternativen als „besser“ bewerten lässt, ist durch Auslegung zu beantworten. Insoweit wird im Einsetzungsantrag zu A. I. Abs. 1 aufgegeben, das Handeln der Landesregierung darauf zu untersuchen, ob es „geeignet, erforderlich und angemessen war“; auch in A. III. wird der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Untersuchungsmaßstab vorgegeben. Eingangs zu A. I. Abs. 2 wird ausgeführt, dass das Handeln der Landesregierung darauf zu untersuchen ist, ob es dazu beigetragen hat, die Verbreitung des Coronavirus und der Krankheit Covid-19 zu minimieren. Die Betrachtung von Alternativen besteht danach in einem konkreten Vergleich von Maßnahmen, die durch die Landesregierung veranlasst worden sind oder gerade nicht veranlasst worden sind, aber ihrer Zielsetzung nach konkret in Betracht kamen. Beurteilungsmaßstab ist zum einen die Effektivität der einzelnen Maßnahmen für einen Verbreitungsschutz, zum anderen das Maß der Beeinträchtigung der Bevölkerung. Danach überschreitet der Auftrag zur Betrachtung von besseren Alternativen zum Regierungshandeln nicht die aufgezeigten Grenzen (zulässiger) wertender Betrachtungen.

4. Ergänzende Hinweise

Unabhängig von den konkret aufgeworfenen Fragen ist im Rahmen des dem Parlamentarischen Beratungsdienst erteilten Gutachtenauftrags insgesamt die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Einsetzungsantrags zu beurteilen. Es ist daher mit Blick auf die Bestimmtheit des Einsetzungsbeschlusses und das Verfahren des Untersuchungsausschusses auf die nachfolgenden Gesichtspunkte hinzuweisen:

a) Vorgaben für das Verfahren

Soweit der Einsetzungsantrag bestimmte Zeitabschnitte, nach denen die Untersuchung gegliedert werden soll (A. I. Abs. 1 a. E.), und ein Schema für die Datenerfassung (A. IV. Abs. 1 a. E.) vorgibt, könnte es sich um verfahrensrechtliche Vorgaben handeln, deren Festlegung vom Anspruch der einsetzungsberechtigten Minderheit auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses (Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV), der die Festlegung des Untersuchungsgegenstands einschließt (vgl. Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV), nicht umfasst ist. Denn von den durch die Landesverfassung geschützten Minderheitsrechten zur Bestimmung des Untersuchungsgegenstands sind die Ansprüche, die (verfahrensrechtliche) Durchführung des Untersuchungsausschusses vorzugeben, zu trennen. Zwar setzt sich der Minderheitenschutz bei Einsetzung eines Untersuchungsausschusses in dem Recht fort, Beweise zu erheben

(vgl. Art. 72 Abs. 3 Satz 2 LV), er mündet aber nicht in einem allgemeinen Bestimmungsrecht der Minderheit über den Gang des Verfahrens. Denn Beschlüsse im Untersuchungsausschuss werden mit Stimmenmehrheit getroffen. § 9 Abs. 4 UAG bestimmt:

„Soweit in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt ist, beschließt der Untersuchungsausschuss mit der Mehrheit der auf Ja oder Nein lautenden Stimmen. Bei Stimmengleichheit ist der Antrag abgelehnt. Soweit nach diesem Gesetz eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist, bedarf der Beschluss der Zustimmung von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder.“

Da sich das Recht der qualifizierten Minderheit nicht auf die Bestimmung des Verfahrens erstreckt, besteht keine Verpflichtung des Landtages, auf Antrag der qualifizierten Minderheit dem Untersuchungsausschuss Vorgaben für das Verfahren zu machen.¹¹²

aa) Gliederung nach Zeitabschnitten

Die im Einsetzungsantrag zu A. I. Abs. 1 vorgegebene Gliederung nach Zeitabschnitten,¹¹³ die dann in A. IV., A. V. und diversen Fragen zu B. aufgegriffen wird, definiert insoweit zwar die zu betrachtenden Zeiträume, hält sich aber noch innerhalb des Rechts, den Untersuchungsauftrag (inhaltlich und zeitlich) zu bestimmen. Diese Vorgabe könnte theoretisch auch dadurch umgesetzt werden, dass vier zeitlich aneinander anknüpfende Untersuchungsausschüsse eingesetzt werden, deren Untersuchungsaufträge mit dem hier vorliegenden Einsetzungsantrag inhaltlich identisch sind und sich nur in zeitlicher Hinsicht unterscheiden. Da die Entscheidung über die Einsetzung mehrerer Untersuchungsausschüsse oder an deren Stelle eines (einheitlichen) Untersuchungsausschusses – innerhalb gewisser Grenzen (s. o. II.) – Gegenstand des Rechts der qualifizierten Minderheit aus Art. 72 Abs. 1 LV ist, spricht letztlich nichts dagegen, dem einheitlich eingesetzten Untersuchungsausschuss die genannten zeitlichen Vorgaben zu machen.

¹¹² Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin (Fn. 25), S. 18 f.

¹¹³ A. I. Abs. 1 Satz 2: „Dieser Zeitraum wird in vier Abschnitte unterteilt: Zeitabschnitt 0 (2000 bis 19. November 2019), Zeitabschnitt 1 (20. November 2019 bis 23. September 2020), Zeitabschnitt 2 (24. September 2020 bis 30. September 2021), Zeitabschnitt 3 (Anfang Oktober 2021 bis zum für den Untersuchungsausschuss maßgebenden Stichtag).“

bb) Erfassung, Ordnung und Darstellung erhobener Daten

Anders dürfte es demgegenüber mit der Vorgabe eines Schemas zur Erfassung, Ordnung und Darstellung der Daten in A. IV. liegen.¹¹⁴ Anknüpfungspunkt sind hier nicht mehr inhaltliche und/oder zeitliche Grenzen des Untersuchungsgegenstands, sondern die Aufbereitung der durch den Untersuchungsausschuss ermittelten Tatsachen. Es obliegt jedoch dem Untersuchungsausschuss, die ihm gestellten Fragen durch zweckmäßige Beweiserhebungen zu beantworten, was grundsätzlich die Aufbereitung und Darstellung in einer nach seinem Dafürhalten strukturierten Weise einschließt. Denn die Herkunft von Daten ist kein Element des Untersuchungsgegenstands. Auch obliegt die Anfertigung des Berichtsentwurfs der oder dem Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses (§ 28 Abs. 2 Satz 1 UAG).

b) Fragen B. I. 5, B. I. 7 und B. I. 9

Unter Bestimmtheitsgesichtspunkten ist mit Bezug auf die Fragen B. I. 5, B. I. 7 und B. I. 9 vorstehend zu III. 2. d) bereits auf die Möglichkeit einer klarstellenden Ergänzung hingewiesen worden.

c) Frage B. I. 8

Frage B. I. 8 des Einsetzungsantrags lautet:

„Wie gingen die Landesregierung und die ihr unterstellten Behörden mit Fragen zur und Kritik an der Wirksamkeit und Sicherheit der Impfstoffe sowie mit Warnungen vor ungewöhnlich vielen Nebenwirkungen um?“

Bezugspunkte der Sachverhaltsaufklärung durch den Untersuchungsausschuss sind hiernach die „Warnungen vor ungewöhnlich vielen Nebenwirkungen“, ohne dass angegeben wird, was „ungewöhnlich viele Nebenwirkungen“ sind oder wie diese zu bestimmen sind. Da jedoch der Landtag Träger der Untersuchungen ist, muss er den aufzuklärenden Sachverhalt so genau wie den Umständen nach möglich vorgeben, so dass einem Untersuchungsausschuss in Abarbeitung des Untersuchungsauftrags nur Auslegungsspielräume verbleiben dürfen, er jedoch mit Bezug auf den Untersuchungsauftrag keine inhaltlichen Vorgaben

¹¹⁴ A. IV. Abs. 1 Satz 3: „Die Datengrundlage soll dabei nach folgenden Punkten erfasst werden: ‚Wissenschaftliche Quellen‘, ‚Daten aus Brandenburg‘, ‚Daten aus Deutschland‘, ‚Daten aus anderen Staaten und international erhobene Daten‘. Die Daten sollen nach dem Erkenntnisdatum in die Zeitabschnitte 0 bis 3 eingeordnet werden.“ Auch A. IV. Abs. 2 enthält Vorgaben für die Darstellung und für die Ausweisung von Unterpunkten.

machen darf (s. o. IV. 1.). Durch die gewählte Formulierung dürfte diese Grenzen von der zulässigen Einräumung von Auslegungsspielräumen zur unzulässigen Einräumung eines Bewertungsspielraums jedoch überschritten worden und damit zugleich gegen das Gebot der Bestimmtheit des Einsetzungsantrags verstoßen worden sein. Sollte sich der Einsetzungsantrag auf eine bestimmte Anzahl von Nebenwirkungen beziehen, so wäre diese zu quantifizieren oder aber der Weg zur Ermittlung, ob vor „ungewöhnlich vielen“ Nebenwirkungen gewarnt worden ist, vorzugeben.

Wäre demgegenüber – was äußerst ungewöhnlich ist – für die Frage B. I. 8 tatsächlich Anknüpfungspunkt, dass die genannten „Warnungen“ wortwörtlich die „ungewöhnlich vielen Nebenwirkungen“ zum Gegenstand hatten, bestünden keine Bedenken gegen die Zulässigkeit der Frage.

d) Frage B. III. 24

Frage B. III. 24 des Einsetzungsantrags lautet:

„Wer entschied mit welchen Gründen im Winter 2021/2022, mit außergewöhnlicher Härte (z. B. Einsatz berittener Polizei) gegen Spaziergänger vorzugehen?“

Dies begegnet zum einen mit Blick auf den Bestimmtheitsgrundsatz, zum anderen auch deshalb verfassungsrechtlichen Bedenken, da die Fragestellung von einem Vorgehen gegen Spaziergänger „mit außergewöhnlicher Härte“ bereits ausgeht. Hierbei ist zunächst nicht eindeutig, was eine „außergewöhnliche Härte“ ist, zumal das gegebene Beispiele („Einsatz berittener Polizei“) nicht zwangsläufig einen „harten“ Polizeieinsatz zu begründen vermag. Die Pferde der Polizei sind – anders als bspw. Wasserwerfer, Tränengas oder Schusswaffen – keine unmittelbaren Mittel eines Polizeieinsatzes und ihr Einsatz für sich genommen begründet auch keine besondere Einsatzsituation, wie bspw. die Einkesselung von Demonstranten. Insoweit bedarf es klarerer Vorgaben, was genau in diesem Sinn eine „außergewöhnliche Härte“ ist. Ferner setzt die Frage B. III. 24 das Vorgehen mit „außergewöhnlicher Härte“ schon voraus. Dies ist unzulässig, da ein Einsetzungsbeschluss nicht wertend sein und keine Fragen enthalten darf, „die durch eine unzutreffende tatsächliche Annahme geprägt sind“¹¹⁵.

¹¹⁵ *Glauben* (Fn. 7), § 1 PUAG Rn. 21 m.w.N. Vgl. auch SächsVerfGH, Urt. vom 29. Aug. 2008, Az. Vf. 154-I-07, juris, Rn. 186.

e) Frage B. IV. 49 d)

Eine im vorstehenden Sinn unzulässige Wertung könnte auch Frage B. IV. 49 d) des Einsetzungsantrags zu entnehmen sein, der sich auf die „Strategie in der Öffentlichkeitsarbeit“ hinsichtlich

„der Bekämpfung von vermeintlich widersprechenden Meinungen zur Coronapandemie bzw. widersprechenden Meinungen/Erkenntnissen von vermeintlichen oder tatsächlichen Impfgegnern bzw. Gegnern der Corona-Maßnahmen“

bezieht.

Auch hier wird der Anknüpfungspunkt der Fragestellung – die „Bekämpfung von vermeintlich widersprechenden Meinungen“, die ihrem Wortsinn nach über Aufklärungs- und Informationsarbeit hinausgeht – unterstellt, so dass auch diese Frage von „unzutreffenden tatsächlichen Annahmen geprägt“ sein könnten.

f) Frage B. IV. 49 g)

Mit Blick auf Frage B. IV. 49 g) des Einsetzungsantrags bestehen, soweit die „Strategie in der Öffentlichkeitsarbeit“ hinsichtlich

„der Schaffung neuer Kommunikationswege zur Zielerreichung der Beeinflussung“

untersucht werden soll, verfassungsrechtliche Bedenken.

Denn es wird nicht hinreichend deutlich, wer durch was und in welcher Weise „beeinflusst“ worden sein könnte. Dies lässt sich wohl auch nicht im Wege der Auslegung ermitteln, weder mit Blick auf die Ausführungen im Einsetzungsantrag zu A., die sich mit Fragen der Öffentlichkeitsarbeit nicht beschäftigen, noch mit Blick auf die Ausführungen eingangs der Frage B. IV. 49. Ergänzende Bedenken gegen die Zulässigkeit der Frage B. IV. 49 g) ergeben sich daraus, dass die „Zielerreichung der Beeinflussung“ von der Frage wohl vorausgesetzt wird, ohne dass diese – auch mangels hinreichender Bestimmtheit – vorausgesetzt werden darf. Nach dem Wortsinn hat eine „Beeinflussung“ – anders als eine „Information“ – eine etwas übergriffige Komponente. Ein Einsetzungsbeschluss darf nicht wertend sein und

keine Fragen enthalten, „die durch eine unzutreffende tatsächliche Annahme geprägt sind“¹¹⁶.

Sollte demgegenüber lediglich gemeint sein, wie die Landesregierung es versucht hat, die Bevölkerung zu erreichen, und welche Wege sie dabei (neu) beschritten hat, wäre die Frage hinreichend offen formuliert und nicht zu beanstanden. Die verwendete Formulierung „Zielerreichung der Beeinflussung“ wäre in diesem Zusammenhang allerdings eine sehr starke Formulierung, die aus Klarstellungsgründen abgemildert werden könnte.

V. Verfahren bei teilweiser Verfassungswidrigkeit des Einsetzungsantrags

1. Art. 72 Abs. 1 LV, § 2 Abs. 3 UAG

Wie mit einem teilweise verfassungswidrigen Einsetzungsantrag umzugehen ist, ob er in Gänze oder nur teilweise zurückzuweisen ist, wird von Art. 72 Abs. 1 LV nicht ausdrücklich vorgegeben. Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV konstituiert das Recht des Landtages, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, und seine diesbezügliche Pflicht, wenn ein Fünftel seiner Mitglieder solches verlangt. Nach Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV ist der Untersuchungsauftrag in einem Beschluss festzulegen und darf gegen den Willen der antragstellenden Abgeordneten nicht verändert werden. Diese Vorgabe, wonach der durch den Landtag in seiner Gesamtheit ausgelöste „Untersuchungsauftrag“, der in dem Einsetzungsbeschluss festgelegt wird, gegen den Willen der antragstellenden Abgeordneten nicht verändert werden darf, bezieht sich (ebenso wie § 3 Abs. 3 UAG) auf den mit dem Einsetzungsbeschluss festgelegten, an den Untersuchungsausschuss schließlich gerichteten *Auftrag*, nicht bereits auf den (ggf. teilweise verfassungswidrigen) Einsetzungsantrag.¹¹⁷

Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV ist allerdings zwingend dahin zu verstehen, dass der Landtag einen Untersuchungsausschuss nicht einsetzen darf, wenn dies gegen Verfassungsrecht verstößt. Wie bereits ausgeführt (s. o. B. vor I.), ist der Landtag umfassend an das Verfassungsrecht gebunden, was auch bei der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gilt. Auch damit ist aber die Frage, ob der Einsetzungsantrag in Gänze oder nur bezüglich seines

¹¹⁶ *Glauben* (Fn. 7), § 1 PUAG Rn. 21 m.w.N. Vgl. auch SächsVerfGH, Urt. vom 29. Aug. 2008, Az. Vf. 154-I-07, juris, Rn. 186.

¹¹⁷ Unschärf insoweit § 3 Abs. 1 UAG.

verfassungswidrigen Teils zurückzuweisen ist, nicht entschieden. Klar ist nur, dass der Antrag zurückzuweisen ist. Eine zwingende Vorgabe, dass er in seinen verfassungsgemäßen Teilen aufrechtzuerhalten und der Untersuchungsausschuss mit einem entsprechend beschränkten Untersuchungsauftrag einzusetzen ist, lässt sich der Norm ebenso wenig entnehmen wie ein entsprechendes Verbot dieses Vorgehens.

Einfachgesetzlich regelt das UAG in seinem § 2 Abs. 3 jedoch, dass der Einsetzungsantrag vom Landtag zurückzuweisen „ist“, „soweit“ er Verfassungsrecht verletzt. Die Norm behandelt also den Fall der teilweisen Verfassungswidrigkeit eines Einsetzungsantrags und sieht vor, dass dieser nur insoweit zurückzuweisen ist. Aufgrund der verwendeten Befehlsform („ist“) hat der Landtag nach dem Wortlaut der Norm kein Ermessen, es besteht vielmehr sowohl eine Pflicht, den verfassungswidrigen Teil des Antrags zurückzuweisen, als auch eine Pflicht, den Untersuchungsausschuss mit seinem verfassungsgemäßen Teil einzusetzen.¹¹⁸

Eine Ablehnung des Einsetzungsantrags in Gänze kann damit angesichts des klaren Wortlauts des § 2 Abs. 3 UAG einerseits nur ausnahmsweise dann noch erfolgen, wenn sich hierfür aus der Verfassung selbst entsprechende Gründe entnehmen lassen; die Norm wäre also verfassungskonform einzuschränken. Andererseits müsste es sich ebenfalls aus der Verfassung herleiten lassen, dass an die Zulässigkeit einer Beschränkung des Einsetzungsantrags auf seinen verfassungsgemäßen Teil über den Wortlaut des § 2 Abs. 3 UAG hinaus zusätzliche Voraussetzungen zu stellen wären, diese etwa nur mit Zustimmung der Einsetzungsminderheit erfolgen könnte; § 2 Abs. 3 UAG wäre dann verfassungskonform zu erweitern oder für verfassungswidrig zu erklären. Zu diesem Ergebnis käme man, wenn man entgegen der hier vertretenen Auffassung Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV entnimmt, dass bereits der Einsetzungsantrag von dem Verbot erfasst wird, ihn gegen den Willen der Antragsteller zu verändern. Dann wäre § 2 Abs. 3 UAG wohl entweder als verfassungswidrig zu qualifizieren oder verfassungskonform auszulegen und um ein Zustimmungserfordernis der Antragsteller

¹¹⁸ Die Gesetzesbegründung, LT-Drs. 6/11272, Begründung, B. Besonderer Teil, S. 2 f., bestätigt diesen Befund. Hier heißt es: „Zudem wird nunmehr in Absatz 3 sprachlich klargestellt, dass der Landtag Einsetzungsanträge, die dem Verfassungsrecht widersprechen, zurückweisen muss. Beispielsweise muss der Landtag einen Einsetzungsantrag zurückweisen, mit dem die Aufklärung eines außerhalb der Kompetenzen des Landes stehenden Sachverhalts verlangt wird. Zu diesem Zweck wird in Absatz 3 die bisherige ‚Kann-Regelung‘ durch eine entsprechende Rechtspflicht ersetzt. Dabei hat eine teilweise Zurückweisung des Einsetzungsantrags zu erfolgen (‚soweit‘), wenn dieser nur in abgrenzbaren Teilen Verfassungsrecht verletzt; im Übrigen bleibt die Pflicht des Landtages zur Einsetzung des Untersuchungsausschusses unberührt.“

zu der teilweisen Zurückweisung und der teilweisen Einsetzung des Untersuchungsausschusses zu ergänzen. Bei angenommener Verfassungswidrigkeit und im Fall, dass die Zustimmung nicht erteilt wird, wäre der Antrag in Gänze zurückzuweisen.

2. Streitstand: Verfassungswidrigkeit einer bloß teilweisen Zurückweisung?

In der juristischen Literatur ist es in der Tat umstritten, ob eine hinter dem Einsetzungsantrag einer qualifizierten Minderheit zurückbleibende nur teilweise Einsetzung des Untersuchungsausschusses verfassungskonform ist. Auch die verfassungsgerichtliche Judikatur setzt hierzu unterschiedliche Akzente. Pro und Contra werden nachfolgend dargestellt:

a) Verfassungswidrigkeit der teilweisen Zurückweisung

Zu einem Teil nimmt die juristische Literatur an, zulässig sei in Fällen der teilweisen Verfassungswidrigkeit eines Einsetzungsantrags prinzipiell nur die Zurückweisung des Antrags in Gänze. Daher sei die (zu § 2 Abs. 3 UAG vergleichbare) Vorschrift des § 2 Abs. 3 des Untersuchungsausschussgesetzes des Bundes (PUAG)¹¹⁹ verfassungswidrig. Zur Begründung wird vorgetragen, Art. 44 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG begründe ein Minderheitenrecht, sodass es allein Sache der Minderheit sei, zu entscheiden, ob sie an ihrem Antrag festhalten oder ihn entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorstellungen der parlamentarischen Mehrheit anpassen wolle. Die Mehrheit könne dagegen nicht von sich aus den Antrag der Minderheit verändern, sie müsse ihn entweder insgesamt annehmen oder als Ganzen ablehnen. Der Minderheit bleibe es dann überlassen, ob sie sich den Bedenken der Mehrheit fügen oder einen geänderten oder verkürzten Antrag vorlegen oder auf ihren Antrag insgesamt verzichten wolle.¹²⁰

¹¹⁹ Die Vorschrift lautet: „Hält der Bundestag den Einsetzungsantrag für teilweise verfassungswidrig, so ist der Untersuchungsausschuss mit der Maßgabe einzusetzen, dass dessen Untersuchungen auf diejenigen Teile des Untersuchungsgegenstandes zu beschränkt sind, die der Bundestag für nicht verfassungswidrig hält. Das Recht der Antragstellenden, wegen der teilweisen Ablehnung des Einsetzungsantrages das Bundesverfassungsgericht anzurufen, bleibt unberührt.“

¹²⁰ *Klein/Schwarz* (Fn. 7), Art. 44 Rn. 82 m.w.N.; *Brocker*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 52. Ed., Stand: 15. Aug. 2022, Art. 44 Rn. 32; *Kluth*, in: Schmidt/Bleibtreu, GG, 15. Aufl. 2021, Art. 44 Rn. 16 m.w.N. auch der Gegenansicht; Bedenken auch bei *Glauben* (Fn. 56), Art. 44 Rn. 76. Hierüber hinaus wird vereinzelt die Auffassung vertreten, die Norm sei auch deshalb verfassungswidrig, weil mit der hier aufgestellten Verpflichtung zur Teileinsetzung die Verfahrensautonomie des Deutschen Bundestages über Gebühr eingeschränkt werde; *Brocker* (Fn. 78), § 31 Rn. 35.

Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen begründet seine grundsätzlich ablehnende Haltung zur Zulässigkeit einer durch die parlamentarische Mehrheit erfolgenden teilweisen Ablehnung eines Einsetzungsantrags damit, das Recht der qualifizierten Minderheit auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses diene vorrangig dazu, ihr die Kontrolle der Regierung auch gegen den Willen der diese tragenden Parlamentsmehrheit zu ermöglichen. Diese ungehinderte Ausübung des parlamentarischen Kontrollrechts durch die oppositionelle Minderheit sei aber nur hinreichend gewährleistet, wenn es der Minderheit überlassen bleibe, den Gegenstand der von ihr beantragten Untersuchung festzulegen. Hiermit sei es nicht vereinbar, dass die Mehrheit wesentliche Teile des Untersuchungsauftrags, die sie für verfassungswidrig halte, streiche und den Untersuchungsgegenstand nur in einer Beschränkung zulasse, die die Minderheit nicht gewollt habe. Aufgabe des Parlaments in seiner Gesamtheit sei es nur, eine verfassungswidrige Ausübung des parlamentarischen Untersuchungsrechts zu verhindern, nicht jedoch, anstelle der antragstellenden Minderheit eine Entscheidung darüber zu treffen, ob und mit welchem Inhalt das Untersuchungsziel weiterverfolgt werden solle. Ob ein Untersuchungsausschuss mit eingeschränktem, verändertem oder neugefasstem Untersuchungsauftrag eingesetzt werden solle, habe grundsätzlich allein die antragstellende Minderheit zu entscheiden. Sie müsse darüber befinden, ob das mit dem Untersuchungsausschuss von ihr bezweckte Ziel erreicht werden könne. Es liege bei ihr, ob sie auf den Untersuchungsausschuss ganz verzichte, ob sie den rechtlichen Bedenken der Mehrheit in der Weise Rechnung trage, dass sie den Untersuchungsauftrag konkretisiere bzw. mit rechtlich unbedenklichen Fragen ergänze, oder ob sie das Untersuchungsziel in verringertem Umfang aufrechterhalte. Dagegen sei es systemwidrig, wenn die Parlamentsmehrheit diese Entscheidung gleichsam in Ausübung des grundsätzlich gegen sie selbst gerichteten Oppositionsrechts treffen würde.¹²¹

Der StGH BW führt zu der Frage wie folgt aus: Kennzeichnend für die parlamentarische Demokratie sei nicht mehr das Gegeneinander von Regierung und Parlament, sondern das Spannungsverhältnis zwischen Regierung und der sie tragenden Parlamentsfraktion einerseits und der Opposition andererseits. In einer durch das Gegeneinander von Parlamentsmehrheit und -minderheit geprägten Situation könne von jener nicht verlangt werden, sie solle die Minderheit bei Ausübung des auch gegen sie selbst gerichteten Oppositionsrechts

¹²¹ VerfGH NRW, Urt. vom 17. Okt. 2000, Az. 16/98, juris, Rn. 54 ff.; vgl. auch LVerfG LSA, Urt. vom 8. Dez. 2020, Az. LVG 34/19, juris, Rn. 90.

unterstützen und bei der Entwicklung verfassungsrechtlich zulässiger Alternativanträge mitwirken, die gleichzeitig der Opposition ein Maximum politischer Verwertbarkeit versprechen. Hierfür bestehe auch kein verfassungsrechtliches Bedürfnis, da es der Minderheit unbenommen sei, zu einem bestimmten Antrag einen weiteren, den Bedenken der Mehrheit Rechnung tragenden Einsetzungsantrag einzubringen. Im Falle der Ablehnung des Einsetzungsantrags bestehe die Möglichkeit, die Verfassungsmäßigkeit der Ablehnung verfassungsgerichtlich klären zu lassen. Etwas anderes könne nur dann gelten, wenn die unzulässigen Teile eines Einsetzungsantrags gegenüber den zulässigen Fragen von so untergeordneter Bedeutung seien, dass eine Ablehnung des Antrags insgesamt als rechtsmissbräuchlich angesehen werden müsse. Im Übrigen müsse aber gelten, dass die Interessen der Minderheit im Falle einer bloßen Streichung eher gewahrt blieben, da sie nicht vor die Entscheidung gestellt werde, entweder den Untersuchungsausschuss mit dem von ihrer eigentlichen politischen Intention abweichenden Inhalt durchzuführen oder in der Öffentlichkeit zu erklären, warum sie sich an einem ursprünglich von ihr initiierten Untersuchungsausschuss tatsächlich nicht nachhaltig beteilige. Bei einer bloßen Ablehnung könne die Minderheit den Einsetzungsantrag entsprechend ihrer eigentlichen politischen Zielvorstellung umformulieren und ferner eine verfassungsgerichtliche Prüfung der Rechtmäßigkeit der Ablehnung herbeiführen, ohne zugleich im Untersuchungsausschuss mit dem abgeänderten Untersuchungsauftrag mitarbeiten zu müssen.¹²²

b) Verfassungsgemäßheit der teilweisen Zurückweisung

Die Gegenansicht in der juristischen Literatur, die eine Teilung des Einsetzungsantrags also für verfassungsgemäß hält, sieht diese als vergleichsweise milderes Mittel an, die gerade dem Minderheitenschutz diene. Im Hinblick auf die Verfassungsbindung des Parlaments sei das Plenum nämlich anderenfalls dazu verpflichtet, den Einsetzungsbeschluss wegen verfassungsrechtlicher Mängel gänzlich abzulehnen, sodass sich das Aufklärungsinteresse der antragstellenden Minderheit überhaupt nicht verwirklichen ließe.¹²³

¹²² StGH BW, Urt. vom 26. Juli 2007, Az. GR 2/07, juris, Rn. 126 ff.

¹²³ Gärditz (Fn. 49), § 2 Rn. 26; Peters (Fn. 16), Rn. 169; vgl. auch Jarass (Fn. 1), Art. 44 Rn. 8 m.w.N.

Der BayVerfGH geht von der Zulässigkeit der Streichungen abtrennbarer verfassungswidriger Antragsgegenstände aus.¹²⁴ Hiermit werde den Interessen der Minderheit besser Rechnung getragen, als wenn der Antrag in Gänze abgelehnt werde. Das Gericht fordert aber, dass hierdurch das Minderheitenrecht nicht wesentlich beeinträchtigt und letztlich gegenstandslos werden dürfe oder im Ergebnis der Zielsetzung der Einsetzungsminderheit¹²⁵ nicht mehr entsprochen werde. Dies wäre, worauf der StGH BW hinweist, auch dann anzunehmen, wenn das Untersuchungsbegehren in qualitativer Hinsicht eine Neuausrichtung erfährt, weil etwa ein bestimmter Teilaspekt, der für die Minderheit nur untergeordnete Bedeutung hat, nunmehr in den Mittelpunkt rückt.¹²⁶ Gleiches müsste gelten, wenn die Streichung derart wesentliche Teile betrifft, dass der verbleibende Untersuchungsauftrag nurmehr einen Torso darstellt.¹²⁷ Dagegen scheint es nach Auffassung des BayVerfGH nicht von vornherein ausgeschlossen zu sein, dass auch einzelne wesentliche Teile des Einsetzungsantrags zurückgewiesen werden.¹²⁸

c) Bundesverfassungsgericht

Das BVerfG hat sich zu der Frage, soweit ersichtlich, noch nicht explizit geäußert. Es hat lediglich, wie bereits dargestellt (s. o. II. 1.), ausgeführt, das Recht der Minderheit, einen Untersuchungsausschuss zu beantragen und dessen Untersuchungsgegenstand zu bezeichnen, begrenze gleichzeitig die Befugnis der Mehrheit, den Untersuchungsgegenstand gegen den Willen der Minderheit durch Zusatzfragen zu erweitern, sofern dies nicht notwendig sei, um ein umfassenderes und wirklichkeitsgetreueres Bild des angeblichen Missstandes zu vermitteln.¹²⁹ Im Übrigen hat sich das Gericht dazu verhalten, dass eine verfassungsrechtliche Pflicht des Parlaments bestehen könne, im Zuge der Durchführung des Untersu-

¹²⁴ BayVerfGH, Entscheidung vom 27. Juni 1977, Az. Vf. 31-IV-77, juris, Rn. 83 ff.; BayVerfGH, Entscheidung vom 27. Nov. 1985, Az. Vf. 67-IV/85, NVwZ 1986, S. 822, 826; BayVerfGH, Entscheidung vom 19. April 1994, Az. Vf. 71-IVa-93, juris, Rn. 665 ff.

¹²⁵ Vgl. StGH BW, Urt. vom 16. April 1977, Az. GR 2/76, NJW 1977, S. 1872, 1873; BayVerfGH, Entscheidung vom 27. Nov. 1985, Az. Vf. 67-IV/85, NVwZ 1986 S. 822, 826.

¹²⁶ StGH BW, Urt. vom 26. Juli 2007, Az. GR 2/07, juris, Rn. 128.

¹²⁷ Vgl. StGH BW, Urt. vom 26. Juli 2007, Az. GR 2/07, juris, Rn. 128.

¹²⁸ Zur besonderen Verfassungslage in Niedersachsen vgl. NdsStGH, Urt. vom 10. Feb. 2017, Az. 1/16, StGH 1/16, juris, Rn. 104 ff.

¹²⁹ BVerfG, Beschl. vom 2. Aug. 1978, Az. 2 BvK 1/77, juris, Rn. 34 ff.

chungsausschusses auftretenden Zweifeln an der Verfassungsgemäßheit des Einsetzungsbeschlusses auf Antrag der Einsetzungsminderheit durch eine Änderung des Einsetzungsbeschlusses zu begegnen.¹³⁰

3. Stellungnahme

Die dargestellten Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte ergehen auf je selbstständiger (landesverfassungs-)rechtlicher Grundlage, die juristische Literatur nimmt zuvörderst das Bundesrecht (Art. 44 GG) in den Blick. Die Lösung der in Rede stehenden Frage ist aber auf Grundlage des spezifischen brandenburgischen (Verfassung-)Rechts zu suchen. Dabei ist festzustellen, dass Art. 72 Abs. 1, Abs. 2 LV den Minderheitenschutz zwar in besonderem Maße ausformt, die in Teilen der juristischen Literatur und Verfassungsrechtsprechung befürwortete vollständige Ablehnung eines teilweise verfassungswidrigen Einsetzungsantrags aber weder explizit noch stillschweigend verlangt.¹³¹

Die Norm ist daher insoweit zunächst einmal als völlig offen für beide diskutierte Lösungsansätze zu bezeichnen. Sie sieht aber in ihrem Abs. 5 vor, dass das Nähere (zu den Untersuchungsausschüssen) durch Gesetz geregelt wird.¹³² Auf dieser Grundlage ist die Regelung des § 2 Abs. 3 UAG erlassen worden, die sich, wie vergleichbar das Bundesrecht mit § 2 Abs. 3 PUAG, für den Weg einer nur teilweise erfolgenden Zurückweisung des Einsetzungsantrags entscheidet.

Um zu einer anderen, von § 2 Abs. 3 UAG abweichenden Lösung (der Zurückweisung in Gänze) zu gelangen, müsste die Vorschrift somit, wie dies in Teilen der juristischen Literatur zu § 2 Abs. 3 PUAG vertreten wird, als verfassungswidrig qualifiziert werden. In diesem Fall wäre aber vorrangig zu prüfen, ob zur Normerhaltung eine verfassungskonforme Auslegung möglich ist – etwa indem als zusätzliche, ungeschriebene Voraussetzung einer teilweisen Zurückweisung die diesbezügliche Zustimmung der qualifizierten Einsetzungsminderheit gefordert wird¹³³.

¹³⁰ BVerfG, Beschl. vom 12. Dez. 1990, Az. 2 BvE 3/89, juris, Rn. 27 ff.

¹³¹ Auch in den brandenburgischen Verfassungsberatungen wurde die Frage – trotz der ansonsten sehr ausführlichen Regelung, die die Untersuchungsausschüsse in Art. 72 LV erfahren haben – nicht erörtert.

¹³² Vgl. LVerfG LSA, Urt. vom 8. Dez. 2020, Az. LVG 34/19, juris, Rn. 64 f.

¹³³ Vgl. *Brockner* (Fn. 20), § 2 PUAG Rn. 7.

§ 2 Abs. 3 UAG kann aber nur dann als verfassungswidrig qualifiziert werden, wenn sie sich nicht in dem von Art. 72 Abs. 5 LV vorgegebenen Rahmen hält, der dadurch bestimmt sein dürfte, dass das Recht der Untersuchungsausschüsse gesetzlich lediglich ausgestaltet werden kann, nicht aber erhebliche, in der Verfassung nicht angelegte Beschränkungen insbesondere der Minderheitenrechte beinhalten darf.¹³⁴

Eine derartige erhebliche Beschränkung der Rechte der Einsetzungsminderheit bewirkt § 2 Abs. 3 UAG letztlich aber nicht.

Man kann der Vorschrift zunächst im Gegenteil auch eine minderheitenschützende Funktion insofern zuerkennen, als es mit ihr der parlamentarischen Mehrheit überhaupt erst ausdrücklich untersagt wird, einen teilweise verfassungswidrigen Einsetzungsantrag in Gänze abzulehnen und so das mit dem Einsetzungsantrag verfolgte Ziel der Minderheit von vornherein und in Gänze auch dann (vorerst) zu vereiteln, wenn diese immerhin die teilweise Einsetzung wünscht.

Auch ist auf den vom StGH BW dargestellten Effekt zu verweisen, dass es der parlamentarischen Mehrheit mit dieser Norm aufgebürdet wird, den Einsetzungsantrag sorgfältig zu prüfen und vor allem in seinem verfassungsgemäßen Teil zu identifizieren und umzusetzen. Die Minderheit wird entsprechend entlastet, und die immerhin nicht auszuschließende Möglichkeit einer mehrfachen, sukzessiv erfolgenden Ablehnung ihres Antrags entfällt.

Der Schutz der Minderheit wird zudem, was für das Verständnis der beeinträchtigenden Wirkung des § 2 Abs. 3 UAG im Sinne einer verfassungsrechtlichen Gesamtschau der Stellung der Minderheit nicht außer Acht bleiben sollte, verfassungsrechtlich mit Art. 72 Abs. 3 Satz 2 LV nochmals – wenn auch erst auf der der Einsetzung nachfolgenden Ebene des Verfahrens des Untersuchungsausschusses – verbessert, indem vorgesehen ist, dass der Untersuchungsausschuss auf Antrag eines Fünftels der Ausschussmitglieder verpflichtet ist, Beweis zu erheben. Bezüglich des wichtigsten verfahrensrechtlichen Mittels des Untersuchungsausschusses ist die Stellung der parlamentarischen Minderheit damit erheblich gestärkt.

¹³⁴ Vgl. zu diesem – allerdings zuvörderst auf die Grundrechte bezogenen – Verständnis der Regelungsvorbehalte der Landesverfassung Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 15. Dez. 2021 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 61), S. 74 ff.

Im Übrigen sprechen gerade auch die Argumente der sich gegen die Zulässigkeit einer teilweisen Einsetzung wendenden Auffassung für die Verfassungskonformität des § 2 Abs. 3 UAG: Es steht der Einsetzungsminderheit frei, ihren Antrag bis zur Beschlussfassung zurückzuziehen,¹³⁵ sodass ihr kein Untersuchungsausschuss „aufgedrängt“ werden kann. Sie kann sich aber stattdessen dafür entscheiden, „wenigstens“ den verfassungsgemäßen Teil des Untersuchungsausschusses durchzuführen und im Übrigen verfassungsgerechten Rechtsschutz zu suchen.

Auch verfassungsprozessual ist eine erhebliche Beeinträchtigung der Stellung der Minderheit jedenfalls nicht offenkundig: Im Falle einer Ablehnung in Gänze steht ihr das Organklageverfahren (Art. 113 Nr. 1 LV, §§ 35 ff. Verfassungsgerichtsgesetz Brandenburg)¹³⁶ ebenso offen wie bei einer teilweisen Zurückweisung. Lediglich dann, wenn sie – vor dem Eindruck einer ansonsten drohenden, von ihr nicht gewünschten teilweisen Einsetzung des Untersuchungsausschusses – ihren Antrag zurückzieht, ist fraglich, ob eine Rechtsschutzmöglichkeit gegeben ist (dieses Problem stellte sich aber wohl auch bei einer „Zustimmungslösung“ bzgl. des abgetrennten Teils). Allerdings dürfte sie dann Rechtsschutz erlangen und die Frage der Verfassungsmäßigkeit des die (drohende) Zurückweisung begründenden Teils prüfen lassen können, wenn sie diesen gesondert zur Abstimmung stellt.

Davon, dass § 2 Abs. 3 UAG eine verfassungswidrige Beschneidung der Minderheitenrechte darstellte, kann vor dem Hintergrund der brandenburgischen Verfassungslage letztlich keine Rede sein. Der Untersuchungsausschuss ist zwar vor allem ein politisches Instrument der Opposition, er wird jedoch rechtlich durch den Einsetzungsbeschluss zur Sache des Parlaments in seiner Gesamtheit gemacht, bei dargestellter starker verfahrensrechtlicher Stellung der Minderheit. Damit ist es von Verfassung wegen auch nicht vorgegeben, dass die teilweise Einsetzung von zusätzlichen Voraussetzungen, etwa der Zustimmung der Einsetzungsminderheit, abhängig zu machen ist, § 2 Abs. 3 UAG also entsprechend zu ergänzen wäre, um seine Verfassungskonformität zu sichern. Eine derartige Regelung dürfte

¹³⁵ *Glauben* (Fn. 7), Kapitel 4 Rn. 15, § 1 PUAG Rn. 10. Zur Möglichkeit, die Teilung des Abstimmungsgegenstands zu verlangen (§ 64 Abs. 2 GOLT), vgl. StGH BW, Urt. vom 26. Juli 2007, Az. GR 2/07, juris, Rn. 126; Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 10. Juni 2014, Gutachten über die Zulässigkeit und Voraussetzungen der Erweiterung des Untersuchungsauftrags eines auf Antrag einer qualifizierten Minderheit eingesetzten Untersuchungsausschusses auf Antrag dieser Minderheit, S. 17 ff. – unveröffentlicht.

¹³⁶ Vgl. VerfG Bbg, Beschl. vom 26. Juli 2022, Az. VfGBbg 9/22 EA, juris, Rn. 41 ff. m.w.N.

zwar in der Kompetenz des Landesgesetzgebers nach Art. 72 Abs. 5 LV liegen, sie ist aber in § 2 Abs. 3 UAG gerade nicht aufgestellt worden (was durchaus möglich gewesen wäre).

Fraglich bleibt damit schließlich, ob es der in der Verfassungsrechtsprechung aufgezeigten Grenzen der Zulässigkeit einer teilweisen Einsetzung (die von der Einsetzungsminderheit mit dem Untersuchungsausschuss verfolgte Zielsetzung wird erkennbar nicht mehr erreicht oder von dem Einsetzungsantrag bleibt nur noch ein Torso übrig) zum Schutze der Minderheitenrechte bedarf. Angesichts der Möglichkeit der Einsetzungsminderheit, ihren Antrag jederzeit zurückziehen zu können, kann dieser Gefahr begegnet werden. Immerhin könnte daran gedacht werden, dass eine derartige Einsetzung von vornherein als rechtsmissbräuchlich ausscheidet. Vorliegend dürfte sich die Frage nicht stellen.

Voraussetzung der teilweisen Zurückweisung und Teileinsetzung ist allerdings die klare Abgrenzbarkeit der verfassungswidrigen Teile des Einsetzungsantrags. Der Landtag wird durch § 2 Abs. 3 UAG nur dazu verpflichtet und befugt, den Einsetzungsantrag partiell „zurückzuweisen“; damit wird vorausgesetzt, dass dies durch eine präzise Identifikation und Abtrennung der verfassungswidrigen Teile möglich ist und über die verschiedenen Teile des (geteilten) Einsetzungsantrags getrennt abgestimmt werden kann. Dagegen besteht keine Pflicht und kein Recht des Landtages (und wird es auch praktisch nicht durchführbar sein), einen Einsetzungsantrag neu zu fassen, vorliegend also die einzelnen „Aufgabenfelder“ oder Einzelfragen inhaltlich anzupassen und etwa neu so zu formulieren, dass eine Doppelung mit dem Untersuchungsauftrag des UA 7/1 unterbleibt. Ist dies – wovon vorliegend auszugehen sein sollte – nicht möglich, bleibt wegen der Bindung des Landtages an Verfassungsrecht letztlich nur die Zurückweisung des teilweise verfassungswidrigen Einsetzungsantrags in Gänze.

Eine Begründungspflicht für die teilweise Zurückweisung dürfte von Verfassungs wegen schließlich nicht bestehen und ist auch in § 2 Abs. 3 UAG nicht vorgesehen.¹³⁷ Auch wäre eine Begründungspflicht praktisch kaum handhabbar. Hierzu führt das LVerfG LSA aus:

„Bei der Abstimmung im Landtag handelt es sich um einen Gesamtakt. Dabei können die Motive für die Ablehnung des Untersuchungsausschusses oder eine Enthaltung bei den einzelnen ablehnenden oder sich enthaltenden Abgeordneten

¹³⁷ Vgl. LVerfG LSA, Urt. vom 8. Dez. 2020, Az. LVG 34/19, juris, Rn. 4 f., 61 f.; BayVerfGH, Entscheidung vom 27. Nov. 1985, Az. Vf. 67-IV/85, NVwZ 1986, S. 822, 826 f.

völlig unterschiedlich sein. Es kommt für die Verfassungsmäßigkeit der Ablehnung allein auf die objektiv bestehenden Gründe an.“¹³⁸

Der BayVerfGH behandelt die Frage wie folgt:

„Daraus ergibt sich allerdings eine gewisse Obliegenheit für die Mehrheit, bei Ablehnung des Minderheitsantrags so deutlich wie möglich zu erklären, aus welchen Gründen und in welchen Teilen sie den Einsetzungsantrag für unzulässig hält. Eine Verfassungsrechtspflicht dieses Inhalts läßt sich freilich nur schwer konkretisieren, weil sehr viel von den Umständen des Einzelfalles abhängt. Wird etwa ein Dringlichkeitsantrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ohne Vorberatungen in den Ausschüssen im Plenum zur Abstimmung gestellt, kann es der Mehrheit kaum zugemutet werden, jede einzelne für unzulässig erachtete Frage gleichsam aus dem Stegreif verfassungsrechtlich zu erörtern. In solchen Fällen ist es nicht zu beanstanden, wenn sie ihre ablehnende Haltung nur unter beispielhafter Anführung einzelner Schwerpunkte begründet. Es ist auch denkbar, daß in einem Parlament, das sich aus mehreren Fraktionen zusammensetzt, eine Abstimmungsmehrheit gegen einen Minderheitsantrag zustandekommt, ohne daß die Ablehnungsgründe dieser Mehrheit übereinstimmen. Wenn es aber die Zeit zwischen Antragstellung und Abstimmung sowie stabile Mehrheitsverhältnisse gestatten, entspricht es fairem parlamentarischen Verfahren, bei Ablehnung eines Minderheitsantrags auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses die Gründe dafür so genau wie möglich zu nennen.“¹³⁹

Regelmäßig wird sich der Grund der Ablehnung aus der (Beschlussempfehlung der) Ausschussbehandlung des Einsetzungsantrags ergeben.

4. Ergebnis

Im Ergebnis ist der Landtag im Falle eines teilweise verfassungswidrigen Einsetzungsantrags dazu verpflichtet, die verfassungswidrigen Teile zu identifizieren und zurückzuweisen und den Untersuchungsausschuss mit dem entsprechend begrenzten Untersuchungsauftrag einzusetzen. Die nur teilweise Zurückweisung kommt aber nur bei einer Abgrenzbarkeit der verfassungswidrigen Teile in Betracht, anderenfalls in Gänze zurückzuweisen ist. Eine verfassungsrechtliche Begründungspflicht besteht nicht.

VI. Zusammenfassende Beantwortung der Fragen

Gegen den Einsetzungsantrag bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken, zum einen wegen einer hiermit voraussichtlich einhergehenden Doppelung von Untersuchungen des Untersuchungsausschusses 7/1, zum anderen mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot

¹³⁸ LVerfG LSA, Urt. vom 8. Dez. 2020, Az. LVG 34/19, juris, Rn. 62.

¹³⁹ BayVerfGH, Entscheidung vom 27. Nov. 1985, Az. Vf. 67-IV/85, NVwZ 1986, S. 822, 826 f.

und die Unzulässigkeit, wertende und durch unzutreffende tatsächliche Annahmen geprägte Fragen zu stellen, so im Einsetzungsantrag die Fragen B. I. 8, B. III. 24, B. IV. 49 d) und g).

1. Zu Frage 1, Doppeluntersuchungen, Erweiterung des Untersuchungsausschusses 7/1

Werden mit einem Einsetzungsantrag Sachverhalte zur Untersuchung gestellt, die sowohl in zeitlicher als auch in sachlicher Hinsicht bereits identische, durch den Einsetzungsbeschluss vorgegebene Gegenstände eines laufenden Untersuchungsausschusses sind, liegt eine unzulässige Doppeluntersuchung vor, da an einer parallelen Untersuchung identischer Sachverhalte durch zwei Untersuchungsausschüsse schon kein öffentliches Interesse besteht. Sie ist auch wegen der zu erwartenden Grundrechtseingriffe und der Beeinträchtigungen der Landesregierung, für die kein sachlicher Grund gegeben ist, verfassungswidrig. Gleiches gilt umso mehr, wenn die Sachverhalte bereits (abschließend) aufgeklärt sind, da die Aufklärung Ziel eines jeden Untersuchungsausschusses und somit erreicht ist.

Die von einem Untersuchungsausschuss durchgeführte Untersuchung bildet keinen tauglichen Gegenstand der Untersuchung durch einen weiteren Untersuchungsausschuss und wird nicht vom Recht der qualifizierten Einsetzungsminderheit nach Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV, § 2 Abs. 2 Satz 1 UAG erfasst. Eine derartige Kontrolle der vom Untersuchungsausschuss 7/1 geführten Untersuchung ist nicht zulässig, sondern muss im Verfahren selbst durch seine Mitglieder erfolgen und ist ggf. verfassungsgerichtlich zu leisten.

Es ist nicht zulässig, den UA 7/1 um die in dem neuen Einsetzungsantrag enthaltenen Fragenkomplexe zu erweitern, anstatt den beantragten Untersuchungsausschuss „Corona 2“ einzusetzen, sofern die Antragsteller dem nicht zustimmen. Dem steht mit Blick auf die den neuen Untersuchungsausschuss beantragende qualifizierte Einsetzungsminderheit die Pflicht des Landtages nach Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV zur Einsetzung eines eigenständigen Untersuchungsausschusses und mit Blick auf die qualifizierte Einsetzungsminderheit des Untersuchungsausschusses 7/1 jedenfalls die zu erwartende erhebliche Verzögerung des Abschlusses des Untersuchungsausschusses 7/1 entgegen. Der Gesichtspunkt der möglichen (Weiter-)Nutzung der bestehenden Arbeitsstrukturen des Untersuchungsausschusses 7/1 trägt demgegenüber nicht, sondern ist vielmehr mit Blick auf den in Art. 72 Abs. 2 Satz 1 LV vorgegebenen regelmäßigen Wechsel des Vorsitzes der Untersuchungsausschüsse von vornherein problematisch.

2. Zu Frage 2, Kompetentielle Grenzen des Untersuchungsausschusses

Die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses (Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV) und der im Einsetzungsbeschluss festzulegende Untersuchungsauftrag (Art. 72 Abs. 1 Satz 2 Hs. 1 LV) müssen sich im Rahmen der verfassungsmäßigen Zuständigkeiten des Landtages bewegen, da das Parlament an einen Untersuchungsausschuss keine Rechte übertragen kann, die es selbst nicht besitzt. Daneben sind die Aufgaben eines Untersuchungsausschusses durch die Landesverfassung und das Untersuchungsausschussgesetz begrenzt. Der insoweit insgesamt bestehende kompetentielle Rahmen eines Untersuchungsausschusses bestimmt sich nach unterschiedlichen Kriterien, an denen die zur Überprüfung gestellten Aufgabenfelder und Fragen zu prüfen sind.

a) Der Untersuchungsgegenstand zu A. III. verstößt weder gegen die Gewährleistung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung, der den grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung unter Einschluss ihrer Willensbildung schützt, noch gegen den Grundsatz der Unabhängigkeit der Justiz. Denn der Untersuchungsausschuss soll mit einer Prüfung der Maßnahmen (nur) der Landesregierung beauftragt werden und – anders als in dem in Bezug genommenen Urteil des LVerfG LSA – nicht eigenständig Aufgaben übernehmen, die in den originären Kompetenzbereich von Landesbehörden, Landesbeauftragten oder der Justiz fallen.

b) Die Verfassungsmäßigkeit des Auftrags gemäß A. IV. bis A. VI. und verschiedener Fragen zu B. IV., eine „Datensammlung nach bestimmten Kriterien“ zu erstellen, ist zu bejahen. Dem Untersuchungsausschuss kommt gemäß § 1 UAG die Aufgabe zu, „Sachverhalte ... zu untersuchen und dem Landtag darüber Bericht zu erstatten“. Inhalt und Reichweite der durch Sachverhaltsaufklärung erfolgenden Zuarbeit an das Plenum sind nicht nur begrifflich – dann als Gegenbegriff zu rechtlichen Beurteilungen und Wertungen (vgl. etwa „Tatbestand“ und „Entscheidungsgründe“ in einem Urteil) – sondern auch funktional zu bestimmen. Denn die politische Kontrollfunktion eines Parlaments macht es etwa auch erforderlich aufzuklären, ob bestimmte tatsächliche Handlungen der Regierung normkonform erfolgten. Als Ausprägung der Sachverhaltsaufklärung kann ein Untersuchungsausschuss ebenso zumindest mitbeauftragt werden, „nur“ Daten zu erheben, da grundsätzlich auch eine Datenerhebung Entscheidungen des Plenums vorbereiten kann. Ein solcher (Teil-)Auftrag ist für einen Untersuchungsausschuss auch nicht „zu geringwertig“, da allein das Parlament bestimmt, auf welche Weise es erforderliche Entscheidungsgrundlagen einholt.

Insoweit wahrt der Einsetzungsantrag auch den inhaltlichen Zusammenhang zwischen der aufgegebenen Datenerhebung und der mit Blick darauf vorzunehmenden Beurteilung weiterer Fragestellungen. Soweit die Zulässigkeit der Vorgabe „bestimmter Kriterien“ in Frage steht, ist mit Bezug auf das Verfahren des Untersuchungsausschusses ergänzend darauf hinzuweisen, dass die Vorgabe eines Schemas zur Erfassung, Ordnung und Darstellung der erhobenen Daten nicht vom Recht der qualifizierten Minderheit auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses umfasst ist.

c) Der unter Bezugnahme auf A. IV. des Einsetzungsantrags befürchtete Eingriff in den Kernbereich der Exekutive ist nicht festzustellen, da zur Bearbeitung dieses Aufgabenfelds eine „Umordnung des vorhandenen Aktenbestandes der Landesregierung“ weder aufgegeben noch der Sache nach eingefordert wird. Die Erfassung der näher bezeichneten Daten obliegt dem Untersuchungsausschuss (und nicht der Landesregierung), der dabei die vorgegebene Strukturierung einhalten soll. Selbst wenn der Aktenbestand der Landesregierung nach anderen Kriterien geordnet ist, könnte durch einen entsprechend strukturierten Fundstellennachweis eine inhaltliche Zuordnung erfolgen, ohne in die durch die Landesregierung vorgenommene Ordnungsstruktur einzugreifen. Es bedarf daher keiner Entscheidung, ob sich eine Pflicht der Landesregierung, die Akten umfassend in neu geordneter Art und Weise vorzulegen, aus Art. 72 Abs. 3 Satz 7 LV herleiten ließe, was im Regelfall abzulehnen sein wird.

d) Die zur Prüfung gestellten Fragen zu B. I. des Einsetzungsantrags greifen nicht in die Zuständigkeiten des Bundes und der EU ein, was mit Blick auf den (nur) auf das Land Brandenburg gerichteten Kontrollauftrag des Landtages (und damit auch des Untersuchungsausschusses) unzulässig wäre. Denn mit Ausnahme der Fragen 5, 7 und 9 knüpfen alle Fragen an das Tun oder Unterlassen der Landesregierung an (Fragen 1, 2, 6, 8, 10 und 11) oder haben das Land Brandenburg bzw. dessen Bevölkerung als Bezugspunkt (Fragen 3 und 4).

Soweit in Frage 5 nicht konkretisiert wird, mit Bezug auf wen oder welche Stelle das Vorliegen von Erkenntnissen „zum Impfkorrelat“ untersucht werden soll, und in den Fragen 7 und 9 der Landesbezug fehlt, lassen sich die brandenburgischen Bezüge durch Auslegung herstellen. Denn bereits der im Einsetzungsantrag beabsichtigte Name des Untersuchungsausschusses lautet auf die „Untersuchung der Krisenpolitik der Landesregierung“ und es

wird weder in den weitergehenden Vorgaben im Einsetzungsantrag zu A. noch innerhalb des Fragenkomplexes B. I. auf den Bund oder die EU Bezug genommen.

3. Zu Frage 3, Bestimmtheit des Einsetzungsantrags

Das sich bereits aus der (Landes-)Verfassung ergebende Erfordernis der Bestimmtheit bezieht sich ebenso auf den Beschluss, der den Untersuchungsauftrag festlegt (Art. 72 Abs. 1 Satz 2 Hs. 1 LV), als auch auf den Einsetzungsantrag (vgl. auch § 3 Abs. 1 UAG). Die konkreten aus dem Bestimmtheitsgebot folgenden Anforderungen lassen sich abstrakt allenfalls im Ansatz darstellen und sind vielmehr einzelfallbezogen mit Blick auf den Untersuchungsauftrag zu gewinnen, ohne dass an den Grad der Bestimmtheit überzogene Anforderungen gestellt werden dürfen. So ist es etwa zulässig, einen Untersuchungsausschuss mit einer „Rundumaufklärung“ zu beauftragen, bei der vorrangiges Ziel ist, „Licht ins Dunkel“ zu bringen. Auf der anderen Seite darf einem Untersuchungsausschuss keine Blankett-Ermächtigung für die Sachverhaltsaufklärung erteilt werden, da das Untersuchungsrecht dem Landtag zusteht und dieser die aufzuklärenden Fragestellungen vorgeben muss. Im Ergebnis darf einem Untersuchungsausschuss einerseits kein Ermessenspielraum verbleiben (vgl. auch § 3 Abs. 2 UAG), den Umfang des Untersuchungsgegenstands selbst zu bestimmen, andererseits ist er zur Auslegung des – hierfür hinreichend konkret zu fassenden – Untersuchungsauftrags befugt.

Die von Frage 3 in Bezug genommenen Aufgabenfelder und Einzelfragen sind letztlich unter Bestimmtheitsgesichtspunkten nicht zu beanstanden. Grund hierfür ist zum einen, dass die Einzelfragen zu B., soweit sie inhaltlich relativ offengehalten sind, sich im Wege einer einheitlichen Auslegung des Einsetzungsantrags mit Blick auf die Vorgaben im Einsetzungsantrag zu A. konkretisieren lassen und somit bestimmbar sind. Zum anderen darf ein Untersuchungsausschuss mit einer Rundumaufklärung von Sachverhalten beauftragt werden. Da bei eher unbekanntem Sachverhalten die für eine Beurteilung gemäß dem Untersuchungsauftrag maßgeblichen Bezugspunkte nicht immer klar auf der Hand liegen, ist es zulässig, diese durch den jeweiligen Untersuchungsausschuss erst ermitteln zu lassen.

Ergänzend zu den im Gutachtenauftrag konkret bezeichneten Einzelpunkten und -fragen ist mit Blick auf die auch generell beauftragte verfassungsrechtliche Prüfung auf die Fragen B. I. 8, B. III. 24, B. IV. 49 d) und g) hinzuweisen. Insoweit bestehen sowohl unter Be-

stimmtheitsgesichtspunkten als auch deshalb Bedenken, weil der Einsetzungsbeschluss insoweit teilweise wertend ist und Fragen enthält, die durch unzutreffende tatsächliche Annahmen geprägt sind, was unzulässig ist.

4. Zu Frage 4, Verfahren bei teilweiser Verfassungswidrigkeit des Einsetzungsantrags

Die Frage, ob bei teilweiser Verfassungswidrigkeit eines Einsetzungsantrags eine teilweise oder eine Zurückweisung nur in Gänze erfolgen darf und ob eine teilweise Zurückweisung an die Zustimmung der Antragsteller gebunden ist, wird in Rechtsprechung und juristischer Literatur nicht einheitlich beantwortet. § 2 Abs. 3 UAG sieht aber (vergleichbar zum Bundesrecht) vor, dass der Einsetzungsantrag zurückzuweisen ist, soweit er Verfassungsrecht verletzt. Damit ist der Landtag dazu verpflichtet, die verfassungswidrigen Teile des Antrags zu identifizieren und zurückzuweisen und den Untersuchungsausschuss mit dem entsprechend begrenzten Untersuchungsauftrag einzusetzen. § 2 Abs. 3 UAG ist auch nicht verfassungswidrig, da er keine erhebliche Beeinträchtigung von Minderheitenrechten bewirkt; daher ist die teilweise Zurückweisung nach hier vertretener Auffassung auch verfassungsrechtlich nicht an die – in § 2 Abs. 3 UAG nicht vorgesehene – Zustimmung der Antragsteller gebunden. Das Verfahren der teilweisen statt der gänzlich erfolgenden Zurückweisung ihres Einsetzungsantrags bietet der qualifizierten Einsetzungsminderheit vielmehr auch Vorteile, und sie ist über die Gestaltung der Antragstellung und -rücknahme in der Lage, den Untersuchungsauftrag des einzusetzenden Untersuchungsausschusses mit zu bestimmen.

Voraussetzung der teilweisen Zurückweisung und Teileinsetzung ist allerdings die klare Abgrenzbarkeit der verfassungswidrigen Teile des Einsetzungsantrags. Der Landtag wird durch § 2 Abs. 3 UAG nur dazu verpflichtet und befugt, den Einsetzungsantrag partiell „zurückzuweisen“; das setzt voraus, dass solches auch durch eine präzise Identifikation und Abtrennung der verfassungswidrigen Teile möglich ist und über die verschiedenen Teile des (geteilten) Einsetzungsantrags getrennt abgestimmt werden kann. Dagegen besteht keine Pflicht und kein Recht des Landtages (und wird es auch praktisch nicht durchführbar sein), einen Einsetzungsantrag neu zu fassen, vorliegend also die einzelnen „Aufgabenfelder“ oder Einzelfragen inhaltlich anzupassen und etwa neu so zu formulieren, dass eine Doppelung mit dem Untersuchungsauftrag des UA 7/1 unterbleibt. Ist dies – wovon vorliegend auszugehen sein sollte – nicht möglich, bleibt wegen der Bindung des Landtages an Verfassungsrecht letztlich nur die Zurückweisung des teilweise verfassungswidrigen Einsetzungsantrags in Gänze, wenn dieser von den Antragstellern aufrechterhalten wird.