

**Übertragbarkeit des Urteils des Landesverfassungsgerichts zum Untersuchungsausschuss Linksextremismus auf die Einsetzung einer Enquete-Kommission**

Datum: 8. Januar 2021

---

Die Ausarbeitungen des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes beim Landtag von Sachsen-Anhalt 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.

---

...

im Hause

IHR ZEICHEN / IHRE NACHRICHT VOM

MEIN ZEICHEN

BEARBEITET VON

TEL +49 391 560-

MAGDEBURG

8. Januar 2021

## **Übertragbarkeit des Urteils des Landesverfassungsgerichts zum Untersuchungsausschuss Linksextremismus auf die Einsetzung einer Enquete-Kommission**

Sehr ...,

mit Auftrag vom ... baten Sie den Gesetzgebungs- und Beratungsdienst um Prüfung, ob die Gründe, auf die das Landesverfassungsgericht sein Urteil vom 8. Dezember 2020 gestützt hat, auf die Einsetzung einer Enquete-Kommission übertragbar sind. Sie fragten außerdem, ob die Einsetzung einer Enquete-Kommission gegebenenfalls durch das Plenum zurückgenommen werden kann.

Hierzu nehme ich wie folgt Stellung:

### **1. Maßstab des Landesverfassungsgerichts für die Zulässigkeit eines Antrages auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses**

Mit Urteil vom 8. Dezember 2020 hat das Landesverfassungsgericht den Antrag von 22 Abgeordneten auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Ablehnung des Antrages auf Einsetzung des Untersuchungsausschusses Linksextremismus zurückgewiesen.<sup>1</sup> Diese Entscheidung hat das Landesverfassungsgericht damit begründet, dass der Einsetzungsantrag nicht den Anforderungen des Untersuchungsausschussgesetzes (UAG) entsprochen habe und die verfassungsimmanenten Schranken der Einsetzungsbefugnis überschritten habe.<sup>2</sup>

In den Urteilsgründen leitet das Landesverfassungsgericht aus Artikel 54 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (LV LSA) in Verbindung mit § 2 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 UAG her, dass ein Untersuchungsausschuss nur dann eingesetzt werden darf und muss, wenn der Untersuchungsauftrag im öffentlichen Interesse liegt, sich im Rahmen der verfassungsgemäßen Aufgaben des Landtages bewegt und hinreichend bestimmt ist.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 8.12.2020, Az.: LVG 34/19.

<sup>2</sup> Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 8.12.2020, Az.: LVG 34/19, Rn. 63 des Urteilsabdrucks.

<sup>3</sup> Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 8.12.2020, Az.: LVG 34/19, Rn. 66 f. des Urteilsabdrucks.

Zu dem Erfordernis des öffentlichen Interesses gemäß § 1 Abs. 1 UAG führt das Landesverfassungsgericht aus, dass der Begriff inhaltlich kaum bestimmbar sei, dessen Vorliegen gleichwohl in der Regel anzunehmen sei, da in einem demokratischen Staat nahezu jeder Vorgang von öffentlichem Interesse sein könne.<sup>4</sup>

Die Voraussetzung, dass sich der Untersuchungsauftrag innerhalb der verfassungsgemäßen Aufgaben des Landtages bewegen muss, leitet das Landesverfassungsgericht aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung her. Das Parlament habe bei der Ausübung der Befugnisse eines Untersuchungsausschusses den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zu wahren.<sup>5</sup> Die Grenze der Zuständigkeit des Parlaments sei überschritten, wenn sich das Parlament mit dem Untersuchungsauftrag an die Stelle der Exekutive setze und deren Aufgaben übernehme oder die Untersuchung des Gegenstandes elementaren Prinzipien eines demokratischen Rechtsstaates widerspreche.<sup>6</sup>

Für das Erfordernis der Bestimmtheit des Untersuchungsauftrages führt das Landesverfassungsgericht mehrere Gründe an. Zum einen sei der Untersuchungsausschuss ein Hilfsorgan des Parlaments und könne daher seinen Wirkungsbereich nicht selbst bestimmen. Zum anderen folge die Geltung des Grundsatzes der Bestimmtheit für den Untersuchungsausschuss aus dem Rechtsstaatsprinzip und den Grundrechten. Diesbezüglich stellt das Landesverfassungsgericht maßgeblich auf die Zwangsmittel ab, die dem Untersuchungsausschuss nach dem Untersuchungsausschussgesetz zustehen. Die §§ 15 und 17 UAG würden den Untersuchungsausschuss dazu berechtigen, die Vorlage von Akten zu verlangen und Zwangsmittel gegenüber Zeugen auszuüben. Diese Formen der Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt seien aber nur gerechtfertigt, wenn der von Zwangsmitteln Betroffene prüfen könne, ob er zur Vorlage der Akten oder zur Aussage verpflichtet ist.<sup>7</sup>

## **2. Übertragbarkeit auf das Recht der Enquete-Kommissionen**

Die Maßstäbe, an denen das Landesverfassungsgericht die Zulässigkeit des Antrages auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses Linksextremismus misst, sind nur eingeschränkt auf die Einsetzung einer Enquete-Kommission übertragbar.

Im Gegensatz zum Untersuchungsausschussrecht ist das Recht der Enquete-Kommissionen in der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt nur in Grundzügen normiert. Das Recht zur Einsetzung einer Enquete-Kommission ist in Artikel 55 LV LSA geregelt. Danach hat der Landtag das Recht, zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche oder bedeutsame Sachkomplexe Enquete-Kommissionen einzusetzen. Weitere Vorgaben enthält die Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt nicht. Näheres zum Einsetzungsantrag, zur Besetzung und zur Berichterstattung der Enquete-Kommission ergibt sich aus § 17 der Geschäftsordnung des Landtages von Sachsen-Anhalt (GO-LT).

---

<sup>4</sup> Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 8.12.2020, Az.: LVG 34/19, Rn. 71 des Urteilsabdrucks.

<sup>5</sup> Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 8.12.2020, Az.: LVG 34/19, Rn. 74 des Urteilsabdrucks.

<sup>6</sup> Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 8.12.2020, Az.: LVG 34/19, Rn. 74 ff., 81, 85 des Urteilsabdrucks.

<sup>7</sup> Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 8.12.2020, Az.: LVG 34/19, Rn. 88 des Urteilsabdrucks.

Ein öffentliches Interesse an dem Gegenstand der Enquete-Kommission ist nicht erforderlich. Der Verfassungsgeber räumt dem Landtag mit der Beschreibung des tauglichen Antragsgegenstandes als „umfangreiche[n] oder bedeutsame[n] Sachkomplex“ einen weiten Beurteilungsspielraum ein.<sup>8</sup> Während der Begriff der „Bedeutsamkeit“ möglicherweise mit dem Erfordernis des öffentlichen Interesses im Untersuchungsausschussrecht vergleichbar ist, eröffnet der Verfassungsgeber dem Landtag die Einsetzung einer Enquete-Kommission alternativ auch allein wegen der Quantität des Gegenstandes. Unabhängig davon, dass ein öffentliches Interesse dem Wortlaut nach nicht erforderlich ist, dürfte dieses jedoch auch bei Enquete-Kommissionen regelmäßig vorliegen, da das Landesverfassungsgericht ein öffentliches Interesse für Untersuchungsausschüsse bereits allein aufgrund der Antragstellung bejaht.<sup>9</sup>

Die vom Landesverfassungsgericht im Hinblick auf das Aufgabengebiet des Landtages angestellten Erwägungen sind hingegen ausnahmslos auf die Einsetzung einer Enquete-Kommission übertragbar. Die Enquete-Kommission ist bereits dem Wortlaut des Artikels 55 LV LSA nach lediglich ein Organ zur Vorbereitung von Entscheidungen des Landtages. Auch die Enquete-Kommission darf als Hilfsorgan des Landtages nur innerhalb dessen verfassungsgemäßer Zuständigkeit tätig werden.<sup>10</sup> Der Antrag auf Einsetzung einer Enquete-Kommission darf daher ebenso wenig wie der Einsetzungsantrag eines Untersuchungsausschusses gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung oder Grundgedanken eines demokratischen Rechtsstaates verstoßen.

Die Voraussetzung, dass der Antrag auf Einsetzung einer Enquete-Kommission genau bestimmt sein muss, wird zwar in § 17 Abs. 1 Satz 2 GO-LT ausdrücklich festgeschrieben. Bei der Geschäftsordnung des Landtages von Sachsen-Anhalt handelt es sich jedoch nur um zeitlich befristetes Innenrecht des Parlaments, dessen Verletzung nicht zur Erhebung einer Organklage berechtigt.<sup>11</sup> Die verfassungsrechtliche Argumentation des Landesverfassungsgerichts zum Erfordernis der Bestimmtheit des Einsetzungsantrages eines Untersuchungsausschusses lässt sich nicht auf den Antrag auf Einsetzung einer Enquete-Kommission übertragen. Im Gegensatz zum Untersuchungsausschuss verfügt die Enquete-Kommission nicht über Zwangsmittel zur Durchsetzung ihres Untersuchungsinteresses. Ihre Arbeit ist nicht mit Eingriffen in Grundrechte parlamentsfremder Dritter verbunden. Zwar trägt der Rechtsgedanke des Landesverfassungsgerichts, dass ein Hilfsorgan des Parlaments nicht eigenständig über seinen Wirkungsbereich bestimmen können darf, auch für die Enquete-Kommission. Der Enquete-Kommission ist es jedoch eigen, im Rahmen der Problemanalyse Schwerpunkte innerhalb ihres Einsetzungsauftrages zu bilden. Dies bedingt, dass der Einsetzungsantrag üblicherweise einen Ausfüllungsspielraum aufweist.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> vgl. Hoffmann-Riem/Ramcke, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 47 Rn. 6.

<sup>9</sup> vgl. Achterberg, in: Parlamentsrecht, 1984, S. 161, der die Voraussetzung des öffentlichen Interesses an dem zu untersuchenden Sachverhalt auch für die Enquete-Kommission annimmt.

<sup>10</sup> Reich, in: Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt. Kommentar, 2. Auflage 2004, Art. 55 Rn. 1; vgl. für Enquete-Kommissionen des Bundestages: Hoffmann-Riem/Ramcke, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 47 Rn. 4 f.; Achterberg, in: Parlamentsrecht, 1984, S. 161.

<sup>11</sup> Cancik, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz [Hrsg.], Parlamentsrecht, 2016, § 9 Rn. 33.

<sup>12</sup> Hoffmann-Riem/Ramcke, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 47 Rn. 10; Schmidt-Jortzig, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, § 32 Rn. 9; Reich, in: Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt. Kommentar, 2. Auflage 2004, Art. 55 Rn. 1.

Im Unterschied zum Untersuchungsausschussrecht sind an die Bestimmtheit des Einsetzungsantrages einer Enquete-Kommission daher keine hohen Anforderungen zu stellen.<sup>13</sup> Insbesondere dann, wenn die Entwicklung offen ist und eine Konkretisierung im Laufe der Arbeit der Kommission möglich ist, erscheint es zulässig, lediglich den Gegenstandsbereich und die Zielrichtung der Analyse im Einsetzungsantrag zu benennen. Die äußerste Grenze der Bestimmtheit für einen Einsetzungsantrag einer Enquete-Kommission dürfte erst dann überschritten sein, wenn der Auftrag so pauschal bezeichnet wird, dass eine Erledigung nicht möglich ist.<sup>14</sup>

Gemessen daran dürfte der Beschluss über die Einsetzung der Enquete-Kommission „Linksextremismus in Sachsen-Anhalt. Analyse, Sensibilisierung und Prävention zur Stärkung und Wahrung des Rechtsstaates in der Auseinandersetzung mit der linken Szene“ vom 24. August 2017 (Drs. 7/1794) verfassungswidrig sein. Der Gegenstand der Enquete-Kommission geht zumindest insofern über das verfassungsgemäße Aufgabengebiet des Landtages hinaus, als linksextremistische Strukturen und deren Verbindungen zu Parteien, Jugend- und Vorfeldorganisationen untersucht werden sollen.<sup>15</sup> Das Landesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 8. Dezember 2020 ausdrücklich festgestellt, dass es sich dabei um Aufgaben handelt, die originär der Verfassungsschutzbehörde des Landes Sachsen-Anhalt und damit der Exekutive obliegen.<sup>16</sup> Zudem hat das Landesverfassungsgericht eindeutig zum Ausdruck gebracht, dass es dem Parlament nicht zusteht, politische Parteien zum Gegenstand seiner Untersuchungen zu machen.<sup>17</sup>

### **3. Rücknahme eines Einsetzungsantrages durch den Landtag**

Der Landtag bleibt auch nach Einsetzung einer Enquete-Kommission Herr des Verfahrens. Die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit des Einsetzungsbeschlusses steht allein dem Parlament, nicht dem Hilfsorgan selbst, zu.<sup>18</sup> Erweist sich der Beschluss zur Einsetzung einer Enquete-Kommission im Verlauf ihrer Arbeit als verfassungswidrig, obliegt es dem Landtag, den Einsetzungsbeschluss aufzuheben und die Enquete-Kommission aufzulösen.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

---

<sup>13</sup> Hoffmann-Riem/Ramcke, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 47 Rn. 10; vgl. auch die Relativierung bei Schmidt-Jortzig, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, § 32 Rn. 9.

<sup>14</sup> Hoffmann-Riem/Ramcke, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 47 Rn. 10.

<sup>15</sup> Einsetzungsbeschluss vom 24.8.2017, Drs. 7/1794, Ziffer 2.

<sup>16</sup> Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 8.12.2020, Az.: LVG 34/19, Rn. 75 des Urteilsabdrucks.

<sup>17</sup> Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 8.12.2020, Az.: LVG 34/19, Rn. 81 des Urteilsabdrucks.

<sup>18</sup> vgl. für das Untersuchungsausschussrecht: Peters, in: Untersuchungsausschussrecht, 2. Auflage 2020, Rn. 14, 962.