

Änderung des Auftrages einer Enquete-Kommission

Bohm, Rolfdieter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bohm, R. (2010). *Änderung des Auftrages einer Enquete-Kommission*. (Wahlperiode Brandenburg, 5/12). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52611-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

Änderung des Auftrages einer Enquete-Kommission

Bearbeiter: Rolfdieter Bohm

Datum: 15. März 2010

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

Inhaltsverzeichnis

I.	Aufgabe.....	2
II.	Stellungnahme.....	2
	1. Überblick über das Rechtsinstitut „Enquete-Kommission“.....	2
	2. Verfassungsrechtliche Grundlage.....	3
	3. Gesetzliche Konkretisierung im „Gesetz über die Enquete-Kommissionen des Landtages Brandenburg“.....	4
	a) Inhaltlich.....	4
	b) Zusammensetzung.....	4
	c) Ausgestaltung als Minderheitenrecht.....	4
	4. Auslegung von § 1 Abs. 3 EnquetG im Einzelnen.....	5
	a) Auswertung der Gesetzesmaterialien.....	5
	b) Auswertung der relevanten Rechtsprechung.....	6
	5. Zusammenfassung.....	11

I. Aufgabe

Anlässlich der im Landtag Brandenburg jüngst diskutierten Einsetzung einer Enquete-Kommission zur Aufarbeitung der Nachwendegeschichte des Landes Brandenburg¹ wurde der Parlamentarische Beratungsdienst gebeten, zu Fragen im Zusammenhang mit dem Einsetzungsverfahren, insbesondere dem Verhältnis zwischen Einsetzungsminderheit und Landtagsmehrheit bei der Bestimmung des konkreten Auftrages der einzusetzenden Enquete-Kommission, Stellung zu nehmen.

II. Stellungnahme

Bevor auf die konkrete Fragestellung näher eingegangen wird, soll zunächst kurz das Rechtsinstitut der Enquete-Kommission dargestellt und ein Überblick über den maßgeblichen Rechtsrahmens gegeben werden.

1. Überblick über das Rechtsinstitut „Enquete-Kommission“

Enquete-Kommissionen sind im Verfassungs- und Parlamentsrecht in Deutschland sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene schon seit mehreren Jahrzehnten bekannte und

1 Inzwischen liegt mit Drs. 5/554 ein ausformulierter Einsetzungsantrag mit einem umfassenden Untersuchungsauftrag vor.

bewährte Handlungsformen der Parlamente. Sie gehören – neben Untersuchungsausschüssen – zu den wichtigen Instrumenten der gesetzgebenden Körperschaften zur Aufklärung und Aufarbeitung von Sachverhalten. Diese Aufarbeitung hat letztlich das Ziel, eine gesicherte Erkenntnisgrundlage für weitere politische (im Regelfall, aber nicht notwendigerweise, gesetzgeberische) Entscheidungen der Parlamente zu gewinnen.² Besonderes Kennzeichen von Enquete-Kommissionen ist die Beteiligung von parlamentsfremden Personen in dem parlamentarischen Gremium. Auf diese Weise kann „externer Sachverstand“ durch Mitgliedschaft in der Kommission selbst nutzbar gemacht werden, der auch bei den internen Beratungen des Gremiums zur Verfügung steht.

Hierin liegt im Wesentlichen der Unterschied zu den „klassischen Untersuchungsausschüssen“, die grundsätzlich ebenfalls zur parlamentarischen Sachverhaltsaufklärung dienen. Gegenstand der Arbeit eines Untersuchungsausschusses ist aber im Regelfall ein vergleichbar überschaubarer Sachverhalt. Eine Enquete-Kommission hingegen befasst sich zumeist mit einem breiteren Aufgabenfeld, das typischerweise in besonderen gesellschaftlichen, technischen oder geschichtlichen Entwicklungen seine Wurzel hat. Wichtig ist die – regelmäßig wissenschaftliche – Durchdringung des Sachverhalts und die Prüfung, ob und ggf. welche politischen Handlungsfolgen daraus zu ziehen sind.³

2. Verfassungsrechtliche Grundlage

Enquete-Kommissionen haben in Brandenburg, insoweit abweichend etwa von der Rechtslage im Grundgesetz, das Enquete-Kommissionen als solche nicht ausdrücklich nennt, in Art. 73 LV eine eigenständige Rechtsgrundlage. Die Verfassungsnorm selbst regelt allerdings nur, dass der Landtag befugt ist, Enquete-Kommissionen einzusetzen (Art. 73 Satz 1 LV) und dass jede Fraktion bei der Zusammensetzung der Kommission zu berücksichtigen ist (Grundmandat, Art. 73 Satz 2 LV). Die nähere Ausgestaltung überlässt die Landesverfassung ausdrücklich einer entsprechenden gesetzlichen Regelung (Art. 73 Satz 3 LV).

2 Ein guter Überblick über die historische Entwicklung findet sich bei Heyer/Liening, Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages – Schnittstellen zwischen Politik und Wissenschaft, Reihe „Deutscher Bundestag Stichwort“, Berlin 2004, S. 7 f.

3 Vgl. zu diesen Unterschieden zwischen Untersuchungsausschüssen und Enquete-Kommissionen etwa die Darstellung bei Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern – Kommentar – München 2009, Art. 25a Bayerische Verfassung, Rn. 1 oder bei Lemmer, in: Pfennig/Neumann, Verfassung von Berlin – Kommentar – Berlin 2000, Art. 44 Berliner Verfassung Rn. 6.

3. Gesetzliche Konkretisierung im „Gesetz über die Enquete-Kommissionen des Landtages Brandenburg“

Der eben dargestellte Gesetzgebungsauftrag des Art. 73 Satz 3 LV wurde durch Erlass des Gesetzes über die Enquete-Kommissionen des Landtages Brandenburg⁴ (künftig kurz EnqueteG) erfüllt, auf das auch die Regelung des § 87 GO-LT verweist. Dieses Gesetz konkretisiert die Verfassungsbestimmung des Art. 73 LV in verschiedener Hinsicht:

a) Inhaltlich

In § 1 Abs. 1 EnqueteG wird die Aufgabe einer Enquete-Kommission dahingehend konkretisiert, dass sie umfangreiche Sachverhalte durch Sammlung und Auswertung von Material sowie durch Anhörung von Sachverständigen zu klären hat, und als weiteres Kriterium das Erfordernis aufgestellt, dass diese Sachverhalte für (künftige) Entscheidungen des Landtages wesentlich sein müssen.

b) Zusammensetzung

Nach § 2 Abs. 1 Satz 2 EnqueteG besteht die Möglichkeit, landtagsfremde Personen zu Mitgliedern der Kommission zu wählen. Allerdings muss mindestens die Hälfte der Kommissionsmitglieder dem Landtag angehören (§ 2 Abs. 1 Satz 3 EnqueteG). Die Verteilung der Anzahl der Mitglieder auf die Fraktionen richtet sich nach deren Stärke; allerdings hat jede Fraktion das Recht mit mindestens einem Mitglied vertreten zu sein (Grundmandat gem. § 2 Abs. 2 EnqueteG).

c) Ausgestaltung als Minderheitenrecht

Eine Landtagsmehrheit kann – dies ist Folge der Selbstorganisationshoheit des Parlaments – jederzeit eine Enquete-Kommission einrichten. Zusätzlich schafft § 1 Abs. 2 EnqueteG die Möglichkeit einer Minderheiten-Enquete. Nach dieser Norm hat die Einsetzung einer Enquete-Kommission durch den Landtag zu erfolgen, wenn ein Drittel der Mitglieder des Landtages dies verlangt. Es besteht somit für eine qualifizierte Minderheit von einem Drittel der Mitglieder des Landtages die Möglichkeit, die Einsetzung einer Enquete-Kommission auch gegen den Willen der Landtagsmehrheit durchzusetzen. Das Quorum von ei-

4 Vom 8. Juli 1993 (GVBl. I S. 341). Das Gesetz wurde seit dem Erlass bislang nicht geändert.

nem Drittel ist nach dieser gesetzlichen Regelung höher als für die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses in Brandenburg (Art. 72 Abs. 1 LV: ein Fünftel).⁵

Zum Schutz des Minderheitenrechts sieht § 1 Abs. 3 EnqueteG vor, dass die Landtagsmehrheit den von der qualifizierten Minderheit formulierten Auftrag für die Enquete-Kommission zwar gegen den Willen der Antragsteller erweitern kann, im Umkehrschluss folgt daraus aber, dass eine Änderung der Auftrages durch die Mehrheit unzulässig ist.

4. Auslegung von § 1 Abs. 3 EnquetG im Einzelnen

Zur Beantwortung der aufgeworfenen Fragen – insbesondere zur Ergänzungs- oder Änderungsmöglichkeit durch die Landtagsmehrheit – ist eine genaue Analyse und Auslegung der Regelung des § 1 Abs. 3 EnqueteG vorzunehmen. Hierbei soll zunächst auf die Gesetzesmaterialien eingegangen werden, bevor sodann die relevante Rechtsprechung dargestellt wird.

a) Auswertung der Gesetzesmaterialien

Das EnqueteG geht auf einen gemeinsamen Entwurf der damaligen Regierungsfractionen der SPD, der FDP und von BÜNDNIS 90 zurück.⁶ Der Gesetzentwurf enthält keine nähere Begründung. Lediglich im Vorblatt finden sich unter „B. Lösung“ einige kurze Hinweise:

„Der vorliegende Gesetzentwurf enthält die erforderlichen Regelungen für die Einsetzung und die Arbeit von Enquete-Kommissionen des Landtages. Der Gesetzentwurf löst damit die Regelungen in § 29a der vorläufigen Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg über die Einsetzung von Enquete-Kommissionen ab. In Abgrenzung zum Gesetz über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtages Brandenburg, welches ein rechtsförmliches Verfahren vorsieht, verzichtet der vorliegende Gesetzentwurf weitgehend auf Verfahrensvorschriften und vollständig auf Zwangsmittel. Der Antrag auf Einsetzung einer Enquete-Kommission ist als Minderheitenrecht ausgestaltet, berücksichtigt

5 Auch im Deutschen Bundestag ist das Quorum für die Einsetzung einer Enquete-Kommission niedriger. Dort steht einer qualifizierten Minderheit von einem Viertel der Abgeordneten das Einsetzungsrecht zu (vgl. § 56 GO-BT). Lediglich ein Fünftel genügt nach Art. 25a Bayerische Verfassung.

6 Siehe Drs. 1/1989.

aber andererseits die Anforderung, dass Enquete-Kommissionen von einer möglichst hohen Zustimmung des Landtages getragen werden sollen.“⁷

Der – letztlich ambivalente – Gedanke der Ausgestaltung als Minderheitenrecht bei zugleich hoher Zustimmung im Landtag wurde durch die einbringenden Fraktionen auch während der Beratung im Landtagsplenum hervorgehoben.⁸

Die in § 1 Abs. 3 EnqueteG aufgenommene Formulierung über die Notwendigkeit eines formulierten Auftrages und die Möglichkeit der Parlamentsmehrheit, den Auftrag zu erweitern, fand sich schon in einem früheren Entwurf für ein EnqueteG der damaligen Oppositionsfraktion der PDS-LL.⁹ Dieser Gesetzentwurf der PDS-LL enthielt zwar eine Begründung, die auf die Orientierung des Entwurfs am entsprechenden Berliner Gesetz hinwies und die Bedeutung des Minderheitenrechts hervorhob, äußerte sich aber nicht näher zur gewählten Formulierung in § 1 Abs. 3 EnqueteG-E, so dass hieraus keine nähere Erkenntnis für die Auslegung der Vorschrift gewonnen werden kann.

b) Auswertung der relevanten Rechtsprechung

(Verfassungs-)Gerichtliche Entscheidungen zur Ergänzung oder Änderung der Untersuchungsaufträge von Enquete-Kommission konnten nicht gefunden werden. Es kann daher lediglich auf die Rechtsprechung zu Untersuchungsausschüssen zurückgegriffen werden. Mit Blick auf die unterschiedliche Ausgestaltung und die abweichende Funktion von Untersuchungsausschüssen einerseits und von Enquete-Kommissionen andererseits ist allerdings bei dieser Auswertung stets in einem zweiten Schritt die Anwendbarkeit der durch die Gerichte zum Recht der Untersuchungsausschüsse entwickelten Prinzipien auf das Recht der Enquete-Kommissionen in Brandenburg zu erörtern. Dies erfolgt zusammenfassend am Ende dieses Abschnittes.

7 Drs. 1/1989, S. 1 bei B. Lösung. Hervorhebung vom Verfasser.

8 So ausdrücklich der Abgeordnete Birthler (SPD) bei der Einbringung des Gesetzes in der ersten Lesung, Plenarprotokoll 1/71, S. 5564. In der Beratung – auch bei der 2. Lesung (siehe Plenarprotokoll 1/72, S. 5707 ff.) – war primär die Höhe des Minderheitenquorums umstritten. Von den damaligen Oppositionsfraktionen (PDS-LL und CDU) wurde ein niedrigeres Quorum (etwa ein Fünftel – wie bei Untersuchungsausschüssen – oder ein Viertel – wie beim Bundestag –) gefordert.

9 Siehe Drs. 1/1674. Der Unterschied zur später Gesetz gewordenen Fassung in § 1 Abs. 3 Satz 1 EnquetG liegt nur in der Hinzufügung des Wortes „genau“.

aa) Ausgangsentscheidung zum Schutz der Minderheiten bei Untersuchungsausschüssen ist ein Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1978.¹⁰ Diese Grundsatzentscheidung beginnt mit folgendem Leitsatz:

„Das in Art 15 Abs 1 der Landessatzung für Schleswig-Holstein gewährleistete Recht der Minderheit auf Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses schließt grundsätzlich eine Befugnis der Mehrheit aus, den Untersuchungsgegenstand gegen den Willen der Minderheit durch Zusatzfragen zu erweitern.“

In der Begründung seiner Entscheidung bringt das Gericht dann folgende Auffassung zum Ausdruck, die als „*Richtlinie*“ für die Frage der Zulässigkeit von Erweiterungen bzw. Änderung eines Untersuchungsauftrages angesehen werden kann:

„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 eingegrenzten Blickwinkel untersucht und damit dem Parlament – und auch der Öffentlichkeit – allenfalls eine verzerrte Darstellung vermitteln kann. Von Verfassungs 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. Einen anderen Maßstab darf auch das Verfassungsgericht nicht anlegen. Es kann nicht die Aufgabe übernehmen, vielleicht doch bestehende – verborgene – Zusammenhänge aufzudecken und dazu eigene Nachforschungen anzustellen; damit würde die Arbeit

¹⁰ Sog. „Untersuchungsausschuss Schleswig-Holstein-Entscheidung“ vom 2. August 1978, Az. 2 BvK 1/77, BVerfGE 49, S. 70 ff.

parlamentarischer Untersuchungsausschüsse auf das Verfassungsgericht verlagert.“¹¹

Nach dieser Entscheidung wären somit Ergänzungen – nicht aber Änderungen – des Untersuchungsauftrags in engen Grenzen möglich.

bb) Der Bayerische Verfassungsgerichtshof teilt grundsätzlich in einer Entscheidung aus dem Jahr 1981¹² die eben dargelegte Auffassung des Bundesverfassungsgerichts. Allerdings differenziert der Bayerische Verfassungsgerichtshof zwischen der Einsetzung an sich mit dem von der Minderheit (grundsätzlich für die Mehrheit verbindlich) formulierten Untersuchungsauftrag einerseits und den konkret bezeichneten Beweisbeschlüssen in Form der jeweiligen detaillierten Beweisfragen unter Nennung eines konkreten Beweismittels andererseits. Letztere seien einer Entscheidung der Parlaments- bzw. auch späteren Ausschussmehrheit nicht entzogen. Solange der Untersuchungsauftrag selbst gewahrt bleibe, könne hier die Mehrheit eine andere Durchführung der Beweisaufnahme beschließen.¹³

cc) Eine aufschlussreiche Entscheidung hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahr 2000¹⁴ getroffen. Dort ging es um die Einsetzung eines von einer Oppositionsfraktion beantragten Untersuchungsausschusses, dessen Auftrag die Landtagsmehrheit teilweise geändert hatte. Sie berief sich auf eine in einigen Teilbereichen angeblich unzureichend konkrete Formulierung des Untersuchungsauftrages und darauf, dass anderenfalls gegen den Verfassungsgrundsatz der Bestimmtheit partiell verstoßen würde. Das Gericht räumte dem Landtag in seiner Gesamtheit zwar eine Prüfungsbefugnis hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit des Minderheitenantrages ein, schloss aber eine teilweise Änderung durch die Mehrheit aus. Vielmehr müsse, sollte eine Mehrheit von einer Verfassungswidrigkeit eines Teils des Minderheitenantrages überzeugt sein, die Einsetzung insgesamt abgelehnt werden und dann ggf. eine verfassungsgerichtliche Klärung über das Minderheitenbegehren als Ganzes erfolgen. Eine lediglich teilweise stattgebende und teilweise ändernde Einsetzung würde dem Minderheitenrecht nicht gerecht.¹⁵

11 BVerfG a. a. O., Begründung bei B. III. 3., Absatz-Nr. 40 der Juris-Veröffentlichung.

12 Siehe Beschluss des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes vom 29.07.1981, Vf. 92-IV-80, BayVerfGHE 34, S. 119 ff.

13 So BayVerfGH a. a. O., Entscheidungsgründe V. B. 1., Absatz-Nr. 187 ff. der Jurisveröffentlichung.

14 Siehe Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen vom 17. Oktober 2000, Az. 16/98, z. B. NVwZ 2002, S. 75 f.

15 So VerfGH-NRW a. a. O., Entscheidungsgründe bei C. 2. a).

Eine Ausnahme sieht das Gericht allenfalls bei Änderungen in einem völlig untergeordneten Bereich, die den Kern des Untersuchungsbegehrens unangetastet lassen.¹⁶

dd) Interessant zur Reichweite des Minderheitenschutzes ist auch eine Entscheidung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg aus dem Jahr 2003.¹⁷ Das Gericht schützt in dieser Entscheidung ausdrücklich das in Art. 72 Abs. 3 LV (i.V.m. § 15 Abs. 2 und 3 UAG¹⁸) verankerte Recht der Einsetzungsminderheit von einem Fünftel auf konkrete Beweiserhebungen, obwohl im konkreten Fall – gemessen an den Maßstäben der Strafprozessordnung – lediglich ein „Beweisermittlungsantrag“ vorlag.¹⁹

ee) Als letztes ist eine Entscheidung aus Hamburg aus dem Jahr 2006²⁰ zu nennen. Auch diese betrifft Fragen aus dem Recht der Untersuchungsausschüsse, findet aber eine differenzierte Lösung. Die aufschlussreichen Leitsätze des Urteils lauten wie folgt:

„1. Mit dem Recht auf Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses nach Art. 26 Abs. 1 Satz 1 HV allein ist das Kontrollrecht nicht gewährleistet. Seine ungehinderte Ausübung insbesondere bei Minderheitenenqueten setzt weitere Sicherungen voraus. So muss es vor allem der Minderheit überlassen bleiben, den Gegenstand der von ihr beantragten Untersuchung festzulegen.

2. Der in einem Minderheitsantrag festgelegte Untersuchungsauftrag kann gegen den Willen der Antragsteller jedenfalls dann nicht erweitert werden, wenn dadurch der Kern des Untersuchungsgegenstands berührt wird oder wenn eine wesentliche Verzögerung zu erwarten ist.

3. Eine Erweiterung des Untersuchungsauftrags berührt den Kern des Untersuchungsgegenstands, wenn sich dadurch das Untersuchungsthema sachlich verschiebt oder wenn das Untersuchungsziel in sein Gegenteil verkehrt wird. Der Kern wird dagegen nicht berührt, wenn untersucht wird, ob oder warum bei dem-

16 VerGH-NRW a. a. O., Entscheidungsgründe bei C. 2. b).

17 Beschluss des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg vom 16. Oktober 2003, Az. 95/02, LKV 2004, S. 177 ff., abrufbar unter folgendem Link:
http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=5lbn1.c.107074.de&template=bbo_mandant_verfassungsgericht_d

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

19 Verfassungsgericht des Landes Brandenburg a. a. O. bei B. II. 1. a) der Gründe.

20 Urteil des Hamburgischen Verfassungsgericht vom 1. Dezember 2006, Az. HVerfG 1/06, NVwZ-RR 2007, S. 289 ff., vollständig abrufbar unter folgendem Link:
<http://justiz.hamburg.de/contentblob/1291658/data/hverfg-1-06.pdf>

selben Untersuchungskomplex desselben Zeitraums über die von der Einsetzungsminderheit getroffene Auswahl hinaus noch weitere Fragen oder Personen in die Untersuchung einbezogen werden.

4. Ob eine wesentliche Verzögerung zu erwarten ist, lässt sich nur im Prognosewege schätzen. Eine zeitlich begrenzte Behinderung der Kontrollfunktion der oppositionellen Minderheit ist hinnehmbar. Die Prognose der Untersuchungsdauer ohne und mit Erweiterung kann nicht allein anhand des rechnerischen Verhältnisses benannter oder denkbarer Beweismittel, sondern in der Gesamtschau aller relevanten Umstände beurteilt werden.“

ff) Zusammenfassend kann den dargestellten Entscheidungen die klare Tendenz der Gerichte entnommen werden, das Minderheitenrecht auf Einsetzung von Untersuchungsausschüssen zu schützen. Dieser Schutz ist allerdings nicht unbegrenzt, vielmehr wird der jeweiligen Parlaments- bzw. Ausschussmehrheit grundsätzlich ein Prüfungsrecht hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit des Einsetzungsbegehrens und ein beschränktes Ergänzungsrecht hinsichtlich des Untersuchungsauftrages zugestanden. Im Falle von verfassungsrechtlich begründeten Beanstandungen wird allerdings eine teilweise Ablehnung nur für völlig unerhebliche Teilbereiche für zulässig erachtet. Ansonsten muss die Mehrheit den Antrag insgesamt zurückweisen.

Eine Änderung oder Ergänzung des Untersuchungsauftrages wird allerdings nur sehr eingeschränkt für zulässig erachtet. Insbesondere der Kern des Untersuchungsbegehrens der (qualifizierten) Minderheit muss geschützt und unverändert bleiben. Lediglich in der Zielrichtung gleichartige Ergänzungen oder geringfügige Erweiterungen des Auftrages sind zulässig. Dies gilt jedenfalls dann, wenn sie nicht einen solchen Umfang annehmen, dass die Gefahr einer spürbaren Verzögerung oder Verwässerung der verfolgten Aufklärung besteht.

gg) Mit Blick auf die vom Untersuchungsausschussrecht abweichende Regelung des § 1 Abs. 3 EnqueteG, die ausdrückliche eine Erweiterung zulässt, ist bei der Übernahme der Ergebnisse der Rechtsprechung zur Änderung bzw. Ergänzung von Untersuchungsaufträgen von Untersuchungsausschüssen eine vorsichtige Herangehensweise geboten. So ist nach § 1 Abs. 3 Satz 2 EnqueteG eine Auftragserweiterung nach der brandenburgischen Rechtslage grundsätzlich zulässig. Allerdings kann – im Umkehrschluss – hieraus hergeleitet werden, dass eine inhaltliche Änderung des von der qualifizierten Minderheit formulierten Auftrages nicht möglich ist. Für die Zulässigkeit der Ergänzung spricht auch,

dass § 3 Abs. 3 UAG zu Veränderungen des Untersuchungsgegenstandes eine ausdrückliche Regelung trifft,²¹ während eine einschränkende Regelung im EnqueteG nicht zu finden ist. Hieraus kann geschlossen werden, dass nach dem EnqueteG eine weitergehende Änderungsbefugnis bestehen soll.

5. Zusammenfassung

Aus Gründen des Schutzes der qualifizierten Minderheit sind Änderungen des von der Minderheit formulierten Untersuchungsauftrages der Enquete-Kommission unzulässig. Dies gilt für die konkreten Fragestellungen bzw. die umschriebenen Lebenssachverhalte, die durch die Kommission näher untersucht werden sollen, wie auch für den von der Einsetzungsminderheit gewählten Titel, da dieser – nicht zuletzt mit Blick auf die Berichterstattung in den Medien – das Untersuchungsziel der Kommission kurz und prägnant umschreibt und für die Öffentlichkeit zum Kennzeichen der Kommission wird bzw. werden soll. Würde hier die Mehrheit eine Änderung vornehmen (können), bestünde die Gefahr, dass die mit der Einsetzung der Kommission beabsichtigte Öffentlichkeitswirkung verändert oder – in ihrer Zielrichtung – gar aufgehoben wird.²²

Die Parlamentsmehrheit kann aber die übrigen Modalitäten, wie etwa die Größe der Kommission und das Verhältnis zwischen Abgeordneten und externen Personen ändern, soweit die verfassungsrechtlichen (Grundmandat für jede Fraktion) und gesetzlichen Grenzen (maximal die Hälfte der Mitglieder „Externe“) beachtet werden.²³ Dies gilt auch für weitere Verfahrensfragen, wie etwa den Umgang mit dem gesichteten Material, die Veröffentlichung der Ergebnisse²⁴ oder die sachliche und personelle Ausstattung der Kommission sowie die Unterstützung durch die Landtagsverwaltung.²⁵ Änderungen in diesen Punkten

21 § 3 Abs. 3 UAG lautet wie folgt: „... (3) Der im Einsetzungsantrag und im Einsetzungsbeschluss bezeichnete Untersuchungsgegenstand kann durch Beschluss des Landtags nur dann verändert werden, wenn der Kern des ursprünglichen Untersuchungsgegenstandes gewahrt bleibt und dadurch keine wesentliche Verzögerung des Untersuchungsverfahrens zu erwarten ist.“

22 Hoffmann-Riem/Ramcke, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis – Ein Handbuch – Berlin 1989, § 47 Enquete-Kommissionen, Rn. 10 ff., insbesondere Rn. 11 und 12. Diese Auffassung wird auch vom „Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Landtags Schleswig-Holstein“ geteilt. Die relevanten Ausführungen finden sich in den Erläuterungen zu § 12 GO-LT-SH, S. 44 f. Dieser kann – über die Homepage des Landtags Schleswig-Holstein – unter folgendem Link abgerufen werden: http://www.landtag.ltsh.de/parlament/kommentar_go.pdf

23 So ausdrücklich auch der Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Landtages Schleswig-Holstein (Fn. 23), dort Erläuterungen zu § 12 GO-LT-SH, S. 44.

24 Gesetzlich ist in § 5 Abs. 1 EnqueteG grundsätzlich nur der Abschlussbericht der Kommission oder ggf. ein vom Landtag (Plenum) angeforderter Zwischenbericht (§ 5 Abs. 2 EnqueteG) vorgesehen.

25 Hierüber beschließt – grundsätzlich ohne Bindung an insoweit nur als Anregung zu verstehende Ausführungen der Antragsteller – das Präsidium des Landtages. Eine sachliche und personelle Unterstützung bzw. Begleitung der Arbeit der Kommission durch die Verwaltung (Räume, Kommissionssekretariat) ent-

betreffen gerade nicht den Untersuchungsauftrag der Enquete-Kommission und damit das Recht der qualifizierten Minderheit auf Einsetzung der Enquete-Kommission und Ausgestaltung des Untersuchungsauftrages. Vielmehr handelt es sich um Verfahrensfragen, für die grundsätzlich das Mehrheitsprinzip gilt,²⁶ soweit nicht andere gesetzliche Regelungen oder Verfassungsnormen (z.B. Daten- und Persönlichkeitsschutz) ohnehin bestimmte Vorgehensweisen notwendig machen.²⁷

Grundsätzlich zulässig ist nach der ausdrücklichen Regelung in § 1 Abs. 3 Satz 2 EnqueteG eine Erweiterung bzw. Ergänzung des Auftrages. Nach dieser speziellen brandenburgischen Rechtslage, die insoweit von der den oben dargestellten Entscheidungen der Gerichte²⁸ zugrunde liegenden maßgeblich abweicht, sind die dort herausgearbeiteten engen Grenzen für eine Auftragerweiterung nicht direkt übertragbar. Allerdings dürfte eine so starke Erweiterung des Auftrages durch die Mehrheit, dass die konkrete Gefahr der „Verwässerung“ und/oder „Verschleppung“ des von der Einsetzungsminderheit verfolgten Untersuchungszieles bestünde, mit dem durch das Enquete-Gesetz ebenfalls verfolgten Schutz der qualifizierten Einsetzungsminderheit nicht mehr im Einklang stehen. In einem solchen Fall würde die Mehrheit die ihr an sich im Gesetz zugestandene Möglichkeit zur Erweiterung überdehnen.

Vor diesem Hintergrund – auch mit Blick auf die möglicherweise unterschiedliche Sichtweise von Einsetzungsminderheit und Parlamentsmehrheit zu verschiedenen Verfahrens- und Ausstattungsfragen – könnte eine Behandlung des Einsetzungsantrages²⁹ und eines etwaigen Ergänzungsantrages³⁰ etwa im Hauptausschuss zur Vorbereitung des Plenarbeschlusses sinnvoll sein. Wie schon von den damaligen Regierungsfractionen bei der Be-

spricht aber einer allgemeinen Staatspraxis und war auch im Landtag Brandenburg bislang bei allen bisherigen Sondergremien wie Untersuchungsausschüssen und der bislang ersten Enquete-Kommission üblich.

26 Siehe hierzu insbesondere die oben dargestellte Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes aus dem Jahr 1981 (oben Fn. 12).

27 So etwa bei der Auswertung und Nutzung von in früheren Verwaltungsverfahren durch den Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen zur Verfügung gestellten Unterlagen. Siehe zu dieser Problematik das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 5. Februar 2010 „*Möglichkeiten zur weiteren Verwendung oder Nutzung der im Landtag Brandenburg noch vorhandenen Unterlagen der „Ehrenkommission“ zur Überprüfung der Abgeordneten aus dem Jahr 1991*“.

28 Siehe oben bei II. 4. b) (Seite 6 ff.).

29 Drs. 5/554.

30 Ein solcher ist nach verschiedenen Presseveröffentlichungen seitens der die Landesregierung tragenden Fraktionen zu erwarten.

handlung des Gesetzes betont,³¹ ist es für die effektive Arbeit einer Enquete-Kommission förderlich, wenn sie von einer breiten Mehrheit des Parlaments getragen wird.

gez. Rolfdieter Bohm

31 Siehe hierzu oben bei II. 4. a) und Nachweise in Fn. 8.