

LANDESVERFASSUNGSGERICHT

SACHSEN-ANHALT



L e i t s ä t z e z u m U R T E I L

vom 8.12.2020 – LVG 34/19 –

1. Für die Verfassungsmäßigkeit der Ablehnung eines Antrags auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses nach Art. 54 Abs. 1 LVerf kommt es allein auf die objektiv bestehenden Gründe an. Einer Begründung durch den Landtag bedarf es nicht.
2. Die Anforderungen der § 1 Abs. 1 und 2, § 2 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 des Untersuchungsausschussgesetzes (UAG) entsprechen den verfassungsrechtlichen Grenzen des Untersuchungsrechts des Landtages.
3. Die parlamentarische Befassung mit einem Gegenstand indiziert das nach § 1 Abs. 1 UAG vorausgesetzte öffentliche Interesse an einer Untersuchung.
4. Ein Untersuchungsausschuss nach Art. 54 Abs. 1 LVerf darf nicht darauf gerichtet sein, Aufgaben zu übernehmen, die originär der Verfassungsschutzbehörde des Landes zugewiesen sind.
5. Ein Untersuchungsausschuss nach Art. 54 Abs. 1 LVerf darf nicht darauf gerichtet sein, dem Parlament eine inhaltliche Überprüfung der Arbeit und damit zumindest potentiell auch Einflussnahme auf die Mitwirkung politischer Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes zu eröffnen.
6. Parlamentarische Untersuchungen, die unmittelbar auf Ermittlungen über die Entfaltung grundrechtlicher Freiheit durch Einzelpersonen und privatrechtliche Personenvereinigungen zielen, sind grundsätzlich nicht zulässig.

LANDESVERFASSUNGSGERICHT

SACHSEN-ANHALT



*Verkündet am 8.12.2020.
Justizamtsinspektorin Schröter,
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle
des Landesverfassungsgerichts*

I M N A M E N D E S V O L K E S U R T E I L

*Im
Organstreitverfahren*

LVG 34/19

der Abgeordneten des Landtags von Sachsen-Anhalt

1.–22. [...]

Domplatz 6–9, 39104 Magdeburg,

– Antragsteller –

Verfahrensbevollmächtigter: [...]

gegen

den Landtag von Sachsen-Anhalt,

vertreten durch die Präsidentin Gabriele Brakebusch,

Domplatz 6–9, 39104 Magdeburg,

– Antragsgegner –

Verfahrensbevollmächtigter: [...]

wegen Einsetzung eines Untersuchungsausschusses

hat das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt durch seinen Präsidenten Franzkowiak als Vorsitzenden sowie seine Richterinnen und Richter Dr. Waterkamp, Dr. Eckert, Gemmer, Dr. Stockmann, Buchloh und Prof. Dr. Germann auf die mündliche Verhandlung vom 17.11.2020 für Recht erkannt:

1. Der Antrag wird zurückgewiesen.
2. Die Entscheidung ergeht gerichtskostenfrei.

Tatbestand

Die Beteiligten streiten um die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zum Linksextremismus. **1**

Die Antragsteller zu 1. bis 21., Mitglieder des Landtages der Fraktion der Alternative für Deutschland, sowie der fraktionslose Antragsteller zu 22. stellten am 05.06.2019 den Antrag, einen Untersuchungsausschuss zum Linksextremismus in Sachsen-Anhalt einzusetzen (LT-Drs. 7/4458). **2**

Nach der Begründung des Antrages sollte der Ausschuss für den Zeitraum vom 01.01.1999 bis zum 21.05.2019 untersuchen, **3**

- A. welche Strukturen des Linksextremismus (Gruppen, Personenzahl, Bündnisse, genutzte Immobilien) in Sachsen-Anhalt existieren;
- B. welche Erfassungskriterien hinsichtlich des Linksextremismus von der Verfassungsschutzbehörde des Landes Sachsen-Anhalt zu Grunde gelegt werden und ob und gegebenenfalls wieso diesbezüglich vom Bundesamt für Verfassungsschutz abgewichen wird;
- C. ob und inwieweit Verbindungen zwischen linksextremistischen Strukturen und den Parteien in Sachsen-Anhalt bestehen;
- D. ob und inwieweit Verbindungen von Gewerkschaften zu linksextremistischen Strukturen in Sachsen-Anhalt bestehen und ob und inwieweit eine Zusammenarbeit oder Unterstützung erfolgt;
- E. ob und inwieweit linksextremistische Strukturen durch öffentliche und private Mittel finanziert werden, insbesondere, ob und inwieweit eine finanzielle Einflussnahme aus dem Ausland erfolgt;
- F. ob und inwieweit eine Infiltration gesellschaftlicher Gruppierungen, etwa von Fußballfanggruppierungen oder der „Fridays for Future“-Bewegung durch linksextremistische Strukturen in Sachsen-Anhalt festgestellt werden kann;
- G. in welchem Maße eine linksextremistische subkulturelle Szene in Sachsen-Anhalt existiert; dabei sind insbesondere die Musikszene und die Red-Skin-Szene zu betrachten;
- H. in welchem Umfang Veröffentlichungen mit linksextremistischen Inhalten im Internet und anderen Medien durch linksextremistische Strukturen in Sachsen-Anhalt erfolgen;
- I. in welchem Maße linksextremistische Strukturen rechtswidrig personenbezogene Daten (auch von Personen, die keine Personen des öffentlichen Lebens

darstellen) zur Vorbereitung von linksextremistischen Straftaten gesammelt, erfasst und veröffentlicht haben; dabei ist auch zu untersuchen, ob und inwieweit die Verfassungsschutzbehörde des Landes Sachsen-Anhalt auf entsprechende Veröffentlichungen zurückgegriffen hat;

- J. ob und inwieweit eine Unterstützung von Straftätern in Sachsen-Anhalt durch linksextremistische Strukturen insbesondere durch Hilfs- und Gefangenenevereine erfolgt.

In der 74. Sitzung des Landtages am 19.06.2019 wurde der Antrag vom 05.06.2019 debattiert. **4**

In namentlicher Abstimmung stimmten 21 Abgeordnete zu, 30 Abgeordnete stimmten dagegen und 30 Abgeordnete enthielten sich der Stimme. Daraufhin stellte die Landtagspräsidentin die Ablehnung des Antrags ohne Begründung fest. **5**

Die Antragsteller vertreten die Auffassung, die Organklage sei zulässig. **6**

Der Antrag auf Einsetzung des Untersuchungsausschusses sei von 22 Abgeordneten und damit von einem Viertel der Abgeordneten des Landtages gestellt. Aus § 16 Abs. 1 GO LT i. V. m. § 2 Abs. 3 UAG LSA komme es für den Antrag nicht auf die Fraktionszugehörigkeit, sondern auf die Abgeordneteneigenschaft an. Damit sei das Recht eines Viertels der Mitglieder des Landtages verletzt und die Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts gegeben. **7**

Die Organklage sei auch begründet. **8**

Die Voraussetzungen des Untersuchungsausschussgesetzes seien gegeben. **9**

Die Gegenstände der Untersuchung seien hinreichend bestimmt. Dies ergebe sich bereits aus dem Antrag. Sämtliche Untersuchungsgegenstände seien eindeutig und klar bestimmt. **10**

Die Kritik, der beantragte Untersuchungsausschuss diene allein der Ausforschung, verfange nicht. Jeder Untersuchungsausschuss diene der Erforschung von Fakten. **11**

Der Antrag stelle auch keinen Rechtsmissbrauch dar. Die Antragsteller nähmen lediglich die Rechte aus Art. 54 Abs. 1 LVerf und § 2 UAG LSA wahr. Der beantragte Untersuchungsausschuss diene „der Aufklärung eines Sachverhaltes, dessen Untersuchung im öffentlichen Interesse“ liege. Es sei zu vermuten, dass der Linksextremismus in Sachsen-Anhalt von Teilen der Exekutive und von im Landtag vertretenen Parteien unterstützt werde. Dies werde durch die Begründung des Antrages aufgezeigt. Der Landtag könne nur dann sinnvoll agieren, wenn er über die Verhältnisse im Lande ausreichend informiert sei. **12**

Der Landtag sei auch für die Untersuchung des Linksextremismus zuständig. Das Untersuchungsverfahren diene vornehmlich der Kontrolle von Regierung und Verwaltung durch das Parlament, könne aber auch für die Erforschung gesellschaftlicher Sachverhalte genutzt werden, wenn hieran ein hinreichendes öffentliches Interesse bestehe. Dies gelte auch für Parteien. Parteien seien gerade nicht privat. Es gelte **13**

ebenso für sog. zivilgesellschaftliche Kräfte. Politik sei stets auf das Gemeinwesen bezogen und sei deshalb stets von öffentlichem Interesse, ungeachtet in welcher Form Politik ausgeübt werde. Im Wesentlichen gehe es um die Duldung oder gar Unterstützung linksextremistischer Umtriebe durch die Regierung des Landes Sachsen-Anhalt.

Der Landtag sei für die Untersuchungsgegenstände aufgrund der Zuständigkeit des Landes berufen. Soweit es sich um von Linksextremisten begangene Straftaten handle, sei die Polizei des Landes, soweit es sich um eine Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung handle, der Verfassungsschutz des Landes zuständig. **14**

Durch die Einsetzung des Untersuchungsausschusses würden auch keine Grundrechte gefährdet. Selbstverständlich habe auch der Untersuchungsausschuss Grundrechte zu achten. Für linksextremistische Vereine, die linksextremistisch agierten, gebe es keinen Grundrechtsschutz. **15**

Der Untersuchungsausschuss erübrige sich nicht durch das Vorhandensein der parlamentarischen Kontrollkommission. Dies ergebe sich bereits aus § 24 Abs. 2 VerfSchG LSA, wonach die Rechte des Landtages und seiner Ausschüsse unberührt blieben. **16**

Die Ablehnung des Antrages auf Einsetzung des Untersuchungsausschusses sei nicht begründet worden. Einer Begründung bedürfe es jedoch. **17**

Die Antragsteller beantragen, **18**
festzustellen, dass der Beschluss des Antragsgegners vom 19.06.2019, mit dem der Antrag der Antragsteller vom 05.06.2019, einen Untersuchungsausschuss Linksextremismus einzusetzen, abgelehnt worden ist, rechtswidrig ist und die Antragsteller in ihren Rechten aus Art. 54 Abs. 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt verletzt.

Der Antragsgegner beantragt, **19**
den Antrag zurückzuweisen.

Zur Begründung führt der Antragsgegner aus, der Antrag sei bereits unzulässig. **20**

Es fehle am Rechtsschutzbedürfnis. Für den Antrag hätten nur 21 Abgeordnete gestimmt. Vor Anrufung des Verfassungsgerichts müssten aber die Beteiligten sämtliche Mittel ausschöpfen, um ihre Rechte innerhalb der Staatsorganisation wirksam wahrzunehmen. Wenn bei der Abstimmung nicht einmal das erforderliche Quorum für den Antrag stimme, bedürfe es nicht der Anrufung des Verfassungsgerichts. **21**

Darüber hinaus sei der Antrag aber auch unbegründet. **22**

Der Landtag dürfe den Untersuchungsausschuss nur im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen einsetzen. Daher sei der Landtag zur Prüfung der Verfassungs- **23**

konformität verpflichtet. Dabei sei die Mehrheit des Landtages nicht befugt, einzelne verfassungskonforme Teile abzutrennen. Der Antrag sei verfassungswidrig.

Die Einsetzung des Untersuchungsausschusses sei abzulehnen gewesen, weil er im Schwerpunkt die Kontrollkompetenzen des Landtages überschreite. **24**

Die Grenzen der Kontrollkompetenz seien bei der Einsetzung des Ausschusses durch die Definition des Untersuchungsauftrages sicherzustellen. Der Auftrag müsse so gefasst sein, dass er bei der Umsetzung Übergriffe in Bereiche verhindere, die außerhalb der Kontrollkompetenz lägen. Primäres Ziel müsse die parlamentarische Regierungskontrolle sein. Zwar seien dabei auch private Sachverhalte, die im öffentlichen Interesse stünden, nicht von vornherein ausgeschlossen, es stelle sich jedoch die Frage der Verhältnismäßigkeit eines eventuellen Zwangsmittel Einsatzes. Eine Aufklärung aus allgemeinem Informationsinteresse sei unzulässig. Die Untersuchung ausschließlich privater Sachverhalte sei nicht statthaft. Dies gelte auch für die unmittelbare Kontrolle des Handelns Privater, da hierfür andere Verfahren zur Verfügung stünden. Die Aufklärung von Sachverhalten außerhalb der Staatsorganisation setze ein öffentliches Untersuchungsinteresse von hinreichendem Gewicht voraus. **25**

Erst recht unzulässig sei die Ausforschung politischer Gegner. Ein Untersuchungsausschuss sei kein Instrument, auf Kräfte der politischen Willensbildung einzuwirken. **26**

Konkret bedeute dies für die einzelnen Untersuchungsgegenstände folgendes: **27**

Buchstaben A, G und H: **28**

Hierbei handele sich bei A. vorrangig um private politische Aktivitäten. Gegenstand der Untersuchung sollten Kleingruppen sein. Die Aufklärung von deren Aktivitäten mit den Mitteln der Strafprozessordnung sei unverhältnismäßig. Letztlich handele es sich bei der Überwachung von linker Punkmusik um die Ausspähung politischer Gegner.

Buchstabe C: **29**

Hier gehe es ausschließlich darum, die politische Opposition zu kontrollieren.

Buchstabe D und F: **30**

Bei diesem Untersuchungsgegenstand gehe es allein um die Ausspähung gesellschaftlich-politischer Gegenkräfte.

Buchstabe E: **31**

Die Finanzierung politischer Akteure der Zivilgesellschaft sei deren Angelegenheit und unterliege nicht der parlamentarischen Kontrolle. Die Subventionierung sei nicht ausreichend, Private und Teile der öffentlichen Verwaltung einer Kontrolle zu unterwerfen.

Buchstabe I: **32**

Die Erfassung und Sammlung personenbezogener Daten sei grundsätzlich deren Angelegenheit. Zwar sei es möglich, eine rechtswidrige Datenerhebung oder -verarbeitung zu untersuchen, eine solche müsse aber ein hinreichendes Gewicht

haben, ein öffentliches Aufklärungsinteresse zu rechtfertigen. Dies sei mangels Darlegungen der Antragsteller zu verneinen.

Lediglich Buchstabe B beziehe sich auf die Kontrolle des Exekutivhandelns. **33**

Der Untersuchungsauftrag erweise sich als Ausspähung der Zivilgesellschaft, um politische Gruppen zu drangsaliieren. Es könne dahinstehen, ob die adressierten Gruppen verfassungsfeindlich oder punktuell sogar strafbar seien. Dies begründe jedoch kein öffentliches Untersuchungsinteresse, zumal auch Aktivitäten untersucht werden sollten, die völlig legal seien. **34**

In der Sache sei der Antrag darauf gerichtet, eine flächendeckende Beobachtung des linksextremen Spektrums durchzuführen, was jedoch Aufgabe des Landesverfassungsschutzes sei. Eine solche Vermischung sei mit der Gewaltenteilung nicht vereinbar. **35**

Der Untersuchungsauftrag sei überdies zu unbestimmt. **36**

Der Untersuchungsgegenstand müsse hinreichend bestimmt sein. Da mit der Einsetzung des Untersuchungsausschusses besondere Machtmittel einhergingen, insbesondere dann, wenn private Sachverhalte untersucht würden, müsse der Untersuchungsauftrag scharf umrissen werden, um Übergriffe mit hoheitlichem Zwang strikt einzuhegen. **37**

Schon die Bezeichnung als „linksextremistisch“ sei zu unbestimmt. So werde dieser Begriff im Verfassungsschutzrecht nicht genannt. Eine extremistische Gesinnung sei außerhalb von Sonderverbindungen nicht verboten. Extremismus-Bekämpfung knüpfe nicht an die Gesinnung, sondern an extremistische Bestrebungen an. Erst eine auf Überwindung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gerichtete Bestrebung müsse sich staatliche Eingriffe gefallen lassen. Aufgrund der Uferlosigkeit des Untersuchungsauftrages sei dieser rechtsstaatlich unbeherrschbar. **38**

Der Antrag sei auch missbräuchlich. **39**

Offenkundig würden unter dem Deckmantel der parlamentarischen Kontrolle verfahrensfremde Ziele verfolgt. Der beabsichtigte Ausschuss diene lediglich dazu, politische Gegner auszuforschen und einzuschüchtern. Untersuchungsausschüsse hätten auch die Grundrechte Drittbetroffener zu wahren. Bereits die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses könne zu einer Grundrechtsgefährdung führen. Dies sei der Fall, wenn ein Untersuchungsausschuss instrumentalisiert werde, einen privaten Sachverhalt auszuforschen oder die Aufklärung willkürlich oder in unzumutbarer Weise gegen eine konkrete Person zu richten. Der Untersuchungsauftrag gebe den Antragstellern hoheitliche Instrumente an die Hand, sich Informationen über politische Gegner innerhalb der Zivilgesellschaft zu beschaffen. Bereits die Einsetzung des Ausschusses würde eine Einschüchterungswirkung entfalten. Auch Gruppen, die sich innerhalb der Legalität bewegen, würden Gegenstand von Beobachtungen. Insbesondere müssten die Betroffenen damit rechnen, dass personenbezogene Daten, Finanzierungskanäle und -kontakte dann dem politischen Gegner zur Verfügung **40**

stunden. Hierdurch werde auch die informationelle Selbstbestimmung derjenigen beeinträchtigt, die ohne extremistische Tendenzen Kontakt zu den beobachteten Gruppierungen oder Einzelpersonen pflegten.

Es bestehe auch keine Begründungspflicht für die Ablehnung der Einsetzung des Untersuchungsausschusses. **41**

Bei der Ablehnung der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses handele es sich um einen Akt der politischen Willensbildung, der nicht gesondert begründet werden müsse. Die Ablehnung müsse im Konfliktfall lediglich rechtlich begründbar sein. Eine Begründungspflicht ergebe sich nicht aus Art. 54 Abs. 1 LVerf. Auch aus Gesetz oder der Geschäftsordnung des Landtages ergebe sich eine solche nicht. **42**

Ungeachtet dessen ergäben sich die Gründe der Ablehnung auch aus der Debatte im Landtag. **43**

Entscheidungsgründe

Der Antrag ist zulässig (I.), jedoch unbegründet (II.). **44**

I. Der Antrag ist zulässig. **45**

1. Nach Art. 75 Nr. 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt – LVerf – vom 16.07.1992 (GVBl. S. 600), zuletzt geändert durch Gesetz vom 05.12.2014 (GVBl. S. 494), i. V. m. § 2 Nr. 2, § 35 des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht – LVerfGG – vom 23.08.1993 (GVBl. S. 441), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.06.2018 (GVBl. S. 162), entscheidet das Landesverfassungsgericht über die Auslegung der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Landesverfassung oder in der Geschäftsordnung des Landtages oder der Landesregierung mit eigener Zuständigkeit ausgestattet sind, auf Antrag des obersten Landesorgans oder der anderen Beteiligten. **46**

2. Die Antragsteller sind antragsberechtigt und antragsbefugt. **47**

Die AfD-Fraktion in der in der Antragsschrift zum Organstreitverfahren benannten Form als solche ist grundsätzlich antragsberechtigt im Sinne von § 35 Nr. 3 LVerfGG, aber nicht antragsbefugt. **48**

Nach § 36 Abs. 1 LVerfGG ist ein Antrag nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Eine mögliche Rechtsverletzung der in einer Fraktion verbundenen Abgeordneten in Bezug auf die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses kommt aber nur dann in Betracht, wenn die Voraussetzungen des Art. 54 LVerf erfüllt sind. Danach muss gewährleistet sein, dass dann, wenn eine Fraktion den Antrag stellt, innerhalb dieser Fraktion mindestens ein Viertel der Abgeordneten des Landtages das Begehren nach Einsetzung eines Untersuchungs-

ausschusses teilt (BadWürttStGH, Urt. v. 26.07.2007 – Gr 2/07 –). Voraussetzung für die Antragsbefugnis einer Fraktion wäre mithin zunächst, dass die Zahl der Mitglieder der Fraktion das Quorum des Art. 54 Abs. 1 LVerf erreicht. Die AfD-Fraktion besteht jedoch nur aus 21 Mitgliedern, so dass eine Antragsbefugnis der Fraktion als solcher nicht bestehen kann.

Auch eine Parteibezeichnung ist jedoch der Auslegung zugänglich. **50**

Die Berichtigung der Parteibezeichnung ist dann möglich, wenn feststeht oder erkennbar ist, wer als Partei (hier Antragsteller) gemeint war (BGH, Beschl. v. 12.12.2006 – I ZB 83/06 –). Die Identität der Antragsteller muss feststehen und auch nach der Berichtigung gewahrt bleiben (BGH, a. a. O.; BAG, Urt. v. 28.08.2008 – 2 AZR 279/07 –). **51**

Aus der mit dem Antrag eingereichten Vollmacht ergibt sich, dass die 21 Mitglieder der Fraktion der AfD und der Abgeordnete Poggenburg den Verfahrensbevollmächtigten mit der Durchführung des Organstreits beauftragen. Zwar wird in der Vollmacht auch aufgeführt, dass die 21 Mitglieder der Fraktion der AfD durch ihren Fraktionsvorsitzenden vertreten werden. Diese Vertretung erfolgt jedoch offensichtlich nicht für das gegenständliche Verfahren. Ausdrücklich ausgeführt wird in der Vollmacht, dass die Mitglieder der AfD-Fraktion gemeinsam mit dem Abgeordneten Poggenburg als ein Viertel der Mitglieder des Landtages von Sachsen-Anhalt die Vollmacht erteilen. Die Vollmacht ist sodann von allen 21 Mitgliedern der Fraktion und von dem Abgeordneten Poggenburg unterzeichnet. Der Landtag des Landes Sachsen-Anhalt besteht aus 87 Mitgliedern. 22 dieser Mitglieder haben den Antrag im Organstreitverfahren gestellt, so dass kein Zweifel daran bestehen kann – und im Übrigen von den Antragstellern sodann nochmals bestätigt worden ist –, dass die Einsetzungsminderheit den Antrag im Organstreitverfahren gestellt hat. Damit ist die Parteibezeichnung entsprechend – wie im Rubrum geschehen – zu berichtigen, so dass die Einsetzungsminderheit des Art. 54 LVerf als Antragsteller des Verfahrens anzusehen ist. **52**

Bei diesen 22 Mitgliedern handelt es sich um einen Teil des Landtages, der nach Art. 54 Abs. 1 LVerf mit eigenen Rechten ausgestattet ist. **53**

3. Der Landtag ist der zutreffende Antragsgegner des Antrages im Organstreitverfahren. Der Antrag richtet sich gegen die Unterlassung des Landtages, die nach Auffassung der Antragsteller gegen eine Pflicht des Landtages aus Art. 54 Abs. 1 LVerf verstößt, den Untersuchungsausschuss einzusetzen. **54**

4. Der Antrag im Organstreitverfahren ist innerhalb der Frist des § 36 LVerfGG eingegangen. Am 19.06.2019 wurde die Einsetzung des Untersuchungsausschusses abgelehnt, der Antrag ging am 02.10.2019 beim Landesverfassungsgericht ein – mithin nach weniger als 6 Monaten. **55**

5. Dem Antrag der Antragsteller fehlt es nicht am Rechtsschutzbedürfnis. **56**

Zwar haben bei der namentlichen Abstimmung im Landtag lediglich 21 Mitglieder des Landtages für den Antrag gestimmt, mithin nicht die erforderliche Antragsminderheit. **57**

- Art. 54 Abs. 1 LVerf verlangt für die Pflicht des Landtages, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, aber nur, dass der darauf gerichtete Antrag von mindestens einem Viertel der Mitglieder gestellt wird. Es ist aus der Landesverfassung nicht ersichtlich und auch nicht im Wege der Auslegung geboten zu verlangen, dass die antragstellenden Abgeordneten selbst für den Antrag stimmen müssen. Das Rechtsschutzbedürfnis könnte nur dann verneint werden, wenn die Antragsteller mit einfacheren Mitteln den Untersuchungsausschuss hätten durchsetzen können. Dies wäre aber auch dann nicht der Fall gewesen, wenn bei der Abstimmung im Landtag alle 22 Antragsteller für die Einsetzung des Untersuchungsausschusses gestimmt hätten. Es gibt keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass dann die Landtagsmehrheit die Einsetzung des Ausschusses unterstützt hätte. Es gab somit keine andere Möglichkeit für die Antragsminderheit, die Einsetzung des Ausschusses zu erzwingen, als das Organstreitverfahren, so dass dem Antrag der Antragsteller das Rechtsschutzbedürfnis nicht abgesprochen werden kann. **58**
- II. Der Antrag ist jedoch unbegründet. **59**
- Der Landtag von Sachsen-Anhalt hat die Antragsteller nicht in ihren Rechten aus Art. 54 Abs. 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt verletzt, indem er den Antrag der Antragsteller vom 05.06.2019 auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses Linksextremismus abgelehnt hat. **60**
1. Die Ablehnung der Einsetzung des Untersuchungsausschusses bedurfte keiner Begründung. Ein solches Begründungserfordernis ergibt sich weder aus der Verfassung noch aus der Geschäftsordnung des Landtages noch aus dem Untersuchungsausschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt – UAG – vom 29.10.1992 (GVBl. S. 757), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.12.2013 (GVBl. S. 536). **61**
- Ein Begründungserfordernis zusammen mit der Feststellung der Ablehnung des Antrages wäre praktisch nicht handhabbar. Bei der Abstimmung im Landtag handelt es sich um einen Gesamtakt. Dabei können die Motive für die Ablehnung des Untersuchungsausschusses oder eine Enthaltung bei den einzelnen ablehnenden oder sich enthaltenden Abgeordneten völlig unterschiedlich sein. Es kommt für die Verfassungsmäßigkeit der Ablehnung allein auf die objektiv bestehenden Gründe an. **62**
2. Der Landtag musste und durfte der Einsetzung nicht zustimmen, da der Einsetzungsantrag überwiegend nicht den Anforderungen des Untersuchungsausschutzgesetzes entspricht (a.) und die verfassungsimmanenten Schranken der Einsetzungsbefugnis überschreitet (b.). **63**
- a. Aus Art. 54 LVerf ergibt sich direkt keinerlei Beschränkung des Untersuchungsauftrages für einen Untersuchungsausschuss. Dort ist vielmehr festgelegt: „Der Landtag hat das Recht und auf Antrag von mindestens einem Viertel seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen.“ **64**
- Allerdings verweist Art. 54 Abs. 8 LVerf auf die näheren Regelungen eines Gesetzes. Das hierzu ergangene Untersuchungsausschussgesetz legt in seinem § 1 zu Aufga- **65**

ben und Zulässigkeit fest, dass (Abs. 1) der Landtag zum Zwecke der Aufklärung eines Sachverhalts, dessen Untersuchung im öffentlichen Interesse liegt, einen Untersuchungsausschuss einsetzen kann, und (Abs. 2) ein Untersuchungsausschuss nur zulässig ist im Rahmen der verfassungsmäßigen Aufgaben des Landtages. Darüber hinaus legen § 2 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 UAG weiter fest, dass der Untersuchungsausschuss jeweils für einen hinreichend bestimmten Untersuchungsauftrag einzusetzen ist. Mit diesen Bestimmungen formuliert das Untersuchungsausschussgesetz aus, was schon verfassungsrechtlich das Untersuchungsrecht des Landtages begrenzt.

Dies bedeutet, dass sich bereits aus der Landesverfassung i. V. m. dem UAG Einschränkungen des Rechtes der Einsetzungsminderheit ergeben. **66**

Der Untersuchungsausschuss muss und darf daher nur dann eingesetzt werden, wenn der Untersuchungsauftrag **67**

– im öffentlichen Interesse liegt (b.),

– sich im Rahmen der verfassungsgemäßen Aufgaben des Landtages bewegt (c.)

und

– hinreichend bestimmt ist (d.).

b. Der beantragte Untersuchungsausschuss ist nicht deshalb als unzulässig anzusehen, weil der Untersuchungsauftrag nicht im öffentlichen Interesse läge. **68**

Das Erfordernis des öffentlichen Interesses wird teilweise zum Zwecke der Abgrenzung zu rein privaten Sachverhalten, die der Untersuchung durch die Parlamente entzogen sein sollen, herangezogen. **69**

Während das Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages – PUAG – auf das Merkmal des „öffentlichen Interesses“ verzichtet, wird dies in den jeweiligen Landesgesetzen verwendet. **70**

Die Feststellung des fehlenden öffentlichen Interesses wird jedoch nur im Ausnahmefall möglich sein. In einem demokratischen Staat kann nahezu jeder Vorgang zum öffentlichen Interesse (gemacht) werden. Der Begriff des „öffentlichen Interesses“ ist in diesem Zusammenhang inhaltlich kaum bestimmbar und deshalb auch allenfalls in äußersten Grenzen justizabel (noch enger Klein, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, 76. Lfg. Dezember 2015, Art. 44, Rn. 114; Caspar, DVBl. 2004, S. 845 [847]). In jedem Falle ist an die Bejahung des öffentlichen Interesses ein großzügiger Maßstab anzulegen (BayVerfGH, Entsch. v. 27.06.1977 – Vf. 31-IV-77 –, BayVerfGHE 30, 48 [64]; Entsch. v. 27.11.1985 – Vf. 67-IV-85 –, BayVerfGHE 38, 165 [177]). **71**

Dass der Untersuchungsauftrag vorliegend zumindest im öffentlichen Interesse liegen kann, ergibt sich nach diesem Maßstab grundsätzlich bereits daraus, dass die Antragsteller den Linksextremismus thematisieren. Die parlamentarische Befassung indiziert das öffentliche Interesse. Gründe dafür, den Untersuchungsauftrag aus- **72**

nahmsweise trotzdem von einem öffentlichen Interesse abzugrenzen, sind nicht ersichtlich.

c. Der Untersuchungsauftrag bewegt sich jedoch in weiten Teilen nicht im Rahmen der verfassungsgemäßen Aufgaben des Landtages. **73**

aa. Der Untersuchungsauftrag ist insoweit unzulässig, als der Untersuchungsgegenstand in die Kompetenz anderer Verfassungsorgane fällt. Die Schranke zur Ausübung der Kompetenz des Landtages ergibt sich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung (vgl. BVerfG, Beschl. v. 01.10.1987 – 2 BvR 1178, 1179, 1191/86 –, BVerfGE 77, 1 [59]; BVerfG, Urt. v. 17.07.1984 – 2 BvE 11, 15/83 –, BVerfGE 67, 100 [139]). Die im Rahmen eines Untersuchungsausschusses bestehenden Befugnisse des Parlaments dienen nur dem Untersuchungszweck des Ausschusses und dazu, Beschlüsse des Landtages vorzubereiten (BayVerfGH, Entsch. v. 27.11.1985 – Vf. 67-IV-85 –, BayVerfGHE 38, 165 [175]), nicht aber dazu, anstelle von Organen der Exekutive selbst Entscheidungen zu treffen, die dieser vorbehalten sind (Klein, a. a. O., Rn. 146). Das Parlament hat den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zu respektieren (so BVerfG, Urt. v. 17.07.1984 – 2 BvE 11, 15/83 –, BVerfGE 67, 100 [139]; Beschl. v. 01.10.1987 – 2 BvR 1178, 1179, 1191/86 –, BVerfGE 77, 1 [43 f.]; Beschl. v. 17.06.2009 – 2 BvE 3/07 –, BVerfGE 124, 78 [120 f.]). Zwar zielt der Grundsatz der Gewaltenteilung weniger auf eine trennscharfe Abgrenzung zwischen den Staatsgewalten ab. Nicht jede Einflussnahme des Parlaments auf die Exekutive stellt bereits einen Verstoß gegen die Gewaltenteilung dar. Ein solcher ist vielmehr erst bei einem Eingriff des Parlaments in den Kernbereich der Exekutive gegeben. Wenn sich das Parlament in der Form des Untersuchungsausschusses an die Stelle der Exekutive setzt, ist die Grenze der Zuständigkeit des Parlaments überschritten (BVerfG, Beschl. v. 17.06.2009 – 2 BvE 3/07 –, BVerfGE 124, 78 [120 f.]). **74**

Der Untersuchungsauftrag greift in wesentlichen Teilen in den Kernbereich der exekutiven Tätigkeiten des Landes ein. Der von den Antragstellern formulierte Untersuchungsauftrag ist im Wesentlichen darauf gerichtet, linksextremistische Strukturen und deren Verbindungen zu Parteien, Gewerkschaften und anderen gesellschaftlichen Akteuren festzustellen. Damit soll der Untersuchungsausschuss Aufgaben übernehmen, die originär der Verfassungsschutzbehörde des Landes zugewiesen sind. Nach § 4 Verfassungsschutzgesetz – VerfSchG – in der Fassung der Bekanntmachung vom 06.04.2006 (GVBl. S. 236), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung archivrechtlicher Vorschriften vom 03.07.2015 (GVBl. S. 314) soll der Verfassungsschutz Informationen, insbesondere sach- und personenbezogene Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen über Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind, sammeln und auswerten. **75**

Die Sammlung und daran anschließend auch die Auswertung (durch den Abschlussbericht) soll nach dem Untersuchungsauftrag zu A. und C. bis J. nunmehr durch den Untersuchungsausschuss erfolgen. Damit soll der Ausschuss die Aufgaben wahr- **76**

nehmen, die dem Verfassungsschutz vorbehalten sind. Im Ergebnis würde dies bedeuten, dass der Ausschuss Arbeiten durchführt, die von der Verfassungsschutzbehörde auszuüben sind. Dies widerspräche dem Grundsatz der Gewaltenteilung. Der Ausschuss kann zwar die Arbeit der Exekutive überprüfen, sich aber nicht an die Stelle der dafür zuständigen Behörde setzen. Hinzu kommt, dass der Ausschuss über deutlich umfangreichere Mittel verfügt als die Verfassungsschutzbehörde. Die Befugnisse der Verfassungsschutzbehörde sind in § 7 VerfSchG geregelt. Nicht dazu gehören z. B. Vernehmungen von nicht dazu bereiten Personen. Der Untersuchungsausschuss hätte dagegen die Möglichkeit, unter Anwendung strafprozessualer Zwangsmittel sich solche Informationen zu beschaffen.

Hinzu kommt, dass die Antragsteller auf das Merkmal der in § 4 VerfSchG genannten Zielrichtung, nämlich den Angriff auf die freiheitliche demokratische Grundordnung, verzichten. Möglicherweise setzen sie solche Bestrebungen mit dem Begriff „Linksextremismus“ gleich (so definiert der Verfassungsschutzbericht „Linksextremismus“, Verfassungsschutzbericht LSA 2019, S. 119 ff.). Sicher ist dies indes nicht. Möglicherweise soll die Arbeit des Verfassungsschutzes mit herabgesetzter Eingriffsschwelle durch eine andere Definition des „Linksextremismus“ erfolgen. Zumindest der Untersuchungsauftrag B.) deutet darauf hin, dass die Antragsteller „Linksextremismus“ anders als die Verfassungsschutzbehörde definieren wollen. Die Ausführung der Arbeit der Verfassungsschutzbehörde durch den Untersuchungsausschuss ist mit der Gewaltenteilung nicht in Einklang zu bringen.

77

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

78

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

79

bb. Der Untersuchungsauftrag liegt auch deshalb außerhalb des verfassungsmäßigen Auftrages des Landtages, weil der Untersuchungsgegenstand teilweise nicht in die Zuständigkeit des Parlaments fällt.

80

Soweit der Untersuchungsauftrag darauf gerichtet ist festzustellen, ob und inwieweit Verbindungen zwischen linksextremistischen Strukturen und Parteien in Sachsen-Anhalt bestehen (C.), ist das Parlament nicht befugt, in der vom Untersuchungsauftrag formulierten Weise politische Parteien zum Gegenstand seiner Untersuchung zu machen. Letztlich würde eine Untersuchung dieses Punktes dazu führen, dass das Parlament sich eine inhaltliche Überprüfung der Arbeit und damit zumindest potentiell auch Einflussnahme auf die Mitwirkung politischer Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes (vgl. Art. 21 Abs. 1 GG) eröffnet. Dies würde dem Grundgedanken eines demokratischen Rechtsstaates widersprechen. Zwar unterliegen die

81

politischen Parteien sowohl in Bezug auf ihre Finanzen in gewissem Rahmen der Überprüfung auch durch das Parlament (s. Parteispenden-Untersuchungsausschuss, BT-Drs. 14/2139 und 2668). Dies führt jedoch nicht zu einer grundsätzlichen Rechenschaftspflicht der Parteien gegenüber dem Parlament. Die Staatsfreiheit der Parteien ist verfassungsrechtlich garantiert. Daraus folgt, dass die Parteien für ihr Tun und Lassen dem Parlament politisch nicht verantwortlich sind (Klein, a. a. O., Rn. 128 m. w. N.). Selbst vermutete Gesetzesverstöße der Parteien berechtigen das Parlament nicht, solchen Vermutungen im Rahmen eines Untersuchungsausschusses nachzugehen (Klein a. a. O., Rn. 132).

Wenn dies aber bereits bei vermuteten Gesetzesverstößen der Fall ist, muss der Grundsatz umso mehr für eine politische Unterstützung von Strukturen – hier linksextremistischer Strukturen – gelten, die nicht ohne weiteres einen Gesetzesverstoß darstellt. **82**

Soweit politische Parteien durch ihr Verhalten unter Beobachtung des Verfassungsschutzes zu stellen sind, betrifft dies den Kernbereich exekutiver Tätigkeit und nicht die Zuständigkeit des Parlaments (s. o. 2. c. aa.). **83**

Der Untersuchungsauftrag ist auch deshalb nicht mit der Verfassung vereinbar, weil sich die Untersuchungen gegen Einzelpersonen und privatrechtliche Personenvereinigungen richten sollen. Parlamentarische Untersuchungen, die unmittelbar auf Ermittlungen über die Entfaltung grundrechtlicher Freiheit Privater zielen, sind nur ausnahmsweise zulässig. Voraussetzung dafür ist, dass der Untersuchungsgegenstand einen Bezug zu einer öffentlichen Funktion oder zu einer Amtstätigkeit des Betroffenen aufweist und die Aufklärung Rückschlüsse auf die Amtsführung des Betroffenen erlaubt (BayVerfGH, Entsch. v. 19.04.1994 – Vf. 71-IVa-93 –, Rn. 185). **84**

Die parlamentarische Inquisition privaten Verhaltens verstößt gegen elementare Prinzipien des Rechtsstaats. Der Bürger ist gegenüber dem Parlament nicht – auch nicht politisch – verantwortlich (Klein, a. a. O., Rn. 119). **85**

Vorstehendes gilt in gleicher Weise für den Untersuchungsauftrag zur Frage, inwieweit Verbindungen von Gewerkschaften zu linksextremistischen Strukturen in Sachsen-Anhalt bestehen und ob und inwieweit eine Zusammenarbeit oder Unterstützung erfolgt. Auch die Gewerkschaften unterliegen keiner Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament, so dass der Untersuchungsgegenstand außerhalb der verfassungsgemäßen Aufgaben des Landtags liegt. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG, Beschl. v. 01.10.1987 – 2 BvR 1178, 1179, 1191/86 –, BVerfGE 77, 1 [45]) hat zwar die Untersuchung eines gewerkschaftseigenen Unternehmens als zulässig angesehen, wenn dies auf Grund gemeinwirtschaftlicher Zielsetzung seine Tätigkeit in erheblichem Umfang aus staatlichen Mitteln gefördert erhält oder steuerlich begünstigt wird und damit besonderen gesetzlichen Bestimmungen unterliegt (Neue-Heimat-Untersuchungsausschuss). In dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist jedoch aufgrund der Besonderheiten der Gemeinwirtschaft und der erheblichen staatlichen Privilegierung die Untersuchung ausnahmsweise als zulässig angesehen **86**

worden. Eine grundsätzliche (inhaltliche) Rechenschaftspflicht der Gewerkschaften gegenüber dem Parlament ergibt sich daraus nicht.

d. Der Untersuchungsauftrag ist auch zu unbestimmt.

87

In seinem Einsetzungsbeschluss hat das Parlament den Gegenstand des Untersuchungsthemas in hinreichender Weise festzulegen und so konkret zu umschreiben, dass dem Untersuchungsausschuss kein Raum verbleibt, das Ziel seiner Ermittlungen selbst zu bestimmen (Caspar, DVBl. 2004, S. 845 [847 m. w. N.]). Grund hierfür ist, dass ein Untersuchungsausschuss ein Hilfsorgan des Parlaments ist und damit den Wirkungsbereich nicht selbst bestimmen kann. Der Grundsatz der Bestimmtheit folgt aber auch aus dem Rechtsstaatsprinzip und den Grundrechten. Jede Form staatlicher Gewaltausübung (hier in Form der Zwangsmittel des Untersuchungsausschusses) muss für den betroffenen Bürger messbar und verlässlich festliegen (BVerfG, Urt. v. 17.07.1984 – 2 BvE 11, 15/83 –, BVerfGE 67, 100 [142]; BayVerfGH, Entsch. v. 27.11.1985 – Vf. 67-IV-5 –, NVwZ 1986, S. 822 [823 f.]). Den Untersuchungsausschüssen stehen weitreichende Zwangsmittel gegenüber Zeugen zu, § 17 UAG. Gleiches gilt für die Aktenvorlage, § 15 UAG. Diese Zwangsmittel können aber nur dann gerechtfertigt sein, wenn der von Zwangsmitteln Betroffene prüfen kann, ob er zur Aussage verpflichtet ist oder Akten vorzulegen hat. Das sich aus dem Rechtsstaatsprinzip in Art. 3 LVerf und aus § 2 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 UAG ergebende Bestimmtheitsgebot dient dem Schutz der grundrechtlich gewährleisteten Freiheit des vor den Untersuchungsausschuss geladenen Bürgers vor der im Ausschuss bei der in der Beweiserhebung ausgeübten hoheitlichen Gewalt. Dieser Schutz wird jedoch ausgehöhlt, wenn der Untersuchungsgegenstand nicht ausreichend bestimmt ist.

88

Diesen Anforderungen wird der Untersuchungsauftrag nicht gerecht. In nahezu allen Punkten des von den Antragstellern formulierten Untersuchungsauftrages wird der „Linksextremismus“ als Anknüpfungspunkt für Untersuchungen gewählt. Linksextremismus stellt aber keinen juristisch definierten Begriff dar. Der Begriff wird zwar von Behörden, Medien und Wissenschaft benutzt. In den Sozialwissenschaften sind Grenzen und Anwendung des Begriffs uneinheitlich. Der Begriffsbestandteil „Extremismus“ ist dabei eine Fremdzuschreibung, die regelmäßig nicht von den betroffenen Personen geteilt wird. Der Antrag lässt sich auch nicht dadurch konkretisieren, dass er als Bezugnahme auf eine bestimmte Begriffsverwendung, insbesondere etwa der Verfassungsschutzbehörde des Landes, verstanden werden könnte. Denn im Antrag auf Einsetzung des Untersuchungsausschusses wird unter B. der Auftrag formuliert zu untersuchen, „welche Erfassungskriterien hinsichtlich des Linksextremismus von der Verfassungsschutzbehörde des Landes Sachsen-Anhalt zugrunde gelegt werden und ob und gegebenenfalls wieso diesbezüglich vom Bundesamt für Verfassungsschutz abgewichen wird“. Den Antragstellern scheint damit bereits bewusst gewesen zu sein, dass eine einheitliche Definition des Begriffs „Linksextremismus“ nicht besteht. Die Bezeichnung als „Linksextremismus“ kann stark von der jeweiligen eigenen Verortung in der politischen Landschaft abhängig sein. Hieraus resultiert eine Uferlosigkeit des Untersuchungsgegenstandes, die den Anforderungen

89

an die hinreichende Bestimmtheit im Sinne der § 2 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 UAG nicht genügt.

3. Da ein überwiegender Teil des Untersuchungsauftrages von der Landesverfassung nicht gedeckt ist, ist der Antrag im Organstreitverfahren insgesamt zurückzuweisen. Untersuchungsgegenstände dürfen grundsätzlich nicht gegen den Willen der Minderheit verändert werden (BayVerfGH, Entsch. v. 19.04.1994 – Vf. 71-IVa-93, Rn. 197). Dies gilt für die Landtagsmehrheit wie auch für das Gericht. Es ist nicht die Aufgabe des Organstreitverfahrens, den Untersuchungsausschuss auf zulässige Gegenstände zurechtzuschneiden.

90

III. Die Gerichtskostenfreiheit folgt aus § 32 Abs. 1 LVerfGG. Gründe für die Erstattung außergerichtlicher Kosten gem. § 32 Abs. 3 LVerfGG sind nicht ersichtlich.

91

Franzkowiak

Dr. Waterkamp

Dr. Eckert

Gemmer

Dr. Stockmann

Buchloh

Prof. Dr. Germann