

U n t e r r i c h t u n g

durch die Präsidentin des Landtags

Gutachtliche Stellungnahme zur Frage der Zulässigkeit der Konstituierung eines Untersuchungsausschusses ohne vorangegangene erfolgreiche Wahl des stellvertretenden Vorsitzenden durch den Thüringer Landtag

Die erbetene gutachtliche Stellungnahme zur Frage der Zulässigkeit der Konstituierung eines Untersuchungsausschusses ohne vorangegangene erfolgreiche Wahl des stellvertretenden Vorsitzenden durch den Thüringer Landtag wurde vom Wissenschaftlichen Dienst der Landtagsverwaltung unter der Gutachtennummer WD 14/21 erstellt und gemäß § 8 Abs. 1 der Anlage 4 der Geschäftsordnung in das Abgeordneteninformationssystem (AIS) eingestellt (vergleiche Vorlage 7/3532).

Diese gutachtliche Stellungnahme wird nunmehr vom Wissenschaftlichen Dienst gemäß § 125 Abs. 2 Satz 2 der Geschäftsordnung in Verbindung mit § 8 Abs. 4 der Anlage 4 der Geschäftsordnung zusätzlich auf der Internetseite des Landtags in der Parlamentsdokumentation veröffentlicht und ist unter der oben genannten Drucksachennummer abrufbar.

Birgit Keller
Präsidentin des Landtags

Anlage

Hinweis:

Die gutachtliche Stellungnahme wurde in Papierform an die Auftraggeber verteilt. Sie steht elektronisch im Abgeordneteninformationssystem (AIS) und in der Parlamentsdokumentation zur Verfügung.

Gutachterliche Stellungnahme

zur Frage der Zulässigkeit der Konstituierung eines Untersuchungsausschusses ohne vorangegangene erfolgreiche Wahl des stellvertretenden Vorsitzenden durch den Thüringer Landtag

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind zunächst parlamentsinterne Stellungnahmen. Die Zugänglichkeit der Ausarbeitungen richtet sich nach § 125 Abs. 2 der Geschäftsordnung i.V.m. § 8 der Anlage 4 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags.

Gliederung

A. Sachverhalt und Auftrag.....	3
B. Rechtliche Würdigung	4
1. Einleitung.....	4
2. Verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Rahmenbedingungen	5
3. Unvollständige Besetzung des Untersuchungsausschusses.....	8
a) Schlussfolgerungen aus Rechtsprechung, juristischer Literatur und parlamentarischer Praxis	8
b) Gebot der Spiegelbildlichkeit	10
c) Beschlussfähigkeit bzw. Funktionsfähigkeit des Untersuchungsausschusses als Anknüpfungspunkt.....	11
d) Analoge Anwendung des § 73 Abs. 2 GO-LT	13
e) Konstituierung mit benanntem Ersatzmitglied.....	15
f) Minderheitenrechte im Untersuchungsverfahren	15
g) Zwischenergebnis	16
4. Vakanz des Amtes der stellvertretenden Ausschussvorsitzenden	16
a) Status und Funktion des stellvertretenden Vorsitzenden	16
b) Vorschlagsrecht der Fraktion.....	18
c) Zwischenergebnis	20
5. Zwischenergebnis zu den Punkten 3 und 4.....	20
6. Rechtfertigung der Konstituierung durch gegenläufige Güter von Verfassungsrang	21
a) Rechte der Einsetzungsminderheit.....	21
b) Funktionsfähigkeit des Parlaments.....	22
c) Abwägung sich gegenüberstehender Verfassungsgüter	23
C. Ergebnis	27

A. Sachverhalt und Auftrag

Der Thüringer Landtag hat in seiner 54. Sitzung am 22. Juli 2021 auf Antrag von 19 Abgeordneten aus den Reihen der Fraktion der CDU einen Untersuchungsausschuss „Politische Gewalt: Umfang, Strukturen und politisch-gesellschaftliches Umfeld politisch motivierter Gewaltkriminalität in Thüringen und Maßnahmen zu ihrer Eindämmung“ beschlossen¹ und in gleicher Sitzung auf Wahlvorschlag der Fraktion der CDU² einen Abgeordneten dieser Fraktion als Vorsitzenden gewählt.³

Die mit am 15. Oktober 2021 eingebrachten Wahlvorschlag der Fraktion DIE LINKE für das Funktionsamt der stellvertretenden Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses benannte Abgeordnete⁴ erhielt im Rahmen der 61. Sitzung am 21. Oktober 2021 nicht die erforderliche Mehrheit. Gleiches gilt für den am 9. Dezember 2021 eingebrachten und in der 68. Sitzung des Thüringer Landtags zur Abstimmung gestellten Wahlvorschlag der Fraktion DIE LINKE, der erneut dieselbe Abgeordnete vorsah⁵. Für die Plenarsitzungen im November 2021 sowie im Februar 2022 wurde von der Fraktion DIE LINKE kein Wahlvorschlag unterbreitet.

Dem Beschluss des Landtags aus seiner 56. Sitzung am 9. September 2021 zufolge (Drs. 7/4045 zu Drs. 7/4038), der den Verlust des Fraktionsstatus der vormaligen Fraktion der FDP nachvollzog, besteht der Untersuchungsausschuss *„aus 11 ordentlichen Mitgliedern (3 DIE LINKE, 3 AfD, 3 CDU, 1 SPD, 1 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) und einer § 6 Abs. 2 Satz 1 des Untersuchungsausschussgesetzes entsprechenden Anzahl von Ersatzmitgliedern“*.

Die Fraktion der CDU hat mit Schreiben vom 29. Oktober 2021 um gutachtliche Stellungnahme zu der Frage gebeten, ob ein Untersuchungsausschuss auch ohne die Wahl eines stellvertretenden Vorsitzenden konstituiert werden kann, um mit der im öffentlichen Interesse liegenden Aufklärung beginnen zu können und keine weitere Verzögerung zuzulassen.

¹ Drucksache 7/3841.

² Drucksache 7/3696.

³ Drucksache 7/3842.

⁴ Drucksache 7/4222.

⁵ Drucksache 7/4539.

B. Rechtliche Würdigung

1. Einleitung

Gemäß § 5 Abs. 1 Thüringer Untersuchungsausschussgesetz (ThürUAG⁶) wählt der Landtag den Vorsitzenden eines Untersuchungsausschusses und dessen Stellvertreter aus seiner Mitte. Ausdrücklich gesetzlich normierte Konsequenzen in Bezug auf die Konstituierung des Untersuchungsausschusses für den Fall, dass die Wahl des stellvertretenden Vorsitzenden eines Untersuchungsausschusses scheitert, finden sich nicht. Darüber hinaus sind auch Vorschriften, die sich explizit mit den Voraussetzungen der Konstituierung eines Ausschusses befassen, nicht ersichtlich.

Es ist daher zu untersuchen, ob ein Untersuchungsausschuss durch den bereits gewählten Vorsitzenden einberufen und konstituiert werden kann, obwohl über die Person der stellvertretenden Vorsitzenden noch keine parlamentarische Entscheidung erfolgt ist. Für diese Untersuchung sind zunächst die verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Rahmenbedingungen festzustellen, wobei insbesondere die Regelungen des ThürUAG zum Verfahren der Besetzung eines Untersuchungsausschusses zu klären sind (siehe dazu unter 2.). Daran anschließend soll die hier zu untersuchende Konstellation einerseits unter dem Aspekt einer unvollständigen Besetzung eines Untersuchungsausschusses (siehe dazu unter 3.) sowie andererseits unter dem Aspekt der Vakanz des Amtes des stellvertretenden Vorsitzenden (siehe dazu unter 4.) geprüft werden. Sodann sind die gefundenen Ergebnisse im Lichte gegenläufiger verfassungsrechtlicher Positionen zu betrachten (siehe dazu unter 6.)

⁶ Die Vorschriften der Untersuchungsausschüsse werden im Weiteren wie folgt abgekürzt: PUAG: Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages vom 19. Juni 2001, BaWü-UAG: Gesetz über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtags Baden Württemberg vom 3. März 1976, Bay-UAG: Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Bayerischen Landtags vom 23. 3. 1970, Ber-UAG: Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 13. Juli 2011, BBg-UAG: Gesetz über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtages Brandenburg vom 19. Juni 2019, HHmb-UAG: Gesetz über die Untersuchungsausschüsse der Hamburgischen Bürgerschaft vom 27. August 1997, HBr-UAG: Gesetz über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen der bremischen Bürgerschaft vom 15. November 1982, He-UAG: Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Hessischen Landtags vom 25. März 2020, MVUAG: Gesetz über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtags Mecklenburg-Vorpommern vom 9. Juli 2002, NRW-UAG: Gesetz über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 18. Dezember 1984, RhPf-UAG: Landesgesetz über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen vom 18. September 1990 (Rheinland-Pfalz), LTG-SL: Gesetz Nr. 970 über den Landtag des Saarlandes vom 20. Juni 1973, SN-UAG: Gesetz über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Sächsischen Landtages vom 12. Februar 1991, ST-UAG: Gesetz über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen vom 29. Oktober 1992 (Sachsen-Anhalt), SchIH-UAG: Gesetz zur Regelung des Rechts der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse vom 17. April 1993 (Schleswig-Holstein).

2. Verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Rahmenbedingungen

Die Verfassung des Freistaats Thüringen (ThürVerf) beschränkt sich in ihren ausdrücklichen Bestimmungen hinsichtlich der ordnungsgemäßen Besetzung bzw. Zusammensetzung eines rechtmäßig eingesetzten Untersuchungsausschusses auf die Festlegung, dass die Fraktionen des Landtags im Untersuchungsausschuss mit mindestens je einem Mitglied vertreten sind (Art. 64 Abs. 2 ThürVerf). Im Übrigen wird auf die Ausgestaltung durch den einfachen Gesetzgeber (Art. 64 Abs. 7 ThürVerf) verwiesen.

Das ThürUAG regelt diesem Auftrag und Art. 62 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf entsprechend in § 4 Abs. 2 Satz 2, dass die Sitze auf die Fraktionen unter Berücksichtigung ihres Stärkeverhältnisses zu verteilen sind und die Mehrheitsverhältnisse im Untersuchungsausschuss den Mehrheitsverhältnissen im Landtag entsprechen müssen (sog. Spiegelbildlichkeitsprinzip). In der Konsequenz hat – wie sich bereits aus Art. 64 Abs. 2 ThürVerf ergibt – jede Fraktion einen Anspruch auf Vertretung im Untersuchungsausschuss.⁷ Soweit erforderlich hat der Landtag die Größe des Untersuchungsausschusses dafür im Einsetzungsbeschluss abweichend von der Bestimmung des § 4 Abs. 1 ThürUAG, wonach der Untersuchungsausschuss in der Regel aus zehn Mitgliedern des Landtags bestehen soll, festzulegen, was im hiesigen Fall mit der Festlegung einer Größe von elf Mitgliedern geschehen ist.

Die Bestimmung des § 5 Abs. 1 ThürUAG sieht vor, dass der Vorsitzende des Untersuchungsausschusses und sein Stellvertreter aus der Mitte des Landtags zu wählen sind. Gemäß § 5 Abs. 2 ThürUAG müssen der Vorsitzende und sein Stellvertreter zudem unterschiedlichen Fraktionen angehören, unter denen sich eine Regierungsfraktion und eine Oppositionsfraktion befinden soll. Ungeachtet des Vorschlagsrechts der hierzu berechtigten Fraktion handelt es sich um eine regelrechte Wahl, was die Möglichkeit bedingt, den vorgeschlagenen Kandidaten auch mehrheitlich abzulehnen. Allerdings bedarf die Ablehnung des Kandidaten angesichts des verfassungsrechtlich begründeten Vorschlagsrechts der Fraktion⁸ eines wichtigen Grundes, um in diesem Gefüge jeglichen Verdacht eines Rechtsmissbrauchs auszuschließen.⁹

Gemäß § 6 Abs. 1 Thür UAG werden die (übrigen) Ausschussmitglieder, „soweit sie nicht vom Landtag gewählt werden (§ 5), von den Fraktionen benannt.“

⁷ Poschmann, in: Linck u.a., Die Verfassung des Freistaats des Thüringen, 2013, Art. 64, Rn. 24.

⁸ Siehe dazu unten Nr. 4 b).

⁹ Vgl. Poschmann, in: Linck u.a., a.a.O., Art. 64 Rn. 25; siehe auch den Rechtsgedanken des § 73 Abs. 1 Satz 2, HS 2 GO-LT.

Vor diesem Hintergrund ist maßgeblich zu klären, wie sich die Wahl des Vorsitzenden und des stellvertretenden Vorsitzenden gemäß § 5 Abs. 1 ThürUAG zu der Benennung der Mitglieder eines Untersuchungsausschusses durch die Fraktionen gemäß § 6 Abs. 1 ThürUAG verhält.

Was die Besetzung eines Untersuchungsausschusses angeht, ergibt der Blick auf das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse anderer deutscher Parlamente für die Bestimmung der Mitglieder eines Untersuchungsausschusses grundsätzlich zwei Modelle: Entweder werden die Mitglieder auf Vorschlag der Fraktionen vom Parlament gewählt bzw. bestätigt oder – ohne Parlamentsbeschluss – von den Fraktionen benannt.¹⁰

Aus dem klaren Wortlaut der genannten Bestimmungen der §§ 5 Abs. 1 und 6 Abs. 1 ThürUAG, ergibt sich in ihrem Zusammenspiel, dass das ThürUAG ein Mischmodell vorsieht, wonach sich ein Untersuchungsausschuss einerseits aus zwei vom Landtag aus seiner Mitte gewählten Mitgliedern mit besonderen Funktionen (Vorsitzender und stellvertretender Vorsitzender) und andererseits aus den übrigen, von den Fraktionen benannten Mitgliedern zusammensetzt. Die Bestimmung des § 6 Abs. 1 ThürUAG weist den Fraktionen ein Benennungsrecht hinsichtlich der Ausschussmitglieder (nur) zu, „*soweit sie nicht vom Landtag gewählt werden*“. Nach § 5 Abs. 1 ThürUAG wählt der Landtag den Vorsitzenden und dessen Stellvertreter aus „*seiner Mitte*“, also aus der Mitte des Landtags, und nicht etwa aus der Mitte der nach § 6 Abs. 1 ThürUAG vorab benannten Mitglieder des Untersuchungsausschusses.

Ohne die Wahl eines stellvertretenden Vorsitzenden ist daher nicht nur das Funktionsamt des stellvertretenden Vorsitzes vakant, sondern der Untersuchungsausschuss ist zudem nicht vollständig besetzt; denn der vorgeschlagene Kandidat hat (infolge der ablehnenden Mehrheitsentscheidung des Landtags) nicht nur das Funktionsamt nicht erlangt, sondern ist zudem kein Ausschussmitglied geworden. Nicht möglich ist es folglich, zwischen Benennung eines Mitglieds und seiner Wahl zum stellvertretenden Vorsitzenden im Wege einer Stufenfolge zu trennen. Es kann also nicht ein Abgeordneter zunächst als ordentliches Mitglied mit der Folge benannt werden, dass der Untersuchungsausschuss vollständig besetzt ist, um sodann in einem zweiten Schritt dieses Mitglied zur Wahl als stellvertretenden Vorsitzenden vorzuschlagen.¹¹ Für eine solche Sichtweise ergibt sich kein Anhaltspunkt im Wortlaut der oben genannten beiden Vorschriften.¹²

¹⁰ Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl., 2020, Rn. 203 mit Verweis auf die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen für Bundestag und Landesparlamente.

¹¹ Diese sich de lege lata aus dem oben erläuterten „Mischmodell“ ergebende Folge könnte durch eine Gesetzesänderung insbesondere dahin gehend behoben werden, dass alle Mitglieder des Untersuchungsausschusses durch die Fraktionen benannt und sodann der Vorsitzende und sein Stellvertreter wie bei Fachausschüssen durch den Ausschuss aus seiner Mitte gewählt werden.

¹² So aber wohl Brocker, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl. 2016, Kap. 13, Rn 18, ohne nähere Begründung zu der im Vergleich zur Wahl als Actus contrarius zu sehenden Abwahl eines Vorsitzenden. Für eine solche

In der weiteren Prüfung wird daher ein Verständnis der Regelungen der §§ 5 Abs. 1, 6 Abs. 1 ThürUAG zugrunde gelegt, welches eine Untersuchung der hier in Rede stehenden Konstellation, in der der stellvertretende Vorsitzende (noch) nicht gewählt ist, unter folgenden zwei Aspekten sinnvoll erscheinen lässt:

1. Ohne erfolgreiche Wahl des stellvertretenden Vorsitzenden ist der Untersuchungsausschuss nicht vollständig besetzt (dazu unter 3.)
2. Ohne erfolgreiche Wahl des stellvertretenden Vorsitzenden ist das entsprechende Funktionsamt vakant (dazu unter 4).

Zur Beantwortung der hierbei aufgeworfenen Fragen stehen – auch in Bezug auf parlamentarische Gremien allgemein – weder ausdrückliche gesetzliche Regelungen noch eine gefestigte Rechtsprechung¹³ oder eine eindeutige parlamentarische Praxis¹⁴ zur Verfügung.

Der gesetzlich nicht definierte Begriff der Konstituierung wird im Folgenden als erste Einberufung eines Untersuchungsausschusses als (praktisch) notwendiger Schritt vor dem Eintritt in die eigentliche Sacharbeit¹⁵ und als Ingangsetzung der Tätigkeit eines Untersuchungsausschusses verwendet.

Sichtweise spricht auch nicht, dass es in der parlamentarischen Praxis des Thüringer Landtags teilweise bereits vorkam, dass die Wahl zum Vorsitzenden bzw. stellvertretenden Vorsitzenden der Benennung aller Ausschussmitglieder zeitlich nachgeordnet war; vgl. dazu die zeitliche Abfolge der Unterrichtungen zu den Untersuchungsausschüssen 3/4 (Drucksachen 3/4054 und 3/4086), 4/4 (Drucksachen 4/3350 und 4/3388) und 5/2 (Drucksachen 5/5664 und 5/5652). Zu erklären mag diese – an sich unschädliche – Praxis dadurch sein, dass die Fraktionen in der bisher in der Regel nicht enttäuschten Erwartung der Wahl der vorgeschlagenen Kandidaten zum Vorsitzenden bzw. stellvertretenden Vorsitzenden diese zunächst deklaratorisch als vorgesehene und noch durch Wahl zu berufende Mitglieder (mit besonderer Funktion) benannt haben.

¹³ Siehe dazu Gutachterliche Stellungnahme zu Rechtsfragen betreffend die Wahl, Konstituierung und Zusammensetzung der Parlamentarischen Kontrollkommission – Beratungsgutachten –, Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags (Gutachten WD 4/20, Drs. 7/1524), S. 11.

¹⁴ Lediglich in der 3. Wahlperiode zunächst nicht gewählt wurde die damalige Abg. Doht (SPD) als Vorsitzende des Untersuchungsausschusses 3/2, während der stellvertretende Vorsitzende gewählt wurde. Die Fraktion der SPD hielt jedoch an ihrem Wahlvorschlag fest, der sodann in der darauffolgenden Landtagssitzung die erforderliche Mehrheit erhielt. Zur parlamentarischen Praxis im Umgang mit (noch) nicht vollständig besetzten Gremien: Gutachten WD 4/20, Drs. 7/1524, S. 4 ff.

¹⁵ Vgl. dazu Engel, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, Grundlagen und Praxis im Deutschen Bundestag, Heidelberg 1989, S. 69; vgl. §§ 1, 73 Geschäftsordnung des Thüringer Landtags (GO-LT).

3. Unvollständige Besetzung des Untersuchungsausschusses

Zu prüfen ist, ob die Konstituierung eines Untersuchungsausschusses, der nicht vollständig besetzt ist, unter verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Maßgaben zulässig ist.

a) Schlussfolgerungen aus Rechtsprechung, juristischer Literatur und parlamentarischer Praxis

Mit der Fragestellung, welche Konsequenzen die unvollständige Besetzung eines Gremiums auf dessen Konstituierung hat, befasste sich in jüngerer Zeit bereits das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes 4/20¹⁶ und zwar bezogen auf die Parlamentarische Kontrollkommission.

Wie bereits oben ausgeführt, bestehen für die Frage, wann sich (parlamentarische) Gremien bilden und ihre Arbeit aufnehmen können, keine allgemeingültigen rechtlichen Kriterien etwa in Gestalt einer gefestigten Rechtsprechung. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) schloss allerdings in einer Entscheidung aus dem Jahr 1971 von einer unvollständigen Wahl und Besetzung eines Schöffenwahlausschusses auf die rechtliche Nicht-Existenz dieses Gremiums und die Nichtigkeit seiner Wahlhandlungen.¹⁷ Eine weitere Entscheidung des BVerfG geht davon aus, dass im Falle eines abgelehnten Wahlvorschlags einer vorschlagsberechtigten Fraktion des Bundestags der gemäß Art. 77 Abs. 2 GG zu errichtende Vermittlungsausschuss nicht arbeitsfähig sei.¹⁸ Würde man diesen Ansatz – unabhängig von einer durchaus problematischen Vergleichbarkeit der betreffenden Gremien hinsichtlich ihrer rechtlichen Stellung und der ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben – verallgemeinern, so würde es sich generell verbieten, ein personell nicht komplett besetztes Gremium zu konstituieren. In diesem Sinne wird auch (an einer Stelle) in der juristischen Literatur mit Blick auf die Zusammensetzung eines Untersuchungsausschusses vertreten, dass der Untersuchungsausschuss in verfahrensrechtlicher Hinsicht erst dann ordnungsgemäß gebildet sei, wenn alle Mitglieder benannt beziehungsweise gewählt sind.¹⁹ Als Folge einer nicht ordnungsgemäßen Besetzung seien die Entscheidungen und Beschlüsse des Untersuchungsausschusses rechtswidrig und anfechtbar.²⁰ Anderweitige Stellungnahmen in der juristischen Literatur, die sich explizit mit dieser Fragestellung befassen würden, sind nicht ersichtlich.

¹⁶ Gutachten WD 4/20, Drs. 7/1524, S. 3 ff.

¹⁷ BVerfGE 31, 181 (183 f.).

¹⁸ BVerfGE 106, 253 (260 f.).

¹⁹ Glauben, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl. 2016, Kap. 7, Rn. 16.

²⁰ Glauben, in: Glauben/Brocker, a.a.O., Kap. 7, Rn. 16.

Eine etwaige parlamentarische Praxis des Thüringer Landtags und anderer deutscher Parlamente könnte Rückschlüsse auf die Möglichkeit einer Konstituierung nicht vollständig besetzter Gremium zulassen.

Zwar sind Beispielsfälle aus der Parlamentspraxis für den Umgang mit nicht vollständig besetzten Gremien zu finden, allerdings ohne dass hieraus in Anbetracht der unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen und des unterschiedlichen Charakters der Gremien allgemeingültige und gerade auch auf einen Untersuchungsausschuss anwendbare Regelungen ableitbar wären.²¹

So wurde in der 4. Wahlperiode des Thüringer Landtags die Parlamentarische Kontrollkommission mit nur vier gewählten Mitgliedern konstituiert und war über die gesamte Wahlperiode hinweg in dieser um einen Sitz reduzierten Besetzung tätig. Die Bildung und Tätigkeit der Kommission wurde seinerzeit innerparlamentarisch akzeptiert, weitere Wahlvorschläge nicht eingereicht und gerichtlicher Rechtsschutz gegen eine fehlende Beteiligung seitens der in ihrem Vorschlagsrecht nicht berücksichtigten Fraktion nicht angestrengt.²²

Der Vorstand des 7. Landtags trat trotz der zunächst abgelehnten Wahl des von der Fraktion der AfD aufgestellten Kandidaten für das Amt eines Vizepräsidenten zusammen, obwohl aus der Wahlvorschrift des § 2 Abs. 2 Geschäftsordnung des Thüringer Landtags (GO-LT) folgt, dass jede Fraktion mit einem Mitglied im Vorstand vertreten sein muss. Auch das Präsidium des Deutschen Bundestags nahm dementsprechend schon in „Unterbesetzung“ seine Arbeit auf, obwohl auch hier jeder Fraktion ein Grundmandat zusteht.

Ferner konstituierte sich in der 3. Wahlperiode die G 10-Kommission des Thüringer Landtags, obwohl der Wahlvorschlag der damaligen PDS-Fraktion keine Mehrheit fand. Die G 10-Kommission war seinerzeit ebenfalls beinahe ein Jahr in nur zweiköpfiger Besetzung tätig. Die G 10-Kommission des 7. Thüringer Landtags konstituierte sich erneut mit nur zwei von drei in § 2 Abs. 2 Thüringer Gesetz zur Ausführung des Artikel 10-Gesetzes gesetzlich vorgesehenen Mitgliedern.

²¹ Siehe hierzu WD 4/20 (Drs. 7/1524), S. 3-8.

²² Der damalige Wissenschaftliche Dienst stellte in seinem Gutachten vom 19.05.2005 für eine zulässige Ausübung der Kontrolle durch die aus vier Mitgliedern bestehende ParlKK auf die nicht ersichtliche Rechtsmissbräuchlichkeit der ablehnenden Wahlentscheidung des Landtags ab.

b) Gebot der Spiegelbildlichkeit

Die Konstituierung eines Untersuchungsausschusses, der nicht vollständig besetzt ist, könnte unter dem Aspekt des oben bereits angesprochenen sog. Spiegelbildlichkeitsprinzips (Art. 62 Abs. 1 Satz 2, Art. 64 Abs. 2 ThürVerf) als Ausfluss des Verfassungsgrundsatzes der Chancengleichheit der Fraktionen (Art. 53 ThürVerf) problematisch sein.

Die Bestimmung des § 4 Abs. 2 Satz 2 ThürUAG schreibt zur Pflicht der spiegelbildlichen Besetzung vor, dass die Sitze im Untersuchungsausschuss auf die Fraktionen unter Berücksichtigung ihres Stärkeverhältnisses verteilt werden, wobei gewährleistet sein muss, dass die Mehrheitsverhältnisse im Untersuchungsausschuss den Mehrheitsverhältnissen im Landtag entsprechen. Die spiegelbildliche Besetzung der Ausschüsse zu den Stärkeverhältnissen im Plenum ist das dort waltende Substitut für die Gesamtrepräsentation – die nach Parteilinien gebildeten unterschiedlichen Grundpositionen sollen auch in den Ausschüssen proportional vertreten sein.²³ So wird gerade auch in der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das Gebot der Spiegelbildlichkeit betont.²⁴ Wird nun der zur Wahl des stellvertretenden Vorsitzenden eines Untersuchungsausschusses vorgeschlagene Kandidat nicht gewählt, hat dies zur Folge, dass die vorschlagsberechtigte Fraktion nicht ihrem Stärkeverhältnis entsprechend im Untersuchungsausschuss repräsentiert ist.²⁵ Mit einer solchen, hinter die gesetzliche Vorgabe zurückfallenden tatsächlichen

²³ Morlok, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz [Hrsg.], Parlamentsrecht, 2015, § 3, Rn. 62

²⁴ BVerfGE 130, 318, juris-Rn. 122 und 125 f.; BVerfGE 140, 115, juris-Rn. 93 und – zur Abgrenzung – Rn. 94.

²⁵ Die in § 4 Abs. 2 Satz 2 ThürUAG einfachgesetzlich festgeschriebene Pflicht zur spiegelbildlichen Besetzung des Untersuchungsausschusses wiederholt den verfassungsrechtlichen Grundsatz des Art. 62 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf. Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit beschränkt sich allerdings nicht darauf, dass die im Plenum regierungstragende(n) Fraktion(en) zusammengerechnet auch die Mehrheit im Untersuchungsausschuss haben. Der Ausschuss muss vielmehr ein verkleinertes Abbild des Parlaments sein, was nur dann der Fall ist, wenn jede Fraktion, insbesondere auch kleinere Fraktionen, darin vertreten sind (vgl. Hopfe, in: Linck u.a., a.a.O., Art. 62, Rn. 17 m.w.N.). Dieses Gebot der Vertretung jeder Fraktion im Ausschuss postulieren auch Art. 64 Abs. 2 ThürVerf sowie § 4 Abs. 2 Satz 1 ThürUAG. Wäre beispielsweise eine kleine Fraktion, die rechnerisch nur mit einem Mitglied im Ausschuss vertreten ist, für den Ausschussvorsitz oder den stellvertretenden Vorsitz vorschlagsberechtigt, so hätte dies bei nicht erfolgter Wahl des vorgeschlagenen Kandidaten zur Konsequenz, dass dem verfassungsrechtlichen Gebot der Vertretung jeder Fraktion im Ausschuss nicht Rechnung getragen würde.

Allgemein sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass in Bezug auf Untersuchungsausschüsse die Unterscheidung zwischen Regierungskoalition und Opposition nur bedingt trägt. Zwar hat das Untersuchungsrecht als Recht der Minderheit Bedeutung dadurch erlangt, dass es sich im Zuge der historischen Entwicklung der Parlamente nicht mehr in erster Linie im Spannungsverhältnis von Parlament und Regierung entfaltet, sondern in der Auseinandersetzung zwischen Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit einerseits und der Parlamentsminderheit andererseits (vgl. StGH Hessen Ur. v. 13.4.2011 – P.St. 2290, BeckRS 2011, 49948, beck-online). Allerdings liegt das Recht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses und damit auch seine Tätigkeit in erster Linie im Interesse des demokratischen, gewaltengegliederten Staates, d.h. der öffentlichen Kontrolle der Exekutive und ihrer Organe (vgl. BVerfGE 142, 25, 57).

Verkleinerung der Mitgliederzahl eines Gremiums geht ein Verlust an Repräsentativität und damit an demokratischer Legitimation des Gremiums als Ganzem einher.

Die Konstituierung des Untersuchungsausschusses in dieser unvollständigen Besetzung widerspricht daher dem verfassungsrechtlichen Gebot der Spiegelbildlichkeit. Die unter lit. a) genannte Fälle der Tätigkeit eines unvollständig besetzten Gremiums betreffen zudem auch mehrheitlich Fälle, die nicht dem Gebot der Spiegelbildlichkeit unterliegen und in deren Konstellation nicht stellvertretend für den Landtag einseitig Einfluss auf die parlamentarische Willensbildung genommen wird.²⁶

c) Beschlussfähigkeit bzw. Funktionsfähigkeit des Untersuchungsausschusses als Anknüpfungspunkt

Es erschiene denkbar, von der Zulässigkeit der ersten Einberufung eines Untersuchungsausschusses, der (noch) nicht vollständig besetzt ist, dann auszugehen, wenn der Untersuchungsausschuss zumindest funktionsfähig ist. Die Funktionsfähigkeit parlamentarischer Gremien beurteilt sich im Wesentlichen anhand ihrer Beschlussfähigkeit²⁷, sodass man für die Frage, wann ein Gremium konstituiert werden kann, insoweit auf dessen Beschlussfähigkeit abstellen könnte.²⁸

Nach den allgemein für das Plenum und die Ausschüsse des Landtags geltenden Regelungen (Art. 61 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf, § 40 Abs. 1 Satz 1 GO-LT) bedarf es für die Beschlussfähigkeit der Anwesenheit von mehr als der Hälfte der Mitglieder. Dem lässt sich als allgemeiner Rechtsgedanke entnehmen, dass Gremien auch dann als handlungsfähig zu betrachten sind, wenn sie nicht in geschäftsordnungsrechtlich oder gesetzlich vorgesehener „Vollbesetzung“ agieren, wobei gleichwohl eine Mindestanzahl zu beachten ist.

Als eine notwendige Voraussetzung der Funktionsfähigkeit eines Gremiums erscheint daher, dass jedenfalls die eine Beschlussfähigkeit sicherstellende Anzahl von mehr als der Hälfte²⁹ der insgesamt vorgesehenen Mitglieder bestimmt, also gewählt oder ernannt, sein muss. Bestätigung findet diese Feststellung für den Bereich parlamentarischer Untersuchungsausschüsse auf einfachgesetzlicher Grundlage. Gemäß § 8 Abs. 1 ThürUAG ist der Untersuchungsausschuss beschlussfähig, wenn die Mehrheit der Ausschussmitglieder anwesend ist. Darüber hinaus ist vorgesehen, dass der Vorsitzende die Sitzung auf bestimmte Zeit unterbricht, wenn der Untersuchungsausschuss nicht beschlussfähig ist. Ist nach dieser

²⁶ Vgl. Pflegler, Plenarvorbehalt und Delegation: Zur Übertragung von Plenarkompetenzen auf Ausschüsse, Berlin 2020, S. 91ff.

²⁷ Vgl. Linck, in: Linck, a.a.O., Art. 61 Rn. 1 ff.

²⁸ Siehe hierzu bereits Gutachten WD 4/20, Drs. 7/1524, S. 14 f.

²⁹ Vgl. aber zur Absenkung auf ein Viertel § 126a Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT).

Zeit die Beschlussfähigkeit nicht eingetreten, so hat der Vorsitzende unverzüglich eine neue Sitzung anzuberaumen. In dieser Sitzung ist der Untersuchungsausschuss beschlussfähig, auch wenn nicht die Mehrheit des Ausschusses anwesend ist; darauf ist in der Einladung hinzuweisen (§ 8 Abs. 2 Satz 1 bis 3 ThürUAG).³⁰

Weitergehender ist § 73 Abs. 2 Satz 1 GO-LT, der keine Vorgaben enthält, wie viele Mitglieder eines Fachausschusses benannt sein müssen, um ihn zur konstituierenden Sitzung einberufen zu können. § 73 Abs. 2 Satz 2 GO-LT bezieht die Beschlussfähigkeit eines solchen „Rumpf-Ausschusses“ auch nicht auf die Soll-Stärke des Ausschusses, sondern auf die Ist-Stärke entsprechend den bereits erfolgten Benennungen. Erst recht würde der Rechtsgedanke dieser Vorschrift die Konstituierung eines Gremiums erlauben, das ausgehend von seiner Soll-Stärke beschlussfähig ist.

Vor diesem Hintergrund könnte man aus dem Umstand, dass der Gesetzgeber die Beschlussfähigkeit und damit die Funktionsfähigkeit des Untersuchungsausschusses auch bei Abwesenheit von (stimmberechtigten) Mitgliedern vorsieht, den Schluss ziehen, dass die Funktionsfähigkeit des Gremiums dann gegeben ist, wenn nur die Position des stellvertretenden Vorsitzenden nicht besetzt ist und damit lediglich eines der zur vollständigen Besetzung notwendigen Ausschussmitglieder noch fehlt.³¹

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Bestimmungen über die Beschlussfähigkeit von Gremien deren (vollständige) Existenz voraussetzen, was insbesondere eine vorherige Konstituierung erfordert. Die Frage der Beschlussfähigkeit stellt sich nur bei der Abwesenheit von Mitgliedern³², d.h. soweit sie nicht im Sitzungssaal präsent sind.³³ Diese (abwesenden) Mitglieder müssen dem Gremium bereits angehören, d.h. schon gewählt bzw. benannt sein. Ein Rückschluss in dem Sinne, dass eine Besetzung des Gremiums nur mit einer für die Beschlussfähigkeit erforderlichen Mitgliederzahl für eine Konstituierung ausreichend wäre, kann daraus nicht gezogen werden und wird auch bei anderen Gremien nicht so gehandhabt.³⁴ Diese Erwägungen lassen die Annahme, die Beschlussfähigkeit bzw. Funktionsfähigkeit des

³⁰ Gleiche oder ähnliche Regelungen sind für die Untersuchungsausschüsse aller deutschen Parlamente vorgesehen: § 9 Abs. 1, 2 PUAG; § 7 Abs. 1, 2 BaWü-UAG; Art. 6 Abs. 1, 2 Bay-UAG; § 9 Abs. 2, 3 Bbg-UAG; § 16 Abs. 1, 3 LTGSL; § 5 Abs. 1, 2 Ber-UAG; § 6 Abs. 1, 2 HBrem-UAG; § 10 Abs. 2 HHamb-UAG; § 8 Abs. 1, 2 He-UAG; § 11 Abs. 1, 2 MV-UAG; § 7 Abs. 2, 3 NRW-UAG; § 8 Abs. 1, 2 RhPf-UAG; § 8 Abs. 2, 3 SchlH-UAG; § 6a Abs. 1, 2 SN-UAG; § 9 Abs. 1, 2 ST-UAG.

³¹ Zum Aspekt der Vakanz des Stellvertreterpostens als Funktionsamt in diesem Zusammenhang siehe unten.

³² Vgl. den Wortlaut des Art. 61 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf und § 8 Abs. 1 ThürUAG. M.a.W. kann nur ein Mitglied durch Nichtteilnahme – i.d.R. gewillkürt – die Beschlussfähigkeit gefährden. Demgegenüber kommt es im Fall der Nichtbenennung – und erst Recht im Fall der Nichtwahl – auf die freie Willensbildung des möglichen Mitglieds gar nicht erst an.

³³ Vgl. Glaußen/Brocker, a.a.O. § 9 PUAG, Rn. 2.

³⁴ Vgl. dazu auch Gutachten WD 4/20, Drs. 7/1524, S. 14 f. m.w.N.

Untersuchungsausschusses sei eine hinreichende Bedingung für seine Konstituierung, als Zirkelschluss und damit als nicht tragfähig erscheinen.

d) Analoge Anwendung des § 73 Abs. 2 GO-LT

Fraglich ist, ob sich die Konstituierung eines Untersuchungsausschusses, der nicht vollständig besetzt ist, unter Heranziehung geschäftsordnungsrechtlicher Bestimmungen als zulässig erweisen könnte.

Gemäß § 73 Abs. 2 Satz 1 GO-LT kann, wenn seit der ersten Sitzung des Landtags 14 Tage vergangen sind, der Präsident die Ausschüsse einberufen, auch ohne dass sämtliche Mitglieder benannt sind. In diesem Fall ist der Ausschuss beschlussfähig, wenn die Mehrheit der benannten Mitglieder anwesend ist (§ 73 Abs. 2 Satz 2 GO-LT). In dem hier zu untersuchenden Fall, dass der Vorsitzende des Untersuchungsausschusses bereits gewählt ist, käme allenfalls eine analoge Anwendung des § 73 Abs. 2 Satz 1 GO-LT insoweit in Betracht, als nicht der Präsident, sondern der bereits gewählte Vorsitzende den Untersuchungsausschuss einzuberufen hätte. Da hier zudem die Frist von 14 Tagen seit der konstituierenden Sitzung des Landtags nicht maßgeblich sein kann, käme hier allenfalls in Betracht, eine wie auch immer bemessene Frist mit der Einsetzung des Untersuchungsausschusses per Landtags-Beschluss beginnen zu lassen.

Voraussetzungen für eine (Einzel-)Analogie sind eine vom Gesetzgeber unbeabsichtigte Regelungslücke und eine Ähnlichkeit von geregelter und ungeregelter Fall. Auch darf kein Analogieverbot bestehen. Der Umstand, dass der hier zu prüfende ungeregelte Fall der Nicht-Wahl des stellvertretenden Vorsitzenden eines Untersuchungsausschusses das Untersuchungsverfahren betrifft, das im Untersuchungsausschussgesetz geregelt wird, die Norm des § 73 Abs. 2 sich aber in der Geschäftsordnung des Landtags findet, ist für sich genommen unerheblich, weil eine Analogie im Fall einer Regelungslücke auch gesetzesübergreifend möglich ist³⁵; dies gilt umso mehr, als es sich beim Untersuchungsausschussgesetz – jedenfalls gerade bezüglich der hier relevanten Bestimmungen über die Zusammensetzung des Untersuchungsausschusses – um materielles Geschäftsordnungsrecht handelt.³⁶ Insofern ist auch nicht erheblich, dass das ThürUAG in § 31 ThürUAG nicht auch ausdrücklich auf die Geschäftsordnung verweist. Von einer planwidrigen Regelungslücke ist auszugehen, weil nichts dafür ersichtlich ist, der Gesetzgeber habe die hier zu untersuchende Konstellation bewusst im ThürUAG nicht regeln wollen.

³⁵ Kramer, Juristische Methodenlehre, 4. Aufl., 2013, S. 208.

³⁶ Brocker, in: Glauben/Brocker, a.a.O., Kap. 3 Rn. 28; Waldhoff, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, 2015, Vorbem. C, Rn. 14.

Damit kommt es darauf an, ob zwischen geregelterm und ungeregeltem Fall eine hinreichende Ähnlichkeit besteht, was im Ergebnis zu verneinen ist: Die Vorschrift des § 73 Abs. 2 GO-LT ist vor dem Hintergrund der erheblichen Bedeutung der Fachausschüsse für eine effektive parlamentarische Arbeit³⁷ zu sehen. Nicht umsonst ist die Einsetzung von (Fach-) Ausschüssen verfassungsrechtlich verpflichtend (Art. 62 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf). Die Regelung in § 73 Abs. 2 Satz 1 GO-LT hat ersichtlich zum Ziel, die für den Landtag insgesamt wichtige Tätigkeitsaufnahme der Fachausschüsse möglichst rasch nach der Konstituierung des Landtags zu gewährleisten. Im hiesigen Zusammenhang maßgeblich ist, dass im Fall des § 73 Abs. 2 Satz 1 GO-LT eine oder mehrere Fraktionen säumig ist bzw. sind, was die Benennung der Ausschussmitglieder aus ihren Reihen betrifft. Eine derart säumige Fraktion soll die Tätigkeitsaufnahme eines Fachausschusses nicht zu Lasten der Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Arbeit ungebührlich verzögern können.

Unabhängig von der Frage, inwieweit ein (Minderheiten-)Untersuchungsausschuss mit einem Fachausschuss vergleichbar ist, kommt allgemein eine Analogie jedenfalls dann nicht in Betracht, wenn kein Fall einer solchen Säumnis vorliegt.

In der aktuellen Konstellation, die diese gutachterliche Prüfung veranlasst hat, gibt es keine Fraktion, der wegen ihrer eigenen Säumnis eine Tätigkeitsaufnahme des Untersuchungsausschusses, ohne dass alle ihre Mitglieder im Ausschuss schon bestimmt wären, zuzumuten wäre. Die für den stellvertretenden Ausschussvorsitz vorschlagsberechtigte Fraktion hat bereits zwei Wahlvorschläge vorgelegt, die jeweils auf keine Mehrheit im Landtag stießen. Der Umstand, dass diese beiden Wahlvorschläge identisch waren, dieselbe Kandidatin also nach einer gescheiterten Wahl nochmals vorgeschlagen wurde, kann gerade auch im Hinblick auf die im Landtag hierzu gängige Praxis³⁸ der Fraktion nicht entgegengehalten werden. Anders könnte es zu werten sein, wenn eine Fraktion beharrlich keinen (weiteren) objektiv geeigneten³⁹ Kandidaten für den Vorsitzenden bzw. stellvertretenden Vorsitzenden eines Untersuchungsausschusses vorschlagen oder ihre Mitglieder nicht zeitgerecht benennen würde.

Vor dem Hintergrund der vorbenannten Erwägungen kann die Vorschrift des § 73 Abs. 2 GO-LT für die Konstituierung eines Untersuchungsausschusses, der nicht vollständig besetzt ist, in dem hier zu prüfenden Fall und unter den aktuell gegebenen Umständen nicht analog herangezogen werden.

³⁷ Hopfe, in: Linck u.a., a.a.O., Art. 62 Rn. 9.

³⁸ Vgl. Drs. 3/970.

³⁹ Die objektive Eignung eines vorgeschlagenen Kandidaten kann etwa dann fehlen, wenn dieser in fachlicher oder persönlicher Hinsicht nicht geeignet ist, das Amt des Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses bzw. seines Stellvertreters sachgerecht und neutral auszufüllen.

e) Konstituierung mit benanntem Ersatzmitglied

Da der stellvertretende Vorsitzende eines Untersuchungsausschusses abgesehen von seiner Funktion auch ordentliches Mitglied im Untersuchungsausschuss ist, könnte man überlegen, ob nicht eine Konstituierung mit einem gemäß § 6 Abs. 2 Satz 1 ThürUAG von der betreffenden Fraktion benannten Ersatzmitglied anstelle des noch nicht gewählten stellvertretenden Vorsitzenden möglich wäre.

Wie sich allerdings bereits aus dem Wortlaut des § 6 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 2 ThürUAG ergibt, haben die Ersatzmitglieder nur ein von den ordentlichen Ausschussmitgliedern abgeleitetes Teilnahmerecht. Die Wahrnehmung von Rechten eines Ausschussmitglieds durch ein Ersatzmitglied setzt folglich voraus, dass ein – an der Sitzungsteilnahme verhindertes – Ausschussmitglied bereits durch Wahl oder Benennung bestimmt ist. Dies ist hier gerade nicht der Fall, sodass die Konstituierung mit einem benannten Ersatzmitglied nicht möglich wäre.

f) Minderheitenrechte im Untersuchungsverfahren

Die Konstituierung eines Untersuchungsausschusses in Unterbesetzung könnte auch für die Geltendmachung von Minderheitenrechten im Untersuchungsverfahren von Bedeutung sein. So besteht bezüglich des im Untersuchungsverfahren elementaren Beweisantragsrechts ein Minderheitenrecht von einem Fünftel der Ausschussmitglieder (Art. 64 Abs. 3 Satz 1 ThürVerf, § 13 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 1 ThürUAG). Beweise sind demnach zu erheben, wenn sie ein Fünftel der Ausschussmitglieder für erforderlich halten.

Die für den stellvertretenden Vorsitz vorschlagsberechtigte Fraktion DIE LINKE hat in dem hier zu prüfenden Fall laut Einsetzungsbeschluss Anspruch auf drei Sitze im Untersuchungsausschuss. Bei einer Konstituierung des Untersuchungsausschusses ohne stellvertretenden Vorsitzenden wäre diese Fraktion folglich nur mit zwei Mitgliedern vertreten. Damit könnte sie das Beweisantragsrecht mangels Erreichens des hierfür notwendigen Quorums von einem Fünftel der Mitglieder (vgl. Art. 64 Abs. 3 Satz 1 ThürVerf, § 13 Abs. 2 Satz 2 ThürUAG), mithin von drei Mitgliedern, nicht alleine geltend machen. Dies würde einen erheblichen Eingriff in die Rechte der „Fraktion im Untersuchungsausschuss“⁴⁰ bedeuten. Dieser Aspekt spricht – jedenfalls in der hier in Rede stehenden Konstellation – gegen die Konstituierung eines Untersuchungsausschusses, der nicht vollständig besetzt ist.

⁴⁰ Zu diesem Begriff siehe Peters, a.a.O., Rn. 181.

g) Zwischenergebnis

Die Konstituierung eines Untersuchungsausschusses ohne einen gewählten Stellvertreter des Vorsitzenden erschiene unter dem Aspekt der unvollständigen personellen Besetzung des Untersuchungsausschusses im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Gebot der Spiegelbildlichkeit unzulässig, zumindest aber mit erheblichen rechtlichen Risiken behaftet. Weder eine möglicherweise gleichwohl bestehende Beschlussfähigkeit bzw. Funktionsfähigkeit des Gremiums noch Erwägungen zur analogen Anwendung der Bestimmung des § 73 Abs. 2 GO-LT und zur Möglichkeit der Konstituierung mit einem benannten Ersatzmitglied führen zu einem anderen Ergebnis. Darüber hinaus sprechen in dem hier zu prüfenden Fall auch Betrachtungen zu den Minderheitenrechten im Untersuchungsverfahren gegen die Konstituierung eines unterbesetzten Untersuchungsausschusses.

4. Vakanz des Amtes der stellvertretenden Ausschussvorsitzenden

Wie unter 2. bereits ausgeführt, tritt neben dem oben betrachteten Umstand, dass der Untersuchungsausschuss ohne gewählten stellvertretenden Vorsitzenden personell nicht vollständig besetzt ist, der Aspekt hinzu, dass damit auch das Funktionsamt des stellvertretenden Vorsitzes vakant ist. Wie sich diese Vakanz auf die hier zu klärende Frage, ob der Untersuchungsausschuss gleichwohl konstituiert werden kann, auswirkt, soll im Weiteren untersucht werden.

a) Status und Funktion des stellvertretenden Vorsitzenden

Entscheidend für die Beantwortung der aufgeworfenen Frage sind Status und Funktion des stellvertretenden Vorsitzenden und damit seine Bedeutung für den Untersuchungsausschuss und das Untersuchungsverfahren.

Das Thüringer Untersuchungsausschussgesetz erwähnt den stellvertretenden Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses lediglich hinsichtlich seiner Wahl, seiner Fraktionszugehörigkeit und seiner Abwahl (§ 5 Abs. 1 bis 3 ThürUAG), regelt jedoch seine Rechte und Pflichten nicht.

Auszugehen ist daher zunächst von den Rechten und Pflichten, die dem Vorsitzenden eines Untersuchungsausschusses obliegen. Ihm wird eine hervorgehobene Rolle zugeschrieben. Als „primus inter pares“ hat er im Spannungsverhältnis des politischen Kampfes die Prinzipien von Neutralität und Objektivität zu vertreten, die zeit- und sachgerechte Erfüllung des Untersuchungsauftrages zu fördern, auf vollständige und wahrheitsgemäße Sachverhaltsaufklärung zu drängen und zudem auf die berechtigten Interessen Dritter zu

achten.⁴¹ In diesem Zusammenhang ist in § 10 Abs. 1 ThürUAG geregelt, dass der Vorsitzende den Untersuchungsausschuss unter Angabe der Tagesordnung einberuft, dessen Sitzungen vorbereitet und leitet, sowie, dass er dabei an Beschlüsse des Untersuchungsausschusses gebunden ist. Gemäß § 11 Abs. 1 ThürUAG obliegt ihm die Aufrechterhaltung der Ordnung in der Sitzung. Für die Beweiserhebung regelt § 19 Abs. 2 Satz 1 ThürUAG, dass Zeugen und Sachverständige zunächst durch den Vorsitzenden vernommen werden. Er kann zudem ungeeignete oder nicht zur Sache gehörende Fragen der übrigen Ausschussmitglieder zurückweisen, § 19 Abs. 2 Satz 2, Hs. 2 ThürUAG. Daneben obliegt dem Vorsitzenden gemäß § 28 Abs. 3 Satz 1 ThürUAG die Erstellung des Berichtsentwurfs.

In diesen „Originärbefugnissen“ des Vorsitzenden wird der Stellvertreter dem Wortlaut nach nicht ausdrücklich benannt. Gegen die Annahme, der Stellvertreter habe generell weniger Rechte und Pflichten als der Vorsitzende, spricht jedoch, dass Sinn und Zweck einer Vertretungsregelung allgemein hin darin liegen, die kontinuierliche und sachdienliche Fortführung der Aufgaben des Vorsitzenden eines Gremiums auch dann zu gewährleisten, wenn der Amtsinhaber aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen seinen Verpflichtungen nicht oder nicht mehr nachkommen kann. Dem wird aber nur dann sachgerecht Rechnung getragen, wenn der Stellvertreter auf die oben benannten Originärbefugnisse im Fall der Verhinderung des gewählten Vorsitzenden „Zugriff“ hat. Dies entspricht auch der Regelung in anderen deutschen Parlamenten zu den Rechten und Pflichten des stellvertretenden Ausschussvorsitzenden eines Untersuchungsausschusses. So bestimmen etwa § 7 Abs. 2 PUAG und § 6 Abs. 4 Hess-UAG, dass der stellvertretende Vorsitzende alle Rechte und Pflichten des abwesenden Vorsitzenden besitzt. Nach § 8 MV-UAG besitzt der stellvertretende Vorsitzende bei Abwesenheit oder im Fall vereinbarter Stellvertretung die Rechte und Pflichten des Vorsitzenden und gemäß § 4b Satz 1 NRW-UAG besitzt er bei Verhinderung des Vorsitzenden dessen Rechte und Pflichten. Unterstellt werden kann daher, dass die genannten Vorschriften für ihren Bereich lediglich klarstellende Funktion haben und eine entsprechende Handhabung auch für Untersuchungsausschüsse des Thüringer Landtags angenommen werden muss.

Für den stellvertretenden Vorsitzenden eines Untersuchungsausschusses gilt demnach, dass er alle Rechten und Pflichten des abwesenden Vorsitzenden besitzt, d. h. ihm kommen keine eigenen Rechte zu, solange der Vorsitzende den Vorsitz führt, und seine Rechte werden allein im Falle der Abwesenheit des Vorsitzenden aktiviert. Nur im Vertretungsfall übernimmt er daher die Sitzungsleitung als „amtierender Vorsitzender“ und notfalls auch die Aufgaben des Vorsitzenden außerhalb der Sitzung, falls dieser unerreichbar oder längere Zeit verhindert sein

⁴¹ Engels, *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, Grundlagen und Praxis im Deutschen Bundestag*, Heidelberg 1989, S. 145; Poschmann, in: Linck u.a., a.a.O., Art. 64, Rn. 25.

sollte, seine Aufgaben selbst auszuüben.⁴² In der juristischen Literatur wird zudem formuliert, dass sich die Rolle des stellvertretenden Vorsitzenden darauf beschränkt, die Geschäfte des Vorsitzenden bei dessen Verhinderung zu führen, so dass der stellvertretende Vorsitzende keine besonderen Funktionen und Rechte hat, solange der Vorsitzende anwesend ist und amtiert.⁴³ Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass sich die Aufgaben des stellvertretenden Vorsitzenden von denen eines Vorsitzenden und (erst recht von denen eines Ausschussmitglieds) insoweit unterscheiden, als dass die Rolle des Stellvertreters naturgemäß eine zeitweilige, kommissarische Aufgabenwahrnehmung ist und damit von der auf Dauer angelegten Aufgabe des Vorsitzenden abweicht. Auch § 5 Abs. 3 Satz 5 ThürUAG, wonach im Falle der Abwahl (des Vorsitzenden) das Recht einer Fraktion, den Vorsitzenden zu stellen, unberührt bleibt, zeigt, dass eine „dauerhafte Stellvertretung“, nämlich bei der Abwahl des Vorsitzenden, nicht vorgesehen ist. Umgekehrt lässt das Gesetz aber die Möglichkeit zu, dass der gewählte Stellvertreter seine Rolle – in Ermangelung des Vertretungsfalles – nie ausübt, er daher nie die Rechte- und Pflichtenstellung des Vorsitzenden erlangt.⁴⁴

Bei isolierter Betrachtung der oben erörterten Funktion des stellvertretenden Ausschussvorsitzenden scheint die Vakanz des Funktionsamtes des stellvertretenden Vorsitzes in der Konstellation, dass ein Vorsitzender gewählt und bereit zur Amtsführung ist, eine Konstituierung bzw. Aufnahme der Tätigkeit des Untersuchungsausschusses nicht auszuschließen.

b) Vorschlagsrecht der Fraktion

Durch die Konstituierung eines Untersuchungsausschusses ohne gewählten stellvertretenden Vorsitzenden könnte die betreffende Fraktion in ihrem entsprechenden Vorschlagsrecht verletzt sein.

Das Recht einer Fraktion, Vorschläge für die Wahl eines (stellvertretenden) Ausschussvorsitzenden zu machen (sog. Zugriffsrecht) ist Ausfluss des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der formalen Chancengleichheit der Fraktionen im Parlament. Abweichungen von diesem Grundsatz der angemessenen Teilhabe sind nur

⁴² Vgl. Hoppe, in: Waldhoff/Gärditz, a.a.O., § 7, Rn. 4. Gleichwohl bleibt der Vorsitzende selbst Antragsgegner eines Verfahrens, das sich gegen eine Maßnahme des stellvertretenden Vorsitzenden als „amtierenden Vorsitzenden“ richtet, vor allem in Zusammenhang mit der Sitzungsleitung, da der stellvertretende Vorsitzende lediglich als Stellvertreter des Vorsitzenden handelt und diesem die Maßnahmen daher organschaftlich zuzurechnen sind; siehe Glaußen/Brockner, a.a.O., § 7 PUAG, Rn. 4, S. 534.

⁴³ Engels, a.a.O., S. 68.

⁴⁴ Für den Fall, dass sowohl der Vorsitzende als auch der Stellvertreter verhindert sein sollten, greift im Bereich des Bundestages der parlamentarische Brauch, dass das lebensälteste Mitglied des Ausschusses den Vorsitz übernimmt, Hoppe, in: Waldhoff/Gärditz, a.a.O., § 7 Rn. 5.

zulässig, soweit sie zur Sicherung der Funktionsfähigkeit und des Ablaufs der Parlamentsarbeit, zur Abwehr missbräuchlicher Ausnutzung parlamentarischer Rechte oder zum Schutze anderer vorrangiger Verfassungsgüter unerlässlich sind.⁴⁵

Eine solche rechtfertigungsbedürftige Abweichung vom Vorschlagsrecht der betreffenden Fraktion könnte aus folgenden Erwägungen von vornherein verneint werden:

Hinsichtlich der Besetzung des Ausschussvorsitzes bzw. des Stellvertreters sind zwar keine verfassungsrechtlichen Vorgaben – weder in Art. 62 noch Art. 64 ThürVerf – ersichtlich. Gemäß § 71 Abs. 1 GO-LT bestimmen jedoch die Fraktionen der Reihe nach die Ausschüsse, deren Vorsitzende sie stellen wollen. Wird zwischen den Fraktionen keine Einigkeit hierüber erzielt, bestimmt sich die Reihenfolge nach § 9 Abs. 2 und 3 GO-LT. Danach ist unter anderem die Regelung des Vorsitzes in den Ausschüssen im Verhältnis der Stärke der einzelnen Fraktionen vorzunehmen, das sich nach dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren bestimmt. Entsprechendes gilt gemäß § 71 Abs. 2 Satz 1 GO-LT auch für den Stellvertreter des Vorsitzenden. Die Bestimmung des § 71 Abs. 2 Satz 2 GO-LT sieht wie die des § 5 Abs. 2 HS. 1 ThürUAG vor, dass beide nicht derselben Fraktion angehören dürfen. Darüber hinaus bestimmt § 5 Abs. 2 HS. 2 ThürUAG, dass sich unter diesen Fraktionen eine Regierungsfraktion und eine Oppositionsfraktion befinden sollen. Gemäß § 5 Abs. 1 ThürUAG „wählt“ der Landtag aus seiner Mitte den stellvertretenden Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses. Steht – wie im Regelfall – nur eine Person zur Wahl, so impliziert das die Möglichkeit, dass diese Person nicht die erforderliche Stimmenmehrheit erhält. Da die vorschlagsberechtigte Fraktion keinen Anspruch darauf hat, dass eine bestimmte, von ihr vorgeschlagene Person zum (stellvertretenden) Ausschussvorsitzenden gewählt wird, kann auch in der nicht erfolgten Wahl dieser Person keine Verletzung von Fraktionsrechten liegen. Dies gilt – im Hinblick auf Minderheitenrechte – auch dann, wenn der nicht gewählte Stellvertreter von einer Oppositionsfraktion vorgeschlagen wurde. In der Konsequenz würde die Aufnahme der Tätigkeit des Untersuchungsausschusses ohne Wahl des stellvertretenden Vorsitzenden unter diesem Aspekt nicht in Fraktionsrechte eingreifen, wenn die vorschlagsberechtigte Fraktion weiterhin einen entsprechenden Kandidaten zur Wahl vorschlagen darf.

Allerdings erschiene eine solche Betrachtungsweise zu kurz zu greifen. Zwar behält die betreffende Fraktion ihr Vorschlagsrecht. Allerdings erschöpft sich dieses Vorschlagsrecht nicht darin, dem Landtag Wahlvorschläge unterbreiten zu dürfen, sondern umfasst auch das Recht, dass diese Wahlvorschläge nicht aus sachwidrigen Gründen bzw. ohne (wichtigen)

⁴⁵ Vgl. SächsVerfGH, SächsVBl. 1995, 227, 228 und BVerfGE 70, 324, 364 ff.

Grund abgelehnt werden⁴⁶ und dass das Amt des Stellvertreters im laufenden Untersuchungsverfahren von dem vorgeschlagenen Mitglied der vorschlagsberechtigten Fraktion besetzt und im Vertretungsfall ausgeübt wird. Dieses Recht wird im Kern entwertet, wenn der Ausschuss ohne stellvertretenden Vorsitzenden konstituiert und – bei weiterem Fortgang der Untersuchung – die vorschlagsgemäße Wahl des Stellvertreters und damit die Durchsetzung des Vorschlagsrechts „auf die lange Bank geschoben wird“.

In der in Rede stehenden Konstellation wäre bei Konstituierung des Untersuchungsausschusses ohne gewählten stellvertretenden Ausschussvorsitzenden von einer Verletzung des Vorschlagsrechts der vorschlagsberechtigten Fraktion und damit von einer Abweichung vom verfassungsrechtlichen Grundsatz der formalen Chancengleichheit der Fraktionen im Parlament auszugehen. Das Vorschlagsrecht der berechtigten Fraktion spricht dem Grundsatz nach folglich im Ergebnis dafür, eine Konstituierung ohne gewählten stellvertretenden Vorsitzenden als unzulässig anzusehen.

c) Zwischenergebnis

Zwar scheint bei isolierter Betrachtung der Funktion des stellvertretenden Ausschussvorsitzenden die Vakanz dieses Amtes in der hier zu prüfenden Konstellation, dass ein Vorsitzender bereits gewählt und zur Amtsführung bereit ist, eine Konstituierung bzw. Aufnahme der Tätigkeit des Untersuchungsausschusses nicht auszuschließen. Allerdings bestärken die Überlegungen zum Vorschlagsrecht der berechtigten Fraktion das oben in Bezug auf die unvollständige Besetzung des Untersuchungsausschusses herausgearbeitete Ergebnis⁴⁷, dass die Konstituierung eines Untersuchungsausschusses ohne stellvertretenden Vorsitzenden erheblichen verfassungsrechtlichen Einwänden ausgesetzt wäre.

5. Zwischenergebnis zu den Punkten 3 und 4

Die Konstituierung eines Untersuchungsausschusses ohne einen gewählten Stellvertreter des Vorsitzenden erscheint unzulässig, zumindest aber mit guten Gründen rechtlich angreifbar.

⁴⁶ Poschmann, in: Linck u.a., a.a.O., Art. 64 Rn. 25; siehe in diesem Sinne auch ThürVerfGH, Entscheidung vom 14. Oktober 2020, Az. 106/20, juris, Rn. 39 ff.

⁴⁷ Siehe dazu oben Nr. 3.g).

6. Rechtfertigung der Konstituierung durch gegenläufige Güter von Verfassungsrang

Fraglich ist, ob das bisherige Ergebnis, dass eine zulässige Konstituierung des Untersuchungsausschusses erst erfolgen kann, wenn eine erfolgreiche Wahl des stellvertretenden Vorsitzenden zur vollständigen Besetzung des Untersuchungsausschusses geführt hat, wegen einer Verletzung gegenläufiger Verfassungsrechtspositionen zu korrigieren wäre. Zu untersuchen ist insbesondere, ob die Konstituierung des Untersuchungsausschusses im hier zu prüfenden Fall mit der Wahrung der Rechte der Einsetzungsminderheit oder der Funktionsfähigkeit des Parlaments gleichwohl gerechtfertigt werden könnte.

a) Rechte der Einsetzungsminderheit

Bei den Minderheitenrechten ist zwischen solchen im Rahmen des Untersuchungsverfahrens⁴⁸ und solchen zu unterscheiden, die auf die Einsetzung des Untersuchungsausschusses und Durchführung des Untersuchungsverfahrens bezogen sind. Nur Letztere sind Gegenstand der nachfolgenden Betrachtungen.

Gemäß Art. 64 Abs. 1 Satz 1, Var. 2 ThürVerf hat der Landtag auf Antrag von einem Fünftel seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Ein eingesetzter Untersuchungsausschuss ist sodann zügig zu konstituieren, damit zeitnah die Pflicht des Untersuchungsausschusses, die erforderlichen Beweise zu erheben und dem Parlament einen entsprechenden Bericht vorzulegen⁴⁹, ausgelöst wird. Die Konstituierung dürfe nicht über Gebühr Zeit beanspruchen oder gar verschleppt werden, da dies nicht nur den Untersuchungsauftrag des Plenums ignoriere, sondern dadurch auch das verfassungsrechtlich postulierte Minderheitenrecht ausgehebelt werde.⁵⁰ Die Effektivität politischer Kontrolle sei insoweit in hohem Maße abhängig von der Aktualität des Themas.⁵¹

Dem liegen folgende Überlegungen zugrunde: Die verfassungsrechtlich postulierte Verpflichtung des Parlaments und der mit ihr korrespondierende Anspruch der Einsetzungsminderheit sind Ausdruck des im Demokratieprinzip und im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Minderheitenschutzes. Durch das Untersuchungsrecht erhalten das Parlament und insbesondere die parlamentarische Opposition die Möglichkeit, unabhängig von Regierung, Behörden und Gerichten mit hoheitlichen Mitteln, wie sie sonst nur Gerichten und besonderen Behörden zur Verfügung stehen, selbstständig die Sachverhalte zu prüfen, die sie

⁴⁸ Siehe hierzu bereits oben Nr. 3. f).

⁴⁹ Vgl. insoweit § 28 Abs. 1 ThürUAG.

⁵⁰ Vgl. Brocker, BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 48. Edition, Stand: 15.08.2021, GG Art. 44, Rn. 35.1.

⁵¹ Brocker, BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 48. Edition, Stand: 15.08.2021, GG Art 44, Rn. 35.1.

in Erfüllung ihres Verfassungsauftrags als Vertretung des Volkes für aufklärungsbedürftig halten.⁵² Das Untersuchungsrecht ist damit eines der wichtigsten, wenn nicht das wichtigste Mittel der Legislative zur parlamentarischen Kontrolle der Exekutive. Dieser Kontrolle kommt wegen des Gewaltenteilungsgrundsatzes besonderes Gewicht zu.⁵³ Effektive parlamentarische Kontrolle in dem hier in Rede stehenden Zusammenhang ist aber nur dann möglich, wenn mit dem Anspruch der Einsetzungsminderheit auf Einsetzung des Untersuchungsausschusses auch ein Anspruch der Einsetzungsminderheit im Parlament auf Konstituierung – mithin Herstellung der Arbeitsfähigkeit – des Gremiums mitgedacht wird. Minderheitenschutz und wirksame Wahrnehmung parlamentarischer Kontrollaufgaben als Verfassungsgebote verlangen auch eine effiziente Durchführung des Untersuchungsauftrags und steuern das gesamte Verfahren im Untersuchungsausschuss.⁵⁴ Die vorbenannten Verfassungsgebote würden unterlaufen, wenn dem Anspruch der Einsetzungsminderheit entsprechend zwar ein Beschluss zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zeitnah gefasst (vgl. § 83 Abs. 3 Satz 1 GO-LT), dessen Arbeit indes praktisch verhindert würde, weil wiederholt die vorgeschlagenen Kandidaten für den stellvertretenden Vorsitzenden nicht die Mehrheit des Parlaments finden.

Durch eine verzögerte Konstituierung würde somit das Recht der Einsetzungsminderheit zeitlich beeinträchtigt. Dies gilt insbesondere unter Berücksichtigung der Tatsache, dass auch Untersuchungsausschüsse dem Grundsatz der Diskontinuität unterfallen, mithin das Ende der Legislaturperiode des Parlaments zwangsläufig auch zum Ende des Untersuchungsausschusses führt.⁵⁵

Das Recht der Einsetzungsminderheit auf einen unverzüglichen Beginn des Untersuchungsverfahrens spricht somit für eine zügige Konstituierung des Untersuchungsausschusses.

b) Funktionsfähigkeit des Parlaments

Die Funktionsfähigkeit des Parlaments ist als verfassungsrechtlich geschützte Verfassungsrechtsposition anerkannt.⁵⁶ Eine wesentliche Funktion des Parlaments ist die der

⁵² Vgl. BVerfGE 105, 197, 222; 67, 100, 125.

⁵³ StGH Hessen Urt. v. 13.4.2011 – P.St. 2290, BeckRS 2011, 49948, beck-online.

⁵⁴ Vgl. StGH Hessen Urt. v. 13.4.2011 – P.St. 2290, BeckRS 2011, 49948, beck-online; vgl. auch Poschmann, in: Linck u.a., a.a.O., Art. 64, Rn. 21.

⁵⁵ Glauben/Brocker, a.a.O., Kap. 30, Rn. 10.

⁵⁶ BVerfG, Beschl. v. 09. Juni 2020, – 2 BvE 2/19 –, juris Rn. 40; BVerfGE 80, 188, juris Rn. 104; BVerfGE 84, 304, juris Rn. 95; BVerfGE 96, 264, juris Rn. 63; BVerfGE 99, 19, juris Rn. 42; BVerfGE 118, 277, juris Rn. 208; Butzer, BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 43. Edition, Stand: 15.05.2020, Art. 38, Rn. 159; Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 38, Rn. 218f., Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 858.

parlamentarische Kontrolle, wobei die Wahrnehmung einzelner Kontrollmittel zum Teil in der Verfassung und im Übrigen ergänzend in der Geschäftsordnung des Landtags geregelt ist.⁵⁷ Die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen stellen Mittel parlamentarischer Kontrolle dar, wobei es gemäß Art. 48 Abs. 2 ThürVerf Aufgabe „des Landtags“ ist, es mithin dem Parlament als Ganzem obliegt, parlamentarische Kontrolle auszuüben. Zwar sind Untersuchungsausschüsse Unterorgane des Parlaments und als solche mit besonderen Befugnissen ausgestattet, die dem Plenum selbst nicht zustehen. Gleichwohl bleibt das Parlament als Träger des Untersuchungsrechts Herr des Untersuchungsverfahrens.⁵⁸ Dem Untersuchungsrecht kann aber nur dann hinreichend Rechnung getragen, d.h. effektive Kontrolle nur dann verwirklicht werden, wenn die Arbeitsfähigkeit des Untersuchungsausschusses mit seiner Konstituierung hergestellt wird. Verfassungsrechtlich intendiert sind daher nicht nur Einrichtung und Existenz von Organen des Parlaments, sondern auch deren Funktionsfähigkeit. Die wirksame Wahrnehmung parlamentarischer Kontrollaufgaben als Verfassungsgebot und wesentliche Funktion des Parlaments würde unterlaufen, wenn ein Untersuchungsausschuss zwar eingesetzt, der Beginn des Untersuchungsverfahrens indes aber verzögert oder gar vereitelt werden könnte, indem eine Landtagsmehrheit objektiv geeignete Kandidaten für den Vorsitz oder den stellvertretenden Vorsitz des Untersuchungsausschusses ablehnt bzw. die vorschlagsberechtigte Fraktion (wiederholt) objektiv ungeeignete Kandidaten zur Wahl vorschlägt, die aus diesem Grund von einer Landtagsmehrheit zu Recht abgelehnt werden.

Der Aspekt der Funktionsfähigkeit des Parlaments fällt daher ebenfalls zugunsten einer zeitnahen Konstituierung des Untersuchungsausschusses ins Gewicht.

c) Abwägung sich gegenüberstehender Verfassungsgüter

Vor dem Hintergrund der vorgenannten Ausführungen ist zunächst festzuhalten, dass sich gleichrangige Güter von Verfassungsrang gegenüberstehen: So sind einerseits der Grundsatz der Chancengleichheit in Form des Gebots der Spiegelbildlichkeit bei der Besetzung des Untersuchungsausschusses⁵⁹ sowie in Form des Vorschlagsrechts der Fraktion⁶⁰ und die Minderheitenrechte im Untersuchungsverfahren⁶¹ zu beachten. Andererseits sind sowohl das Recht der Einsetzungsminderheit auf unverzügliche Tätigkeitsaufnahme des Untersuchungsausschusses⁶² als auch das Gebot der Wahrung der Funktionsfähigkeit des

⁵⁷ Linck, in Linck, u.a., Art. 48, Rn. 58.

⁵⁸ Brocker, in: Glauben/Brocker, a.a.O., S. 1., Rn. 1.

⁵⁹ Siehe dazu oben Nr. 3. b).

⁶⁰ Siehe dazu oben Nr. 4. b).

⁶¹ Siehe dazu oben Nr. 3. f).

⁶² Siehe dazu oben Nr. 6. a).

Parlaments⁶³ zu berücksichtigen. Ergänzend kann zudem das Interesse der Öffentlichkeit an einer Aufklärung als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips herangezogen werden. Die kollidierenden Verfassungspositionen sind im Wege praktischer Konkordanz vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Organtreue zum Ausgleich zu bringen, wobei die Abwägung für den jeweiligen Einzelfall unter Berücksichtigung seiner spezifischen Umstände zu erfolgen hat.

Hierbei ist die vorschlagsberechtigte Fraktion gehalten, einen geeigneten Kandidaten vorzuschlagen. Die übrigen Fraktionen sind ihrerseits gehalten, dem Vorschlag zu entsprechen, es sei denn, es gibt einen wichtigen Grund für eine ablehnende Wahlentscheidung.⁶⁴ Gegebenenfalls ist eine Verständigung z.B. im Rahmen des Ältestenrats herbeizuführen.

Dem Minderheitenrecht auf zügigen Beginn des Untersuchungsverfahrens – und damit nur einer der genannten Verfassungspositionen, die sich gleichrangig gegenüberstehen – per se den Vorrang einzuräumen und damit eine Konstituierung trotz des vakanten Postens des stellvertretenden Vorsitzenden zu rechtfertigen, würde einem Ausgleich der widerstreitenden Verfassungsgüter hingegen nicht gerecht.

Gleiches gilt für die Funktionsfähigkeit des Parlaments als Verfassungsrechtsposition. Ihr kann insbesondere deswegen keine von vornherein überwiegende Relevanz zugeschrieben werden, weil die Ursache der unvollständigen Besetzung des Untersuchungsausschusses und damit auch deren Beseitigung im Parlament selbst liegt.

Kommt es folglich maßgeblich auf die spezifischen Umstände des Einzelfalles an, müssen Erwägungen zur wirksamen Wahrnehmung parlamentarischer Kontrollaufgaben als Verfassungsgebot und als wesentliche Funktion des Parlaments, die hier ihren Niederschlag in dem durch das Plenum formulierten Untersuchungsauftrag gefunden haben, im Einzelfall umso gewichtig betrachtet werden, je mehr deren Vereitelung zu befürchten steht. Die parlamentarische Funktionsfähigkeit kann etwa dann eine Abweichung vom Grundsatz der Chancengleichheit der Fraktionen rechtfertigen, wenn die vorschlagsberechtigte Fraktion über eine längere Zeitspanne hinweg keinen (objektiv geeigneten) Kandidaten (mehr) zur Wahl vorschlägt, sich ihre Berufung auf das Vorschlagsrecht und auf das Spiegelbildlichkeitsprinzip in diesem Zusammenhang mithin als rechtsmissbräuchlich beurteilen ließe.

⁶³ Siehe dazu oben Nr. 6. b).

⁶⁴ Wichtige Gründe sind etwa in der fehlenden objektiven Eignung eines vorgeschlagenen Kandidaten zu sehen; vgl. dazu oben Fn. 38.

In die Abwägung mit einzubeziehen ist zudem der Umstand, dass nach den Grundsätzen des Rechts parlamentarischer Untersuchungsausschüsse der Untersuchungserfolg dem pflichtgemäßen Wirken der politischen Kräfte im Parlament anvertraut ist, mithin die Verwirklichung des Vorschlagsrechts einer Fraktion für den stellvertretenden Vorsitz nicht im Belieben der parlamentarischen Mehrheit steht. Ausgehend von den tatsächlichen Umständen des jeweiligen Einzelfalls spräche beispielsweise eine Konstellation zu Gunsten einer Konstituierung auch ohne gewählten stellvertretenden Vorsitzenden, in der die parlamentarische Mehrheit die Verwirklichung des Vorschlagsrechts missbräuchlich vereiteln und dadurch die zeitnahe Konstituierung des Untersuchungsausschusses, dessen Initiatoren nicht Teil dieser Mehrheit sind, verhindern würde.⁶⁵ Anders wäre es in der gegenteiligen Konstellation, in der die Initiatoren des Untersuchungsausschusses Teil der Mehrheit sind, die einen Kandidaten abgelehnt hat. Lehnen die Mitglieder des Landtags, die die Einsetzung des Untersuchungsausschusses beantragt haben, einen für den stellvertretenden Ausschussvorsitz vorgeschlagenen Kandidaten ohne wichtigen Grund ab, sollte dies nicht dadurch gleichsam „honoriert“ werden, dass der Untersuchungsausschuss gleichwohl seine Tätigkeit aufnehmen darf.

Zu berücksichtigen ist auch, dass ein Untersuchungsausschuss immer auch grundrechtsrelevant ist.⁶⁶ So ist er befugt, Beschlüsse zu fassen, die in ihrer Ausführung nicht nur die innere Organisation des Parlaments bzw. parlamentsbezogene Verfassungsrechtspositionen, sondern auch die Grundrechte Dritter betreffen.⁶⁷ Unabhängig davon, wie die Rechtmäßigkeit von Beschlüssen eines nicht ordnungsgemäß besetzten

⁶⁵ Vgl. zum Missbrauchsgedanken BVerfG, Urt. v. 14.01.1986, 2 BvE 14/83, 2 BvE 4/84, juris-Rn. 150; siehe auch Edinger, Wahl und Besetzung parlamentarischer Gremien, Berlin 1992, S. 319: „Die Mehrheit darf nicht nach ihrem Belieben Kandidaten einzelner Fraktionen ablehnen oder sich die ihr genehmen Gremienmitglieder aus einzelnen Fraktionen aussuchen. (...) Kommt eine parlamentarische Lösung nicht zustande, muss das Bundesverfassungsgericht entscheiden, ob die Mehrheit ihr Wahlrecht missbraucht oder die Fraktion ihr Mandat im Gremium verwirkt hat.“; Steiger, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin/New York 1989, § 26 Rn 28, zu Art. 53a GG („Gemeinsamer Ausschuss“): „Aber das Ablehnungsrecht [von Wahlvorschlägen] hat dort seine Grenzen, wo das Vorschlagsrecht der Fraktionen von einem Bestimmungsrecht des Bundestages, das heißt genauer seiner Mehrheit, verdrängt werden würde. Im Grunde wird das für die Besetzung der Organe des Bundestages vorherrschende Prinzip der Benennung durch die Fraktionen auch hier angewendet.“; Herzog/Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Werkstand 95. EL Juli 2021, Art. 53a Rn. 20, 21: „Der Beschluss des Bundestages wird (...) mit Mehrheit gefasst. Daraus folgt, dass der Bundestag an die Vorschläge der Fraktionen nicht gebunden ist. (...) Die Mehrheit kann von den Vorschlägen der Fraktionen allerdings nicht beliebig abweichen, da dies auf eine missbräuchliche Einschränkung von Minderheitsrechten hinausläufe – anders gewendet: die Ablehnung eines Vorschlags bedarf einer tragfähigen Begründung.“

⁶⁶ Bereits vom Einsetzungsbeschluss können aufgrund seiner Publizitätswirkung im Einzelfall nicht nur unerhebliche Grundrechtsbeeinträchtigungen ausgehen, so jüngst OVG Schleswig, Beschluss vom 17. August 2021, 3 MB 12/21, NVwZ-RR 2022, 121 (122).

⁶⁷ So sind etwa geladene Zeugen verpflichtet, der Ladung eines Untersuchungsausschusses Folge zu leisten (vgl. § 17 Abs. 1 Satz 1 ThürUAG). Der Untersuchungsausschuss kann zudem bei Vorliegen entsprechender Voraussetzungen beschließen, dass ein Zeuge zwangsweise vorgeführt wird (vgl. § 17 Abs. 2 Satz 3 ThürUAG).

Untersuchungsausschusses im Einzelnen zu beurteilen ist⁶⁸, wird man vor dem Hintergrund der Außenwirkung der Untersuchungstätigkeit eines Untersuchungsausschusses die gesetzlichen Anforderungen an seine ordnungsgemäße Besetzung bei der Frage, unter welchen Voraussetzungen ein Untersuchungsausschuss seine Tätigkeit aufnehmen kann, entsprechend streng berücksichtigen müssen. Denn fehlt es an einer wirksamen Konstituierung, ist dies geeignet, die Rechtmäßigkeit der Tätigkeit des Ausschusses insgesamt in Frage zu stellen.⁶⁹

Zusammengefasst lässt sich feststellen, dass je größer die Zeitspanne zwischen Einsetzung des Untersuchungsausschusses und Tätigkeitsaufnahme desselben wird und je mehr die Gefahr der Vereitelung der Rechte der Einsetzungsminderheit und der Wahrung der parlamentarischen Funktionsfähigkeit droht und damit das Interesse der Öffentlichkeit an einer Aufklärung als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips unterlaufen wird, desto eher die Konstituierung eines Untersuchungsausschusses ohne gewählten stellvertretenden Vorsitzenden gerechtfertigt sein kann, wobei jeweils die konkreten Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen sind. Dahingehende Anknüpfungspunkte können etwa im Fall der beharrlichen Ablehnung vorgeschlagener Kandidaten durch die parlamentarische Mehrheit ohne Verlautbarung eines wichtigen Grundes, respektive im Unterlassen der vorschlagsberechtigten Fraktion, (objektiv geeignete) Kandidaten zur Wahl vorzuschlagen, gesehen werden. Darüber hinaus können etwa die dauerhaft fehlende Bereitschaft für eine Verständigung bzw. dahingehende erfolglose Versuche oder auch außerhalb des Parlaments liegende Umstände, wie etwa die Aktualität des Untersuchungsthemas und daraus resultierender drängender Handlungsbedarf, in eine entsprechende Gesamtabwägung mit einzustellen sein.

c) Zwischenergebnis

Die Chancengleichheit der Fraktionen in Form des Gebots der Spiegelbildlichkeit sowie in Form des Vorschlagsrechts für den stellvertretenden Vorsitzenden und die Minderheitenrechte im Untersuchungsverfahren einerseits und die Wahrung der Funktionsfähigkeit des Parlaments und das Recht der Einsetzungsminderheit auf unverzügliche Tätigkeitsaufnahme des Untersuchungsausschusses, ergänzt durch das Interesse der Öffentlichkeit an einer Aufklärung als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips, andererseits stehen sich als Verfassungsgüter gegenüber und müssen im Wege praktischer Konkordanz vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Organtreue zum Ausgleich gebracht werden.

⁶⁸ Vgl. insoweit Glauben, Brocker, a.a.O., S. 150, Rn. 16 und Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Auflage 2020, Rn. 224.

⁶⁹ So auch Peters, a.a.O., Rn. 233.

Das Recht der Einsetzungsminderheit auf einen unverzüglichen Beginn des Untersuchungsverfahrens und das Gebot der Funktionsfähigkeit des Parlaments, die dem Grunde nach für eine zeitnahe Konstituierung des Untersuchungsausschusses sprechen, überwiegen nicht per se die oben genannten gegenläufigen Verfassungsrechtspositionen. Maßgeblich bei der nötigen Abwägung sind die konkreten Umstände des jeweiligen Einzelfalls. So kann, je größer die Zeitspanne zwischen Einsetzung des Untersuchungsausschusses und Tätigkeitsaufnahme desselben wird und je mehr die Gefahr der Vereitelung der Rechte der Einsetzungsminderheit und der Wahrung der parlamentarischen Funktionsfähigkeit droht, desto eher die Konstituierung eines Untersuchungsausschusses ohne gewählten stellvertretenden Vorsitzenden gerechtfertigt sein.

C. Ergebnis

1. Die Konstituierung eines Untersuchungsausschusses ohne einen gewählten Stellvertreter des Vorsitzenden erschiene insbesondere im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Gebot der Spiegelbildlichkeit, die Minderheitenrechte im Untersuchungsverfahren sowie das Vorschlagsrecht der berechtigten Fraktion unzulässig, zumindest aber mit guten Gründen rechtlich angreifbar.⁷⁰
2. Die Chancengleichheit der Fraktionen in Form des Gebots der Spiegelbildlichkeit sowie des Vorschlagsrechts für den stellvertretenden Vorsitzenden und die Minderheitenrechte im Untersuchungsverfahren einerseits und andererseits die Wahrung der Funktionsfähigkeit des Parlaments und das Recht der Einsetzungsminderheit auf unverzügliche Tätigkeitsaufnahme des Untersuchungsausschusses, ergänzt durch das Interesse der Öffentlichkeit an einer Aufklärung als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips, stehen sich als Verfassungsgüter gegenüber und müssen im Wege praktischer Konkordanz vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Organtreue zum Ausgleich gebracht werden.

Hierbei ist die vorschlagsberechtigte Fraktion gehalten, einen geeigneten Kandidaten vorzuschlagen. Die übrigen Fraktionen sind ihrerseits gehalten, dem Vorschlag zu entsprechen, es sei denn, es gibt einen wichtigen Grund für eine ablehnende

⁷⁰ Dies gilt wegen der Bedeutung seines Amtes erst recht für den Fall, dass der Vorsitzende nicht gewählt werden sollte.

Wahlentscheidung.⁷¹ Gegebenenfalls ist eine Verständigung z.B. im Rahmen des Ältestenrats herbeizuführen.

Das Recht der Einsetzungsminderheit auf einen unverzüglichen Beginn des Untersuchungsverfahrens und das Gebot der Funktionsfähigkeit des Parlaments, die dem Grunde nach für eine zeitnahe Konstituierung des Untersuchungsausschusses sprechen, überwiegen nicht per se die oben genannten gegenläufigen Verfassungsrechtspositionen. Maßgeblich bei der nötigen Abwägung sind die konkreten Umstände des jeweiligen Einzelfalls. So kann, je größer die Zeitspanne zwischen Einsetzung des Untersuchungsausschusses und Tätigkeitsaufnahme desselben wird und je mehr die Gefahr der Vereitelung der Rechte der Einsetzungsminderheit und der Wahrung der parlamentarischen Funktionsfähigkeit droht, desto eher die Konstituierung eines Untersuchungsausschusses ohne gewählten stellvertretenden Vorsitzenden gerechtfertigt sein.

Wissenschaftlicher Dienst

⁷¹ Wichtige Gründe können beispielsweise darin gesehen werden, dass der vorgeschlagene Kandidat aus fachlicher oder persönlicher Hinsicht nicht geeignet ist, dass Amt des stellvertretenden Ausschussvorsitzenden sachgerecht und neutral auszufüllen.