

Ausschussvorlage HAA 21/3

öffentlich vom 18.06.2024

Antrag

Fraktion der AfD

Sascha Herr (fraktionslos)

Einsetzung eines Untersuchungsausschusses

(Corona-Untersuchungsausschuss, Corona-UA)

– Drucks. [21/496](#) –

hierzu:

**Gutachten der Sachverständigen zu der öffentlichen
Anhörung am 11.06.2024:**

Ministerialdirigent a. D. Dr. Paul J. Glauben

vormals Leiter der Abteilung Parlament und des
Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz

(verteilt am 04.06.2024)

Rechtsanwalt Dr. Max Schwerdtfeger

Lehrbeauftragter für Wirtschaftsstrafrecht und das Recht
parlamentarischer Untersuchungsausschüsse an der Universität
Hamburg

(verteilt am 07.06.2024)

Prof. Dr. Sophie Schönberger

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Kunst- und Kulturrecht an der
Heinrich Heine Universität Düsseldorf und Co-Direktorin des
Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und
Parteienforschung (PRuF)

(verteilt am 06.06.2024)

Verfassungsrechtliche Beurteilung des Antrags namentlich benannter 26 Abgeordneter der Fraktion der AfD im Hessischen Landtag und des fraktionslosen Abgeordneten Sascha Herr zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses (Corona-Untersuchungsausschuss, Corona-UA) – Drucks. 21/496 –

Rechtsgutachten für den

Hauptausschuss des Hessischen Landtags

erstattet von

Ministerialdirigent a. D. Dr. jur. Paul J. Glauben,

vormals Leiter der Abteilung Parlament und des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz

Gliederung

A) Gegenstand der gutachtlichen Stellungnahme S. 4

B) Gutachtliche Stellungnahme S. 5

Frage 1: Ist der Einsetzungsantrag, Drucks. 21/496, ganz oder teilweise und, wenn ja, in welchen Punkten und Formulierungen als verfassungswidrig einzustufen? Beispielhaft werden hier die Gesichtspunkte des Bundesstaatsprinzips, der Untersuchungskompetenz, des Antizipationsverbotes und das Bestimmtheitsgebot zu berücksichtigen sein.

- I. Umfang und Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrechts im Überblick S. 5
- II. Verantwortlichkeit der Landesregierung S. 8
 - 1. Personeller Verantwortungsbereich S. 8
 - 2. Sachlicher Verantwortungsbereich S. 9
- III. Das Bundesstaatsprinzip (Vertikale Gewaltenteilung) S. 9
 - 1. Verfassungsrechtliche Verankerung S. 9
 - 2. Bedeutung für das parlamentarische Untersuchungsrecht S. 10
 - 3. Parallele Untersuchungen im Bund und in den Ländern S. 11
- IV. Bestimmtheitsgebot S. 12
- V. Antizipationsverbot S. 14
- VI. Rechtliche Bewertung des Einsetzungsantrags S. 14
 - 1. Verantwortlichkeit der Landesregierung S. 15
 - 2. Bundesstaatsprinzip (Vertikale Gewaltenteilung) S. 16
 - a) Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen S. 17
 - b) Untersuchungsgegenstand im Einzelnen S. 18
 - 3. Bestimmtheitsgebot S. 19
 - 4. Antizipationsverbot S. 20
 - 5. Zwischenergebnis zu Fragestellung 1 S. 21

VII. Öffentliches Interesse	S. 22
1. Rechtliche Bedeutung des öffentlichen Interesses	S. 22
2. Feststellung des öffentlichen Interesses	S. 24
3. Fehlendes öffentliches Interesse an verfassungswidriger Untersuchung	S. 25
4. Fehlendes öffentliches Interesse an einer „Rumpfunter-suchung“	S. 26

Frage 2: Sofern verfassungsrechtliche Bedenken bestehen, wird um Prüfung der weiteren Möglichkeiten bzw. Vorgehensweisen gebeten (beispielsweise ganz oder teilweise Ablehnung des Antrags durch die Mehrheit, Änderung des Einsetzungsantrages mit bzw. gegen den Willen der Antragsteller oder ein Maßgabebeschluss nach § 2 Absatz 3 Satz 1 HUAG). Sofern ein solcher Maßgabebeschluss in Betracht kommt, stellt sich die Frage, wie dieser zu formulieren wäre.

I. Nachbesserungspflicht der parlamentarischen Mehrheit?	S. 27
II. Pflicht zur Teileinsetzung eines Untersuchungsausschusses?	S. 29

Frage 3: Welche Vorgaben machen die Verfassung des Landes Hessen und das HUAG für die Größe und die Zusammensetzung des beantragten Untersuchungsausschusses und kann die beantragte Größe durch die Mehrheit des Landtages (im Sinne der Spiegelbildlichkeit) verändert werden?

I. (Verfassungs-)Rechtliche Vorgaben	S. 32
1. Fraktionen	S. 32
2. Parlamentarische Gruppen	S. 33
3. Fraktionslose Abgeordnete	S. 34
4. Qualifizierte Einsetzungsminderheit	S. 35
II. Zusammensetzung des beantragten Untersuchungsausschusses	S. 37

A. Gegenstand der gutachtlichen Stellungnahme

26 Abgeordnete der Fraktion der AfD im Hessischen Landtag sowie ein fraktionsloser Abgeordneter haben im Hessischen Landtag gemäß Art. 92 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Landes Hessen (LV) i. V. m. § 1 Abs. 1 des Hessischen Untersuchungsausschussgesetzes (HUAG) einen Antrag auf Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses eingebracht. Der Untersuchungsausschuss soll sich nach dem Willen der Antragsteller mit Fragen im Zusammenhang mit Maßnahmen staatlicher und anderer Stellen zur Bekämpfung des Corona-Virus „SARS-CoV-2“ befassen.

Der Hessische Landtag hat in seiner 9. Sitzung am 15. Mai 2024 über den Einsetzungsantrag debattiert. In der Debatte wurden von den übrigen Fraktionen des Landtags verfassungsrechtliche Bedenken namentlich im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot und die Untersuchungskompetenz des Landtags mit Blick auf das Bundesstaatsprinzip geäußert. Der Landtag hat daher beschlossen, den Antrag an den Hauptausschuss zu überweisen. Der Hauptausschuss hat in seiner zweiten Sitzung, ebenfalls am 15. Mai 2024, beschlossen, zur Frage der Verfassungsgemäßheit des Einsetzungsantrags drei verfassungsrechtliche Gutachten einzuholen. Im Einzelnen sollen die Gutachten folgende Fragestellungen behandeln:

1. Ist der Einsetzungsantrag, Drucks. 21/496, ganz oder teilweise und, wenn ja, in welchen Punkten und Formulierungen als verfassungswidrig einzustufen? Beispielhaft werden hier die Gesichtspunkte des Bundesstaatsprinzips, der Untersuchungskompetenz, des Antizipationsverbotes und das Bestimmtheitsgebot zu berücksichtigen sein.
2. Sofern verfassungsrechtliche Bedenken bestehen, wird um Prüfung der weiteren Möglichkeiten bzw. Vorgehensweisen gebeten (beispielsweise ganz oder teilweise Ablehnung des Antrags durch die Mehrheit, Änderung des Einsetzungsantrages mit bzw. gegen den Willen der Antragsteller oder ein Maßgabebeschluss nach § 2 Absatz 3 Satz 1 HUAG). Sofern ein solcher Maßgabebeschluss in Betracht kommt, stellt sich die Frage, wie dieser zu formulieren wäre.
3. Welche Vorgaben machen die Verfassung des Landes Hessen und das HUAG für die Größe und die Zusammensetzung des beantragten Untersuchungsausschusses und kann die beantragte Größe durch die Mehrheit des Landtages (im Sinne der Spiegelbildlichkeit) verändert werden?

B. Gutachtliche Stellungnahme

Zu Frage 1: Ist der Einsetzungsantrag, Drucks. 21/496, ganz oder teilweise und, wenn ja, in welchen Punkten und Formulierungen als verfassungswidrig einzustufen? Beispielhaft werden hier die Gesichtspunkte des Bundesstaatsprinzips, der Untersuchungskompetenz, des Antizipationsverbotes und das Bestimmtheitsgebot zu berücksichtigen sein.

I. Umfang und Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrechts im Überblick

Art. 92 Abs. 1 Satz 1 LV beschränkt sich hinsichtlich des parlamentarischen Untersuchungsrechts auf die verfassungsgesetzliche Festschreibung des Einsetzungsrechts des Parlaments und, wenn der Einsetzungsantrag von einer qualifizierten Minderheit gestellt wird, auf die Pflicht der parlamentarischen Mehrheit, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen. Aussagen zum Kompetenzbereich und zu verfassungsrechtlichen Grenzen der Tätigkeit eines Untersuchungsausschusses fehlen indes.¹ Auch das Hessische Untersuchungsausschussgesetz formuliert in § 1 Abs. 3 nur lapidar, ein Untersuchungsverfahren sei zulässig im Rahmen der verfassungsmäßigen Zuständigkeit des Landtags. In Rechtsprechung² und Rechtslehre³ besteht Übereinstimmung, dass die Untersuchungs- und Befassungskompetenz des Parlaments weitgehend deckungsgleich ist. Die Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrechts ergeben sich damit ausschließlich aus der Bundesverfassung und den Länderverfassungen. Dabei handelt es sich um kompetenzielle, zeitliche und inhaltliche Schranken.⁴

In Anlehnung an die so genannte Korollartheorie⁵ kann das Parlament einem Untersuchungsausschuss keine Rechte übertragen, die es selbst nicht besitzt, da der Aus-

¹ Auch für Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages fehlen entsprechende Vorgaben in Art. 44 GG, vgl. *Weisgerber*, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003, S. 81; *Glauben*, DVBl. 2023, 1443 (1444).

² BVerfGE 77, 1 (44); BadWürttStGH, ESVGH 27, 1 (6); HessStGH, ESVGH 17, 1 (12); 22, 136 (138 f.); BayVerfGH, BayVerfGHE N.F. 30, 48 (59); 38, 165 (175).

³ *Unger*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Kommentar, 8. Aufl., 2024, Art. 44 Rn. 8 ff.; *Glauben*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK, Art. 44 Rn. 43 (März 2013); *Morlok*, in: Dreier, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2015, Art. 44 Rn. 19 ff.; *Magiera*, in: Sachs, GG, Kommentar, 9. Aufl., 2021, Art. 44 Rn. 7 ff.; *Brockner*, in: Epping/Hillgruber, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2020, Art. 44 Rn. 5; *H. H. Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Kommentar, Art. 44 Rn. 111 (Nov. 2021); *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl., 2020, Rn. 95. *Schleich*, Das parlamentarische Untersuchungsrecht des Bundestages, 1985, S. 17 ff.; *Schröder*, Verh. d. 57. DJT (1988), S. E 11, 20.

⁴ *Glauben*, in: Glauben/Brockner, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl., 2024, Kap. 5 Rn. 1.

⁵ *H. H. Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Kommentar, Art. 44 Rn. 106 f. (Nov. 2021) auch zu Konkretisierungen sowie zur Kritik Rn. 116; *Brockner*, in: Epping/Hillgruber, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2020, Art. 44 Rn. 5; *Glauben*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK, Art. 44 Rn. 43 (März 2013); *Hilf*, in: Hilf/Kämpfer/Schwerdtfeger, PUAG, Kommentar, 2024, § 1 Rn. 21 f.; s. a. *Linke*, Entstehung und Fortbildung des Enquete- und Untersuchungsrechts in Deutschland, 2015, S. 1144 ff.

schuss nur das Untersuchungsrecht des Parlaments ausübt. Besondere Bedeutung kommt neben der Gesetzgebungs- und Kurationsfunktion sowie der Bedeutung für die politische Willensbildung insbesondere der parlamentarischen Kontrollfunktion zu.⁶ Demokratische Verantwortung gegenüber dem Volk als Souverän erfordert als Korrelat eine effektive parlamentarische Kontrolle.⁷ Das Untersuchungsrecht erweist sich insoweit als Korollar der parlamentarischen Kompetenzen.⁸

Als wesentliches Instrument dieser Kontrolle kommt den Untersuchungsausschüssen eine besondere Bedeutung zu. Denn die Regierung und nicht das Parlament ist die informierte Gewalt.⁹ Parlamentarische Kontrolle kann aber nur funktionieren und effektiv sein, wenn das Parlament an diesem Wissen der Regierung teilhaben kann. Dabei bestehen verfassungsrechtlich und in der Staatspraxis verschiedene Möglichkeiten der Informationsbeschaffung durch das Parlament. Dies können das aus dem Statusrecht der Abgeordneten folgende Fragerecht und die Antwortpflicht der Regierung sein,¹⁰ ferner das Recht, Berichtsansträge in den Fachausschüssen zu stellen oder Themen im Plenum und in den Fachausschüssen zu behandeln. Hinzu kommen Zitier- und Interpellationsrechte sowie besondere Kontrollgremien wie beispielsweise auf Bundesebene das Parlamentarische Kontrollgremien zur Kontrolle der Nachrichtendienste¹¹ oder die G10-Kommission des Hessischen Landtags. Allen diesen Kontrollinstrumenten ist jedoch gemeinsam, dass sie auf Fremdinformation abzielen. Das Parlament erhält die Informationen quasi aus zweiter Hand und kann deren Vollständigkeit, aber auch deren Wahrheitsgehalt, regelmäßig nicht oder nur eingeschränkt überprüfen. Denn die Verfassung des Landes Hessen kennt im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle kein allgemeines Akteneinsichts- oder Aktenvorlagerecht des Landtags. Diese Möglichkeit haben jedoch parlamentarische Untersuchungsausschüsse. Ihnen steht ein in Art. 92 Abs. 2 LV verfassungsgesetzlich festgeschriebenes Selbstinformationsrecht zu.¹² Mögen Untersuchungsausschüsse auch, nicht zuletzt wegen ihrer (strafprozessualen) Zwangsbefugnisse,¹³ als das „schärfste

⁶ BVerfGE 137, 185 (232 Rn. 131 f.).

⁷ *Waldhoff* in: *Waldhoff/Gärditz*, PUAG, Kommentar, 2015, § 1 Rn. 2.

⁸ HessStGH, ESVGH 22, 136; BayVerfGH, BayVerfGHE N.F. 30, 48 (59); 38, 165, (175); *Studenroth*, Die parlamentarische Untersuchung privater Bereiche, 1992, S. 44 f.; *Groh*, in: v. Münch/Kunig, GG, Kommentar, 7. Aufl., 2021, Art. 44 Rn. 29; *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Kommentar, 15. Aufl., 2022, Art. 44 Rn. 7; *Weisgerber*, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003, S. 83.

⁹ BVerfGE 139, 194 (223 Rn. 104); *Glauben*, DVBl. 2018, 751 (753).

¹⁰ Vgl. *Glauben*, DVBl. 2018, 751 (751 f.).

¹¹ S. dazu die Aufzählung bei *Waldhoff*, in: *Waldhoff/Gärditz*, PUAG, Kommentar, 2015, § 1 Rn. 5.

¹² *Linke*, Entstehung und Fortbildung des Enquete- und Untersuchungsrechts in Deutschland, 2015, S. 53 f., 1103 ff.; *Schneider*, Verh. d. 57. DJT (1988), S. M 54, 80; *Glauben*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK, Art. 44 Rn. 32, 43 (März 2013); *Waldhoff*, in: *Waldhoff/Gärditz*, PUAG, Kommentar, 2015, § 1 Rn. 3; *Partsch*, Verh. d. 45 DJT (1964) Bd. I/3, S. 12; zurückhaltend RhPfVerfGH, AS 38, 322 (345 f.).

¹³ Vgl. dazu BVerfGE 76, 363 (383 f.) sowie *Gärditz*, in: *Waldhoff/Gärditz*, PUAG, Kommentar, 2015, Vorbem. E Rn. 1 ff.

Schwert“ parlamentarischer Kontrolle¹⁴ und als politisches Kampfinstrument gelten, so ist das Recht und die Möglichkeit zur Selbstinformation die unter dem Aspekt effektiver parlamentarischer Kontrolle bedeutendere Funktion des Untersuchungsrechts.¹⁵

Dies erhellt, dass das Parlament befugt ist, auch zur Vorbereitung rein politischer Beschlüsse, denen keine Rechtswirkung zukommt, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen.¹⁶ Denn das Untersuchungsrecht verfolgt den beschriebenen Zweck, dem Parlament eine originäre, regierungsunabhängige Möglichkeit der Aufklärung von Sachverhalten mit dem Ziel einer politischen Bewertung zu geben.¹⁷ Es besteht daher keine Veranlassung, die Zulässigkeit einer parlamentarischen Untersuchung davon abhängig zu machen, dass sie der unmittelbaren Vorbereitung parlamentarischer Beschlüsse und Entscheidungen dient¹⁸.

In der Sache geht es in der parlamentarischen Praxis regelmäßig nicht – jedenfalls nicht in erster Linie – um eine rechtliche Verantwortung der Exekutive, sondern um deren politische Verantwortung. Politische Verantwortung greift weiter als rechtliche Verantwortung. Sie ist die Kehrseite des politischen Vertrauens.¹⁹ Politisches Vertrauen ist zugleich nach der Maxime der Hessischen Landesverfassung, wie Art. 101 Abs. 4, Art. 102, Art. 112, Art. 113 Abs. 3 und Art. 114 LV belegen, die verfassungsgesetzliche Grundlage der Wahl des Ministerpräsidenten und der Arbeit der Landesregierung. Die Mitglieder der Landesregierung sind vom politischen Vertrauen des Landtages abhängig.²⁰ Bezugspunkt des politischen Vertrauens ist nicht ein rechtsstaatlich definierter Rechtssatz, sondern die unbestimmte Pflicht »im Sinne des Ganzen gut und richtig zu handeln.«²¹ Politisches Vertrauen greift mithin weiter als rechtliche Verantwortung und kann auch bei rechtlich korrektem Handeln verletzt oder verloren gegangen sein bzw. gelitten haben. Umso mehr gilt dies, wenn Zweifel an der Rechtmäßigkeit politischen Handelns bestehen.

¹⁴ *Brocker*, in: *Glauben/Brocker*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl., 2024, Kap 1 Rn. 3.

¹⁵ *Glauben*, DVBl. 2023, 1443 (1444); *Brocker*, in: *Glauben/Brocker*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl., 2024, Kap 1 Rn. 3.

¹⁶ *Steinberger*, Gutachten, BT-Drs. 11/7800, Anl. 7, S. 1181, 1191 ff.

¹⁷ *Glauben*, in: *Glauben/Brocker*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl., 2024, Kap. 5 Rn. 5.

¹⁸ So aber offenbar HessStGH, ESVGH 17, 1 (14); großzügiger allerdings HessStGH, ESVGH 22, 130 (138); wie hier dagegen, BayVerfGH, BayVerfGHE N.F. 38, 165 (174); *H. H. Klein/Schwarz*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Kommentar, Art. 44 Rn. 111 (Nov. 2021); *Wiefelspütz*, Das Untersuchungsausschussgesetz, 2003, S. 35; *Morlok*, in: *Dreier*, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2015, Art. 44 Rn. 20, *Simons*, Das parlamentarische Untersuchungsrecht im Bundesstaat, 1991, S. 97 f.; *Unger*, in: *Huber/Voßkuhle*, GG, Kommentar, 8. Aufl., 2024, Art. 44 Rn. 7; *Steinberger*, Gutachten, BT-Drs. 11/7800, Anl. 7 S. 1192.

¹⁹ *Glauben*, DVBl. 2023, 1443 (1444 f.).

²⁰ *Schröder*, in: *Huber/Voßkuhle*, GG, Kommentar, 8. Aufl., 2024, Art. 63 Rn. 9.

²¹ *Masing*, ZRP 2001, 36 (37); *Linke*, Entstehung und Fortbildung des Enquete- und Untersuchungsrechts in Deutschland, 2015, S. 1148 f.

Der verfassungsrechtliche determinierte Umfang und die Grenzen hinsichtlich des parlamentarischen Kontrollrechts und damit des Gegenstandes parlamentarischer Untersuchungen ergeben in dem hier interessierenden Zusammenhang in erster Linie aus der Verantwortlichkeit der Landesregierung gegenüber dem Landtag (II.) und dem Bundesstaatsprinzip (III.). Doch selbst wenn sich die Untersuchung insgesamt oder zumindest in Teilen auf einen zulässigen Untersuchungsgegenstand bezieht, sind weitere verfassungsrechtliche Anforderungen zu erfüllen. Dazu zählen das Gebot der Bestimmtheit des Einsetzungsbeschlusses (IV.) und das Antizipationsverbot (V.). Auch diese Aspekte werden daher zu Recht in der Fragestellung des Hauptausschusses des Hessischen Landtags aufgeführt.

II. Verantwortlichkeit der Landesregierung

Eine der zentralen Kompetenzen des Parlaments ist neben der Gesetzgebungs- und Kurationsfunktion die Kontrolle der Regierung und der ihr nachgeordneten öffentlichen Stellen. Parlamentarische Kontrolle muss sich auf den Verantwortungsbereich der (Landes-)Regierung beziehen²² einschließlich des Verantwortungsbereichs nachgeordneter Behörden.²³ Die Verantwortlichkeit der Regierung erstreckt sich auf die Rechtmäßigkeit und im Fall der Fachaufsicht auch auf die Zweckmäßigkeit des Handelns.²⁴ Diese Prämissen gilt es auch bei der Formulierung eines Einsetzungsantrags für einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss zu beachten. Der Untersuchungsgegenstand muss daher den personellen (1.) und sachlichen Verantwortungsbereich (2.) der Landesregierung betreffen.

1. Personeller Verantwortungsbereich

In personeller Hinsicht betrifft das Kontroll- und Untersuchungsrecht des Parlaments zunächst die Mitglieder der Regierung.²⁵ Darüber hinaus sind auch alle Personen und Einrichtungen der unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung, die der Weisungsbefugnis der Landesregierung unterliegen, in die parlamentarische Kontrolle einbezogen.²⁶ Dies gilt ebenso für Bedienstete privatrechtlicher Unternehmen, Anstalten, Stiftungen und Vereinen in der Trägerschaft der öffentlichen Hand.²⁷ Schließlich werden auch die für gemischt-wirtschaftliche Gesellschaften tätige Personen insoweit erfasst, wie der personelle Einflussbereich der jeweiligen Regierung reicht.²⁸

Die Zuordnung einer Person zum personellen Verantwortungsbereich einer Regierung allein reicht für deren parlamentarische Verantwortlichkeit nicht per se aus. Er-

²² BVerfG, NVwZ 2018, 51 (55 Rn. 214); BVerfGE 139, 194 (225 f. Rn. 107 f.); 137, 185 (233 Rn. 135); 124, 161 (189, 196); BayVerfGH, NJOZ 2014, 1252 (1256 Rn. 70).

²³ BVerfG, NVwZ 2018, 51 (55 Rn. 215); BVerfGE 139, 194 (225 f. Rn. 107 f.).

²⁴ BayVerfGH, NJOZ 2014, 1252 (1256 Rn. 71).

²⁵ BayVerfGH, NVwZ-RR 2014, 785 (786).

²⁶ BayVerfGH, NVwZ-RR 2014, 785 (786).

²⁷ S. Hölscheidt, Frage und Antwort im Parlament, 1992, S. 32.

²⁸ BVerfG, NVwZ 2018, 51 (55 f. Rn. 216 ff.).

forderlich ist vielmehr auch ein Zusammenhang mit dem sachlichen Verantwortungsbereich.²⁹ Dies kann beispielsweise zweifelhaft sein, wenn es in der Sache um die rein private Lebenssphäre der betroffenen Person geht.³⁰

2. Sachlicher Verantwortungsbereich

Parlamentarische Untersuchungen müssen zudem den sachlichen Verantwortungsbereich der Regierung betreffen.³¹ Politische Verantwortung geht, wie schon dargelegt, über rechtliche Verantwortung hinaus.³² Allerdings setzt die Zuweisung von Verantwortung die Möglichkeit voraus, auch Einfluss nehmen zu können.³³ Wie beim personellen Verantwortungsbereich gilt dies auch für verselbstständigte Rechtsträger des privaten Rechts. So wie sich eine Regierung durch die „Flucht in das Privatrecht“ nicht ohne weiteres ihren grundrechtlichen Bindungen entziehen kann,³⁴ vermag sie sich auch nicht durch die Wahl privatrechtlicher Organisationsformen ihrer parlamentarischen Verantwortung zu entledigen. Insbesondere beschränkt sich die Verantwortlichkeit der Regierung nicht auf die ihr gesetzlich eingeräumten Einwirkungs- und Kontrollrechte.³⁵ Die parlamentarische Verantwortung der Regierung besteht unabhängig von den Möglichkeiten der Einflussnahme, wenn diese wegen der gewählten Konstruktion hinter dem fachaufsichtlichen Instrumentarium aus umfassenden Informations- und unbeschränkten Weisungsrechten zurückbleibt.³⁶

III. Das Bundesstaatsprinzip (Vertikale Gewaltenteilung)

1. Verfassungsrechtliche Verankerung

Das Bundesstaatsprinzip ist über Art. 79 Abs. 3 GG verfassungsänderungsfest geschützt.³⁷ In seinem Kerngehalt garantiert es, dass die Kompetenzen des Bundes und der Länder diesen nicht lediglich im Sinne »örtlicher Zuständigkeiten« zugewiesen sind, sondern dass beide staatliche Ebenen zumindest teilweise Eigenständigkeit und Unabhängigkeit besitzen.³⁸ Dies folgt aus der Staatsqualität von Bund und

²⁹ BayVerfGH, NVwZ-RR 2014, 785 (786).

³⁰ BayVerfGH, NVwZ-RR 2014, 785 (787); *Glauben*, DVBl 2018, 751 (753 f.).

³¹ BVerfGE 124, 161 (189), BayVerfGH, NVwZ 2007, 204 (205); *Glauben*, DVBl 2018, 751 (754); Hölscheidt, Frage und Antwort im Parlament, 1992, S. 31 ff.

³² *Glauben*, in: *Glauben/Brockner*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl. 2024, Kapitel 5 Rn. 6.

³³ BayVerfGH, Entsch. V. 26.7.2006 – Vf. 11-Iva-05, Rn. 463, juris.

³⁴ BVerfGE 128, 226 (246 f.).

³⁵ BVerfG, BVerfG, NVwZ 2018, 51 (55 f. Rn. 220 ff.); enger wohl SachsAVerfG, NVwZ 2000, 671 (672 f.); SächsVerfGH, Beschl. v. 5.11.2009- Vf. 133-I-08 Rn. 110; NRWVerfGH, DVBl. 2008, 1380 (1381); BayVerfGH, NVwZ 2007, 204 (206).

³⁶ BVerfG, NVwZ 2018, 51 (56 Rn. 225 f.).

³⁷ *Wieland*, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 8 Rn. 13.

³⁸ *Simons*, Das parlamentarische Untersuchungsrecht im Bundesstaat, 1991, S. 112 ff.; *Weisgerber*, Das Beweis-erhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003, S. 101; *Kerbein*, Individuelle Selbstbelastungsfreiheit versus parlamentarisches Aufklärungsinteresse, 2004, S. 17 f.

Ländern. Wenngleich die Länder dem Bund „untergeordnet“ sind,³⁹ so zählt zu den unverzichtbaren Elementen der Staatlichkeit die Inhaberschaft originärer, von keiner anderen Stelle abgeleiteter Hoheitsgewalt.⁴⁰ Dies ist bei den Ländern der Fall. Ihre Souveränität wird durch den Grundsatz der vertikalen Gewaltenteilung geschützt, der im Bundesstaatsprinzip verankert ist.⁴¹ Den Ländern steht somit eine nicht vom Bund abgeleitete Staatsqualität mit entsprechender Verfassungsautonomie zu,⁴² die allerdings vom Grundgesetz begrenzt wird.⁴³ Mit anderen Worten: Die Länder sind berufen, ihren Verfassungsraum unter Beachtung ihrer föderativen Bindungen eigenständig auszugestalten.⁴⁴ Da demokratische Legitimation grundsätzlich nur durch das Bundes- oder Landesvolk für seinen jeweiligen Bereich vermittelt werden kann,⁴⁵ ist auch die Zuordnung von Verantwortung differenziert zu betrachten. Staatliche Aufgaben müssen durch Organe und Amtswalter unter Bedingungen wahrgenommen werden, die eine klare Verantwortungszuordnung ermöglichen. Das Volk als Souverän muss wissen, wenn es wofür verantwortlich machen kann.⁴⁶ In einer repräsentativen Demokratie gilt dies selbstredend auch für die parlamentarische Kontrolle.⁴⁷ Daraus folgt, dass der Bund in den Wirkungskreis der Länder und umgekehrt die Länder in den autonomen Bereich des Bundes nur insoweit eingreifen dürfen, wie dies ausdrücklich durch eine verfassungsgesetzliche Ermächtigung vorgesehen ist.⁴⁸

2. Bedeutung für das parlamentarische Untersuchungsrecht

Aus dem Grundsatz der vertikalen Gewaltenteilung folgt, dass sich Untersuchungsausschüsse des Bundes grundsätzlich nicht mit Gegenständen aus dem landeseigenen Wirkungskreis befassen dürfen und umgekehrt, die Länder nicht mit denjenigen, für die der Bund die Verantwortung trägt.⁴⁹ Dies gilt sowohl für Untersuchungen, die

³⁹ BVerfGE 150, 1 (103 f. Rn. 211); *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 18. Aufl., 2024, Art. 20 Rn. 22a.

⁴⁰ BVerfGE 64, 301 (317); 72, 330 (388); *Huster/Rux*, in: Epping/Hillgruber, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2020, Art. 20 Rn. 7 ff.; *Glauben*, in: Glauben/Brockner, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl., 2024, Kap. 5 Rn. 61.

⁴¹ BVerfGE 156, 270 (298 Rn. 88); *Glauben*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK, Art. 44 Rn. 52 (März 2013); *Shirvani*, JZ 2022, 753 (753).

⁴² BVerfG, NVwZ 2023, 903 (905 Rn. 112).

⁴³ *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl., 2024, Art. 20 Rn. 22.

⁴⁴ BVerfG, NVwZ 2023, 903 (905 Rn. 114).

⁴⁵ BVerfGE 119, 331 (366).

⁴⁶ BVerfGE 139, 194 (225 f. Rn. 108); 119, 331 (366); *Glauben*, DVBl. 2023, 1443 (1445).

⁴⁷ BVerfGE 139, 194 (226 Rn. 108).

⁴⁸ Exemplarisch sind dafür etwa die Befugnisse der Bundesregierung in Art. 84 Abs. 3 und Art. 85 Abs. 3 GG; s.a. *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Kommentar, 15. Aufl., 2022, Art. 44 Rn. 8; *Glauben*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK, Art. 44 Rn. 52 (März 2013); v. *Achenbach*, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, Kommentar, 2015, Vorbem. D Rn. 2.

⁴⁹ BVerfGE 109, 258 (266); *Glauben*, DVBl 2012, 737 (738); *Glauben*, DVBl 2023, 1443 (1445 f.); *Shirvani*, JZ 2022, 753 (753 f.); *Hilf*, in: Hilf/Kämpfer/Schwerdtfeger, PUAG, Kommentar, 2024, § 1 Rn. 54; *Friedrich*, Der parlamentarische Untersuchungsausschuss – Entwicklung, Stellung, Kompetenzen, 1990, S. 91 f.; *Schleich*, Das parlamentarische Untersuchungsrecht des Bundestages, 1985, S. 75; *Arloth*, NJW 1987, 808 (809); *Meyer-Bohl*, Die Grenzen zur Pflicht zur Aktenvorlage und Aussage vor parlamentarischen Untersuchungsausschüssen, 1992,

sachlich-inhaltliche Fragen betreffen als auch für solche, die sich mit der personell-politischen Integrität handelnder Personen befassen.

Hinzukommt auch im Rahmen der Beachtung der vertikalen Gewaltenteilung ein Weiteres: Die parlamentarische Kontrolle gegenüber der Exekutive erstreckt sich nur auf solche Vorgänge, für die die Regierung oder einzelne ihrer Mitglieder eine rechtliche oder politische Verantwortung trifft. Fehlt es an dieser Verantwortung, so bleibt für eine parlamentarische Kontrolle, beispielsweise im Wege des parlamentarischen Fragerechts,⁵⁰ aber auch für eine parlamentarische Untersuchung kein Raum.⁵¹

Ebenso wenig vermag der Amtshilfegrundsatz nach Art. 35 GG eine unmittelbare Kontrollkompetenzen eines Landtages bezüglich der Bundesexekutive oder gegenüber anderen Länderbehörden einschließlich gegenüber länderübergreifenden Beratungs- oder Beschlussgremien zu begründen. Denn dieser Grundsatz begründet keine Kompetenzen, sondern setzt diese voraus.⁵² Die Beweiserhebung darf in diesem Zusammenhang nicht dazu führen, dass der Untersuchungsausschuss eines Landesparlaments Vorgänge und Arbeitsweisen von Bundes- oder anderer Länderbehörden aufdeckt und bewertet.⁵³

3. Parallele Untersuchungen im Bund und in den Ländern

Die vorstehende verfassungstheoretische Umschreibung hat jedoch nicht zur Folge, dass sich in der Staatspraxis die Grenzen des Kontroll- und Untersuchungsrechts immer trennscharf bestimmen lassen. Bedeutung kommt insoweit auch dem kooperativen Element des Föderalismus zu. Überschneidungen der Untersuchungsverfahren auf Bund- und Länderebene lassen sich nicht vermeiden.⁵⁴ Eine schematische und pauschale Betrachtungsweise verbietet sich daher. Dies erhellt, dass es durchaus der parlamentarischen Praxis entspricht, dass trotz der getrennten Verfassungsräume zwischen Bund und Ländern ein ganz oder teilweise identischer Vorgang von einem Untersuchungsausschuss des Bundestages und parallel eines Landtages behandelt wird. Solche Überschneidungen sind nicht von vornherein auszuschließen, wenn sie auch für die von der Untersuchung Betroffenen oder die Zeugen misslich sein können.⁵⁵ Parallele Untersuchungen sind jedoch nur zulässig, wenn ein konkre-

S. 142; *Weisgerber*, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003, S. 101.

⁵⁰ BVerfG, NVwZ 2023, 239 (240 Rn. 59); BVerfGE 147, 50 (133 Rn. 215).

⁵¹ *Glauben*, in: *Glauben/Brockner*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl., 2024, Kap. 5 Rn. 43.

⁵² *Weisgerber*, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003, S. 111; *Zeh*, DÖV 1988, 701 (707).

⁵³ BVerwG, NVwZ 2023, 835 (838 Rn. 26); BVerwG; NVwZ 2020, 151 (155 Rn. 40).

⁵⁴ v. *Achenbach*, in: *Waldhoff/Gärditz*, PUAG, Kommentar, 2015, Vorbem. D Rn. 26.

⁵⁵ *Weisgerber*, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003, S. 106.

ter Anknüpfungspunkt sowohl an eine Bundes- als auch Länderzuständigkeit besteht.⁵⁶

IV. Bestimmtheitsgebot

Der Einsetzungsbeschluss des Landtags muss hinreichend bestimmt sein. Anders als in den meisten Ländern⁵⁷ schreibt das Hessische Untersuchungsausschussgesetz das Gebot der Bestimmtheit nicht ausdrücklich fest. Unbeschadet dessen wird es allgemein als zwingende Vorgabe für die verfassungsgemäße Einsetzung eines Untersuchungsausschusses anerkannt.⁵⁸ Denn diese Anforderung an den Beschluss folgt zum einen aus dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit⁵⁹ und zum anderen aus der Rollenverteilung zwischen Untersuchungsausschuss und Parlament.⁶⁰ Ein zu unbestimmter Einsetzungsbeschluss würde dazu führen, dass nicht das Parlament, sondern der Untersuchungsausschuss den Untersuchungsgegenstand – zumindest teilweise – (mit-)bestimmen könnte. Allerdings ist zu bedenken, dass zum Zeitpunkt der Einsetzung des Ausschusses das Tatsachenmaterial, um dessen Ermittlung und späterer politischer Bewertung es gehen soll, häufig noch lückenhaft sein wird. Deshalb muss es dem Parlament unbenommen bleiben, den Untersuchungsgegenstand umfassender zu formulieren.⁶¹ Ebenso wenig muss der Untersuchungsgegenstand ausschließlich mit Rechtsbegriffen umschrieben sein.⁶²

Die Grenze besteht indes dort, wo der Untersuchungsauftrag pauschal und undifferenziert formuliert ist. Dies kann sowohl hinsichtlich der konkreten Vorgänge als auch

⁵⁶ v. *Achenbach*, in: *Waldhoff/Gärditz*, PUAG, Kommentar, 2015, Vorbem. D Rn. 25; *Glauben*, DVBl. 2023, 1443 (1447).

⁵⁷ Art. 35 Abs. 1 S. 2 BadWürttVerf., § 3 Abs. 1 UAG BadWürtt; Art. 1 Abs. 2 UAG Bay.; § 2 Abs. 1 S. 1 UAG Berl.; Art. 72 Abs. 1 S. 2 BrandbVerf. § 2 Abs. 1 UAG Brandb.; § 2 Abs. 1 UAG Brem.; § 2 Abs. 1 UAG Hbg.; § 1 Abs. 2 S. 2 UAG MV; § 2 Abs. 1 UAG NRW.; § 3 Abs. 1 UAG RhPf.; § 12 Abs. 1 LTG Saarl.; Art. 54 Abs. 1 S. 2 SächsVerf., § 2 Abs. 2 UAG Sachs.; § 3 Abs. 1 UAG SachsA; § 3 Abs. 1 UAG SchIH; § 3 Abs. 1 UAG Thür.; § 2 Abs. 1 IPA-Regeln.

⁵⁸ *SachsA*VerfG, NVwZ-RR 2021, 329 (332 f.); *Groh*, in: v. Münch/Kunig, GG, Kommentar, 7. Aufl., 2021, Art. 44 Rn. 46; *Unger*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Kommentar, 8. Aufl., 2024, Art. 44 Rn. 29 f.; *Austermann/Waldhoff*, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 549; *Weisgerber*, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003, S. 115; *Wiefelspütz*, ZG 2003, 35 (38); *Pieper* in: *Pieper/Spoerhase*, § 3 Rn. 1; *Plöd*, Die Stellung des Zeugen in einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages, 2003, S. 74; *Hilf*, NVwZ 1987, 537, (539); *Meyer-Bohl*, Die Grenzen der Pflicht zur Aktenvorlage und Aussage vor parlamentarischen Untersuchungsausschüssen, 1992, S. 119 ff.; *Caspar*, DVBl 2004, 845 (847).

⁵⁹ *BadWürttStGH*, NVwZ-RR 1992, 593 (596); *BayVerfGH*, BayVBl. 1994, 463 (467); *H. H. Klein/Schwarz*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Kommentar, Art. 44 Rn. 88 (Nov. 2021); *Glauben*, in: *Kahl/Waldhoff/Walter*, BK, Art. 44 Rn. 79 (März 2013); *Hilf*, in: *Hilf/Kämpfer/Schwerdtfeger*, PUAG, Kommentar, 2024, § 1 Rn. f.; *Weisgerber*, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003, S. 115; *Platter*, Das parlamentarische Untersuchungsverfahren vor dem Verfassungsgericht, 2004, S. 39 f.

⁶⁰ *H. H. Klein/Schwarz*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Kommentar, Art. 44 Rn. 87 (Nov. 2021); *Depenheuer/Winands*, ZRP 1988, 258 (259); *Arloth*, NJW 1987, 808 f.; *Steinberger*, Gutachten, BT-Drucks. 11/7800, Anl. 7, S. 1199 f.

⁶¹ *SächsVerfGH*, *SächsVBl.* 2009, 8 (14) m.w.N.

⁶² *SächsVerfG*, *SächsVBl.* 2009, 8 (14); s.a. auch *Axer*, DVBl 2007, 1152 (1154 f.).

der betroffenen Personen der Fall sein. Dies ergibt sich aus den nachfolgenden Gründen:

Der Beschluss ist Grundlage für das Verfahren der Beweisaufnahme einschließlich eventueller Zwangsmittel. Der Zeuge ebenso wie der Adressat eines Aktenherausgabebegehrens oder eines Rechtshilfeersuchens muss die Rechtslage erkennen und das eigene Verhalten danach ausrichten können.⁶³ Denn das Bestimmtheitsgebot dient sowohl dem Schutz betroffener Personen als auch dem Schutz anderer (staatlicher) Rechtsträger vor beliebigen Eingriffen in ihre Rechtssphäre.⁶⁴ Der Einsetzungsbeschluss wird daher auch in der Praxis regelmäßig dem Beweisbeschluss, dem Aktenherausgabeverlangen und dem Ersuchen auf Rechtshilfe beigefügt. In jedem Fall darf das nach § 31 Abs. 1 HUAG zuständige Oberlandesgericht beispielsweise bei Zwangsmitteln, die im Zusammenhang mit der Beweisaufnahme vom Untersuchungsausschuss für erforderlich gehalten werden, auch die ordnungsgemäße Einsetzung prüfen.⁶⁵ Allerdings fehlt ihm nach § 31 Abs. 2 HUAG die Verwerfungskompetenz und hat es daher bei Zweifeln die Entscheidung des Staatsgerichtshofs einzuholen.

Das Bestimmtheitsgebot erklärt sich außerdem im Hinblick auf die Rollenverteilung zwischen Parlament und Untersuchungsausschuss: Allein das Parlament ist „Herr des Verfahrens“.⁶⁶ Es hat den Untersuchungsgegenstand festzulegen sowie den Umfang der Ermittlungen und der Feststellungen zu bestimmen.⁶⁷ Daher sind auch Ergänzungen nicht etwa Sache des Untersuchungsausschusses, sondern allein Sache des Parlaments.⁶⁸ Dies ist in § 3 Abs. 1 HUAG (klarstellend) ausdrücklich geregelt.⁶⁹

Schließlich muss der Untersuchungsauftrag grundsätzlich so präzise sein, dass der Untersuchungsausschuss bezüglich des Inhalts der Untersuchung keinen Beurtei-

⁶³ BVerfGE 77, 1 (50); BayVerfGH, BayVBl. 1994, 463 (468); *Glauben*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK, Art. 44 Rn. 79 (März 2013); *Weisgerber*, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003, S. 116; *Köhler*, Umfang und Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrecht gegenüber Privaten im nichtöffentlichen Bereich, 1996, S. 206 f.

⁶⁴ BayVerfGH, BayVBl. 1994, 463 (467); *Plöd*, Die Stellung des Zeugen in einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages, 2003, S. 75; *Schröder*, NJW 2000, 1455 (1457).

⁶⁵ BVerfGE 77, 1 (39); s. a. AG Bonn, NJW 1989, 1101.

⁶⁶ BVerfGE 67, 100 (127); BayVerfGH, BayVBl. 1994, 463 (467); *Plöd*, Die Stellung des Zeugen in einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages, 2003, S. 75; *H. H. Klein/Schwarz*, in: Dürrig/Herzog/Scholz, GG, Kommentar, Art. 44 Rn. 87 (Nov. 2021); *Brockner*, in: Epping/Hillgruber, GG, Kommentar, 3. Aufl. 2020, Art. 44 Rn. 1; *Pieper* in: Pieper/Spoerhase, PUAG, Kommentar, § 1 Rn. 4; *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl., 2020, Rn. 14; *Waldhoff*, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, Kommentar, § 1 Rn. 11.

⁶⁷ HessStGH, ESVGH 17, 1 (17); BayVerfGH, BayVBl. 1994, 463 (465); *Steinberger*, Gutachten, BT-Drucks. 11/7800, Anl. 7, S. 1200 f.; *Glauben*, in: Brockner/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2. Aufl., 2022, Art. 91 Rn. 6; *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 14.

⁶⁸ HessStGH, ESVGH 17, 1 (18); *Glauben*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK, Art. 44 Rn. 80 (März 2013); *Pieper* in: Pieper/Spoerhase, PUAG, Kommentar, § 3 Rn. 1, 5; v. *Cossel*, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, Kommentar, 2015, § 3 Rn. 3; *Arloth*, NJW 1987, 808 f.

⁶⁹ *Glauben*, in: *Glauben/Brockner*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl., 2024, § 3 PUAG Rn.6 ff.

lungsspielraum hat.⁷⁰ Dem Untersuchungsausschuss steht keine Einschätzungsprärogative zu, wo die Grenzen des Untersuchungsauftrags im Einzelnen zu ziehen sind.⁷¹ Denn nur in diesem Fall ist nachprüfbar, ob sich das Untersuchungsthema im Kompetenzrahmen des jeweiligen Parlaments bewegt.⁷² Der Untersuchungsausschuss darf nur über die Art der Beweiserhebung, nicht jedoch über die beweiserheblichen Tatsachen bestimmen.⁷³

V. Antizipationsverbot

Der Einsetzungsbeschluss darf nicht wertend sein, da er ansonsten das vorwegnimmt, das erst durch die Untersuchung aufgeklärt werden soll.⁷⁴ Ebenso wenig darf der Einsetzungsantrag Behauptungen oder Fragen enthalten, die durch eine unzutreffende tatsächliche Annahme geprägt sind. Denn in diesem Fall kann der Sachverhalt nicht aufgeklärt bzw. die Frage nicht beantwortet werden. Insoweit ist der Antrag dann „gegenstandslos“ und damit unzulässig.⁷⁵

Schließlich darf der Einsetzungsantrag auch keine Werturteile über die zu untersuchenden Vorgänge enthalten. Denn auch hier gilt, dass ein (späterer) Einsetzungsbeschluss nicht das vorwegnehmen darf, was die Untersuchung erst klären soll.⁷⁶ Zudem muss die Mehrheit keine Tatsachenbehauptungen beschließen, die sie für unwahr hält.⁷⁷

VI. Rechtliche Bewertung des Einsetzungsantrags

Nach den vorstehend beschriebenen Maßstäben bestehen gegen den Einsetzungsantrag in weiten Teilen unter dem Gesichtspunkt der Verantwortlichkeit der Landesregierung (1.) der vertikalen Gewaltenteilung (2.), des Bestimmtheitsgebots (3.) und des Antizipationsverbots (4.) verfassungsrechtliche Bedenken.

⁷⁰ SächsVerfGH, SächsVBl. 2009, 8 (14); *Glauben*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK, Art. 44 Rn. 79 (März 2013).

⁷¹ BVerfGE 124, 78 (119); a.A. offenbar OVG NRW, NJW 1989 1103 (1104).

⁷² *Weisgerber*, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003, S. 115; *Friedrich*, Der parlamentarische Untersuchungsausschuss – Entwicklung, Stellung und Kompetenzen, 1990, S. 79.

⁷³ *Weisgerber*, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003, S. 115.

⁷⁴ SächsVerfGH, SächsVBl. 2009, 8 (16); *Brockner*, in: Epping/Hillgruber, GG, Kommentar, 3. Aufl. 2020, Art. 44 Rn. 33; *Austermann/Waldhoff*, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 550; *Glauben*, in: *Glauben/Brockner*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl., 2024, Kap. 6 Rn. 12.

⁷⁵ BaWüStGH, NVwZ-RR 2008, 4 (5 f.); *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl., 2020, Rn. 147; *Glauben*, in: *Glauben/Brockner*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl., 2024, Kap. 6 Rn. 12; *Brockner*, in: Epping/Hillgruber, GG, Kommentar, 3. Aufl. 2020, Art. 44 Rn. 33.

⁷⁶ *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl., 2020, Rn. 149.

⁷⁷ Zurückhaltender BayVerfGH, NVwZ 1986, 8322 (825): Ablehnungsbefugnis, wenn sich die Wahrheit auch vor dem Verfassungsgericht nicht feststellen lässt.

1. Verantwortlichkeit der Landesregierung

Der Gesichtspunkt der Verantwortlichkeit der Landesregierung weist insoweit Überschneidungen mit dem Grundsatz der vertikalen Gewaltenteilung auf, als eine Verantwortlichkeit für das Handeln von Bundesbehörden und anderer öffentlicher Stellen des Bundes seitens der Landesregierung selbstredend nicht besteht und daher nicht Gegenstand der parlamentarischen Kontrolle sein kann. Der Einsetzungsantrag unterstellt eine parlamentarische Verantwortung der Regierung jedoch nicht nur insoweit, sondern enthält darüber hinaus weitere Fragestellungen, die unabhängig vom Bundesstaatsprinzip nicht den Verantwortungsbereich der Landesregierung betreffen. Daher werden sie hier nachfolgend auch gesondert dargestellt.

In **Ziff. II. 2.** des Einsetzungsantrags wird pauschal auf die öffentlichen Stellungnahmen der „unter Punkt A. I. aufgezählten Akteure“ abgestellt. Darunter finden sich eindeutig Stellen, die nicht dem personellen und sachlichen Verantwortungsbereich der Landesregierung unterliegen. Dies gilt ebenso für **Ziff. II. 3.**, wo Maßnahmen anderer Landesregierungen und Gremien erfragt werden. Bei Letzteren kann zulässiger Gegenstand einer parlamentarischen Untersuchung allenfalls das Verhalten von Mitgliedern der Landesregierung in solchen Gremien sein.⁷⁸ Die Arbeit dieser Gremien darf nicht durch die Untersuchung bewertet und damit kontrolliert werden.⁷⁹

Des Weiteren werden mit den **Ziff. II. 4., 5., 6., 7., 8., 9., 10., 13., 16. Buchst. a), 18., 20. Buchst. b), 21., 22., 23., 37., 38. Buchst. a), 39., 41. und 43.** angesichts der vorbezeichneten bzw. weiten Formulierung möglicherweise (auch) Verhaltensweisen von Personen und Institutionen nachgefragt, die nicht im Verantwortungsbereich der Landesregierung liegen. Es ist Sache der Antragsteller eines Einsetzungsantrags, den Untersuchungsgegenstand hinsichtlich der personellen und sachlichen Verantwortlichkeit hinreichend zu präzisieren. Dies ist weder Aufgabe der Mehrheit noch darf die notwendige Präzisierung den „Interpretationskünsten“ der jeweiligen Regierung überlassen bleiben. Eine solche Verfahrensweise wäre mit dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot des Untersuchungsgegenstandes bzw. Einsetzungsbeschlusses nicht vereinbar.⁸⁰ Der Auslegungsspielraum des Untersuchungsausschusses darf ihn nicht zum „Herrn des Verfahrens“ machen.

Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen mit Blick auf die Verantwortlichkeit der Landesregierung auch hinsichtlich der **Ziff. II. 11.**, da sie zum einen den nicht bestehenden Einfluss auf die Zulassung der verwendeten Medikamente suggeriert und zum anderen die politische und rechtliche Verantwortung der Landesregierung für die Informations- und Datenerhebung nicht erkennbar ist, da auch wieder generell auf die „unter Punkt A. I. genannten Akteure“ abgestellt wird. Ferner trifft die Landesregierung für die Zulassung und Wirkung der Impfstoffe keine sachliche Verantwortung, so dass **Ziff. II. 14. und 15.** nicht zulässiger Gegenstand des parlamentarischen Un-

⁷⁸ S. dazu nachfolgend B. VI. 2.

⁷⁹ BVerwG, NVwZ 2023, 835 (838 Rn. 26); *Glauben*, DVBl. 2023, 1443 (1447 f.); v. *Achenbach*, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, Kommentar, 2015, Vorbem. D Rn. 26.

⁸⁰ S. dazu o. B. IV.

tersuchungsverfahrens sein dürften. Dies gilt ebenso für die lokal undifferenzierte Frage nach sog. Corona-Toten in **Ziff. II. 24**. Es ist nicht ersichtlich, wieso der Verantwortungsbereich der Landesregierung betroffen sein soll, da nicht näher dargelegt wird, dass sie oder ihr nachgeordnete Stellen diese Feststellungen getroffen haben bzw. überhaupt treffen können.

In **Ziff. II. 31**. bestehen hinsichtlich der Verfassungsgemäßheit Bedenken, weil es nicht um die Wirkung von Entscheidungen der Hessischen Landesregierung, sondern um solche der in **Ziff. II. 30**. aufgeführten Gremien geht, in deren Beratungen die Landesregierung eventuell Vorschläge eingebracht hat. Für die letztendliche Entscheidungen dieser Gremien besteht jedoch, wie schon mehrfach erwähnt, keine Kontrollkompetenz des Hessischen Landtags, sondern allenfalls für das Stimmverhalten der Landesregierung. Damit erledigt sich insoweit auch **Ziff. II. 32**.

Ebenso wenig ist eine Verantwortung der Landesregierung für die unter **Ziff. II. 35**. – unklar ist, wer die Maßnahmen etc. getroffen haben soll – und **Ziff. II. 42**. aufgeworfenen Fragestellungen zu erkennen bzw. wird dies auch nicht ansatzweise dargelegt. Die fehlende Zuständigkeit der Landesregierung belegt beispielsweise, dass der Bundesgesundheitsminister inzwischen das Robert-Koch-Institut beauftragt hat, in einer Studie Abrechnungsbetrug bei Corona-Teststellen zu untersuchen.⁸¹ Das Ergebnis der Studie ist, soweit ersichtlich, bisher noch nicht veröffentlicht worden.

2. Bundesstaatsprinzip (Vertikale Gewaltenteilung)

Nach Art. 83 GG führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit nicht das Grundgesetz etwas anderes bestimmt. Verfassungsgesetzlich wird mit dieser Bestimmung ein Element „funktionaler Gewaltenteilung“ normiert.⁸² Zu differenzieren ist hinsichtlich der Landesverwaltung zwischen der Landeseigenverwaltung, die Art. 84 GG regelt und der Auftragsverwaltung nach Art. 85 GG. Im Zusammenhang mit dem hier in Rede Untersuchungsausschuss geht es nicht um Gegenstände, die der Auftragsverwaltung zuzuordnen wären.⁸³ Vielmehr erfolgt die Ausführung von Bundesgesetzen hier durch das Land Hessen als Landeseigenverwaltung nach Art. 84 GG. Das Land Hessen hat daher nach Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG grundsätzlich die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren zu regeln. Aus Ländersicht dient diese Bestimmung dem Schutz der Länder hinsichtlich ihrer Organisationsgewalt beim Vollzug von Bundesgesetzen. Geschützt wird somit die Befugnis der Länder, über alle Fragen der verwaltungsmäßigen Ausführung von Bundesgesetzen zu bestimmen.⁸⁴ Hinsichtlich dieser Organisationsbefugnis, d. h. im Bezug auf ihre Ausgestaltung und die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens unterliegen eine Landesregierung und die ihr nachgeordneten Stellen der parlamentarischen Kontrolle des jeweiligen Landtags.

⁸¹ Vgl. Rhein-Zeitung Koblenz v. 21. Mai 2024, S. 2.

⁸² BVerfGE 108, 169 (181); *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 18. Aufl., 2024, Art. 83 Rn. 1.

⁸³ Zu den parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten im Fall von Auftragsangelegenheiten s. *Glauben*, DVBl 2023, 1443 (1448 f.).

⁸⁴ *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 18. Aufl., 2024, Art. 84 Rn. 2.

Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund darf sich ein Untersuchungsausschuss des Hessischen Landtags „nur“ mit der seitens der Landesregierung zu verantwortenden Organisation und der verfahrensmäßigen Ausgestaltung der zur Ausführung des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) auf Länderebene zu treffenden Maßnahmen befassen. Soweit der Bund, wie beispielsweise in § 28b Abs. 1 IfSG geschehen, Schutzmaßnahmen vorgeschrieben oder selbst Rechtsverordnungen, wenn auch mit Zustimmung des Bundesrates,⁸⁵ erlassen hat, trifft die Landesregierung dafür keine Verantwortung. Wie dargelegt, kann allenfalls ihr Beratungs- und Stimmverhalten im Bundesrat der parlamentarischen Kontrolle seitens des Landtags unterliegen. Zwar kann ein Landesparlament keine Weisungen zum Stimmverhalten im Bundesrat geben, wohl aber unverbindliche Empfehlungen aussprechen.⁸⁶

Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben werden im Einsetzungsantrag überwiegend nicht beachtet.

a) Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen

Dies gilt zunächst für die Umschreibung des Untersuchungsgegenstandes im Allgemeinen (**Ziff. I. des Einsetzungsantrags**). Die Aufgabenstellung für den beantragten Untersuchungsausschuss tangiert die wegen des Bundesstaatsprinzips zu beachtenden Grenzen. So heißt es zwar, bei „jenen Akteuren handelt sich *primär* (Anm. Hervorhebung durch den Verfasser) um die Hessische Landesregierung mitsamt der jeweils zuständigen Landesministerien und der ihrer Fach-, Rechts- und Dienstaufsicht unterliegenden Behörden...“. Hier könnte ein Ansatzpunkt für das Verhalten der Landesregierung und der ihr nachgeordneten Stellen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Infektionsschutzgesetzes gesehen werden. Allerdings werden dann auch „sonstige in die Bekämpfung der Corona-Pandemie involvierten Akteure“ in den Blick genommen. Pauschal und ohne Differenzierung ihrer Trägerschaft bzw. organisatorischen Zugehörigkeit werden Institutionen des Gesundheitswesens und medizinische Forschungsinstitute genannt. Für die sodann beispielhaft aufgeführten Institute trägt die Landesregierung ebenso wenig eine politische oder rechtliche Verantwortung wie für die aufgeführte „Bund-Länder-Konferenz/Ministerpräsidentenkonferenz“. Deren Entscheidungen unterliegen, wie dargelegt, nicht der Kontrolle des Hessischen Landtags. Ansatzpunkt könnte allenfalls, wie ebenfalls schon dargelegt, das Verhalten von Mitgliedern der Landesregierung in einem solchen Gremium sein.

Der Untersuchungsgegenstand begegnet daher schon im Allgemeinen mit dem hier beschriebenen Inhalt erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken.⁸⁷

⁸⁵ Vgl. § 28c IfSG.

⁸⁶ BVerfGE 106, 310 (334); *Robbers*, in: Sachs, GG, Kommentar, 9. Aufl., 2021, Art. 51 Rn. 10; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 18. Aufl., 2024, Art. 51 Rn. 7.

⁸⁷ S. dazu auch die Äußerung des Abg. *Frömmrich*, Protokoll der 2. Sitzung des Hauptausschusses des Hessischen Landtags am 15. Mai 2024, S. 7 und der Abg. *Gnagl*, ebenda, S. 9 zur fehlenden Trennschärfe.

b) Untersuchungsgegenstand im Einzelnen

Die vorbeschriebene inhaltliche Ausgestaltung des Untersuchungsgegenstandes und die damit einhergehenden verfassungsrechtlichen Bedenken setzen sich in weiten Teilen bei der Beschreibung des Untersuchungsgegenstandes im Einzelnen (Ziff. II des Einsetzungsantrags) fort.

So heißt es bei **Ziff. II. 1.**, dass es um „sämtliche Maßnahmen, gesetzlichen Regelungswerke und öffentliche Stellungnahmen, welche die unter dem Punkt A. I. genannten Akteure...getätigt, ergriffen, angeordnet, erlassen, geduldet, unterlassen...haben“. Der vorstehend dargelegten, wegen der Beachtung des Grundsatzes der vertikalen Gewaltenteilung verfassungsrechtlich zwingenden einzuhaltenden Differenzierung hinsichtlich der handelnden Stellen und Personen, wird nicht entsprochen. Dies ist ebenso bei den nachfolgenden Punkten **II. 2., 4., 5., 7., 8., 9., 10., 13., 18., 20., 37., 41. und 43.** der Fall. Die Antragsteller verweisen stets pauschal auf die unter „Punkt A. I. genannten Akteure“ und verkennen, dass mit dieser Umschreibung die Grenzen zulässiger parlamentarischer Kontrolle unter dem Aspekt der vertikalen Gewaltenteilung überschritten werden. Ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss muss bei seiner Einsetzung zwar nicht von vornherein wissen, welche Personen in welche Entscheidungsprozesse einbezogen waren. Häufig ergibt sich dies beispielsweise erst aus dem Studium der Akten oder Befragung von Zeugen. Die Grenze liegt jedoch dort, wo offensichtlich von vornherein Zuständigkeits- und Kompetenzgrenzen nicht eingehalten werden.

Soweit in **Ziff. II. 3.** nach Maßnahmen u. a. „bundeszugehöriger Behörden“, anderer Landesregierungen, der Gesundheitsminister- und Innenministerkonferenz oder der Bund-Länder-Konferenz/Ministerpräsidentenkonferenz gefragt wird, erweist sich der Untersuchungsgegenstand – neben dem bereits dargelegten Aspekt der fehlenden Verantwortlichkeit der Landesregierung⁸⁸ - auch insoweit als verfassungsrechtlich bedenklich, weil er dem Grundsatz der vertikalen Gewaltenteilung widerspricht, da auch Bundesbehörden in den Blick genommen werden.

Dies gilt ebenso für **Ziff. II. 6.** Denn dort wird nach nicht umgesetzten Maßnahmen auf Anordnungen seitens des Bundes oder einer bundeszugehörigen Behörde gefragt. Dass dies „Wirkungen für das Land Hessen“ hatte, wie in der Ziffer formuliert wird, führt nicht zu einer Kontrollkompetenz gegenüber diesen Stellen, sondern erweckt eher den Eindruck einer „Motivlüge“,⁸⁹ um doch noch eine Art Kontrollkompetenz gegenüber Bundesbehörden zu kreieren. Soweit es um wieder verworfene, eingeschränkte oder verbotene Maßnahmen durch die Landesregierung geht, ist die Kontrollkompetenz gegeben, vorausgesetzt indes, dass die Landesregierung die Kompetenz für solche Maßnahmen hatte.

⁸⁸ S. o. B. VI. 1.

⁸⁹ S. dazu *Glauben*, DVBl 2023, 1443 (1447).

3. Bestimmtheitsgebot

Der Einsetzungsantrag begegnet auch im Hinblick auf das Gebot hinreichender Bestimmtheit in Teilen verfassungsrechtlichen Bedenken. Auch hier gilt zwar, dass sich einzelne Fragestellungen erst nach der Lektüre vorgelegter Akten konkretisieren lassen und ein Untersuchungsausschuss daher zwangsläufig erst allmählich „Licht in das Dunkel“ bringen kann.⁹⁰ Allerdings darf nicht verkannt werden, dass bei zu großzügigen Anforderungen an die Bestimmtheit eines Einsetzungsantrags der Untersuchungsausschuss und nicht das Parlament den Untersuchungsgegenstand bestimmen würde. Ferner ist wegen der im Rahmen der Untersuchung bestehenden Zwangsbefugnisse eines Untersuchungsausschusses aus rechtsstaatlichen Gründen ein hinreichend bestimmter Untersuchungsgegenstand unverzichtbar.⁹¹

Zweifel an einer hinreichenden Bestimmtheit erweckt in personeller Hinsicht die in der allgemeinen Beschreibung des Untersuchungsgegenstandes (A. I. des Einsetzungsantrags) enthaltene Formulierung „sowie die sonstigen in die Bekämpfung der Corona-Pandemie involvierten Akteure“. Die sich anschließende beispielhafte Aufzählung einzelner Stellen gibt insoweit nur in sehr begrenztem Umfang weiteren Anhaltspunkte.

Unbeschadet dessen zeigen sich insbesondere Zweifel an der hinreichenden Bestimmtheit bei der Beschreibung des Untersuchungsgegenstandes im Einzelnen.

So ist bei Ziff. II. 5. der Untersuchungsgegenstand in **Buchst. a) und b)** unzureichend beschrieben, um Grundlage beispielsweise für die Anforderung von Akten oder die Vernehmung von Zeugen zu sein. Dies gilt ebenso für die pauschale Umschreibung von **Ziff. II. 7., 8., 9., 10. und 11.** des Einsetzungsantrags. Dies setzt sich bei **Ziff. II. 12. und 13.** insoweit fort, als sich die Fragestellung ausdrücklich auf die vorstehend beschriebenen Punkte bezieht und unklar bleibt, um welche Aussagen welcher Sachverständiger es konkret geht. Dies gilt ebenso für die angeblichen unrichtigen Tatsachenbehauptungen, die in **Ziff. II. 13.** zugrunde gelegt werden.

Auch die Formulierung in **Ziff. II. 16.** lässt in **Buchst. b)** namentlich in der Umschreibung „Regelungen im Allgemeinen“ eine hinreichende Bestimmtheit vermissen. Dies gilt auch für **Ziff. II. 17.** und die Formulierung, welche „weitreichendere Maßnahmen“ ganz oder teilweise hätten vermieden werden können. Die beispielhafte Aufzählung einer einzigen Maßnahme („Lockdown“) führt nicht zu einer hinreichenden Bestimmtheit. Das Gebot hinreichender Bestimmtheit darf nicht spekulativen Annahmen weichen. Daher zielt ebenso die Formulierung einer „Überlastung des Gesundheitssystems im Allgemeinen“ in **Ziff. II. 19.** eher auf Spekulation ab als auf einen hinreichend bestimmten und tatsachenbasierten Untersuchungskomplex. Dies gilt ferner für die in **Ziff. II 20 Buchst. b)** erfragten Maßnahmen zur (eventuellen) Verminderung im Hinblick auf einen generell erwähnten Personalmangel im Bereich der Alten- und Krankenpflege sowie „im Gesundheitswesen im Allgemeinen“.

⁹⁰ S. a. BVerfGE 124, 78 (116); Gärditz, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, Kommentar, 2015, § 17 Rn. 6; Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl., 2020, Rn. 532 f.

⁹¹ S. dazu i. E. o. B. IV.

Die in **Ziff. II. 22.** aufgeworfene Fragestellung, inwieweit Maßnahmen zur Bekämpfung der Infektionskrankheit in physischer und psychischer Hinsicht gesundheits-schädigende Wirkung entfaltet haben, erweist sich für eine parlamentarische Untersuchung ebenfalls als zu unbestimmt.

Eine hinreichende Bestimmtheit fehlt auch hinsichtlich der **Ziff. II. 25., 26. und 27.** Für die im Zusammenhang mit sog. Coronaprotecten erfragten staatlichen Maßnahmen. Sie sind angesichts der gewählten Umschreibung weder als Grundlage für die Anforderungen von Akten noch für Beweisbeschlüsse und Zeugenaussagen hinreichend bestimmt genug.

Die Fragestellung **Ziff. II. 33.** ist hinsichtlich des **Buchst. a)** nicht hinreichend bestimmt. Denn der Bewertungsmaßstab für die Beurteilung ausreichender Vorbereitungen wird nicht klar. Die Frage nach „wirtschaftliche(n) Gesamtschäden“ in **Ziff. II. 38.** ist ebenfalls zu unbestimmt. Sie könnte sich auf eine Vielzahl wirtschaftlicher Folgen beziehen. Auf der Grundlage dieser allgemeinen Umschreibung dürfte sich beispielsweise kein rechtlich zulässiger Beweisbeschluss formulieren lassen. Ebenso ist die pauschale Fragestellung nach einem eventuellen Reformbedarf der Verwaltung in Hessen in **Ziff. II. 40.** zu pauschal und unbestimmt. Sowohl der fachlich in keiner Hinsicht eingegrenzte Begriff „Reformbedarf“ als auch die generelle Bezugnahme auf „die Verwaltung des Landes Hessen“ entbehren der hinreichenden und für die Arbeit parlamentarischer Untersuchungsausschüsse notwendigen Bestimmtheit.

4. Antizipationsverbot

Der Einsetzungsantrag bzw. Einsetzungsbeschluss für einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss darf nicht das Ergebnis der geplanten Untersuchung vorwegnehmen. Ebenso wenig darf er nicht erwiesene Tatsachen enthalten, die quasi als Prämisse den Untersuchungsauftrag vorbestimmen. Auch in dieser Hinsicht erweist sich der Einsetzungsantrag teilweise als verfassungsrechtlich bedenklich.

In **Ziff. II. 4.** ist von einer „Verletzung der grundgesetzlich garantierten Rechte und Freiheiten“ die Rede. Diese Formulierung unterstellt mit dem Begriff „Verletzung“, dass die Eingriffe in einzelne Grundrechte, die unbestritten vorgelegen haben, verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt gewesen seien. Mit Blick auf den Zweck der Maßnahmen, Leben und Gesundheit zu schützen, ist eine Verletzung im Sinne eines verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigenden Eingriffs nicht offensichtlich, so dass dies auch nicht unterstellt werden darf. Vielmehr handelt es sich um eine Vorfestlegung im Untersuchungsauftrag.

Ebenso wird in **Ziff. II. 9.** unterstellt, dass Impfungen „Gesundheitsschädigungen und Todesfälle“ ausgelöst hätten. Dies stellt eine vorweggenommene Beweiswürdigung dar, da – soweit ersichtlich – bisher wissenschaftlich ein (genereller) Zusammenhang zwischen den Impfungen und den beschriebenen Folgen nicht unstrittig festgestellt worden ist.

In **Ziff. II. 26.** wird die Rechts- und Verfassungswidrigkeit der Ahndung von Verstößen ebenso unterstellt wie in **Ziff. II. 27.,** dass in Hessen Proteste polizeilich abwei-

chend von entsprechenden Protestveranstaltungen in anderen Bundesländern behandelt worden seien.

Ziff. II. 32. nimmt das Ergebnis der unter **Ziff. II. 31.** erfragten Gesichtspunkte letztlich vorweg, indem mit der gewählten Formulierung die „Gesundheitsschädlichkeit, Unangemessenheit, Unverhältnismäßigkeit, Rechts- und Verfassungswidrigkeit“ schon in der Fragestellung unterstellt wird.

5. Zwischenergebnis zu Fragestellung 1

Der Einsetzungsantrag begegnet im Hinblick auf die Befassungs- und Untersuchungskompetenz des Landtags in weiten Teilen verfassungsrechtlichen Bedenken. Dies gilt sowohl für die Frage, ob überhaupt eine Verantwortung der Landesregierung besteht als auch hinsichtlich der Inanspruchnahme einer Kontrollkompetenz gegenüber öffentlichen Stellen des Bundes unter Verletzung des Bundesstaatsprinzips. Zudem erweisen sich Fragestellungen im Hinblick auf das Gebot hinreichender Bestimmtheit der Untersuchungsgegenstände und das Antizipationsverbot als verfassungsrechtlich bedenklich.

Zusammenfassend ergeben sich verfassungsrechtliche Bedenken gegen folgende Teile des Einsetzungsantrags:

Im Hinblick auf die **Verantwortlichkeit der Landesregierung** erweisen sich die **Ziff. I.** sowie die **Ziff. II. 2., 4., 5., 6 (ggf. partiell), 7., 8., 9., 10., 11., 13., 14., 15., 16. Buchst. a), 18., 20., 21., 22., 23., 24., 31., 32., 35., 37., 38. Buchst. a), 39., 41., 42. und 43.** als verfassungsrechtlich bedenklich.

Mögliche Verstöße gegen das **Bundesstaatsprinzip** finden sich in **Ziff. I** Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen sowie bzgl. des Untersuchungsgegenstandes im Einzelnen in **Ziff. II. 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9., 10., 18., 20. Buchst. b), 37., 39., 41. und 43.**

Gegen das verfassungsrechtlich zwingende **Bestimmtheitsgebot** verstoßen **Ziff. I.** der Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen und in **Ziff. II.** beim Untersuchungsgegenstand im Einzelnen **Ziff. 5., 7., 8., 9., 10., 11., 12., 13., 16. Buchst. b), 17., 19., 20. Buchst. b), 22., 25., 26., 27., 33. Buchst. a), 38. und 40.**

Schließlich sind die **Ziff. II. 4., 9., 26., 27. und 32.** hinsichtlich des **Antizipationsverbots** verfassungsrechtlich bedenklich.

Zulässiger Gegenstand eines Untersuchungsausschusses des Hessischen Landtags könnten nach den bisher untersuchten verfassungsrechtlichen Maßstäben die Fragestellungen in **Ziff. II. 28., 29., 30. und 34.** sein. Allerdings darf die Arbeit und dürfen die Entscheidungen dieser Gremien nicht bewertet werden. Der Untersuchungsausschuss müsste sich auf Tatsachenfeststellungen beschränken.⁹² Einer Bewertung unterliegt allein das Verhalten der Hessischen Landesregierung. Schließlich könnte auch **Ziff II. 36.** ein zulässiger Untersuchungsgegenstand sein.

⁹² S. dazu im Einzelnen BVerwG, NVwZ 2023, 835 (838 Rn. 26); *Glauben*, DVBl. 2023, 1443 (1447 f.); v. *Achenbach*, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, Kommentar, 2015, Vorbem. D Rn. 26.

Allerdings gilt es noch folgenden Gesichtspunkt zu bedenken: Die in Ziff. I. gewählte rechtlich bedenklichen Formulierungen zum „Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen“, insbesondere die Formulierung „sowie die sonstigen in die Bekämpfung der Corona-Pandemie involvierten Akteure“ steht quasi „vor der Klammer“ und hat damit Auswirkungen auf die in Ziff. II. vorgenommene Beschreibung des Untersuchungsgegenstandes im Einzelnen.⁹³ Dieser Bezug wird in Satz 1 der Ziff. II. ausdrücklich formuliert und bestätigt („Im Zuge der unter dem Punkt A. I. benannten Untersuchung...“). Daher bestehen auch gegenüber den in Ziff. II. 28., 29., 30., 34. und 36. aufgeführten Ziffern des Untersuchungsgegenstandes verfassungsrechtliche Bedenken und erscheint eine auf diese Ziffern beschränkte Teileinsetzung – neben einem eventuell fehlenden öffentlichen Interesse⁹⁴ – rechtlich nicht angezeigt.

VII. Öffentliches Interesse

1. Rechtliche Bedeutung des öffentlichen Interesses

Art. 92 LV ebenso wie das HUAG⁹⁵ treffen keine Regelung, dass die Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses nur zulässig ist, wenn an der Untersuchung ein öffentliches Interesse besteht. Gleichwohl steht es nicht im freien politischen Ermessen des Parlaments, ob es einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss einsetzt. Dies ergibt sich bereits aus der Funktion dieser Ausschüsse als nichtständige Parlamentsausschüsse, deren Kreation eines konkreten Anlasses bedarf.⁹⁶ Der Anlass muss dabei ein öffentliches Interesse von hinreichendem Gewicht auslösen⁹⁷ und tatsächengestützt sein.⁹⁸ Außerdem belegt die Entstehungsgeschichte des Art. 34 WRV, der Vorläuferregelung des Art. 44 GG, dass parlamentarische Untersuchungen ein öffentliches Interesse erfordern.⁹⁹ Schließlich kann auch mit Blick auf das Rechtsstaatsprinzip und das Willkürverbot nicht auf die-

⁹³ S. dazu die Umschreibung der Abg. *Gnadt*, Protokoll der 2. Sitzung des Hauptausschusses des Hessischen Landtags 1m 15. Mai 2024, S. 9.

⁹⁴ S. dazu nachfolgend B. VII.

⁹⁵ Anders als zumeist die Untersuchungsausschussgesetze der Länder; s. dazu *Glauben*, in: *Glauben/Brockner*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl., 2024, Kap. 5 Rn. 12 m. Fn. 38.

⁹⁶ *Brockner*, in: *Epping/Hillgruber*, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2020, Art. 44 Rn. 6; *Depenheuer/Winands*, ZRP 1988, 258 (262); *Peters*, NVwZ 2012, 1574(1575 f.).

⁹⁷ BVerfGE 77, 1 (44), 67, 100 (140); HessStGH, ESVGH 22, 136 (139); BayVerfGH, BayVBl. 1977, 597 (600); BayVerfGH, DVBl 1986, 233(234); SaarVerfGH, NVwZ 2020, 1751 (1752 Rdnr. 29); *Kluth*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke*, GG, Kommentar, 15. Aufl., 2022, Art. 44 Rn. 10; *Groh*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl., 2021, Art. 44 Rdnr. 30; *Pieper* in: *Pieper/Spoerhase*, PUAG, Kommentar, § 1 Rdnr. 17; *Reinhardt*, NVwZ 2014, 991 (992).; *Kerbein*, Individuelle Selbstbelastungsfreiheit versus parlamentarisches Aufklärungsinteresse, 2004, S. 21 ff.; zurückh. H. H. *Klein/Schwarz*, in *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Kommentar, Art. 44 Rn. 119 ff. (Nov. 2021).

⁹⁸ *Peters*, NVwZ 2012, 1574, 1576 m.w.N.

⁹⁹ *Wiefelspütz*, Das Untersuchungsausschussgesetz, 2003, S. 51f; *Masing*, Parlamentarische Untersuchung privater Sachverhalte, 1998, S. 190 m. Fn. 180; *Hilf*, in: *Hilf/Kämpfer/Schwerdtfeger*, PUAG, Kommentar, 2024, § 1 Rn. 36.

ses Kriterium verzichtet werden.¹⁰⁰ Parlamentarische Untersuchungen setzen ein gemeinwohlorientiertes Handeln voraus.¹⁰¹

Im Mittelpunkt steht daher auch weniger die Frage, ob ein öffentliches Interesse an der parlamentarischen Untersuchung gegeben sein muss,¹⁰² sondern welche inhaltlichen Anforderungen insoweit zu stellen sind. Während zum Teil ein bloßes faktisches Interesse verlangt wird,¹⁰³ verweisen andere zutreffend darauf, dass ein solch faktisches Interesse manipulierbar und daher als Begrenzungskriterium ungeeignet sei.¹⁰⁴

Der Begriff des öffentlichen Interesses hat daher einen normativen Inhalt. Dogmatisch handelt es sich um einen konkretisierungsbedürftigen unbestimmten Rechtsbegriff.¹⁰⁵ Um Manipulationsmöglichkeiten zumindest einzuschränken, ist maßgebliches Kriterium nicht die öffentliche oder veröffentlichte Meinung, sondern ein objektivierbarer Bezug zum Gemeinwohl.¹⁰⁶ Dieser Bezug muss sich in dem öffentlichen Interesse an Aufklärung konkretisieren. Auch die parlamentarische Befassung mit einem Vorgang allein führt noch nicht dazu, dass ein öffentliches Interesse angenommen werden kann oder indiziert wäre.¹⁰⁷

¹⁰⁰ BVerfGE 77, 1 (44 f., 53); BayVerfGH, BayVBl. 1977, 597 (600); BayVerfGHE N.F. 38, 165 (176); *Unger*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Kommentar, 8. Aufl., 2024, Art. 44 Rn. 24; *Groh*, in: v. Münch/Kunig, GG, Kommentar, 7. Aufl., 2021, Art. 44 Rn. 30; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 18. Aufl. 2024, Art. 20 Rnr. 44; *Weisgerber*, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003, S. 116 f.; *Platter*, Das parlamentarische Untersuchungsverfahren vor dem Verfassungsgericht, 2004, S. 38 f.

¹⁰¹ *Masing*, Parlamentarische Untersuchung privater Sachverhalte, 1998, S. 199 f.; *Böckenförde*, AöR 103 (1978), 1(14); *Vetter*, DÖV 1987, 426 (430).

¹⁰² Krit. allerdings *H.H. Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Kommentar, Art. 44 Rn. 121 (Nov. 2021).

¹⁰³ BayVerfGH, NVwZ 1986, 823 (824); *Böckenförde*, AöR 103 (1978), 1, 15; *Di Fabio*, Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, 1988, S. 42 f.; *Meyer-Bohl*, Die Grenzen der Pflicht zur Aktenvorlage und Aussage vor parlamentarischen Untersuchungsausschüssen, 1992, S. 86; *Schleich*, Das parlamentarische Untersuchungsrecht des Bundestages, 1985, S. 32.

¹⁰⁴ *Morlok*, in: Dreier, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2018, Bd. 2, Art. 44 Rn. 30; *Unger*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Kommentar, 8. Aufl. 2024, Art. 44 Rn. 27; *Groh*, in: v. Münch/Kunig, GG, Kommentar, 7. Aufl., 2021, Art. 44 Rn. 30; *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl., 2020, Rn. 123; *Lucke*, Strafprozessuale Schutzrechte und parlamentarische Aufklärung in Untersuchungsausschüssen mit strafrechtlich relevantem Verfahrensgegenstand, 2009, S. 106; *Plöd*, Die Stellung des Zeugen in einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages, 2003, S. 40 f.; *Wiefelspütz*, NVwZ 2002, 10 (13).

¹⁰⁵ *Weisgerber*, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003, S. 120; *Wiefelspütz*, ZG 2003, 35(38 f.); *Unger*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Kommentar, 8. Aufl., 2024, Art. 44 Rn. 26; *Brockner*, in: Epping/Hillgruber, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2020, Art. 44 Rn. 7; *Morlok*, in: Dreier, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2018, Bd. 2, Art. 44 Rn. 30; *Scholz*, AöR 105 (1980), 564 (595); *Hilf*, in: *Hilf/Kämpfer/Schwerdtfeger*, PUAG, Kommentar, 2024, § 1 Rn. 37; krit. *Groh*, in: v. Münch/Kunig, GG, Kommentar, 7. Aufl., 2021, Art. 44 Rn. 30 sowie *H. H. Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Kommentar, Art. 44 Rdnr. 121 (Nov. 2021); s. a. *Schwanengel*, Das Parlament im Gefüge der Staatsorganisation, 2021, § 11 Rn. 130.

¹⁰⁶ BayVerfGH, NVwZ 1995, 681 (684); *Masing*, Parlamentarische Untersuchung privater Sachverhalte, 1998, S. 209; *Glauben*, in: *Glauben/Brockner*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl., 2024, Kap. 5 Rn. 20; *Linke*, Entstehung und Fortbildung des Enquete- und Untersuchungsrechts in Deutschland, 2015, S. 1165.

¹⁰⁷ So aber SachsAVerfG, NVwZ-RR 2021, 329 (331 Rn. 71).

All dies hat zur Folge, dass Sachverhalte, die etwa längst aufgeklärt, politisch aufgearbeitet oder offenkundig sind¹⁰⁸ oder den alltäglichen Routinevorgängen zugeordnet werden können,¹⁰⁹ das erforderliche öffentliche Interesse an der Untersuchung nicht begründen können. Dies bedeutet indes nicht, dass das Parlament verpflichtet wäre, zunächst andere Informationsmöglichkeiten zu nutzen, wie etwa parlamentarische Anfragen,¹¹⁰ zumal es sich hier, wie eingangs dargelegt,¹¹¹ um Instrumente der Fremdinformation und nicht der Selbstinformation des Parlaments handelt. Insoweit steht es in seinem – allerdings rechtlich gebundenen – Ermessen, welche Instrumente es nutzt, um sich die notwendige Sachkenntnis zu verschaffen.

Nicht überzeugend ist es dagegen, pauschal das öffentliche Interesse allein mit der Begründung zu verweigern,¹¹² der Vorgang liege schon weit zurück. Hier kommt es vielmehr auf eine Betrachtung des Einzelfalls an. Ein parlamentarisches Aufklärungsinteresse kann selbst dann bestehen, wenn die politisch verantwortlichen Personen keine politischen Konsequenzen mehr ziehen können. Denn das Parlament und die Öffentlichkeit können auch in diesem Fall ein berechtigtes Interesse an dem Wissen haben, wie sich die Vorgänge abgespielt haben und wer dafür die politische Verantwortung trägt.

Die vorgenannten Kriterien bedürfen einer besonders strengen Betrachtung, soweit es (auch) um privat gerichtete Untersuchungen geht. Hier ergibt sich das Erfordernis des öffentlichen Interesses zusätzlich aus dem Rechtsstaatsprinzip und der Grundrechtsbindung der öffentlichen Gewalt.¹¹³

2. Feststellung des öffentlichen Interesses

Von hoher praktischer Relevanz ist die Frage, wer das öffentliche Interesse feststellt und inwieweit bei dieser Entscheidung ein Beurteilungsspielraum besteht. Dabei wird zu differenzieren sein: Die letztendliche Feststellung des öffentlichen Interesses trifft das Parlament als Ganzes mit der Einsetzung des Untersuchungsausschusses. Denn damit macht es die Untersuchung zu seiner Sache.¹¹⁴ Eine Einschätzungs-

¹⁰⁸ RhPfVerfGH, AS 38, 322 (329); *Wiefelspütz*, Das Untersuchungsausschussgesetz, 2003, S. 59; *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl., 2020, Rn. 122.

¹⁰⁹ BayVerfGHE N.F. 38, 165 (176).

¹¹⁰ *Masing*, Parlamentarische Untersuchung privater Sachverhalte, 1998, S. 208 f.

¹¹¹ S. o. B. I.

¹¹² So etwa BayVerfGH, BayVBl. 1977, 597 (600); *Di Fabio*, Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, 1988, S. 44.

¹¹³ BVerfGE 67, 100 (143); *Brockner*, in: Epping/Hillgruber, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2020, Art. 44 Rn. 6; *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Kommentar, 15. Aufl., 2022, Art. 44 Rn. 10; krit. zur Gesellschaftsenquete *H. H. Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Kommentar, Art. 44 Rn. 118 (Nov. 2021); *Unger*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Kommentar, 8. Aufl., 2024, Art. 44 Rn. 22.

¹¹⁴ *Glauben*, in: Glauben/Brockner, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl. 2024, Kap. 5 Rn. 25; *Masing*, Parlamentarische Untersuchung privater Sachverhalte, 1998, S. 205; *Schröder*, Verh. D. 57. DJT (1988), S. E 104.

prärogative oder ein Beurteilungsspielraum steht den Antragstellern einschließlich der qualifizierten Einsetzungsminderheit nicht zu.¹¹⁵

Als normatives Kriterium¹¹⁶ unterliegt die vom Parlament mit der Einsetzung des Untersuchungsausschusses getroffene Feststellung des öffentlichen Interesses zwangsläufig der verfassungsgerichtlichen Kontrolle.¹¹⁷ Allerdings ist dem Parlament ein weiter Beurteilungsspielraum zuzubilligen. Unbeschadet dessen dürfte die gerichtliche Prüfung über eine bloße Willkür- und Offenkundigkeitskontrolle hinausgehen.¹¹⁸

3. Fehlendes öffentliches Interesse an verfassungswidriger Untersuchung

Im Hinblick auf die vorbeschriebenen Anforderungen an das öffentliche Interesse an einer parlamentarischen Untersuchung könnte die hier mit dem Einsetzungsantrag bezweckte Untersuchung im Ganzen verfassungsrechtlich bedenklich sein.

Dies gilt bereits für den Anlass der Untersuchungen. Zwar besteht sicher ein Interesse daran, aufzuklären, welche Fehler bei der Bekämpfung der Corona-Pandemie gemacht wurden, namentlich, ob die normativen Grundlagen ausreichend waren und sachgerecht angewendet wurden. Auch die kritische Reflektion der ergriffenen Maßnahmen dürfte im öffentlichen Interesse liegen. Dies gilt selbstverständlich auch für etwaige polizei- und ordnungsbehördliche Maßnahmen gegen die Impfgegner bzw. gegen die die Maßnahmen kritisierende Personen und für die öffentlichen Proteste.

Ebenso bedarf der Aufklärung, ob bei der Zulassung der Impfstoffe die erforderliche Sorgfalt und der Stand der Wissenschaft, namentlich mit Blick auf mögliche Nebenwirkungen und Langzeitfolgen, ausreichend beachtet wurden.

Schließlich besteht auch an der Aufklärung rechtswidrigen und strafbaren Verhaltens beim Beschaffen von Impfstoffen oder Schutzmasken sowie beim Aufbau und dem Betrieb von Testzentren ein öffentliches Interesse.

¹¹⁵ *Glauben*, in: *Glauben/Brockner*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl., 2024, Kap. 5 Rn. 25 f.; *Wiefelspütz*, NVwZ 2002, 10 (13); a.A. *Morlok*, in *Dreier*, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2018, Bd. 2, Art. 44 Rn. 30; *Linck*, ZRP 1987, 11 (14); *Köhler*, NVwZ 1995, 664 (665); zurückh. *Achterberg/Schulte*, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Kommentar, 6. Aufl., 2010, Art. 44 Rn. 29: Minderheitenantrag indiziert öffentliches Interesse.

¹¹⁶ BayVerfGH N. F. 30, 48 (64); *Böckenförde*, AöR 103 (1978), 1(16).

¹¹⁷ *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 124; *Brockner*, in *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz*, Parlamentsrecht, 2016, § 31 Rn. 17; a.A. *Köhler*, Umfang und Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrechts gegenüber Privaten im nichtöffentlichen Bereich, 1996, S. 83 f.; s. a. *Masing*, Der Staat 27 (1988) 273, 278 f.; krit. weil nicht justiziabel, *Groh* in: v. Münch/Kunig, GG, Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 44 Rn. 30; *Waldhoff* in: *Waldhoff/Gärditz*, PUAG, Kommentar, 2015, § 1 Rn. 68.

¹¹⁸ RhPfVerfGH, AS 38, 322 (328 f.); BayVerfGH, BayVBl. 1994, 463 (465 f.); *Glauben*, in: *Glauben/Brockner*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl. 2024, § 1 PUAG Rn. 29; *Weisgerber*, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2003, S. 120; *Friedrich*, Der parlamentarische Untersuchungsausschuss – Entwicklung, Stellung, Kompetenzen, 1990, S. 109; *Wiefelspütz*, NVwZ 2002, 10 (15); a. A. *H.H. Klein/Schwarz*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Kommentar, Art. 44 Rn. 121 (Nov. 2021): reine Missbrauchskontrolle; *Groh*, in: v. Münch/Kunig, GG, Kommentar, 7. Aufl., 2021, Art. 44 Rn. 30; *Waldhoff* in *Waldhoff/Gärditz*, PUAG, Kommentar, 2015, 1 § Rdnr. 68; *Hilf*, in: *Hilf/Kämpfer/Schwerdtfeger*, PUAG, Kommentar, 2024, § 1 Rdnr. 36.

Die Aufklärung muss indes im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen erfolgen. Das öffentliche Interesse rechtfertigt als normativer Begriff allein schon unter den Aspekten der Verfassungs- und Rechtsbindung des Parlaments keinen Verstoß gegen zwingende verfassungsrechtliche Vorgaben.

Dem dürfte der Einsetzungsantrag, wie dargelegt, in weiten Teilen nicht gerecht werden. So werden umfassend Fragestellungen aufgeworfen, die außerhalb der Zuständigkeit und damit auch außerhalb der Verantwortung der Hessischen Landesregierung liegen. Ebenso wenig sind Verstöße gegen das Bundesstaatsprinzip, namentlich den Grundsatz der vertikalen Gewaltenteilung, hinnehmbar und stehen daher einem möglichen öffentlichen Interesse an einer Aufklärung sowie Untersuchung entgegen. Vielmehr steht das öffentliche Aufklärungs- und Untersuchungsinteresse unter der Prämisse, dass auch die zuständigen Stellen diese Untersuchungen vornehmen. Zwar kann es in einem föderalen Staat dabei zu Überschneidungen kommen.¹¹⁹ Eine parallele Untersuchungskompetenz setzt dann aber, wie dargelegt, auch sich überschneidende Verantwortlichkeiten unterschiedlicher Exekutivorgane und damit eine sich zwangsläufig überschneidende parlamentarische Kontrollkompetenz voraus.

Daran fehlt es dem Einsetzungsantrag in weiten Teilen. Stattdessen werden Bundes- und Landeszuständigkeiten vermischt. Ebenso werden teilweise Privatpersonen einbezogen, ohne dass die Verantwortlichkeit der Landesregierung für deren Verhalten erkennbar wird.

4. Fehlendes öffentliches Interesse an einer „Rumpfuntersuchung“

Hinsichtlich des verfassungsrechtlich möglicherweise zulässigen Teils des Einsetzungsantrags, also der **Ziff. II. 28., 29., 30., 34. und 36.** bestehen Zweifel, ob diese Fragestellungen (noch) ein hinreichendes öffentliches Interesse für einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss begründen können. Hier wird beispielsweise anhand bisheriger parlamentarischer Beratungen in den Gremien des Hessischen Landtags und unter Einbeziehung weiterer parlamentarischer Kontrollinstrumente zu prüfen und zu bewerten sein, ob die im „Restteil“ angesprochenen Sachverhalte nicht etwa längst aufgeklärt, politisch aufgearbeitet oder offenkundig sind und daher das erforderliche öffentliche Interesse an der Untersuchung nicht mehr begründen können.¹²⁰ Nicht auszuschließen ist ferner unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit, dass dem verbleibenden Untersuchungsgegenstand kein hinreichendes öffentliches Interesse zukommt, um die Einsetzung eines mit Zwangsbefugnissen ausgestatteten Untersuchungsausschusses zu rechtfertigen.

¹¹⁹ S. dazu o. B. III. 3.

¹²⁰ S. dazu o. B. VII. 1.

Zu Frage 2: Sofern verfassungsrechtliche Bedenken bestehen, wird um Prüfung der weiteren Möglichkeiten bzw. Vorgehensweisen gebeten (beispielsweise ganz oder teilweise Ablehnung des Antrags durch die Mehrheit, Änderung des Einsetzungsantrages mit bzw. gegen den Willen der Antragsteller oder ein Maßgabebeschluss nach § 2 Absatz 3 Satz 1 HUAG). Sofern ein solcher Maßgabebeschluss in Betracht kommt, stellt sich die Frage, wie dieser zu formulieren wäre.

Aus der vorstehenden rechtlichen Prüfung ergibt sich, dass gegen eine Vielzahl der im Einsetzungsantrag formulierten Untersuchungsgegenstände verfassungsrechtliche Bedenken bestehen. Dies wirft die Frage auf, ob seitens der parlamentarischen Mehrheit Nachbesserungsmaßnahmen ergriffen werden müssen, um der prinzipiellen Einsetzungspflicht nach Art. 92 Abs. 1 Satz 1 LV nachkommen zu können (I.) oder zumindest nach Maßgabe von § 2 Abs. 3 Satz 1 HUAG eine Teileinsetzung des beantragten Untersuchungsausschusses geboten ist (II.).

I. Nachbesserungspflicht der parlamentarischen Mehrheit?

Zugunsten des Antrags auf Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses greift keine Zulässigkeitsvermutung.¹²¹ Vielmehr muss das Parlament zwingend aufgrund seiner Bindung an die Verfassung, vor der Einsetzung eine konkrete Prüfung des Antrags vornehmen. Denn die Mehrheit ist nicht verpflichtet, einen möglicherweise verfassungswidrigen Einsetzungsbeschluss zu treffen.¹²² Daher ist, wie hier geschehen, die Verweisung des Antrags an einen Ausschuss zur verfassungsrechtlichen Prüfung zulässig.¹²³ Dem steht daher auch nicht entgegen, dass § 2 Abs. 1 HUAG die unverzügliche Einsetzung verlangt und damit ein Beschleunigungsgebot enthält. Der Begriff »unverzüglich« ist hier im üblichen Rechtssinne, als »ohne schuldhaftes Zögern« zu verstehen.¹²⁴ Eine nähere verfassungsrechtliche Prüfung des Einsetzungsantrags einschließlich der Verweisung in einen Ausschuss ist daher zulässig, wenn sie nicht zu unzumutbaren zeitlichen Verzögerungen führt oder die Minderheit mit der entsprechenden Überprüfung einverstanden ist.¹²⁵

¹²¹ *Brocker*, in: Epping/Hillgruber, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2020, Art. 44 Rn. 31.1; *Glauben*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK, Art. 44 Rn. 75 (März 2013); *Gärditz*, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, Kommentar, 2015, § 2 Rn. 8; *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 159; *Hilf*, in: Hilf/Kämpfer/Schwerdtfeger, PUAG, Kommentar, 2024, § 1 Rn. 19; a. A. *Unger*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Kommentar, 8. Aufl., 2024, Art. 44 Rn. 69; *Morlok*, in: Dreier, GG, Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl., 2018, Art. 44 Rn. 35.

¹²² BadWürttStGH, NVwZ-RR 2008, 4 (8 f.); *Brocker*, in: Epping/Hillgruber, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2020, Art. 44 Rn. 32; *Hilf*, in: Hilf/Kämpfer/Schwerdtfeger, PUAG, Kommentar, 2024, § 1 Rn. 18; *Wiefelspütz*, Das Untersuchungsausschussgesetz, 2003, S. 181; *Schröder*, Verh. d. 57. DJT (1988), S. E 104.

¹²³ BadWürttStGH, ESVGH 27, 1 (3); BayVerfGH, BayVBl. 1977, 597 (599); s. a. *Gärditz*, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, Kommentar, 2015, § 2 Rn. 6.

¹²⁴ *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl., 2020, Rn. 155; *Gärditz*, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, Kommentar, 2015, § 2 Rn. 5; *Brocker*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 31 Rn. 39; *Linke*, Entstehung und Fortbildung des Enquete- und Untersuchungsrechts in Deutschland, 2015, S. 1239; *Glauben*, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl., 2024, § 2 PUAG Rn. 2.

¹²⁵ *Glauben*, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl., 2024, Kap. 4 Rn. 13; s. a. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung,

Die vorbeschriebene Prüfungsbefugnis der Mehrheit macht allerdings nur dann Sinn, wenn sie auch berechtigt ist, einen ihrer Auffassung nach verfassungswidrigen Einsetzungsantrag abzulehnen.¹²⁶ Insoweit ist weder durch die verfassungsgesetzliche Regelung in Art. 92 Abs. 1 Satz 1 LV noch die einfachgesetzliche Bestimmung in § 1 Abs. 1 HUAG die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses »um jeden Preis« vorgegeben.¹²⁷ Daher bleibt die Grenze des Minderheitenrechts in jedem Fall die Verfassungsgemäßheit des Einsetzungsantrags.¹²⁸

Die Ablehnungsbefugnis besteht in diesen Fällen indes nicht nur bei der offensichtlichen Verfassungswidrigkeit des Einsetzungsantrags,¹²⁹ da die Offensichtlichkeit im Zweifel kein brauchbares Kriterium darstellt, zumal die verfassungsmäßige Bindung nach Art. 20 Abs. 3 GG nicht erst bei offensichtlicher Verfassungswidrigkeit greift. Vielmehr ist es das Risiko der Mehrheit, dass ihre ablehnende Haltung vom Hessischen Staatsgerichtshof als verfassungswidrig festgestellt wird.¹³⁰ Denn selbstredend steht der qualifizierten Einsetzungsminorität das Organstreitverfahren nach Art. 131 Abs. 1 LV i. V. m. § 15 Nr. 4, § 42 StGHG vor dem Staatsgerichtshof des Landes Hessen offen.¹³¹

Allerdings ist die parlamentarische Mehrheit nicht verpflichtet, einen unzulässigen Einsetzungsantrag durch entsprechende Nachbesserung verfassungsrechtlich zulässig zu machen.¹³² Insbesondere darf sie die Minorität gegen deren Willen nicht zu einem – aus ihrer Sicht – im Ganzen¹³³ erfassungsrechtlich unbedenklichen Einsetzungsantrag zwingen. § 2 Abs. 2 Satz 1 HUAG trägt insoweit der Themenherrschaft der Antragstellenden Rechnung und hindert nur redaktionelle Korrekturen nicht.¹³⁴ Darüber hinaus hat der Landesgesetzgeber in § 2 Abs. 2 Satz 2 HUAG die auch die

Immunität und Geschäftsordnung, BT-Drucks. 14/5790 zu § 2 PUAG S. 14; *Gärditz*, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, Kommentar, 2015, § 2 Rn. 6.

¹²⁶ *Brockner*, in: Epping/Hillgruber, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2020, Art. 44 Rn. 32; *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Kommentar, 15. Aufl., 2022, Art. 44 Rn. 15; *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 163.

¹²⁷ BadWürttStGH, NVwZ-RR 2008, 4 (8 f.); *Wiefelspütz*, Das Untersuchungsausschussgesetz, 2003, S. 180; *Groh*, in: v. Münch/Kunig, GG, Kommentar, 7. Aufl., 2021, Art. 44 Rdnr. 12.

¹²⁸ *Wiefelspütz*, Das Untersuchungsausschussgesetz, 2003, S. 181; *Linke*, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, Kommentar, 2015, Vorbem. F Rn. 11.

¹²⁹ So aber *Scholz*, AöR 105 (1980), 564 (565); *Schleich*, Das parlamentarische Untersuchungsrecht des Bundestages, 1985, S. 82; wie hier: *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl., 2020, Rn. 165.

¹³⁰ *Glauben*, in: Glauben/Brockner, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl., 2024, Kap. 6 Rn. 20.

¹³¹ *Glauben*, in: Glauben/Brockner, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl., 2024, Kap. 8 Rn. 1 ff.

¹³² BadWürttStGH, NVwZ-RR 2008, 4 (8); BadWürttStGH, ESVGH 27, 1 (8); *Brockner*, in: Epping/Hillgruber, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2020, Art. 44 Rn. 32; *Gärditz*, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, Kommentar, 2015, § 2 Rn. 10; *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl., 2020, Rn. 163.

¹³³ Zur Frage der Teileinsetzung nach § 2 Abs. 3 Satz 1 HUAG s. nachfolgend II.

¹³⁴ S.a. für den Deutschen Bundestag Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, BT-Drucks. 14/5790 zu § 2 PUAG S. 14.

vom Bundesverfassungsgericht¹³⁵ anerkannte Möglichkeit normiert, Zusatzfragen aufzunehmen, die denselben Untersuchungsgegenstand betreffen und dessen Kern unverändert lassen.¹³⁶ Voraussetzung ist allerdings, dass die Ergänzungen nötig sind, um ein umfassenderes und wirklichkeitsgetreueres Bild des angeblichen Missstands zu vermitteln.¹³⁷ Insbesondere darf die Mehrheit nicht zum »Gegenangriff« übergehen.¹³⁸

Die Bestimmung hat indes nicht nur, nicht einmal in erster Linie, wie § 2 Abs. 3 Satz 1 HUAG nahelegt, den Fall des möglicherweise verfassungswidrigen Einsetzungsantrags im Blick, sondern möchte die Minderheit vor einer gegenständlichen Verwässerung ihrer Untersuchungen schützen. Denn die Versuchung der Mehrheit, durch Ergänzungen des Untersuchungsthemas, ohne dass dessen Kern und Richtung verändert wird, beispielsweise zeitliche Verzögerungen im Untersuchungsablauf zu erreichen, dürfte in vielen Fällen gegeben sein. Insoweit enthält § 2 Abs. 2 Satz 2 HUAG ein Bepackungsverbot.¹³⁹ Ohne ausdrückliche Zustimmung der Antragstellenden – soweit es sich um die qualifizierte Einsetzungsminderheit handelt¹⁴⁰ – dürfte es daher angesichts der strengen Voraussetzungen in § 2 Abs. 2 Satz 2 HUAG in der parlamentarischen Praxis regelmäßig bei dem durch den Einsetzungsantrag umschriebenen Untersuchungsgegenstand bleiben.

II. Pflicht zur Teileinsetzung eines Untersuchungsausschusses?

Eine andersgelagerte Ausnahme vom Zustimmungserfordernis der Antragstellenden regelt § 2 Abs. 3 Satz 1 HUAG. Danach hat der Landtag einen Untersuchungsausschuss mit einem begrenzten Untersuchungsauftrag einzusetzen, wenn er einen Einsetzungsantrag lediglich teilweise für verfassungswidrig hält. Die Einsetzung ist dann auf die Teile des Untersuchungsgegenstandes zu begrenzen, die der Landtag nicht für verfassungswidrig hält.

Eine vergleichbare Regelung findet sich auch in § 2 Abs. 3 PUAG (Bund). Die Pflicht zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses mit einem eingeschränkten Untersuchungsauftrag wird zu Recht als kritisch beurteilt.¹⁴¹ Denn dies stellt einen erhebli-

¹³⁵ BVerfGE 49, 70 (88).

¹³⁶ Gärditz, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, Kommentar, § 2 Rn. 20; krit., dass diese gesetzliche Vorgabe in der Praxis missachtet wird, Linke, Entstehung und Fortbildung des Enquete- und Untersuchungsrechts in Deutschland, 2015, S. 1266 ff.

¹³⁷ S.a. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, BT-Drucks. 14/5790 zu § 2 PUAG S. 1; a. A. Gärditz, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, Kommentar, § 2 Rn.20.

¹³⁸ So ausdr. HessStGH, Urt. v. 13.04.2011 – P.St. 2290 – JurionRS 2011, 43143; BeckRS 2011, 49948, S. 16; Brocker, in: Epping/Hillgruber, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2020, Art. 44 Rn. 33.

¹³⁹ Brocker, in: Epping/Hillgruber, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2020, Art. 44 Rn. 33; Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Kommentar, 15. Aufl., 2022, Art. 44 Rn. 15; Hilf, in: Hilf/Kämpfer/Schwerdtfeger, PUAG, Kommentar, 2024, § 2 Rn. 5; Gärditz, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, Kommentar, 2015, § 2 Rn. 19; Mager, Der Staat 41 (2002), 597 (603 f.); Pofalla, DÖV 2004, 335 (339).

¹⁴⁰ Glauben, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl., 2024, Kap. 6 Rn. 20a.

¹⁴¹ S. a. BadWürttStGH, NVwZ-RR 2008, 4(8 f.); NRWVerfGH, NVwZ 2002, 75 ff.; Brocker, in: Epping/Hillgruber, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2020, Art. 44 Rn. 32; Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl., 2020, Rn. 163;

chen Eingriff in die Rechte der qualifizierten Einsetzungsminderheit dar. Die Mehrheit könnte versucht sein, alle ihr bzw. der Regierung unliebsamen Untersuchungsteile als verfassungswidrig zu bezeichnen und die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses „light“ durchzusetzen.¹⁴²

Gegen die Teileinsetzung dürften allenfalls dann keine Bedenken bestehen, wenn die Antragsteller einen abtrennbaren, verfassungsrechtlich unbedenklichen Teil des Untersuchungsgegenstandes zur Abstimmung stellen.¹⁴³ Denn dann erfolgt die Teileinsetzung letztlich mit ihrer Zustimmung. Zudem würde andernfalls die parlamentarische Mehrheit zumindest indirekt doch in die Pflicht genommen, der qualifizierten Einsetzungsminderheit einen verfassungsrechtlich zulässigen Einsetzungsantrag zu formulieren, obwohl sie zur Nachbesserung und damit Umformulierung des Einsetzungsantrags nicht verpflichtet.¹⁴⁴ Daher dürfte die Regelung in § 2 Abs. 3 Satz 1 HUAG verfassungskonform so zu verstehen sein, dass die qualifizierte Einsetzungsminderheit (zunächst) einen reduzierten, den verfassungsrechtlichen Bedenken der parlamentarischen Mehrheit Rechnung tragenden (verfassungsgemäßen) Einsetzungsantrag stellt, den der Landtag sodann pflichtgemäß nach Art. 92 Abs. 1 Satz 1 LV zu beschließen hat. Dies führt auch nicht zu einer Rechtsverkürzung der qualifizierten Einsetzungsminderheit, da ihr Recht, den Staatsgerichtshof anzurufen, unberührt bleibt, wie § 2 Abs. 3 Satz 2 HUAG klarstellend¹⁴⁵ formuliert. Lehnt die qualifizierte Einsetzungsminderheit es ab, einen „abgespeckten“ Einsetzungsantrag zu stellen, so darf die Mehrheit den bereits gestellten umfassenderen Einsetzungsantrag ablehnen.

Eine (bundes-)verfassungsgerichtliche Entscheidung liegt zu dieser Frage – soweit ersichtlich – noch nicht vor. Der Deutsche Bundestag hat im Zusammenhang mit der seitens der CDU/CSU-Fraktion beantragten Einsetzung eines sog. cum-ex-Untersuchungsausschusses¹⁴⁶ von einer Teileinsetzung abgesehen, nachdem auch in der Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung seitens der Sachverständigen verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine Teil-

Glauben, in: *Glauben/Brocker*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl., 2024, § 2 PUAG Rn. 7.

¹⁴² *Unger*, in: *Huber/Voßkuhle*, GG, Kommentar, 8. Aufl., 2024, Art. 44 Rn. 71; v. *Achenbach*, DÖV 2024, 169 (178); a. A. *Hilf*, in: *Hilf/Kämpfer/Schwerdtfeger*, PUAG, Kommentar, 2024, § 2 Rn. 16; *Gärditz*, in: *Waldhoff/Gärditz*, PUAG, Kommentar, 2015, § 2 Rn. 26.

¹⁴³ *BadWürttStGH*, NVwZ-RR 2008, 4 (8 f.); *Brocker*, in: *Epping/Hillgruber*, GG, Kommentar, 3. Aufl. 2020, Art. 44 Rn. 32; *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl., 2020, Rn. 163; a. A. *Gärditz*, in: *Waldhoff/Gärditz*, PUAG, Kommentar, 2015, § 2 Rn. 26; *Austermann/Waldhoff*, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 562; zurückh. auch *Groh*, in: v. *Münch/Kunig*, GG, 7. Aufl., 2021, Art. 44 Rn. 13; *Hilf*, in: *Hilf/Kämpfer/Schwerdtfeger*, PUAG, Kommentar, 2024, § 2 Rn. 17.

¹⁴⁴ S. dazu o. I.

¹⁴⁵ So zur bundesgesetzlichen Regelung, *Glauben*, in: *Glauben/Brocker*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl., 2024, § 2 PUAG Rn. 10; *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl., 2020, Rn. 178 ff.; *Unger*, in: *Huber/Voßkuhle*, GG, Kommentar, 8. Aufl., 2024, Art. 44 Rn. 72.

¹⁴⁶ BT-Drs. 20/6420 in geänderter Fassung gem. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (BT-Drs. 20/7572).

leinsetzung geäußert worden waren.¹⁴⁷ Die parlamentarische Mehrheit hatte an dem Einsetzungsantrag verfassungsrechtliche Bedenken geäußert.¹⁴⁸

Sofern die hier vertretende Auffassung einer verfassungskonformen Auslegung des § 2 Abs. 3 Satz 1 HUAG nicht geteilt wird, kommt selbstredend eine Teileinsetzung nach Maßgabe des § 2 Abs. 3 Satz 1 HUAG nur hinsichtlich der verfassungsrechtlich unbedenklichen Ziffern in Frage. Ob ein solcher Untersuchungsauftrag politisch (noch) Sinn macht, hat die Parlamentsmehrheit nicht zu bewerten. Eine Ausnahme dürfte allenfalls dann gelten, wenn offensichtlich ist, dass der Untersuchungsauftrag keinen aus dem parlamentarischen Kontrollrecht legitimierten Inhalt mehr hat oder, wie dargelegt, ein öffentliches Interesse im Hinblick auf den verbleibenden Untersuchungsgegenstand zu verneinen ist. Konkret betroffen wären **Ziff. II. 28., 29., 30., 34. und 36.** Wie dargelegt, könnten sich jedoch auch hier Bedenken wegen der in Ziff. II. Satz 1 gewählten pauschalen Bezugnahme auf Punkt A. I. des Einsetzungsantrags ergeben.

Sofern die vorstehenden Bedenken nicht geteilt werden, wäre eine Teileinsetzung des Untersuchungsausschusses allenfalls mit den in **Ziff. II. 28., 29., 30., 34. und 36.** aufgeführten Untersuchungsgegenständen verfassungsrechtlich zulässig.

¹⁴⁷ Vgl. Protokoll der 21. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages am 22. Juni 2023, Protokoll-Nr. 21/20-G, S. 18 ff.

¹⁴⁸ S. dazu auch *Glauben*, <https://lnkd.in/emnRuPiQ> sowie DVBl. 2023, 1443 (1444 ff.).

Frage 3: Welche Vorgaben machen die Verfassung des Landes Hessen und das HUAG für die Größe und die Zusammensetzung des beantragten Untersuchungsausschusses und kann die beantragte Größe durch die Mehrheit des Landtages (im Sinne der Spiegelbildlichkeit) verändert werden?

I. (Verfassungs-)Rechtliche Vorgaben

1. Fraktionen

Art. 92 LV enthält keine Aussage zur Mindestanzahl der Ausschussmitglieder und legt auch keine Höchstanzahl fest. Das Grundmandat für jede Fraktion wird dagegen in § 4 Abs. 1 Satz 3 HUAG einfachgesetzlich festgeschrieben. Eine Regelung zur Mindest- oder Höchstanzahl von Ausschussmitgliedern fehlt indes auch hier. Vielmehr stellt das Gesetz diese Entscheidung in § 4 Abs. 1 Satz 1 HUAG in das Organisationsermessen des Landtags¹⁴⁹ und schränkt in § 4 Abs. 1 Satz 2 HUAG (klarstellend) dieses Ermessen „nur“ insoweit ein, dass die Bemessung der Zahl der Ausschussmitglieder einerseits die Mehrheitsverhältnisse widerspiegeln muss und andererseits die Aufgabenstellung sowie die Arbeitsfähigkeit des Untersuchungsausschusses zu berücksichtigen hat.¹⁵⁰

Zu den sich aus dem Demokratieprinzip ergebenden Anforderungen zählt, dass ein Untersuchungsausschuss spiegelbildlich den Mehrheitsverhältnisse im Parlament entsprechen muss.¹⁵¹ Um dies sicherzustellen, ist notfalls auch ein Wechsel im Zählsystem zulässig.¹⁵² Allerdings besteht kein Anspruch einer Fraktion auf die Anwendung des für sie „bestmöglichen Zählverfahrens“.¹⁵³ Abgesehen von den praktischen Schwierigkeiten und der Optimierung auf Kosten anderer Fraktionen, unterliegt der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit schon per se keinem Optimierungsgebot. Dies gilt trotz des Minderheitenschutzes, der das Untersuchungsverfahren in Teilen prägt, auch für Untersuchungsausschüsse.¹⁵⁴ Daher obliegt es auch nicht der verfassungsgerichtlichen Überprüfung, ob die bestmögliche Lösung gefunden wurde. Vielmehr beschränkt sich diese darauf, ob die Entscheidung über die Zusammensetzung des

¹⁴⁹ S. a. MVLVerfG, Urt. v. 23. 2. 2023 – LVerfG 3/22, 4/22, BeckRs 2023, 8148 Rn. 40.

¹⁵⁰ Vgl. *Hilf*, in: *Hilf/Kämpfer/Schwerdtfeger*, PUAG, Kommentar, 2024, § 4 Rn. 2 f.

¹⁵¹ BVerfGE 112, 118 (138, 146); 84, 304 (323 f.); 80, 188 (222); MVLVerfG, Urt. v. 23. 2. 2023 – LVerfG 3/22, 4/22, BeckRS 2023, 8148 Rdnr. 40 f.; SächsVerfGH, SächsVBl. 1995, 227 (228); *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Kommentar, 15. Aufl., 2022, Art. 44 Rn. 18; *H.H. Klein/Schwarz*, in: Dürrig/Herzog/Scholz, GG, Kommentar, Art. 44 Rn. 95 (Nov. 2021); *Brockner*, in: Epping/Hillgruber, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2020, Art. 44 Rn. 35; *Groh*, in: v. Münch/Kunig, GG, Kommentar, 7. Aufl., 2021, Art. 44 Rn. 18; *Hilf*, in: *Hilf/Kämpfer/Schwerdtfeger*, PUAG, Kommentar, 2024, § 4 Rn. 2.

¹⁵² BVerfGE 96, 264 (283); RhPfVerfGH, NVwZ 2018, 546 (550 Rdnr. 39); *Wiefelspütz*, Das Untersuchungsausschussgesetz, 2003, S. 195; *Brockner*, in: Glauben/Brockner, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl., 2024, § 4 PUAG Rn. 12; bedenklich dagegen BayVerfGH, NVwZ-RR 2010, 209 (211 f.); s. zu den unterschiedlichen Berechnungsmethoden *Hermendorf*, ZParl 39 (2008) 30 ff.

¹⁵³ BVerfGE 140, 115 (354 f. Rn. 96); 96, 264 (283); MVLVerfG, Urt. v. 23. 2. 2023 – LVerfG 3/22, 4/22, BeckRS 2023, 8148 Rn. 44; RhPfVerfGH, NVwZ-RR 2018, 546 (550 Rn. 39).

¹⁵⁴ MVLVerfG, Urt. v. 23. 2. 2023 – LVerfG 3/22, 4/22, BeckRS 2023, 8148 Rn. 45.

Untersuchungsausschusses aus evident sachwidrigen Gründen getroffen wurde.¹⁵⁵ Darüber hinaus sind Beschränkungen des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit zulässig, soweit sie dem Schutz anderer Rechtsgüter von gleichem Verfassungsrang dienen.¹⁵⁶ Dabei kann insbesondere die Arbeitsfähigkeit des Ausschusses eine Rolle spielen, wie auch § 4 Abs. 1 Satz 2 HUAG normiert.¹⁵⁷

Ferner darf das Parlament in sachlich begründeten Fällen für Ausschüsse eine Mitgliederzahl vorsehen, die keine Berücksichtigung aller Fraktionen ermöglicht.¹⁵⁸ Ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf ein Grundmandat besteht insoweit nicht,¹⁵⁹ mag die Gewährung eines Grundmandats auch der Parlamentspraxis in Bund und Ländern entsprechen. Denn auch die Einräumung eines garantierten Mindestsitzes führt zu einer Verzerrung des spiegelbildlichen proportionalen Stärkeverhältnisses,¹⁶⁰ kann aber mit Blick auf den Repräsentativgrundsatz verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein.¹⁶¹

Die Mehrheitsverhältnisse im Plenum sind auch bei einer Änderung des Stärkeverhältnisses der Fraktionen im Plenum von Bedeutung und dann entsprechend bei der Sitzverteilung zu berücksichtigen.¹⁶² Zu beachten ist ferner, dass sich unter Berücksichtigung des Prinzips der Spiegelbildlichkeit und der Grundmandatsklausel in jeder Wahlperiode eine spezifische Mindestgröße ergeben kann, die nicht unterschritten werden darf.¹⁶³

2. Parlamentarische Gruppen

Zur rechtlichen Einordnung der parlamentarischen Gruppen bietet sich zunächst ein Blick in die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages an: Nach § 10 Abs. 4 GOBT kann der Zusammenschluss von Abgeordneten, ohne die Fraktionsmindeststärke zu erreichen, als Gruppen anerkannt werden. Daher stellt sich hier die Frage

¹⁵⁵ BVerfGE 130, 318 (349, 354); MVLVerfG, Urte. v. 23. 2. 2023 – LVerfG 3/22, 4/22, BeckRS 2023, 8148 Rn. 47; SaarlVerfGH, Beschl. v. 28. 7. 2023 – Lv 8/23, Entscheidungsumdruck S. 11 (n. v.); *Hilf*, in: *Hilf/Kämpfer/Schwerdtfeger*, PUAG, Kommentar, 2024, § 4 Rn. 3.

¹⁵⁶ BVerfGE 140, 115 (154 Rn. 100); BdbVerfG, Urte. v. 6. 9. 2023 – VfGBbg 78/21 Rn. 95, juris; MVLVerfG, Urte. v. 23. 2. 2023 – LVerfG 3/22, 4/22, BeckRS 2023, 8148 Rn. 44.

¹⁵⁷ *Hilf*, in: *Hilf/Kämpfer/Schwerdtfeger*, PUAG, Kommentar, 2024, § 4 Rn. 3.

¹⁵⁸ BVerfGE 96, 264 (281); *Wiefel/spütz*, Das Untersuchungsausschussgesetz, 2003, S. 195; *Georgii*, in: *Waldhoff/Gärditz*, Kommentar, 2015, § 4 Rn. 8.

¹⁵⁹ BVerfGE 84, 304 (332 f.); RhPfVerfGH, NVwZ 2018, 546 (550 Rn. 44).

¹⁶⁰ Daher könnte eine Erhöhung der Ausschusssitze den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit besser abbilden, so *Kuhn*, NVwZ 2018, 1116 (1119); s. a. MVLVerfG, Urte. v. 23. 2. 2023 – LVerfG 3/22, 4/22, BeckRS 2023, 8148 Rn. 41 sowie zur verzerrenden Wirkung, ebenda, Rn. 52.

¹⁶¹ RhPfVerfGH, NVwZ 2018, 546 (550 Rn. 40).

¹⁶² SächsVerfGH, LKV 2007, 171 (171 f.); *Brocker*, in: *Epping/Hillgruber*, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2020, Art. 44 Rn. 35; *Groh*, in: v. Münch/Kunig, GG, Kommentar, 7. Aufl., 2021, Art. 44 Rn. 18; *Georgii*, in: *Waldhoff/Gärditz*, PUAG, Kommentar, 2015, § 4 Rn. 18.

¹⁶³ *Georgii* in: *Waldhoff/Gärditz*, PUAG, Kommentar, 2015, § 4 Rn. 9; *Hilf*, in: *Hilf/Kämpfer/Schwerdtfeger*, PUAG, Kommentar, 2024, § 4 Rn. 1.

ihrer Berücksichtigung bei der Bildung eines Untersuchungsausschusses. Sie sind jedenfalls dann zu berücksichtigen, wenn auf sie wegen der Größe des Ausschusses ein Sitz entfiel. Ein Anspruch auf ein Grundmandat folgt daraus jedoch nicht.¹⁶⁴ Im Übrigen hat der Bund geregelt, dass sich die Berücksichtigung von Gruppen nach den allgemeinen Beschlüssen des Bundestages richtet.¹⁶⁵ So hatte der Bundestag zum Beispiel für die 12. Wahlperiode beschlossen, dass die anerkannten Gruppen durch jeweils ein Mitglied an der Arbeit von Untersuchungsausschüssen mitwirken sollten.¹⁶⁶ Dagegen sieht Hamburg¹⁶⁷ für Gruppen und Schleswig-Holstein¹⁶⁸ für die Antragstellenden ein Grundmandat ausdrücklich vor. Eine Fraktion oder Gruppe hat indes keinen verfassungsrechtlich verbürgten Anspruch darauf, dass die Mitgliederzahl in einem Untersuchungsausschuss so erhöht wird, dass sie vertreten ist.¹⁶⁹

Die Geschäftsordnung des Hessischen Landtags sieht eine Anerkennung als Gruppe nicht vor. Auch ist nicht ersichtlich, dass die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Kriterien einer zwingenden Anerkennung als Gruppe, weil auf einen Zusammenschluss von Abgeordneten gleicher Parteizugehörigkeit oder aufgrund eines Wahlbündnisses nach dem angewandten Proportionalverfahren ein Sitz oder gar mehrere Sitze entfielen,¹⁷⁰ im Hessischen Landtag von Bedeutung sind. Daher dürften sich die vorstehend beschriebenen rechtlichen Aspekte hier nicht stellen.

3. Fraktionslose Abgeordnete

Fraktionslose Abgeordnete haben keinen Anspruch auf Mitgliedschaft in einem Untersuchungsausschuss.¹⁷¹ Zwar können sie nach § 52 Abs. 2 Satz 2 GOHLT vom Ältestenrat einem Ausschuss als beratendes Mitglied zugewiesen werden. Wie § 52 Abs. 2 Satz 3 GOHLT jedoch deutlich macht, gilt dies nur für einen einzigen Ausschuss. Im Übrigen können sie nach § 89 Abs. 1 Satz 2 GOHLT ohne Rede- und Stimmrecht an den nichtöffentlichen Ausschusssitzungen teilnehmen. Dies dürfte bei Untersuchungsausschüssen auch für die nichtöffentlichen Sitzungen zur Beratung und Beschlussfassung nach § 10 Abs. 1 HUAG gelten. Soweit die Beweisaufnahme gemäß Art. 92 Abs. 1 Satz 2 LV, § 11 HUAG in einem Untersuchungsausschuss öffentlich erfolgt, können sie ohnehin als Zuhörer teilnehmen.

¹⁶⁴ BVerfGE 84, 304 (332); 96, 264 (280 f.); *H. H. Klein/Schwarz in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Kommentar, Art. 44 Rn. 97 (Nov. 2021); Groh, in: v. Münch/Kunig, GG, Kommentar, 7. Aufl., 2021, Art. 44 Rn. 18; krit. Morlok, in: Dreier, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2018, Art. 44 Rn. 38.*

¹⁶⁵ § 4 S. 4 PUAG.

¹⁶⁶ S. BT-Drucks. 12/149 und 12/150.

¹⁶⁷ § 5 Abs. 2 S. 2 UAG Hbg.

¹⁶⁸ § 4 Abs. 1 S. 1 UAG SchlH.

¹⁶⁹ BVerfGE 96, 264 (281); *Hilf, in: Hilf/Kämpfer/Schwerdtfeger, PUAG, Kommentar, 2024, § 4 Rn. 5.*

¹⁷⁰ BVerfGE 84, 304 (324).

¹⁷¹ *Hilf, in: Hilf/Kämpfer/Schwerdtfeger, PUAG, Kommentar, 2024, § 4 Rn. 6.*

4. Qualifizierte Einsetzungsminderheit

Schließlich ist es aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten, dass die Antragstellenden in einem Untersuchungsausschuss vertreten sein müssen, wenn sie die qualifizierte Einsetzungsminderheit darstellen. Das Minderheitenrecht beschränkt sich nicht nur auf die Einsetzung des Untersuchungsausschusses. Denn andernfalls wäre jede Einflussnahme auf das Verfahren selbst ausgeschlossen.

Wenn auch der qualifizierten Einsetzungsminderheit im Verfahren eines Untersuchungsausschusses keine „maßgebliche Gestaltungsmacht“ zuzuerkennen ist,¹⁷² so greift doch eine grundsätzliche Fortwirkung des Einsetzungsrechts. Der Mitgestaltungsanspruch der qualifizierten Minderheit ist dem Gestaltungsanspruch der Mehrheit „grundsätzlich vom Gewicht her gleich zu erachten“.¹⁷³ Denn andernfalls liefe der Minderheitenschutz de facto leer, weil beispielsweise die Mehrheit die Initiativen und Anträge der Minderheit allesamt ablehnen könnte.¹⁷⁴ Sofern die qualifizierte Einsetzungsminderheit im Ausschuss personell nicht vertreten ist, besteht noch nicht einmal die Möglichkeit, Beweisanträge zu stellen und damit das Verfahren zu beeinflussen.

Die qualifizierte Minderheit – übrigens nicht nur diejenige, die den Untersuchungsausschuss beantragt hat, sondern jede – soll in die Lage versetzt werden, eine möglichst umfassende Aufklärung des zu untersuchenden Sachverhalts durchsetzen zu können.¹⁷⁵ Insoweit besteht ein Gleichlauf zwischen den Voraussetzungen des Minderheitenrechts auf der Einsetzungs- und der Durchführungsebene.¹⁷⁶ Die Zahl der Ausschussmitglieder ist mithin so zu wählen, dass sich eine qualifizierte Minderheit im Plenum auch im Untersuchungsausschuss widerspiegelt.¹⁷⁷ Dies kann indes zu Abweichungen vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit führen. Denn in besonders gelagerten Fällen sind Abweichungen zulässig, etwa wenn nur hierdurch dem in Art. 88 Satz 1 LV verankerten Mehrheitsprinzip Rechnung getragen werden kann, also dem Grundsatz, dass sich die die Regierung tragende parlamentarische Mehrheit bei Sachentscheidungen auch in verkleinerten Abbildungen des Landtags durchsetzen können muss.¹⁷⁸ Mit anderen Worten: Die Parlamentsmehrheit hat von Ver-

¹⁷² Brocker, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl., 2024, Kap. 27 Rn. 2; a.A. Morlok, in: Dreier, GG, Kommentar, 3. Aufl., 2015, Art. 44 Rn. 11.

¹⁷³ BVerfGE 105, 197 (223); Brocker, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl., 2024, Kap. 27 Rn. 5.

¹⁷⁴ BVerfGE 143, 101 (130 Rn. 38); 113, 113 (126 ff.); 105, 197 (221 ff.); HessStGH, NVwZ-RR 1999, 483 (484); Brocker, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl., 2024, Kap. 27 Rn. 3 m.w.N.; Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl., 2020, Rn. 54.

¹⁷⁵ BVerfGE 143, 101 (127 Rn. 87); BGH, DVBl. 2010, 1311 (1313); BayVerfGH, BayVBl. 2007, 171; Brocker, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl., 2024, Kap. 27 Rn. 3.

¹⁷⁶ BGH, NVwZ 2017, 651 (654); Brinktrine, JZ 2017, 685 (687); s. a. BVerfGE 143, 101 (129 f. Rn. 96); Brocker, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl., 2024, Kap. 27 Rn. 7.

¹⁷⁷ BVerfGE 105, 197 (224); Georgii, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, Kommentar, 2015, § 4 Rn. 6; Hilf, in: Hilf/Kämpfer/Schwerdtfeger, PUAG, Kommentar, 2024, § 4 Rn. 2..

¹⁷⁸ BVerfGE 140, 115 (154 Rn. 100); 130, 318 (355); 112, 118 (140).

fassungs wegen stets die Ausschussmehrheit zu stellen.¹⁷⁹ Um die Mehrheit der die Regierung tragenden Fraktionen im Ausschuss sicherzustellen, ist ihnen notfalls ein weiterer Sitz oder gar mehrere weitere Sitze zuzuteilen. Dadurch können sich die Proportionen im Vergleich zum Plenum verschieben.

Unerheblich ist es – allerdings praktisch schwieriger zu gestalten – wenn nicht eine Fraktion, die über das nötige Einsetzungsquorum verfügt, sondern beispielsweise einzelne Abgeordnete fraktionsübergreifend einen Einsetzungsantrag stellen oder – wie hier – eine Fraktion mit einem fraktionslosen Abgeordneten. Erreichen sie das Einsetzungsquorum, so ist, die Verfassungsgemäßheit des Einsetzungsantrags vorausgesetzt, der Untersuchungsausschuss nach Art. 92 Abs. 1 Satz 1 LV einzusetzen. Im Einsetzungsbeschluss ist dann dieser sich ad hoc bildenden qualifizierten Einsetzungsminderheit die entsprechende Sitzzahl zuzubilligen, die den beschriebenen Gleichlauf zwischen Plenum und Untersuchungsausschuss sicherstellt. Sofern eine Fraktion Mit Antragstellerin ist, muss sie sich die auf die qualifizierte Einsetzungsminderheit entfallenden Sitze anrechnen lassen.

Konkret führt der verfassungsrechtlich notwendige Gleichlauf zwischen der Einsetzungs- und der Durchführungsebene Im Hessischen Landtag dazu, dass der qualifizierten Einsetzungsminderheit in einem Untersuchungsausschuss ein Fünftel der Sitze zusteht. Die konkrete personelle Zusammensetzung, also die Benennung der einzelnen Abgeordneten nach § 5 Abs. 1 Satz 1 HUAG, ist dann Sache der Antragsteller. Sie müssen sich verständigen. Im Übrigen ist sicherzustellen, dass die beiden Fraktionen, die im Landtag die Mehrheit haben und die Landesregierung tragen, im Untersuchungsausschuss ebenfalls die Mehrheit haben.

Die Vertreter der qualifizierten Einsetzungsminderheit im Ausschuss können in Prozessstandschaft für das Parlament¹⁸⁰ dessen Untersuchungsrecht auch verfassungsgerichtlich durchsetzen. Voraussetzung dieser Repräsentation ist allerdings, dass zwischen den Ausschussmitgliedern und der qualifizierten Einsetzungsminderheit kein Dissens besteht.¹⁸¹ Kommt es zu einem solchen Dissens, was bei einer fraktionsübergreifenden Zusammensetzung der qualifizierten Einsetzungsminderheit eher eintreten kann, so besteht keine Verpflichtung des Untersuchungsausschusses, beispielsweise einem Beweisantrag der Mitglieder stattzugeben, auch wenn sie numerisch ein Fünftel der Ausschussmitglieder stellen. Denn andernfalls käme es zu einer verfassungswidrigen Loslösung von Art. 92 Abs. 1 Satz 1 LV, der konzeptionell in das Regelungsregime der Untersuchungsausschüsse hineinwirkt.¹⁸² Kommt es

¹⁷⁹ Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 199; *Glauben*, in: *Glauben/Brocker*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl., 2024, Kap. 7 Rn. 12; a. A. BayVerfGH, NVwZ-RR 2010, 209 (211 f.)

¹⁸⁰ BVerfGE 156, 270 (294 (Rn. 74)); 143, 101 (129 Rn. 96).

¹⁸¹ BVerfGE 143, 101 (129 f. Rn. 95 ff.; 124, 78 (107); 113,113 (121), *Lenz/Hansel*, BVerfGG, Kommentar, 3. Aufl., 2020, § 64 Rn. 26; *Benda/Klein*, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl., 2020, Rn. 1060; *Gärditz*, in: *Waldhoff/Gärditz*, PUAG, Kommentar, 2015, § 36 Rn. 12; *Glauben*, in: *Glauben/Brocker*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl., 2024, Kap. 28 Rn. 34.

¹⁸² So ausdrücklich BVerfGE 143, 101 (129 Rn. 96).

zum Streit, ob ein solcher Dissens tatsächlich besteht, so könnte dies letztlich nur in einem Organstreitverfahren vor dem Staatsgerichtshof geklärt werden.

II. Zusammensetzung des beantragten Untersuchungsausschusses

Die Anzahl der Ausschussmitglieder und die Sitzverteilung im Untersuchungsausschuss hat demnach folgende Aspekte zu berücksichtigen:

Die Verteilung der Ausschusssitze hat gemäß § 4 Abs. 1 Satz 4 HUAG i. V. m. § 9 Abs. 5 Satz 3 GOHLT nach dem Verfahren Sainte-Laguë/Schepers zu erfolgen. Allerdings steht jeder Fraktion nach § 4 Abs. 1 Satz 3 HUAG ein Grundmandat zu. Unbeschadet dessen hat die Verteilung der Sitze so zu erfolgen, dass sich zum einen die absolute Mehrheit der die Regierung tragenden Fraktionen von CDU und SPD im Parlament auch im Ausschuss widerspiegelt und zum anderen der beschriebene Gleichlauf auf der Einsetzungs- und Durchführungsebene gewährleistet ist.

Den vorstehenden Anforderungen trägt die im Antrag aufgeführte Zahl der Ausschussmitglieder (15) und die Verteilung der auf die einzelnen Fraktionen entfallenden Sitze Rechnung. Insbesondere entfällt mit 3 Abgeordneten auf die sich ad-hoc gebildete qualifizierte Einsetzungsminderheit ein Fünftel der Sitze. Letztlich ist es nicht allein die AfD-Fraktion, der drei Sitze zustehen, sondern der qualifizierte Einsetzungsminderheit. Ob dem mitantragstellenden fraktionslosen Abgeordneten einer der drei Sitze zugebilligt wird, ist, wie eben dargelegt, Sache der Antragsteller. Die beantragte Zusammensetzung des Untersuchungsausschusses begegnet daher keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Unbeschadet dessen kann die Größe des Untersuchungsausschusses von der Parlamentsmehrheit verändert werden.¹⁸³ Denn das Minderheitenrecht der qualifizierten Einsetzungsminderheit bezieht sich nicht auf die Größe des Untersuchungsausschusses.¹⁸⁴ Grenze des oben beschriebenen Organisationsermessens des Parlaments ist die Wahrung der Spiegelbildlichkeit bzw. die Sicherstellung der Parlamentsmehrheit auch im Untersuchungsausschuss, die Einhaltung des Grundmandats und der Gleichlauf zwischen Einsetzungs- und Durchführungsebene. Dies wäre beispielsweise auch bei einer Ausschussgröße von 13 Mitgliedern noch der Fall. Auf die CDU-Fraktion entfielen dann 5, auf die qualifizierte Einsetzungsminderheit/AfD-Fraktion wieder 3, auf die SPD 2, auf die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2 Ausschusssitze und auf die FDP-Fraktion 1 Ausschusssitz. Verfassungswidrig wäre dagegen beispielsweise 17 Ausschusssitze, weil auf die qualifizierte Minderheit nach dem vorgegebenen Zählsystem nur 3 Sitze und damit weniger als ein Fünftel der Ausschusssitze entfielen.

Mayen, 3. Juni 2024

gez. Dr. jur. Paul J. Glauben

¹⁸³ *Hilf*, in: *Hilf/Kämpfer/Schwerdtfeger*, PUAG, Kommentar, 2024, § 4 Rn. 1, 5.

¹⁸⁴ MVLVerfG, Urt. v. 23. 2. 2023 – LVerfG 3/22, 4/22, BeckRS 2023, 8148 Rn. 45.

Nur per E-Mail

Hessischer Landtag

Hauptausschuss

Schlossplatz 1-3

65183 Wiesbaden

Dr. Max Schwerdtfeger

T +49 (0) 40 3611183 0

E schwerdtfeger@even.de

Aktenzeichen

091/24

Hamburg, den 07.06.2024

Jes Meyer-Lohkamp

Partner | Rechtsanwalt
Fachanwalt für Strafrecht

Dr. Philip von der Meden

Partner | Rechtsanwalt
Fachanwalt für Strafrecht

Dr. Mayeul Hiéramente

Partner | Rechtsanwalt
Fachanwalt für Strafrecht

Dr. Max Schwerdtfeger

Partner | Rechtsanwalt

Dr. Christoph Henckel

Salary Partner | Rechtsanwalt

Peter-Jan Solka

Salary Partner | Rechtsanwalt

Ronja Pfefferl

Rechtsanwältin

Gutachten zu dem Beschluss HAA 21/2 – 15.05.2024

Sehr geehrter Herr Abgeordneter Bellino als Vorsitzender des Hauptausschusses,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

Sie haben mich gebeten, ein Gutachten zu folgenden Fragestellungen zu erstatten:

„1. Ist der Einsetzungsantrag, Drucks. 21/496, ganz oder teilweise und, wenn ja, in welchen Punkten und Formulierungen als verfassungswidrig einzustufen? Beispielhaft werden hier die Gesichtspunkte des Bundesstaatsprinzips, der Untersuchungskompetenz, des Antizipationsverbotes und das Bestimmtheitsgebot zu berücksichtigen sein.

2. Sofern verfassungsrechtliche Bedenken bestehen, wird um Prüfung der weiteren Möglichkeiten bzw. Vorgehensweisen gebeten (beispielsweise ganz oder teilweise Ablehnung des Antrags durch die Mehrheit, Änderung des Einsetzungsantrages mit bzw. gegen den Willen der Antragssteller oder ein Maßgabebeschluss nach § 2 Absatz 3 Satz 1 HUAG). Sofern ein solcher Maßgabebeschluss in Betracht kommt, stellt sich die Frage, wie dieser zu formulieren wäre.

3. Welche Vorgaben machen die Verfassung des Landes Hessen und das HUAG für die Größe und die Zusammensetzung des beantragten Untersuchungsausschusses, und kann die beantragte Größe durch die Mehrheit des Landtages (im Sinne der Spiegelbildlichkeit) verändert werden?“

Nachstehend erstatte ich mein Gutachten.

A. ZUSAMMENFASSUNG DES GESAMTGUTACHTENS

Zu Frage 1:

Der Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses vom 30. April 2024, Drs. 21/496 („Corona-UA“), ist **in überwiegenden Teilen verfassungswidrig**. Dem Hessischen Landtag ist es verboten, einen verfassungswidrigen Untersuchungsausschuss einzusetzen. **Die Einsetzung eines Corona-UA in der Fassung des vorliegenden Einsetzungsantrags ist deshalb ausgeschlossen.**

Sowohl der Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen als auch 36 der 43 Einzelfragen sowie eine weitere Unterfrage des Untersuchungsgegenstands im Besonderen sind verfassungswidrig.

Verstöße gegen die Ermittlungskompetenz (insb. das Bundesstaatsprinzip):

Der Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen sowie die Fragen 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 18, 20, 22, 23, 24, 27, 29, 30, 31, 32, 35, 37, 38a), 39, 41 und 42 des Untersuchungsgegenstands im Besonderen **überschreiten die Grenzen der Ermittlungskompetenz des Untersuchungsausschusses**, wie sie sich insbesondere aus dem **Bundesstaatsprinzip** ergeben (vgl. dazu **B.I.1.**), und sind deshalb verfassungswidrig.

Verstöße gegen das Bestimmtheitsgebot:

Der Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen sowie die Fragen 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 18, 19, 21, 22, 23, 25, 26, 29, 30, 35, 37, 38a), 40 und 41 des Untersuchungsgegenstands im Besonderen werden (zusätzlich) den Anforderungen nicht gerecht, die die Verfassung an die **gebotene Bestimmtheit des Untersuchungsgegenstands** stellt (vgl. dazu **B.I.2.**).

Verstoß gegen das Antizipationsverbot:

Die Frage 26 des Untersuchungsgegenstands im Besonderen verstößt gegen das sog. **Antizipationsverbot** (vgl. dazu **B.I.3.**) und ist deshalb verfassungswidrig.

Fehlendes öffentliches Interesse:

Hinsichtlich der Fragen 13, 14, 15, 41 und 43 des Untersuchungsgegenstands im Besonderen **fehlt es an einem öffentlichem Interesse an einer Aufklärung** durch den Untersuchungsausschuss (vgl. dazu **B.I.4.**). Das hat ebenfalls ihre Verfassungswidrigkeit zur Folge.

Verfassungskonforme Fragen:

Verfassungskonform sind lediglich die Fragen 16, 17, 28, 33, 34, 36 und 38b) des Untersuchungsgegenstands im Besonderen.

Zu Frage 2:

Die **verfassungswidrigen** und die – wenigen – **verfassungskonformen Teile** des Einsetzungsantrags **sind** derart voneinander **trennbar**, dass die verfassungskonformen Teile für sich Sinn ergeben. Deshalb ist der Einsetzungsantrag **nicht insgesamt verfassungswidrig**; der Hessische Landtag darf den Einsetzungsantrag deshalb **nicht insgesamt ablehnen** (vgl. dazu **C.III.2.**).

Stattdessen ist der Hessische Landtag nach § 2 Abs. 3 Satz 1 Hessisches Untersuchungsausschussgesetz („HUAG“) **verpflichtet, die Einsetzung des Untersuchungsausschusses insoweit zu beschließen, wie der Einsetzungsantrag verfassungskonform ist** (vgl. dazu **C.IV.**). Ein Vorschlag für einen entsprechenden „Maßgabebeschluss“ findet sich in der **Anlage** zu diesem Gutachten.

Der Landtag hat zudem die **Möglichkeit – aber keine Pflicht** – diejenigen Teile des Einsetzungsantrags, die wegen mangelnder Bestimmtheit verfassungswidrig sind, weiter **zu konkretisieren** (vgl. dazu **C.IV.2.b) i.V.m. C.II.3.**). Anregungen, wie dies erfolgen könnte, werden bereits im Rahmen der Prüfung von Frage 1 gegeben (vgl. dazu die Hinweise unter **B.II.**). Zudem kann der Landtag den Einsetzungsantrag **ändern, als dies notwendig ist, um ein objektiveres und wirklichkeitsgetreueres Bild bezüglich des Untersuchungsgegenstands zu vermitteln**, § 2 Abs. 2 HS 2 HUAG (vgl. dazu **C.IV.2.b) i.V.m. C.II.**). Beides ist jedoch nur soweit möglich, wie dadurch der Kern des Untersuchungsgegenstands unverändert bleibt.

Schließlich kann der Einsetzungsantrag mit Zustimmung der Antragssteller gem. § 2 Abs. 2 S. 1 HUAG unbeschränkt verfassungskonform gestaltet werden (vgl. dazu **C.I.**).

Zu Frage 3:

Die **beantragte Größe** des Corona-UA mit 15 Mitgliedern **kann** durch den Hessischen Landtag **abgeändert werden**, um dem **Spiegelbildlichkeitsprinzip** Geltung zu verschaffen (vgl. dazu **D.I.2.**).

Weder die Hessische Verfassung noch die GOHLT bzw. das HUAG setzen voraus, dass die Einsetzungsminderheit (bestehend aus der AfD-Fraktion und dem fraktionslosen Abgeordneten Herr) als qualifizierte Minderheit (ein Fünftel der Mitglieder) im Untersuchungsausschuss repräsentiert ist. Vielmehr ist in der Hessischen Verfassung, wie auch in anderen Landesverfassungen, angelegt, dass die **Einsetzungsminderheit nicht die qualifizierte Minderheit** in einem Untersuchungsausschuss **stellen muss** (vgl. dazu **D.II.3.**).

Soweit dadurch das wichtige Beweiserhebungsrecht der Einsetzungsminderheit tangiert ist, ist in Art. 92 Abs. 1 S. 2 der Hessischen Landesverfassung („HV“) extra für diesen Fall ein eigenes **Beweiserhebungsrecht der Antragssteller** (als Einsetzungsminderheit) vorgesehen, wobei die konkrete Umsetzung unter Geltung des HUAG ungeklärt ist (vgl. dazu **D.II.3.b) und c)**).

Zur Übersicht stelle ich meinen Ausführungen ein Inhaltsverzeichnis voran:

A. ZUSAMMENFASSUNG DES GESAMTGUTACHTENS	2
B. ZU FRAGE 1	7
I. Rechtlicher Maßstab einer verfassungsrechtlichen Prüfung des Einsetzungsantrags.....	7
1. Begrenzte Untersuchungskompetenz des Untersuchungsausschusses, insbesondere durch das Bundesstaatsprinzip.....	7
2. Das Bestimmtheitsgebot.....	9
a) Verfassungsrechtliche Herleitung	9
b) Begrenzung des Arbeitsprogramms des Untersuchungsausschusses als Anforderung des Bestimmtheitsgebots?.....	10
3. Das Antizipationsverbot.....	11
4. Erfordernis eines öffentlichen Interesses	11
a) Begriff des öffentlichen Interesses	12
b) Kein öffentliches Interesse bei offenkundigen Tatsachen	12
c) Tatsachengestützte Anhaltspunkte als Voraussetzung eines öffentlichen Interesses	12
II. Verfassungsrechtliche Prüfung des Einsetzungsantrags.....	13
1. Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen (A.I.)	14
a) Verfassungsrechtliche Prüfung	14
b) Hinweise zur einer möglichen Neufassung des Untersuchungsgegenstands.....	18
2. Untersuchungsgegenstand im Besonderen.....	18
a) Frage 1	19
b) Frage 2	19
c) Frage 3.....	20
d) Frage 4	20
e) Frage 5.....	22
f) Frage 6.....	22
g) Fragen 7 bis 10	23
h) Frage 11	24
i) Frage 12	25
j) Frage 13	25
k) Frage 14	26
l) Frage 15	27
m) Fragen 16 und 17	28
n) Frage 18.....	28
o) Frage 19.....	28
p) Frage 20.....	29

q) Frage 21.....	29
r) Fragen 22 und 23.....	31
s) Frage 24.....	31
t) Fragen 25 und 26.....	32
u) Frage 27.....	32
v) Frage 28.....	33
w) Fragen 29 und 30.....	33
x) Fragen 31 und 32.....	34
y) Fragen 33 und 34.....	34
z) Frage 35.....	34
aa) Frage 36.....	35
bb) Frage 37.....	35
cc) Frage 38.....	36
dd) Frage 39.....	36
ee) Frage 40.....	37
ff) Frage 41.....	37
gg) Frage 42.....	38
hh) Frage 43.....	39
C. ZU FRAGE 2.....	40
I. Änderungsantrag mit dem Willen der Antragssteller, § 2 Abs. 2 S. 1 HUAG.....	40
II. Änderung gegen den Willen der Antragssteller, § 2 Abs. 2 S. 1, 2 HUAG.....	41
1. Ergänzungsbefugnis, § 2 Abs. 2 HS 2 HUAG.....	42
2. Streichungsbefugnis?.....	42
3. Befugnis, verfassungswidrig unbestimmte Teile zu konkretisieren.....	42
a) Konkretisierungsbefugnis.....	43
b) Grenzen der Konkretisierungsbefugnis.....	44
III. Vollständige Ablehnung des Antrags.....	44
1. Verfassungswidrigkeit des Einsetzungsantrags insgesamt.....	44
2. Vollständige Ablehnung bei bloß teilweiser Verfassungswidrigkeit im Fall des „unteilbaren Sachzusammenhangs“.....	45
3. Vollständige Ablehnung bei bloß teilweiser Verfassungswidrigkeit im Fall der „wesentlichen Bedeutung“ des verfassungswidrigen Teils?.....	46
IV. Teilweise Ablehnung des Antrags bei teilweiser Einsetzung des Corona-UA, § 2 Abs. 3 S. 1 HUAG (sog. „Maßgabebeschluss“).....	46
1. Verfassungskonformität der „Maßgabebeschluss“-Lösung.....	47
2. Praktische Umsetzung ungeklärt.....	48

a) Streitstand in der Literatur, Stellungnahme und Lösung.....	48
b) Praktische Umsetzung des Maßgabebeschlusses auf Grundlage der vorzugswürdigen Auffassung von <i>Gärditz</i>	49
V. Zusammenfassung: Möglichkeiten und Vorgehensweisen des Hessischen Landtags mit Blick auf den Einsetzungsantrag eines Corona-UA.....	50
D. ZU FRAGE 3	51
I. Vorgaben der Hessischen Verfassung, der GOHLT und des HUAG zu Größe und Zusammensetzung eines Untersuchungsausschusses	51
1. Die Grundmandatsklausel.....	51
2. Das Spiegelbildlichkeitsprinzip sowie die Kriterien der Aufgabenstellung und Arbeitsfähigkeit des Untersuchungsausschusses.....	52
II. Zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Schutz der Einsetzungsminderheit – Auswirkungen auf die Größe und Zusammensetzung eines Untersuchungsausschusses	53
1. Minderheitenschutz und verfassungsrechtliche Vorgaben.....	54
2. Rechtsposition, die eine „Sperrminorität“ der Einsetzungsminderheit im Untersuchungsausschuss fordert.....	55
3. Stellungnahme und Ablehnung einer Sperrminorität der Einsetzungsminderheit im Untersuchungsausschuss	56
a) (Landes-)Rechtsvergleichende Bewertung.....	56
b) Verfassungsrechtlicher Schutz der Einsetzungsminderheit in der Hessischen Verfassung	57
c) Offene Fragen der Umsetzung und Reichweite des verfassungsrechtlichen Minderheitenschutzes im hessischen Untersuchungsausschussverfahren	58
III. Zusammenfassung bezüglich der Frage 3.....	58
ANLAGE: ENTWURF EINES MAßGABEBESCHLUSSES	60

B. ZU FRAGE 1

Den Hessischen Landtag trifft die Pflicht, einen Einsetzungsantrag auf seine Verfassungskonformität zu prüfen.¹ Ist der Einsetzungsantrag nämlich nicht verfassungskonform, ist er – ganz oder teilweise – abzulehnen. Dem Hessischen Landtag ist es schließlich verboten, einen verfassungswidrigen Untersuchungsausschuss einzusetzen (vgl. dazu eingehend **C.**).

Im Folgenden werden zunächst die verfassungsrechtlichen Maßstäbe dargestellt, an denen ein Einsetzungsantrag zu messen ist (dazu **I.**). Sodann werden der unter A.I. des Einsetzungsantrags dargestellte Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen (dazu **II.1.**) und die unter A.II. des Einsetzungsantrags aufgeführten einzelnen zu untersuchenden Fragen auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft (dazu **II.2.**). Zudem werden jeweils Hinweise zu einer verfassungskonformen Formulierung des Einsetzungsantrags gegeben, soweit diese erforderlich und möglich ist.

I. Rechtlicher Maßstab einer verfassungsrechtlichen Prüfung des Einsetzungsantrags

Verfassungsrechtliche Grenzen des Einsetzungsantrags ergeben sich teils unmittelbar aus Art. 92 HV, teils aus verfassungsrechtlichen Grundprinzipien wie dem Bundes- oder Rechtsstaatsprinzip sowie den Grundrechten.

Im Folgenden werden lediglich die Grenzen des Untersuchungsgegenstands, die sich aus der **verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung (1.)**, dem **Bestimmtheitsgebots (dazu 2.)** und dem **Antizipationsverbots (dazu 3.)** ergeben, sowie das **verfassungsrechtliche Erfordernis eines öffentlichen Interesses** an der Untersuchung (dazu **4.**) dargestellt. Soweit für einzelne Untersuchungsgegenstände unter A.II. des Einsetzungsantrags weitere verfassungsrechtliche Grenzen relevant sind, werden diese bei der dortigen Prüfung aufgegriffen.

1. Begrenzte Untersuchungskompetenz des Untersuchungsausschusses, insbesondere durch das Bundesstaatsprinzip

Die Kompetenz eines Untersuchungsausschusses, einen bestimmten Sachverhalt zu untersuchen, richtet sich nach herrschender Meinung nach der sog. Korollartheorie. Danach entspricht die Reichweite des Untersuchungsrechts eines Untersuchungsausschusses den Kompetenzgrenzen des Parlaments, das ihn eingesetzt hat.² Sachverhalte, für die das Parlament nicht zuständig ist, kann es auch nicht durch einen Untersuchungsausschuss untersuchen lassen.

Die entscheidende Kompetenz des Parlaments bei der hier vorliegenden sog. Missstands- bzw. Kontrollenquète ist dabei die Kontrolle der jeweiligen (Landes-)Regierung bzw. Exekutive. Das Parlament kann jedoch nur die eigene Exekutive zur Verantwortung ziehen, die wiederum nur

¹ Allgemein: Waldhoff/Gärditz/Gärditz, PUAG, 1. Aufl. 2015, § 2 Rn. 8; ; Glauben/Brocker/Glauben, Parlamentarische UA-HdB, 4. Aufl. 2024, Kap. 6 Rn. 17; BeckOK-GG/Brocker, 57. Ed. 15.01.2024, Art. 44 Rn. 28.

² NK-PUAG/Hilf, 1. Aufl. 2024, § 1 Rn. 21 mwN; vgl. auch HessLT, Drs. 20/2412, S. 11.

Verantwortung für das trägt, was in ihren Aufgabenbereich fällt. Für den zulässigen Untersuchungsgegenstand einer Misstandsenquête kommt es daher auf die Zuständigkeit der jeweiligen Bundes- bzw. Landesregierung an.³ Gegenstände, die in der ausschließlichen Kompetenz anderer Staaten oder Verfassungsorgane liegen, darf das Parlament nicht untersuchen.⁴ Das gilt ebenso für Sachverhalte, die in die Zuständigkeit etwa einer supranationalen Einrichtung wie der Europäischen Union fallen.⁵

Die Untersuchungskompetenz des Landtags zur Einrichtung eines Untersuchungsausschusses wird dabei insbesondere durch das Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) begrenzt. Landesparlamente dürfen Untersuchungsausschüsse nur im Rahmen ihres jeweiligen föderalen Aufgaben- bzw. Zuständigkeitsbereichs einsetzen. Die Untersuchung eines Landesuntersuchungsausschusses darf sich daher nicht auf die Handlungen oder Kenntnisse der Behörden eines anderen Bundeslandes erstrecken.⁶ Untersuchungen, die ausschließlich Vorgänge im Bereich des Bundes betreffen und keinen Landesbezug aufweisen, sind ebenfalls unzulässig.⁷ Als Beispiel: Der Hessische Landtag darf grundsätzlich das Handeln der hessischen Polizei untersuchen, aber weder das der Polizei anderer Bundesländer noch der Bundespolizei oder des Bundeskriminalamts.

Auch wenn die Landesregierung Vertreter in Organe oder Gremien einer Bundes-, zwischenstaatlichen oder supranationalen Einrichtung entsendet, wie etwa den Bundesrat, die Kultusministerkonferenz oder den EU-Ministerrat, führt dies nicht dazu, dass diese Einrichtung selbst nunmehr der Kontrolle des Landesuntersuchungsausschusses unterfällt.⁸ Der Kontrolle durch den Landtag und den Untersuchungsausschuss unterliegt lediglich das Handeln der Landesregierung in dieser Einrichtung,⁹ nicht aber das Handeln der Vertreter anderer teilnehmender Staaten/Bundesländer.

Weitere kompetenzrechtliche Grenzen der Untersuchungsbefugnis ergeben sich u.a. aus dem Prinzip der Gewaltenteilung und verfassungsrechtlichen Einrichtungsgarantien wie der Freiheit von Presse und Rundfunk (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) und der Forschung (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG).¹⁰

³ Dürig/Herzog/Klein/Schwarz, 103. EL Januar 2024, Art. 44 Rn. 145; Zinn/Stein/Schonebohm, Verfassung des Landes Hessen, 16. EL 1999, Art. 92 Erl. 2e); *Glauben*, DVBl 2023, 1443, 1445.

⁴ BVerwG, Beschl. v. 13.08.1999 - 2 VR 1/99, BVerwGE 109, 258, 266.

⁵ *Glauben/Brockner/Glauben*, Kap. 5 Rn. 89; NK-PUAG/Hilf, § 1 Rn. 53.

⁶ BVerwG, Beschl. v. 13.08.1999 - 2 VR 1/99, BVerwGE 109, 258, 266; BVerwG, Beschl. v. 2.9.2019 – 6 VR 2/19, NVwZ 2020, 151, 154; *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Kap. 4 Rn. 100; vgl. auch HessLT, Drs. 20/2412, S. 11.

⁷ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 13. 09.1993 - 2 BvR 1666/93 NVwZ 1994, 54.

⁸ *Glauben/Brockner/Glauben*, Kap. 5 Rn. 89; NK-PUAG/Hilf, § 1 Rn. 53; vgl. auch VerfG Bbg, Beschl. v. 20.01.2023 - VfGBbg 67/21, juris-Rn. 88 f.

⁹ Vgl. Waldhoff/Gärditz/Gärditz, Vorb. D Rn. 27; Dürig/Herzog/Klein/Schwarz, Art. 44 Rn. 152.

¹⁰ Vgl. im Einzelnen *Peters*, Kap. 4 Rn. 116; *Glauben/Brockner/Glauben*, Kap. 5. Rn. 100 ff.

2. Das Bestimmtheitsgebot

Das sog. Bestimmtheitsgebot besagt, dass der Untersuchungsgegenstand im Einsetzungsbeschluss als Untersuchungsauftrag klar beschrieben werden muss.¹¹ Bei Untersuchungsausschüssen auf Antrag der Minderheit wie hier gilt das auch bereits für den Einsetzungsantrag, da der Landtag grundsätzlich verpflichtet ist, den Antrag unverändert umzusetzen, solange er den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht.¹²

a) Verfassungsrechtliche Herleitung

Das Gebot, den Einsetzungsbeschluss hinreichend bestimmt zu fassen, ergibt sich bereits daraus, dass der Untersuchungsausschuss an den Untersuchungsauftrag gebunden ist (§ 3 Abs. 1 Satz 1 HUAG). Die Kompetenz, Untersuchungsausschüsse einzusetzen und deren Untersuchungsthema vorzugeben, liegt nach Art. 92 Abs. 1 Satz 1 HV beim Landtag. Der Untersuchungsausschuss darf sich sein Arbeitsprogramm nicht selbst geben.¹³

Daneben folgt das Bestimmtheitsgebot aus dem Rechtsstaatprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG). Der Untersuchungsauftrag ist nach § 14 Abs. 1 HUAG Grundlage für die Beweisaufnahme des Ausschusses einschließlich eventueller Zwangsmittel. Zeugen und andere Adressaten von Beweisbegehren des Ausschusses müssen aufgrund des Einsetzungsbeschlusses die Rechtslage erkennen und ihr eigenes Verhalten danach ausrichten können.¹⁴ Schließlich ist nur bei einem hinreichend bestimmten Einsetzungsbeschluss eine gerichtliche Kontrolle sinnvoll möglich.

Für den Einsetzungsbeschluss bzw. -antrag bedeutet das Bestimmtheitsgebot daher, dass dem Untersuchungsausschuss durch den Einsetzungsantrag ein möglichst genaues und deutlich umschriebenes Beweisprogramm vorzugeben ist, das zeitlich und personell begrenzt ist und aus dem mögliche Beweisthemen hinreichend deutlich abgeleitet werden können.¹⁵

Gleichzeitig dürften an den Grad der Bestimmtheit nicht zu hohe Anforderungen gestellt werden. Regelmäßig wird zum Zeitpunkt der Einsetzung noch eine sehr lückenhafte Tatsachenbasis vorliegen, um deren Ermittlung es gerade gehen soll. Es muss dem Parlament unbenommen bleiben, den Untersuchungsgegenstand weiter zu fassen, um „Licht ins Dunkel“ bringen zu können.¹⁶ Der Einsetzungsantrag muss aber in jedem Fall so konkret sei, dass dem Untersuchungsausschuss kein

¹¹ Vgl. auch HessLT, Drs. 20/2412, S. 11.

¹² StGH BW, Urt. v. 16.04.1977 - GR 2/76, NJW 1977, 1873 f.; Dürig/Scholz/Herzog/Klein/Schwarz, GG, 103. EL Januar 2024, Art. 44 Rn. 89; vgl. eingehend C.

¹³ BVerfG, Beschl. v. 16.12.2020 - 2 BvE 4/18; BVerfGE 124, 78, 118 f.; StGH BW, Urt. v. 16.04.1977 - GR 2/76, NJW 1977, 1872 f.; VerfGH Sachsen, Urt. v. 29. 08.2008 - Vf. 154-I-07, juris-Rn. 160 ff.; Dürig/Scholz/Herzog/Klein/Schwarz, Art. 44 Rn. 85 f.

¹⁴ BVerfG, Beschl. v. 16.12.2020 - 2 BvE 4/18; BVerfGE 124, 78, 118 f.; StGH BW, Urt. v. 13.08.1991 - GR 1/91, NVwZ-RR 1992, 593, 596; Dürig/Scholz/Herzog/Klein/Schwarz, Art. 44 Rn. 88; Glauben/Brocker/Glauben, Kap. 2 Rn. 9.

¹⁵ Peters, Kap. 4 Rn. 145; BeckOK-GG/Brocker, 57. Ed. 15.01.2024, Art. 44 Rn. 27.

¹⁶ StGH BW, Urt. v. 16.04.1977 - GR 2/76, NJW 1977, 1874; BayVerfGH, Entsch. v. 19.04.1994 - Vf. 71 - IVa/93, NVwZ 1995, 681, 685; Peters, Kap. 4 Rn. 145; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 16.12.2020 - 2 BvE 4/18; BVerfGE 124, 78.

Ermessensspielraum hinsichtlich der Grenzen seiner Untersuchung verbleibt.¹⁷ Die Verwendung unbestimmter oder wertungsoffener Begriffe ist deshalb nur insoweit zulässig, als diese auf andere Weise hinreichend abgegrenzt werden können.¹⁸

b) Begrenzung des Arbeitsprogramms des Untersuchungsausschusses als Anforderung des Bestimmtheitsgebots?

Teilweise wird vertreten, dass der durch den Landtag vorgegebene Rahmen des Einsetzungsbeschlusses bzw. -antrags zudem derart inhaltlich begrenzt sein muss, dass der Untersuchungsgegenstand vom Ausschuss mit vorhersehbarem Aufwand in begrenzter Zeit, insbesondere bis zum Ablauf der Wahlperiode, abgehandelt werden kann.¹⁹

Das hätte jedoch zur Folge, dass die Untersuchungsrechte der parlamentarischen Minderheit mit zunehmender Dauer der Wahlperiode immer weiter eingeschränkt würden. Es besteht deshalb keine verfassungsrechtliche Pflicht, den Untersuchungsauftrag bis zum Ende der Wahlperiode abzuarbeiten. Wie, insbesondere durch welche Beweiserhebungen und mit welchem Pensum, der Untersuchungsausschuss das durch den Untersuchungsauftrag vorgegebene Arbeitsprogramm abarbeitet und ob er etwa vor Ende der Legislaturperiode lediglich einen Zwischenbericht veröffentlicht, entscheidet grundsätzlich der Ausschuss selbst.²⁰

Es ist zudem zu unterscheiden zwischen dem Untersuchungsgegenstand auf der einen und den dazu verfügbaren bzw. zu ermittelnden Informationen auf der anderen Seite. Aus dem Bestimmtheitsgebot folgt lediglich, dass der Untersuchungsauftrag selbst nicht derart uferlos sein darf, dass es am Ende doch beim Untersuchungsausschuss läge, den Gegenstand seiner Untersuchung zu bestimmen.²¹ Regelmäßig wird das eine zeitliche, sachliche und personelle Konturierung des Untersuchungsauftrags erfordern. Daraus wird in vielen Fällen zwar auch eine Begrenzung des Arbeitsaufwands folgen. Dabei handelt es sich jedoch lediglich um einen Reflex, nicht um eine eigenständige Ausprägung des Bestimmtheitsgebots. Weder dem Primat des Parlaments über den Untersuchungsgegenstand noch dem Rechtsstaatsprinzip kann entnommen werden, dass die vom Untersuchungsausschuss zu erhebenden Informationen begrenzt werden müssten. Auch ein klar begrenzter und deshalb hinreichend bestimmter Untersuchungsgegenstand kann derart komplex sein, dass seine Aufarbeitung nicht in begrenzter Zeit erfolgen kann.

¹⁷ VerfGH Sachsen, Urt. v. 29. 08.2008 - Vf. 154-I-07, juris-Rn. 168; BK/*Glauben*, GG, 160. EL März 2013, Art. 44 Rn. 79.

¹⁸ VerfGH Sachsen, Urt. v. 29. 08.2008 - Vf. 154-I-07, juris-Rn. 169; vgl. auch StGH BW, Urt. v. 16.04.1977 - GR 2/76, NJW 1977, 1873 ff.

¹⁹ So VerfGH Sachsen, Urt. v. 29. 08.2008 - Vf. 154-I-07, juris-Rn. 181; StGH Nds, Urt. v. 18.11.2016 - StGH 1/16, juris-Rn. 79; BayVerfGH, Entsch. v. 19.04.1994 - Vf. 71 - IVa/93, NVwZ 1995, 685; BeckOK-GG/*Brocker*, 57. Ed. 15.01.2024, Art. 44 Rn. 27.

²⁰ Vgl. BayVerfGH, Entsch. v. 19.04.1994 - Vf. 71 - IVa/93, NVwZ 1995, 685; StGH BW, Urt. v. 13.08.1991 - GR 1/91, NVwZ-RR 1992, 593, 597; *Peters*, Kap. 4 Rn. 140; *Steinberger*, Gutachten für den Deutschen Bundestag, 1988, BT-Drucks. 11/7800, S. 1201 f.

²¹ StGH BW, Urt. v. 16.04.1977 - GR 2/76, NJW 1977, 1875; vgl. auch HessStGH, Urt. v. 13. April 2011 - P.St. 2290, juris-Rn. 101.

3. Das Antizipationsverbot

Aus dem Sinn und Zweck des Untersuchungsausschusses als ein Mittel der Sachverhaltsaufklärung folgt ein grundsätzliches Verbot, durch den Einsetzungsantrag das Untersuchungsergebnis bereits vorwegzunehmen. Es widerspricht nämlich der Funktion des Untersuchungsausschusses, einen Sachverhalt zu ermitteln und im Anschluss daran zu bewerten, wenn der Einsetzungsbeschluss die Untersuchung von vornherein auf ein bestimmtes Ergebnis festlegt. Die Grenze unzulässiger Antizipation ist dort erreicht, wo die konkrete Fassung des Einsetzungsbeschlusses die Untersuchungen von vornherein auf ein bestimmtes Ergebnis festlegt oder eine Beschränkung der Tätigkeit auf Ausschnitte der in Frage stehenden Lebenssachverhalte zu einer verzerrten Wahrnehmung der Tatsachen führen muss.²² Gegen das Antizipationsverbot verstößt also etwa der Untersuchungsauftrag, wieso der Minister nicht gegen Straftaten eines Staatssekretärs eingeschritten ist, wenn diese Straftaten noch gar nicht bewiesen wurden und dies auch nicht Teil des Untersuchungsausschusses sein soll. Gleiches gilt für den Untersuchungsauftrag, ob ein bestimmtes Handeln der Verwaltung lediglich rechtswidrig oder auch verfassungswidrig war, weil dadurch die dritte Möglichkeit der Rechtmäßigkeit bereits von vornherein ausgeschlossen wird.

Das Antizipationsverbot ergibt sich nicht unmittelbar aus Art. 92 HV und findet auch sonst keine Stütze im Text der Verfassung. Seine Rechtfertigung findet es zwar darin, dass anderenfalls der Untersuchungsausschuss seine ureigenste Funktion nicht wahrnehmen könnte. Auch mit Blick auf das verfassungsrechtliche Recht der Einsetzungsminderheit, über das Thema des Untersuchungsausschusses grundsätzlich frei zu entscheiden,²³ sollte ein Verfassungsverstoß wegen einer Antizipation der Untersuchung jedoch nur dann angenommen werden, wenn die Aufklärungsfunktion des Ausschusses tatsächlich umfassend beschränkt wird. Dazu muss die Formulierung des Untersuchungsgegenstands in jeder denkbaren Auslegung eine umfassende und objektive Aufklärung bereits von vornherein unmöglich machen. Lediglich tendenziös formulierte Untersuchungsaufträge oder Suggestivfragen verstoßen hingegen noch nicht gegen das Antizipationsverbot.

4. Erfordernis eines öffentlichen Interesses

Voraussetzung eines jeden Untersuchungsauftrags eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses ist schließlich ein öffentliches Interesse von hinreichendem Gewicht daran, den Sachverhalt durch das Parlament behandeln zu lassen.²⁴ Es steht nicht im freien politischen Ermessen des Landtags, ob er einen Untersuchungsausschuss einsetzt. Das gilt auch, obwohl das

²² VerfGH Sachsen, Urt. v. 29. 08.2008 - Vf. 154-I-07, juris-Rn. 186; BK/*Glauben*, Art. 44 Rn. 79; vgl. auch BVerfGE 49, 70, 87 f.; BeckOK-GG/*Brocker*, Art. 44 Rn. 33.

²³ BVerfG, Beschl. v. 02.08.1978 - 2 BvK 1/77, BVerfGE 49, 70, 86 f.; Dürig/*Herzog/Scholz/Klein/Schwarz*, Art. 44 Rn. 80.

²⁴ BT-Drs. 14/5790, S. 14; BVerfG, Beschl. v. 01.10.1987 - 2 BvR 1178/86, BVerfGE 77, 1, 44; HessStGH, Beschl. v. 09.02.1972 – P.St.665, ESVGH 22, 136, 139; Waldhoff/*Gärditz/Gärditz*, § 2 Rn. 7; BK/*Glauben*, Art. 44 Rn. 68. A.A. Zinn/*Stein/Schonebohm*, Art. 92 Erl. 2b).

HUAG, wie das PUAG, aber anders als die Untersuchungsausschussgesetze mancher anderer Länder, diese Voraussetzung nicht ausdrücklich kodifiziert.²⁵

a) Begriff des öffentlichen Interesses

Ein öffentliches Interesse besteht dabei nicht schon, wenn der Untersuchungsgegenstand faktisch öffentliches Aufsehen erfährt oder von den Medien zum Gegenstand der Aufmerksamkeit gemacht wird. Vielmehr ist das Vorliegen eines öffentlichen Interesses in einer normativen Betrachtung dann zu bejahen, wenn sich aus dem Gemeinwohl ein ausreichendes Interesse an einer Aufklärung ergibt.²⁶ Beispielsweise ist die Frage, ob der Ministerpräsident sich die Haare färbt, auch dann kein taugliches Thema eines Untersuchungsausschusses, wenn in der Presse darüber seit Wochen berichtet wird.

Ein öffentliches Interesse in diesem Sinn muss nicht nur für den generell umschriebenen Untersuchungsgegenstand vorliegen, sondern auch für die einzelnen Fragen, die den Untersuchungsauftrag im engeren Sinn bilden.²⁷

b) Kein öffentliches Interesse bei offenkundigen Tatsachen

An einem öffentlichen Interesse fehlt es insbesondere dann, wenn ein Sachverhalt offenkundig ist, weil er allgemein bekannt ist.²⁸ Auch wenn an eine Offenkundigkeit strenge Maßstäbe anzusetzen sind, sind jedenfalls solche Tatsachen offenkundig, die etwa über das Internet allgemein verfügbar sind.²⁹

c) Tatsachengestützte Anhaltspunkte als Voraussetzung eines öffentlichen Interesses

Nicht abschließend geklärt ist, ob ein öffentliches Interesse an der Aufklärung eines Sachverhalts nur dann besteht, wenn auch tatsachengestützte Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sich der Sachverhalt tatsächlich zugetragen hat.

Ein Teil der Rechtsprechung und Literatur scheint solche tatsachengestützten Anhaltspunkte als Grundlage für einen Untersuchungsausschuss bisher nur zu fordern, wenn die Untersuchung in Grundrechte Privater eingreifen soll.³⁰ In einem solchen Fall sei eine grundlegende Tatsachenbasis für die Untersuchung erforderlich, um den Eingriff in die Grundrechte Dritter zu rechtfertigen.

²⁵ HessStGH, Beschl. v. 09.02.1972 – P.St.665, ESVGH 22, 136, 139; *Peters*, Kap. 4 Rn. 121; vgl. zum PUAG auch *NK/Hilf*, § 1 Rn. 36; *Glauben/Brockner/Glauben*, Kap. 5 Rn. 12 ff.

²⁶ BayVerfGH, Entsch. v. 19.04.1994 - Vf. 71 - IVa/93, NVwZ 1995, 681, 684; *BK/Glauben*, Art. 44 Rn. 69.

²⁷ BayVerfGH, Entsch. v. 19.04.1994 - Vf. 71 - IVa/93, NVwZ 1995, 681, 684; *Peters*, Kap. 4 Rn. 121.

²⁸ BayVerfGH, Entsch. v. 27.11.1985 - Vf. 67 - IV/85, NVwZ 1986, 822, 824; *Glauben/Brockner/Glauben*, Kap. 5 Rn. 22.

²⁹ Vgl. StGH BW, Urt. v. 26.07.2007 - GR 2/07, NVwZ-RR 2008, 4, 8.

³⁰ StGH BW, Urt. v. 13.08.1991 - GR 1/91, NVwZ-RR 1992, 593; *Peters*, Kap. 4 Rn. 137; *Glauben/Brockner/Glauben*, Kap. 5 Rn. 149; ein solches Erfordernis stets verneinend *Köhler*, NVwZ 1995, 664.

Andere Stimmen fordern für ein öffentliches Interesse an der Aufklärung eines Sachverhalts hingegen generell das Vorliegen konkreter, tatsächengestützter Anhaltspunkte.³¹

Letzteres überzeugt: Bereits die Funktion des Untersuchungsausschusses als nichtständiger Parlamentsausschuss spricht dafür, dass seine Kreation eines bestimmten Anlasses bedarf.³² Es ist auch nicht Aufgabe des Parlaments, nach Art eines Revisors anlasslos einen bestimmten Sachverhalt daraufhin zu durchforsten, ob irgendwelche vermuteten Missstände vorgekommen sein *könnten*. Eine solche Untersuchung wäre letztlich willkürlich und bereits deshalb unzulässig.³³ Zudem ist nicht ersichtlich, wieso das Gemeinwohl ein Interesse an der Untersuchung bloßer Behauptungen begründen sollte, ohne das Umstände vorliegen, die bei verständiger Betrachtung auf Missstände zumindest hindeuten.

Die Anforderungen an die erforderliche Tatsachenbasis sind gleichzeitig nicht zu hoch anzusetzen, um es dem Untersuchungsausschuss auch zu erlauben „Licht ins Dunkle“ zu bringen. Insbesondere muss kein Anfangsverdacht im strafprozessualen Sinne vorliegen.³⁴ Bloße unbelegte Behauptungen genügen jedoch nicht.³⁵

II. Verfassungsrechtliche Prüfung des Einsetzungsantrags

Nachstehend werden die einzelnen Teile des Einsetzungsantrags auf ihre Verfassungsmäßigkeit geprüft, und zwar zunächst der Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen (dazu **1.**) und dann der Untersuchungsgegenstand im Besonderen (dazu **2.**).

Sollte die Prüfung ergeben, dass ein Teil des Einsetzungsantrags verfassungswidrig ist, so finden sich im Anschluss jeweils Hinweise als beispielhafte Anregung dazu, wie die Frage verfassungskonform formuliert werden könnte, soweit das nach den unter **C.II.** dargelegten Grundsätzen zulässig und möglich ist. Auf konkrete Formulierungsvorschläge wird dabei verzichtet, da die konkrete Fassung des Einsetzungsantrags – jenseits der unter **C.IV.** dargestellten verfassungsrechtlichen Einsetzungszwänge – keine rein rechtliche, sondern in erster Linie eine politische Frage ist.

³¹ RhPfVerfGH, Urt. v. 11.10.2010 - VGH O 24/10; BayVerfGH, Entsch. v. 19.04.1994 - Vf. 71 - IVa/93, NVwZ 1995, 681, 685; BK/Glauben, Art. 44 Rn. 68; Steinberger, Gutachten für den Deutschen Bundestag, 1988, BT-Drucks. 11/7800, S. 1201 f.

³² Vgl. BK/Glauben, Art. 44 Rn. 68; BeckOK/Brockner, Art. 44 GG Rn. 6.

³³ Vgl. auch Peters, Kap. 4 Rn. 122.

³⁴ StGH BW, Urt. v. 13.08.1991 - GR 1/91, NVwZ-RR 1992, 593, 596; BayVerfGH, Entsch. v. 19.04.1994 - Vf. 71 - IVa/93, NVwZ 1995, 681, 683; Glauben/Brockner/Glauben, Kap. 5 Rn. 149; Peters, Kap. 4 Rn. 137; vgl. auch BT-Drs. 11/8085, S. 16.

³⁵ BayVerfGH, Entsch. v. 17.11.2014 - Vf. 70-VI-14, juris-Rn. 88; SaarlVerfGH, Urt. v. 31. 10.2002 - Lv 2/02, NVwZ-RR 2003, 393.

1. Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen (A.I.)

a) Verfassungsrechtliche Prüfung

Der Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen begegnet in mehrerer Hinsicht verfassungsrechtlichen Bedenken:

(1) Untersuchungskompetenz

Der unter A.I. formulierte Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen enthält eine Definition der zu untersuchenden Personen, Körperschaften und Behörden, die insbesondere auch für die unter A.II. formulierten Einzelfragen gilt.

(a) Untersucht werden sollen dabei nicht nur die hessische Landesregierung und die ihr unterstehenden Behörden, sondern zunächst konkret *„insbesondere das Paul-Ehrlich-Institut (PEI), das Robert-Koch-Institut (RKI) und die sog. „Bund-Länder-Konferenz“/Ministerpräsidentenkonferenz“*.

Bei dem Paul-Ehrlich-Institut und dem Robert-Koch-Institut handelt es sich um selbstständige Bundesoberbehörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit. Als Bundesbehörden unterliegen beide Einrichtungen deshalb nicht der Kontrolle durch einen Untersuchungsausschuss des Landes Hessen. Ihre Aufnahme in den Einsetzungsantrag verstößt gegen das Bundesstaatsprinzip und überschreitet die Untersuchungskompetenz des Untersuchungsausschusses.

Gleiches gilt für die Bund-Länder-Konferenz und die Ministerpräsidentenkonferenz. Dabei handelt es sich um inoffizielle Gremien der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit des Bunds und der Länder, die als solche ebenfalls nicht der Kontrollkompetenz des Hessischen Landtags bzw. seines Untersuchungsausschusses unterliegen.

(b) Gegenstand der Untersuchung sollen außerdem *„medizinische Forschungsinstitute“* sein. Der Einsetzungsantrag sieht auch für diese insbesondere die Untersuchung ihrer *„öffentlichen Stellungnahmen“* unter anderem in *„wissenschaftlich-medizinischer“* Hinsicht vor. Das dürfte bei Forschungseinrichtungen vorrangig die Veröffentlichung von Forschungsergebnissen und darauf gestützten Handlungsempfehlungen erfassen. Eine inhaltliche Untersuchung von Forschungsprojekten durch einen Untersuchungsausschuss ist aber – auch bei staatlichen Forschungseinrichtungen – nicht mit dem Grundrecht einer freien Forschung (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG) vereinbar.³⁶

(c) Nach dem Einsetzungsantrag sollen zudem generell alle *„involvierten Akteure“* untersucht werden, deren Handeln Auswirkungen auf das Land Hessen entfaltet hat. Selbst wenn man dafür zunächst nur

³⁶ Glauben/Brocker/Glauben, Kap. 5 Rn. 107; Peters, Kap. 4 Rn. 116.

öffentliche Stellen betrachtet, umfasst der Begriff etwa auch die Europäische Union bzw. deren Organe oder die Weltgesundheitsorganisation WHO. Als supranationale bzw. völkerrechtliche Institutionen unterliegen diese ebenfalls nicht der Kontrolle des Untersuchungsausschusses. Schließlich werden Bundesministerien und -behörden sowie Landesministerien und -behörden außerhalb des Landes Hessen erfasst. Auch hierauf erstreckt sich die Untersuchungskompetenz des Hessischen Landtags nicht.

Der Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen überschreitet damit in mehrerer Hinsicht die Kompetenzen des Untersuchungsausschusses.

(2) Bestimmtheitsgebot

Mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot begegnet der Untersuchungsgegenstand unter A.I. ebenfalls verfassungsrechtlichen Bedenken.

(a) Das betrifft zunächst den Untersuchungsgegenstand der „*Maßnahmen*“ und der „*öffentlichen Stellungnahmen*“. Hierbei handelt es sich um hoch unbestimmte und kaum eingrenzbar Begriffe, die eine hinreichend genaue Bestimmung und Auswahl möglicher Untersuchungsobjekte nicht ermöglichen. Insbesondere der Begriff der „*öffentlichen Stellungnahme*“ umfasst ein kaum eingrenzbares Feld von möglichen Untersuchungsgegenständen und gewährt dem Untersuchungsausschuss zudem einen erheblichen Auslegungs- und Ermessensspielraum (Bei welchen Äußerungen liegt eine Stellungnahme vor? Wann ist diese öffentlich?).

Zwar kann nicht verlangt werden, dass der Untersuchungsauftrag bereits zu Beginn auf einzelne konkrete Handlungen beschränkt wird. Dem Untersuchungsausschuss muss es nämlich möglich sein, das gesamte Verhalten der Exekutive im Zusammenhang mit einem bestimmten Sachverhalt untersuchen zu können. Um dem Bestimmtheitsgebot zu genügen, müssten die „*Maßnahmen*“ und „*öffentlichen Stellungnahmen*“, die gemeint sind, dann jedoch etwa mindestens kategorisiert und/oder exemplarisch benannt werden, um eine Abgrenzung des Untersuchungsgegenstand zu ermöglichen.

Eine Unbestimmtheit von Teilen des Untersuchungsauftrags könnte damit ausgeglichen werden, dass dieser durch andere Teile der Beschreibung auf ein enges und überschaubares Feld begrenzt wird.³⁷ Das ist hier mit Blick auf den ebenfalls kaum konkretisierten Kreis von Personen bzw. Einrichtungen, die untersucht werden sollen (vgl. dazu noch **(2)**), nicht der Fall. Eine Eingrenzung erfolgt auch nicht durch die detailliertere Darstellung des Untersuchungsgegenstands unter Abschnitt A.II des Einsetzungsantrags, da dort weitestgehend die gleichen unbestimmten Begriffe verwendet werden.

Auch soweit als weiterer Untersuchungsgegenstand die zugrundeliegenden „*Begleitumstände und Entscheidungserwägungen*“ benannt werden, handelt es sich dabei um weitestgehend konturlose und

³⁷ Vgl. StGH BW, Urt. v. 16.04.1977 - GR 2/76, NJW 1977, 1874.

für Wertungen offene Begriffe, die keine Begrenzung der zu untersuchenden Sachverhalte erlauben. Mangels weiterer Eingrenzung sind sie deshalb nicht mit dem Bestimmtheitsgebot zu vereinbaren.

(b) Ebenfalls zu unbestimmt sind die Vorgaben zu den zu untersuchenden Personen und Einrichtungen. Untersucht werden sollen die „*sonstigen in die Bekämpfung der Corona-Pandemie involvierten Akteure, wie insbesondere Institutionen des Gesundheitswesens und medizinische Forschungsinstitute*“. Dabei handelt es sich bereits faktisch um einen uferlosen Kreis möglicher öffentlicher und privater Untersuchungsobjekte. Gerade auf privater Seite fallen unter die möglichen „*Akteure*“ nicht etwa nur Hersteller von Impfstoffen oder Masken, sondern etwa auch jedes Unternehmen, das sich während der Pandemie ein eigenes Schutzkonzept für seine Mitarbeiter gegeben hat. Ein solcher unbegrenzter Untersuchungsgegenstand ist offensichtlich unzulässig.³⁸ Hinzu kommt, dass mit „*Akteuren*“ und „*Institutionen des Gesundheitswesens*“ vollkommen unbestimmte Begriffe verwendet werden, die dem Untersuchungsausschuss einen erheblichen Auslegungsspielraum erlauben.

Die gebotene Eingrenzung gelingt auch nicht durch die nachgestellten Zusätze im Text des Untersuchungsgegenstands im Allgemeinen (A.I.). Die Begrenzung auf das Land Hessen („*sofern deren Handeln Auswirkungen auf das Land Hessen entfaltet hat*“) beinhaltet ebenfalls unbestimmte, kaum eingrenzbar Begriffe („*Auswirkungen*“, „*entfaltet*“) und entfaltet deshalb keine konkretisierende Wirkung.³⁹ Die Benennung von „*insbesondere*“ zu untersuchenden „*Akteuren*“ erlaubt keine Eingrenzung, da es sich dabei ersichtlich nicht um eine abschließende Aufzählung handelt und die begrenzte Anzahl von vollkommen unterschiedlichen Einrichtungen auch keine Bildung von Kategorien o.ä. erlaubt. Schließlich erfolgt eine weitergehende Eingrenzung auch nicht durch die Untersuchungsgegenstand im Besonderen, da die dortigen Fragen für die zu untersuchenden Personen weitestgehend nach oben verweisen.

(c) Fraglich ist des Weiteren, ob die Vorgabe zu den anzuwendenden Untersuchungs- bzw. Bewertungsmethoden, insbesondere das Kriterium „*praktisch-funktional*“, den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots entspricht. Das „*Wie*“ der Beweiserhebung und der Ergebnisbewertung ist jedoch nicht Bestandteil des Untersuchungsauftrags, sondern obliegt dem Untersuchungsausschuss in eigener Verantwortung.⁴⁰ Das Bestimmtheitsgebot gilt insofern deshalb nicht.

(d) Verfassungswidrig dürfte es schließlich jedoch sein, dass der Antrag keine zeitliche Begrenzung des Untersuchungszeitraums enthält und auch deshalb uferlos erscheint.⁴¹

³⁸ Vgl. BayVerfGH, Entsch. v. 27.06.1977 - Vf. 31-IV-77, BayVerfGHE 30, 48, 66; *Peters*, Kap. 4 Rn. 146.

³⁹ Vgl. StGH BW, Urt. v. 16.04.1977 - GR 2/76, NJW 1977, 1874.

⁴⁰ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.06.2009 - 2 BvE 3/07, BVerfGE 124, 78; BVerwG, Beschl. v. 13.08.1999 -2 VR 1/99, BVerwGE 109, 258.

⁴¹ Vgl. *Peters*, Kap. 4 Rn. 146.

Das betrifft zunächst eine Begrenzung in die Vergangenheit. Zwar nennt die Präambel des Antrags sogar ein konkretes Datum dazu, ab wann das Virus SARS-CoV-2 in Deutschland aufgetreten ist. Diese Präambel ist jedoch nicht Teil des Untersuchungsgegenstands und bindet deshalb den Untersuchungsausschuss nicht. Im Gegenteil wird aus den Fragen 33 und 34 unter A.II des Antrags deutlich, dass auch solche Sachverhalte Gegenstand der Untersuchung sein sollen, die sich vor dem ersten Auftreten des Virus SARS-CoV-2 ereignet haben, soweit diese irgendwie im Zusammenhang mit der allgemeinen Pandemiebekämpfung stehen. Damit könnten letztlich alle seit Gründung des Landes Hessen getroffenen Maßnahmen in diesem Bereich Gegenstand des Untersuchungsausschusses sein. Mit einem zeitlich begrenzten Untersuchungsauftrag ist das nicht in Einklang zu bringen.

Die fehlende Begrenzung in die Zukunft – und damit die mögliche Untersuchung von laufendem Regierungshandeln während der Dauer des Untersuchungsausschusses – ist vor allem deshalb verfassungswidrig, weil sich gegen Regierung und Verwaltung gerichtete Untersuchungsausschüsse nur mit bereits abgeschlossenen Entscheidungsprozessen befassen dürfen. Eine begleitende Überwachung der Exekutive durch einen Untersuchungsausschuss in noch laufenden Vorgängen würde die Selbstständigkeit der Exekutive aufheben und ist deshalb unzulässig.⁴²

(3) Antizipationsverbot

Fraglich ist, ob schließlich ein Verstoß gegen das Antizipationsverbot vorliegt.

Zwar könnte man zum einen die Tatsache, dass die Ausdrücke „SARS-CoV-2“ und „COVID-19“ im Text in Anführungszeichen gesetzt sind, als Beleg dafür anführen, dass die Antragsteller das Virus bzw. die Krankheit als Erfindung abtun.⁴³ Würde man dieser Grundannahme folgen, dürfte ein rechtmäßiges Handeln der Politik bei Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie kaum vorstellbar sein. Dabei handelt es sich jedoch lediglich um eine von vielen möglichen Interpretation der Anführungszeichen (denkbar wäre etwa auch, dass hier lediglich medizinische Fachbegriffe als solche gekennzeichnet werden sollen), durch die der Untersuchungsausschuss in seiner Bewertung der Ermittlungsergebnisse noch nicht eingeschränkt wird.

Bedenken hinsichtlich einer möglichen Vorwegnahme der Untersuchungsergebnisse könnten sich zum anderen aus der Präambel des Einsetzungsantrags ergeben, in dem es unter anderem heißt, die Covid19-Pandemie sei geprägt gewesen *„durch eine weitgehende Außerkraftsetzung bzw. Einschränkung des öffentlichen, privaten und beruflichen Lebens und der grundgesetzlich garantierten Freiheiten und Rechte und Freiheiten“*. Insbesondere der Begriff der *„Außerkraftsetzung“* von *„Rechten und Freiheiten“* könnte die mit dem Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen angestrebte

⁴² BVerfG, Urteil vom 17.07.1984 - 2 BvE 11/83, BVerfGE 67, 100, 139; BayVerfGH, Entsch. v. 17.11.2014 - Vf. 70-VI-14, juris-Rn. 92; Dürig/Herzog/Scholz/Klein/Schwarz, Art. 44 Rn. 160; Zinn/Stein/Schonebohm, Art. 92 Erl. 2c).

⁴³ Vgl. Frankfurter Rundschau vom 16.05.2024, <https://www.fr.de/rhein-main/landespolitik/hessen-die-afd-will-die-gesamte-corona-politik-untersuchen-93072397.html>, zuletzt abgerufen am 06.06.2024.

rechtliche, ethische und politische Bewertung der staatlichen Maßnahmen, die mit Grundrechtseingriffen verbunden waren, bereits vorwegnehmen. Auch wenn die Formulierung ersichtlich tendenziös ist, so ist damit jedoch noch keine zwingende, insbesondere rechtliche Bewertung verbunden. Insbesondere gibt es in der verfassungsrechtlichen Grundrechtsdogmatik keinen feststehenden Begriff der „*Außerkraftsetzung*“. Außerdem ist die Formulierung gerade nicht Teil des Untersuchungsgegenstands, weshalb der Ausschuss bei der Durchführung seiner Untersuchung dadurch rechtlich nicht gebunden wird. Die Untersuchung wird damit noch nicht auf ein bestimmtes Ergebnis festgelegt.

Ein Verstoß gegen das Antizipationsverbot ist im Ergebnis zu verneinen.

(4) Zwischenergebnis

Der Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen ist verfassungswidrig.

b) Hinweise zu einer möglichen Neufassung des Untersuchungsgegenstands

Für eine verfassungskonforme Neufassung des Untersuchungsgegenstands im Allgemeinen könnten sich die nachfolgenden Anpassungen bzw. Konkretisierungen anbieten:

- Mit Blick auf die Vorgaben des Bundesstaatsprinzips und das Bestimmtheitsgebot sollten die zu untersuchenden öffentlichen Einrichtungen auf die hessische Exekutive beschränkt werden, also etwa *„die Landesregierung des Landes Hessen mitsamt der Landesministerien und der ihrer Fach-, Rechts und Dienstaufsicht unterliegenden Behörden“*.
- Die zu untersuchenden öffentlichen Einrichtungen sollten zudem möglichst konkret bezeichnet werden. Auf konturlose Generalbegriffe wie *„Beteiligte“* oder *„Akteure“* sollte verzichtet werden.
- Die Begriffe der *„öffentlichen Stellungnahme“* bzw. der *„Maßnahmen“* sollte ebenfalls durch klar bestimmte Handlungen, die untersucht werden sollen, ersetzt werden. Soll auf die Begriffe nicht verzichtet werden, müssten hierfür präzisierende Kategorien bzw. Unterkategorien und/oder Beispiele ergänzt werden (z.B. Verordnungen, Verwaltungsanweisungen, Regierungserklärungen, Presseerklärungen etc.).
- Um den Vorgaben des Bestimmtheitsgrundsatzes zusätzlich zu genügen, sollte der zu untersuchende Zeitraum klar definiert werden.

2. Untersuchungsgegenstand im Besonderen

Im Weiteren werden die unter A.II. des Einsetzungsantrags aufgeführten Einzelfragen auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung überprüft. Soweit Fragen inhaltlich miteinander verbunden sind oder aufeinander aufbauen, werden sie zusammen geprüft.

a) Frage 1

Zusätzlich zu den bereits unter **B.II.1.** formulierten Bedenken zum Kreis der zu untersuchenden Personen und Institutionen und zu den Begriffen der „Maßnahme“ und der „öffentlichen Stellungnahme“ dürfte die Frage mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot verfassungswidrig sein, soweit auch alle Maßnahmen, Regelungswerke und Stellungnahmen untersucht werden sollen, die die relevanten Personen und Einrichtungen lediglich „beabsichtigt“ haben. Der Kreis der „beabsichtigten“ Maßnahmen ist aber selbst bei einem – hier nicht gegebenen – kleinen Kreis von Personen und Einrichtungen uferlos. Insbesondere enthält die Frage keine Angaben dazu, wie konkret die Absicht jeweils geworden sein muss, so dass theoretisch auch Gedanken, niemals ausgesprochene Ideen oder nicht mehrheitsfähige Absichten Einzelner zu untersuchen wären. Ein wie auch immer gearteter Relevanzrahmen ist weder für den Untersuchungsausschuss selbst noch für die möglichen Adressaten seiner Beweiserhebungen zu erkennen.

Frage 1 ist in der derzeitigen Fassung verfassungswidrig.

Hinweis: Für eine verfassungskonforme Ausgestaltung sollte der Untersuchungsgegenstand der beabsichtigten Maßnahmen gestrichen und die Untersuchung auf tatsächlich durchgeführte Maßnahmen beschränkt werden. Die Begriffe der „Maßnahme“ und der „öffentlichen Stellungnahme“ sollte durch präzisierende Kategorien bzw. Unterkategorien und/oder Beispiele weiter konkretisiert werden. Schließlich sollte die Untersuchung auf die Exekutive des Landes Hessen beschränkt werden.

b) Frage 2

Zentraler Begriff der Frage 2 ist der der „öffentlichen Stellungnahmen“. Dieser ist wie unter **II.1.a)(2)** ausgeführt nicht mit dem Bestimmtheitsgebot zu vereinbaren. Außerdem verweist die Frage für die zu untersuchenden Personen und Institutionen auf die „Akteure“ auf den Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen. Auch insoweit verstößt die Frage gegen das Bestimmtheitsgebot und überschreitet die Untersuchungskompetenz des Ausschusses (vgl. **II.1.a)(1)** und **(2)**).

Frage 2 ist in der derzeitigen Fassung verfassungswidrig.

Hinweis: Der Begriff der „öffentlichen Stellungnahme“ sollte für eine verfassungskonforme Formulierung des Antrags durch konkretere Begriffe (z.B. Regierungserklärungen, Presseerklärungen, Äußerungen auf Webseiten des Landes Hessen) ersetzt werden. Soll auf den Begriff nicht verzichtet werden, sollte er zumindest durch präzisierende Kategorien bzw. Unterkategorien und/oder Beispiele ergänzt werden. Zudem sollte die Untersuchung auf die Exekutive des Landes Hessen beschränkt werden.

c) Frage 3

Eine Verfassungswidrigkeit der Frage 3 ergibt sich zunächst wegen einer Überschreitung der Untersuchungskompetenz. Untersucht werden sollen „sämtliche“ Maßnahmen im Sinne der Fragen 1 und 2. Da diese Fragen keine Beschränkung auf das Land Hessen enthalten, sind damit auch Maßnahmen anderer Bundesländer und des Bundes möglicher Teil der Untersuchung. Das ist mit dem Bundesstaatsprinzip nicht zu vereinbaren.

Zudem verwendet die Frage die Begriffe der „Maßnahme“ und „öffentlichen Stellungnahme“ und verweist dazu ebenfalls auf die Fragen 1 und 2. Die dort geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken mit Blick auf das Bestimmtheitsverbot setzen sich daher hier fort.

Frage 3 ist in der derzeitigen Fassung verfassungswidrig.

Hinweis: Für eine verfassungskonforme Formulierung der Frage sollte weiter konkretisiert werden, welche Maßnahmen und Stellungnahmen untersucht werden sollen. Zudem sollte die Untersuchung auf Maßnahmen des Landes Hessen beschränkt werden.

d) Frage 4

Frage 4 bzw. die darin enthaltenen Unterfragen befragen in mehrererlei Hinsicht verfassungsrechtlichen Bedenken.

(1) Ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot ergibt sich bereits daraus, dass aus der Frage nicht hervorgeht, für welche Handlungen geprüft werden soll, ob die relevanten „Akteure“ die rechtlichen Voraussetzungen zutreffend definiert und angewendet haben. Eine Begrenzung des Untersuchungsgegenstands in dieser Hinsicht ergibt sich dabei in zureichender Weise auch nicht aus dem Kontext und dem generellen Thema des Einsetzungsantrags. Zum einen wird lediglich in Unterfrage 4d) konkret auf Untersuchungsgegenstände anderer Fragen verwiesen, während die anderen Unterfragen diese Einschränkung gerade nicht enthalten. Zum anderen ist die Untersuchung insgesamt nicht streng auf Handlungen während der Covid19-Pandemie in den Jahren seit 2020 beschränkt, wie die Fragen 33 und 34 zeigen. Der mögliche Untersuchungsgegenstand der Frage ist deshalb in keiner Weise eingegrenzt.

(2) Frage 4a) stellt außerdem darauf ab, ob unter Berücksichtigung der Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention, des Grundgesetzes und der UN-Konventionen korrekt zwischen dem Vorliegen eines „Ausnahmestands“, eines „Notstands“ und einer „Pandemie“ unterschieden wurde. Weder der Europäischen Menschenrechtskonvention noch dem Grundgesetz lässt sich jedoch irgendetwas zu Abgrenzung zwischen diesen Begriffen entnehmen. Mit Ausnahme des Notstands in Art. 15 EMRK kennen die beiden Normtext diese Begriffe bereits überhaupt nicht. Hinsichtlich der „UN-Konventionen“ ist bereits nicht klar, welche Konvention(en) der Vereinten Nationen damit gemeint sein sollen, so dass auch insofern die Frage nach der korrekten Abgrenzung der genannten

Begriffe nicht beantwortet werden kann. Fragen die von einem unzutreffenden Sachverhalt bzw. hier einer unzutreffenden Rechtslage ausgehen, können aber nicht sinnvoll beantwortet werden. Sie sind deshalb kein zulässiger Untersuchungsgegenstand.⁴⁴

(3) Durch Frage 4d) soll aufgeklärt werden, ob die ergriffenen Maßnahmen „*ordnungsgemäß*“ waren. Der Begriff „*ordnungsgemäß*“ ist unbestimmt und auslegungsbedürftig.⁴⁵ Durchschlagende Unklarheiten hinsichtlich des Rahmens dieses konkreten Untersuchungsauftrags ergeben sich dabei aus Folgendem: Grunduntersuchungsgegenstand der Frage 4 ist bereits, ob bei der Umsetzung der Maßnahmen die „*Voraussetzungen für eine Beeinträchtigung und eine Verletzung der grundgesetzlich garantierten Rechte zutreffend [...] angewendet wurden*“, was insbesondere bedeutet, ob das geltende (Verfassungs-)Recht eingehalten wurde. Auch in den Unterfragen a) – c) werden weitere Maßstäbe dafür bestimmt, nach denen das Handeln der Akteure zu untersuchen sei. Welche genau Bedeutung daneben noch das Kriterium der Ordnungsgemäßheit haben soll, bleibt unklar. Es handelt sich vielmehr um eine konturlose Generalklausel, die keinerlei Maßstab für die Untersuchungen des Ausschusses bietet. Der Begriff „*ordnungsgemäß*“ in Frage 4d) ist deshalb mit dem Bestimmtheitsgebot nicht vereinbar.

(4) Außerdem verweist die Frage für die zu untersuchenden Personen und Institutionen auf die „*Akteure*“ auf den Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen. Auch insoweit verstößt die Frage gegen das Bestimmtheitsgebot und überschreitet die Untersuchungskompetenz des Ausschusses (vgl. **II.1.a)(1)** und **(2)**).

(5) Ein Verstoß gegen das Antizipationsverbot ist hingegen zu verneinen. Die Frage unterstellt insbesondere nicht abschließend, dass die zur Bekämpfung der Covid19-Pandemie ergriffenen Maßnahmen die Grundrechte beeinträchtigt oder verletzt hätten, sondern stellt dies gerade in Unterfrage 4d) zur Überprüfung.

Frage 4 ist in der derzeitigen Fassung verfassungswidrig.

Hinweis: Für eine verfassungskonforme Fassung der Frage wäre möglichst genau zu bestimmen, mit Blick auf welche Handlungen die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben überprüft werden soll. Außerdem sollte die Untersuchung auf die hessische Exekutive beschränkt werden. Hinsichtlich der Unterfragen 4a) und 4d) erscheint eine verfassungskonforme Konkretisierung nicht vorstellbar, so dass deren Streichung in jedem Fall naheliegt.

⁴⁴ StGH BW, Urt. v. 26.07.2007 - GR 2/07, NVwZ 2008, 4, 5 f.; Peters, Kap. 4 Rn. 147.

⁴⁵ Vgl. StGH BW, Urt. v. 16.04.1977 - GR 2/76, NJW 1977, 1872, 1874.

e) Frage 5

(1) Bei Frage 5 wirft insbesondere die Formulierung in Unterfrage 5a), das Zusammenwirken zwischen den Akteuren und dem Bund solle daraufhin untersucht werden, ob es im „praktisch förderlichen“ Wege erfolgt sei, Bedenken hinsichtlich eines Verstoßes gegen das Bestimmtheitsgebot auf. Die Bedeutung dieses Begriffs erschließt sich nicht. Vielmehr handelt es sich erneut um eine weitestgehend konturlose und wertungsbehaftete Begrifflichkeit, die dem Untersuchungsausschuss einen erheblichen Ermessensspielraum dabei einräumen würde, welche Sachverhaltsaspekte dabei genau untersucht werden sollen.⁴⁶

Hinzu kommt, dass auch diese Frage die Begriffe „Maßnahmen“ und „öffentliche Stellungnahmen“ verwendet, ohne diese weiter zu konkretisieren. Auch insofern liegt ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot vor (vgl. **B.II.1.a)(2)**)

(2) Außerdem verweist die Frage für die zu untersuchenden Personen und Institutionen auf die „Akteure“ auf den Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen. Insofern verstößt die Frage gegen das Bestimmtheitsgebot und überschreitet die Untersuchungskompetenz des Ausschusses (vgl. **B.II.1.a)(1)** und **(2)**).

In der derzeitigen Fassung ist die Frage 5 verfassungswidrig.

Hinweis: Für eine verfassungskonforme Formulierung der Frage sollte die Prüfung unter 5a) auf die Recht- und Verfassungsmäßigkeit beschränkt werden. Zudem sollte weiter konkretisiert werden, welche Maßnahmen und Stellungnahmen untersucht werden sollen. Außerdem sollte klargestellt werden, dass hinsichtlich der Zusammenarbeit mit dem Bund nur das Handeln der hessischen Einrichtungen und Behörden untersucht wird.

f) Frage 6

Frage 6 wirft insofern Bedenken verfassungsrechtlicher Art auf, als dass damit sämtliche Maßnahmen ermittelt werden sollen, die von den zu untersuchenden Akteuren nur erwogen, dann aber wieder verworfen wurden.

(1) Insofern könnte die Untersuchungskompetenz des Untersuchungsausschusses überschritten sein, wenn es sich bei dem Erwägen möglicher Maßnahmen um einen Teil des Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereichs der Exekutive handelt. Dieser sog. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung ist der Untersuchung durch einen Untersuchungsausschuss grundsätzlich entzogen.⁴⁷ Der Kernbereichsschutz soll vor allem ein „Mitregieren Dritter“ bei noch nicht abgeschlossenen

⁴⁶ Vgl. StGH BW, Urt. v. 16.04.1977 - GR 2/76, NJW 1977, 1872, 1875.

⁴⁷ BVerfG, Urt. v. 17.07.1984 - 2 BvE 11/83, BVerfGE 67, 100, 139; BVerfG, Beschl. v. 17.06. 2009 - 2 BvE 3/07, BVerfGE 124, 78, 120; BVerfG, Beschl. v. 13.10.2016 – 2 BvE 2/15, NVwZ 2017, 137, 142.

Entscheidungen verhindern. Aber auch ein nachträglicher parlamentarischer Zugriff auf Informationen aus der Phase der Vorbereitung der Regierungsentscheidung kann im Einzelfall unzulässig sein, um eine einengende Vorwirkung auf die selbstständige Arbeit der Regierung zu verhindern. Welche Informationen schutzwürdig sind, ist im Einzelfall zwischen der Funktionsfähigkeit der Regierung einerseits und dem Gebot wirksamer parlamentarischer Kontrolle andererseits abzuwägen. Eine besonders hohe Schutzwürdigkeit kommt dabei dem innersten Bereich der Willensbildung der Regierung, also dem Inhalt der Kabinettsitzungen zu.⁴⁸ Grundsätzlich ist bei abgeschlossenen Vorgängen von einem Überwiegen des parlamentarischen Aufklärungsinteresses auszugehen; die Regierung hat insofern die Umstände des Einzelfalls darzulegen, aus denen sich ein Eingriff in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung ergeben soll.⁴⁹

(2) Die Frage verstößt darüber hinaus jedenfalls gegen das Bestimmtheitsgebot. Der für die Frage wesentliche Begriff der „erwogenen“ Maßnahmen ist ähnlich konturlos wie der der „beabsichtigten“ Maßnahmen in Frage 1. Auf die dortigen Ausführungen wird verwiesen.

(3) Schließlich verweist die Frage für die zu untersuchenden Personen und Institutionen auf die „Akteure“ auf den Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen. Auch insoweit verstößt die Frage gegen das Bestimmtheitsgebot und überschreitet die Untersuchungskompetenz des Ausschusses (vgl. **II.1.a)(1)** und **(2)**).

Frage 6 ist verfassungswidrig.

Hinweis: Eine verfassungskonforme Fassung, die nicht bereits in anderen, verfassungskonform zu fassenden Fragen aufginge, ist nicht ersichtlich.

g) Fragen 7 bis 10

(1) Bedenken hinsichtlich der Fragen 7 bis 10 könnten sich zunächst unter dem Gesichtspunkt des Bestimmtheitsgebots ergeben. Die Abarbeitung dieser Fragen wird die Erhebung einer sehr großen Zahl von Information und sehr wahrscheinlich eine äußerst umfangreiche Beweiserhebung erfordern, die möglicherweise nicht mit vorhersehbarem Aufwand in begrenzter Zeit abzuarbeiten ist.

Dass die Aufklärung eines bestimmten Sachverhalts eine nicht überschaubare Aufklärungsarbeit erfordert, begründet wie unter **A.I.2.** ausgeführt aber noch keinen Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot. Die verfassungsrechtlich zulässige Grenze ist erst überschritten, wenn nicht nur die zu erhebenden Informationen, sondern der zu untersuchende Sachverhalt derart grenzenlos ist, dass dem Untersuchungsausschuss kein Rahmen für seine Aufklärung mehr gesetzt wird. Das ist hier

⁴⁸ BVerfG, Beschl. v. 30.03.2004 - 2 BvK 1/01, BVerfGE 110, 199, 214 f.; BVerfG, Beschl. v. 17.06. 2009 - 2 BvE 3/07, BVerfGE 124, 78, 122; Waldhoff/Gärditz/Gärditz, PUAG, § 1 Rn. 25; Dürig/Herzog/Scholz/Klein/Schwarz, Art. 44 Rn. 161.

⁴⁹ BVerfG, Beschl. v. 30.03.2004 - 2 BvK 1/01, BVerfGE 110, 199, 221 f.; BVerfG, Beschl. v. 17.06. 2009 - 2 BvE 3/07, BVerfGE 124, 78, 122 f.; Münch/Kunig/Groh, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 44 Rn. 40.

nicht der Fall, da die Fragen 7 bis 10 sehr genau vorgeben, welche Arten von Informationen ermittelt werden sollen. Ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot liegt insofern nicht vor.

Ein Bestimmtheitsverstoß ergibt sich jedoch daraus, dass für die zu untersuchenden Personen und Institutionen jeweils auf die „Akteure“ nach dem Untersuchungsgegenstand im Besonderen verwiesen wird. Zudem werden jeweils in Unterfrage d) die Begriffe „Maßnahmen“ und „öffentliche Stellungnahmen“ verwendet. Diese Begriffe wurden bereits unter **B.II.1.a)(2)** als zu unbestimmt und damit verfassungswidrig identifiziert.

(2) Durch den Verweis auf die zu untersuchenden „Akteure“ nach dem Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen überschreitet die Frage zudem die Untersuchungskompetenz des Ausschusses (vgl. **B.II.1.a)(1)**).

(3) Schließlich könnte das Antizipationsverbot verletzt sein, weil die Fragen 8 und 9 es als gegeben erscheinen lassen, dass eine gesundheitsschädliche Wirkung der Maßnahmen zur Eindämmung der Covid19-Pandemie und der eingesetzten Impfstoffe nachweislich feststehe. Durch die verwendeten Formulierungen wird die Untersuchung jedoch noch nicht von vornherein auf ein bestimmtes Ergebnis zu der gestellten Frage festgelegt, ob die verantwortlichen Akteure entsprechende Informationen ordnungsgemäß berücksichtigt haben. Auch eine verzerrende Beschränkung des zu untersuchenden Lebenssachverhalt erfolgt dadurch noch nicht.

Fragen 7 bis 10 sind in der derzeitigen Fassung verfassungswidrig.

Hinweis: Für eine verfassungskonforme Neuformulierung der Fragen sollte auf die Begriffe der „öffentlichen Stellungnahme“ bzw. der „Maßnahmen“ in der jeweiligen Unterfrage d) zugunsten klar bestimmter Handlungen, die untersucht werden sollen, verzichtet werden. Soll auf die Begriffe nicht verzichtet werden, müssten hierfür jedenfalls präzisierende Kategorien bzw. Unterkategorien und/oder Beispiele ergänzt werden (z.B. Verordnungen, Verwaltungsanweisungen, Regierungserklärungen, Presseerklärungen etc.). Darüber hinaus sollte die Untersuchung auf die hessische Exekutive beschränkt werden.

h) Frage 11

Frage 11 genügt bei der Unterfrage a) den Anforderungen an das Bestimmtheitsgebot nicht. Der Frage lässt sich nicht entnehmen, welche Personen bzw. Organisationen untersucht werden sollen, da nicht bestimmt wird, durch wen die Informationen gewonnen wurden. Auch unter Einbeziehung der in Bezug genommenen Fragen 7 bis 10 ergibt sich insoweit keine Klarheit, da diese Fragen den Begriff der Informationsgewinnung gerade nicht verwenden. Es bleibt deshalb insbesondere unklar, ob mit dem Gewinnen der Informationen der Prozess der Informationsverarbeitung bei den in den Fragen 7 bis 10 genannten Akteuren im Sinne von Abschnitt A.I. gemeint ist oder das

vorangegangene Zusammen- und Erstellen dieser Informationen etwa durch medizinische Forschungsinstitute o.ä.

Zudem verstößt die im Abschnitt b) gewählte Formulierung der „*wissenschaftlich fundierten Expertise-Ressourcen*“ gegen das Bestimmtheitsgebot. Es ist schlicht nicht ersichtlich, was mit dem Begriff gemeint sein könnte. Auch der Kontext der vor- und nachstehenden Fragen erlaubt keine weitere Eingrenzung. Mangels feststehender oder durch Auslegung ermittelbarer Bedeutung stellt der Begriff ein Einfallstor für einen unzulässigen Ermessensspielraum des Untersuchungsausschusses diesbezüglich dar, was genau mit der Frage 11b) untersucht werden soll und darf.

Frage 11 ist in der derzeitigen Fassung verfassungswidrig.

Hinweis: Für eine verfassungskonforme Formulierung der Frage sollte in Unterfrage 11a) klargestellt werden, auf welchen Prozess der Informationsgewinnung genau abgestellt werden soll. Der Begriff der „*wissenschaftlich fundierten Expertise-Ressourcen*“ in Unterfrage 11b) sollte zudem gestrichen werden.

i) Frage 12

Auch Frage 12 lassen sich unmittelbar keine Angaben dazu entnehmen, welche Personen bzw. Organisationen hinsichtlich der Beschaffung von Informationen etc. untersucht werden sollen. Dazu nimmt die Frage Bezug auf die Fragen 7 und 10 und mittelbar auf den Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen. Diese sind wie dort ausgeführt zu unbestimmt und überschreiten die Untersuchungskompetenz des Untersuchungsausschusses. Das infiziert auch die Frage 12.

Frage 12 ist in der derzeitigen Fassung verfassungswidrig.

Hinweis: Für eine verfassungskonforme Formulierung der Frage sollte entweder in der Frage selbst oder durch Bezugnahme auf einen verfassungskonformen Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen die Untersuchung auf die hessische Exekutive beschränkt werden.

j) Frage 13

Die Frage zielt darauf ab, ob „*Akteure*“ im Sinne von Abschnitt A.I. des Einsetzungsantrags wissentlich oder fahrlässig unrichtige Tatsachenbehauptungen verbreitet haben. Dafür nennt der Antrag jedoch keinerlei tatsächlichen Anhaltspunkte; es handelt sich bei der Frage um einen reinen „Schuss ins Blaue“. Es fehlt deshalb an einem öffentlichen Interesse an einer Aufklärung.

Wegen der Verwendung des Begriffs „*Akteure*“ unter Bezugnahme auf den Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen verstößt die Frage zudem gegen den Bestimmtheitsgrundsatz und überschreitet die Untersuchungskompetenz des Ausschusses (vgl.

B.II.1.a)(1) und (2)).

Die Frage 13 ist verfassungswidrig.

k) Frage 14

(1) Frage 14 könnte zunächst deshalb verfassungsrechtliche Bedenken aufwerfen, weil es sich bei dem darin beschriebenen Untersuchungsauftrag um eine reine Datensammlung handelt, die keinen unmittelbaren Bezug zu einem Handeln der Exekutive aufweist. Der Untersuchungsausschuss ist jedoch berechtigt, einen Sachverhalt umfassend aufzuklären. Dazu muss auch gehören können, Daten zu sammeln und zusammenzustellen, die dann die Grundlage für die Bewertung exekutiven Handelns durch den Ausschuss bilden. Insbesondere für die Beantwortung der Fragen 9 und 15 des Untersuchungsgegenstands im Besonderen zum Umgang der beteiligten Akteure mit einer möglichen Gesundheitsschädlichkeit der Impfstoffe wäre auch zu klären, ob gesundheitsschädliche Wirkungen der Impfstoffe überhaupt festgestellt werden konnten.

(2) Auch die reine Informationssammlung fällt aber nur dann in die Kompetenz des Untersuchungsausschusses, wenn das auch für den vom Ausschuss damit verfolgten Zweck gilt. Die Informationen müssen für die Bewertung eines Sachverhalts relevant sein, der in die Untersuchungskompetenz des Ausschusses fällt.

Informationen zu möglichen Nebenwirkungen von Impfstoffen können jedoch nur dafür relevant sein, ob diese zugelassen hätten werden dürfen oder für die Zukunft zugelassen werden sollen und ob beim Einkauf der Impfstoffe bestimmte Impfstoffe zu Unrecht bevorzugt wurden. Zuständig für die Zulassung der Covid19-Impfstoffe war jedoch nach dem einschlägigen zentralisierten europäischen Zulassungsverfahren die Europäische Arzneimittelagentur EMA bzw. die EU-Kommission. Das Handeln von EU-Organen kann nach dem unter **B.II.1.** Ausgeführten nicht Gegenstand eines Landes-Untersuchungsausschuss sein. Der Ankauf von Covid19-Impfstoffen erfolgte (auch) durch den Bund, aber nicht durch die Länder. Die mit der Frage angeforderten Informationen sind damit nicht für Entscheidungen der hessischen Exekutive relevant, sodass auch ihre Sammlung nicht Gegenstand eines Landes-Untersuchungsausschusses sein kann (Verstoß gegen das Bundesstaatsprinzip). Die Frage überschreitet die Untersuchungskompetenz des Untersuchungsausschusses.

(3) Gleichzeitig sind Informationen zum aktuellen Forschungsstand hinsichtlich möglicher Nebenwirkungen umfangreich im Internet, insbesondere in zahlreichen veröffentlichten Studien, allgemein zugänglich. Die Untersuchungsgegenstand der Frage ist damit offenkundig (vgl. **B.I.4.b**). Dem steht auch nicht entgegen, dass die aktuellen Erkenntnisse möglicherweise noch nicht abschließend sind. Eine Erhebung von Informationen über den aktuellen Forschungsstand hinaus wird auch vom Einsetzungsantrag nicht gefordert. Die Frage ist damit mangels hinreichenden öffentlichen Interesses unzulässig.

(4) Jedenfalls hinsichtlich Teil j) der Frage könnte ein öffentliches Interesse zudem darum fraglich sein, weil nach derzeitigem Stand der Wissenschaft keinerlei tatsächengestützte Verdachtsmomente dafür vorliegen, dass durch die Covid19-Impfstoffe Demenz als Nebenwirkung verursacht wurde. Insofern handelt es sich um eine über die sozialen Medien verbreitete, unbelegte Behauptung.⁵⁰ Es liegen deshalb keine hinreichenden tatsächlichen Anhaltspunkte vor, die ein öffentliches Interesse an der Aufklärung dieser Frage begründen könnten. Die Frage 14j) ist auch deshalb verfassungswidrig.

Die Frage 14 ist insgesamt verfassungswidrig.

I) Frage 15

Hinsichtlich Frage 15 ergeben sich hinsichtlich aller Unterfragen verfassungsrechtliche Bedenken.

(1) Die Teile a) und b) fallen bereits nicht in die Ermittlungskompetenz des Hessischen Landtags. Die Zulassung der Covid19-Impfstoffe erfolgte in einem zentralisierten europäischen Zulassungsverfahren durch die Europäische Arzneimittelagentur EMA und die EU-Kommission. Das Handeln von EU-Organen kann jedoch nach dem unter **B.II.1.** Ausgeführten nicht Gegenstand eines Landes-Untersuchungsausschuss sein. Gleiches gilt für das in Teil b) angesprochene Handeln von Bundesbehörden und Gremien der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit des Bunds und der Länder (Verstoß gegen das Bundesstaatsprinzip).

(2) Bei Teil c) dürfte selbst bei verfassungskonformer Beschränkung der zu untersuchenden Akteure auf die hessische Exekutive (vgl. dazu bereits **B.II.1.a)(1)**) an einer Untersuchung kein öffentliches Interesse bestehen. Die Zulassung und Einführung der Impfstoffe erfolgten wie beschrieben durch die Europäische Union ohne Beteiligung der hessischen Exekutive. Welchen Kenntnisstand diese zu einem Vorgang hatte, an dem sie nicht beteiligt war und auch nicht hätte beteiligt werden müssen oder dürfen, hat keinerlei Relevanz für das Gemeinwohl.

(3) Für Teil d) der Frage fehlt es ebenfalls bereits am erforderlichen öffentlichen Interesse. Tatsachenbasierte Anhaltspunkte, dass die Covid19-Impfstoffe gesundheitsschädigende oder zur Verwendung an Menschen nicht zugelassene Substanzen enthalten, liegen nicht vor.⁵¹

Hinsichtlich Teil e) der Frage dürften solche tatsächlichen Anhaltspunkte für Nebenwirkungen der Impfstoffe zwar vorliegen. Gleichzeitig handelt es sich dabei jedoch um allgemein öffentlich

⁵⁰ Vgl. <https://faktencheck.afp.com/doc.afp.com.33YF6NB>, zuletzt abgerufen am 06.06.2024.

⁵¹ Vgl. <https://correctiv.org/faktencheck/2021/12/23/nein-der-biontech-impfstoff-enthaelt-keine-inhaltsstoffe-die-nicht-fuer-menschen-zugelassen-sind/>, zuletzt abgerufen am 06.06.2024.

verfügbare Informationen aus medizinischen Studien u.ä.⁵² Der Untersuchungsgegenstand ist damit offenkundig, so dass auch insofern kein öffentliches Interesse besteht.

Beide Fragen überschreiten zudem die Untersuchungskompetenz des Ausschusses. Die nach den Fragen zu ermittelnden Informationen wären ausschließlich für die Zulassung der Impfstoffe relevant die jedoch nicht dem Land Hessen, sondern der Europäischen Union (und ggf. dem Bund) obliegt.

Die Frage 15 ist insgesamt verfassungswidrig.

m) Fragen 16 und 17

Die Fragen 16 und 17 sind verfassungskonform.

n) Frage 18

Die Frage begegnet zunächst deshalb verfassungsrechtlichen Bedenken, weil sie erneut die Begriffe der „Maßnahme“ und der „öffentlichen Stellungnahme“ verwendet, ohne diese weiter zu konkretisieren. Zudem verweist sie hinsichtlich der zu untersuchenden Personen und Institutionen auf den Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen, der wie unter **B.II.1.a)** ausgeführt insofern verfassungswidrig ist.

Die Frage 18 ist verfassungswidrig.

Hinweis: Für eine verfassungskonforme Formulierung der Frage sollte entweder in der Frage selbst oder durch Bezugnahme auf einen verfassungskonformen Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen die Untersuchung auf die hessische Exekutive beschränkt werden. Zudem sollte weiter konkretisiert werden, welche Maßnahmen und Stellungnahmen untersucht werden sollen.

o) Frage 19

Frage 19 verstößt gegen das Bestimmtheitsgebot. Zunächst fehlt es an einer hinreichenden konkreten Definition des Zeitraums, der untersucht werden soll. Bereits der Begriff der „Etappen“ ist für die Beschreibung eines Zeitraums an sich wenig bestimmt. Er erfährt auch durch den Zusatz „der Corona-Pandemie“ keine signifikante Einschränkung, im Gegenteil: Weder ist danach klar, wann die „Corona-Pandemie“ begonnen hat (erstes Auftreten des Virus weltweit, in Deutschland oder in Hessen?)

⁵² Vgl. etwa den Bericht des Paul-Ehrlich-Institut über Verdachtsfälle von Nebenwirkungen und Impfkomplicationen nach Impfung zum Schutz vor COVID-19, Juni 2023, <https://www.pei.de/DE/newsroom/dossier/coronavirus/sicherheitsbericht-covid-19-impfstoffe-aktuell.html>, zuletzt abgerufen am 06.06.2024.

Einstufung als Pandemie durch die WHO? Einstufung als Epidemische Lage von nationaler Tragweite durch den Bundestag?), noch wann und ob überhaupt sie beendet war.⁵³

Der Begriff der „Überlastung des Gesundheitswesens“ ist ebenfalls erheblich auslegungsbedürftig, sowohl hinsichtlich der Frage, was überhaupt Teil des Gesundheitswesens ist als auch was genau mit einer Überlastung gemeint ist. Der Begriff würde dem Untersuchungsausschuss einen enormen Interpretationsspielraum belassen, welche Sachverhalte genau untersucht werden sollen, und verstößt deshalb ebenfalls gegen das Bestimmtheitsgebot.

Frage 19 ist verfassungswidrig.

Hinweis: Für eine verfassungskonforme Formulierung der Frage sollte der Zeitraum genauer, möglichst anhand konkreter Daten bestimmt werden. Zudem sollte genauer definiert werden, anhand welchen Kriterien die Überlastung des Gesundheitssystems geprüft werden soll.

p) Frage 20

(1) Eine Verfassungswidrigkeit der Frage ergibt sich schon daraus, dass der Untersuchungsgegenstand nicht auf das Land Hessen beschränkt ist, sondern im Gegenteil das „Gesundheitswesen im Allgemeinen“ erfasst. Die Frage lässt so insbesondere auch die Untersuchung der Pflegesituation in anderen Bundesländern zu. Wegen dieses Verstoßes gegen das Bundestaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) überschreitet sie die Untersuchungskompetenz des Ausschusses.

(2) Für den Untersuchungsgegenstand wird zudem mit dem „Gesundheitswesen im Allgemeinen“ ein unscharfer Begriff verwendet, der unabhängig von der fehlenden regionalen Begrenzung eine hinreichend genaue Bestimmung und Auswahl möglichen Untersuchungsobjekte nicht zulässt.

Frage 20 ist in der derzeitigen Fassung verfassungswidrig.

Hinweis: Für eine verfassungskonforme Neuformulierung sollte die Frage auf den Personalmangel in konkreten Einrichtungen bzw. Einrichtungsarten im Land Hessen und Handlungen hessischer Institutionen beschränkt werden.

q) Frage 21

Die Frage könnte deshalb verfassungsrechtlich unzulässig sein, weil das Ausbleiben oder Verschieben von Behandlungsmaßnahmen während der Covid19-Pandemie jedenfalls teilweise nicht aufgrund

⁵³ Nach der WHO dauert die Covid19-Pandemie weiter an, vgl. <https://www.who.int/europe/emergencies/situations/covid-19>, zuletzt abgerufen am 06.06.2024.

staatlicher Anweisung erfolgte, sondern durch die behandelnden Kliniken und Krankenhäuser eigenständig verschoben wurden.⁵⁴

Kliniken und Krankenhäuser im Land Hessen befinden sich überwiegend in privater oder kommunaler Trägerschaft, so dass fraglich sein könnte, ob ihr Handeln der Untersuchungskompetenz des Untersuchungsausschuss unterliegt.⁵⁵ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unterliegen jedoch jedenfalls solche rein privaten Unternehmen der Untersuchungskompetenz des Untersuchungsausschusses, die „aufgrund ‚gemeinwirtschaftlicher Zielsetzung‘ ihrer Tätigkeit in erheblichem Umfang aus staatlichen Mitteln gefördert oder steuerlich begünstigt werden und besonderen rechtlichen Bindungen unterliegen; dies [gelte] jedenfalls insoweit, als hieran ein öffentliches Untersuchungsinteresse von hinreichendem Gewicht besteht.“⁵⁶ Das dürfte bei Krankenhäuser, die eng in die öffentliche Gesundheitsfürsorge eingebunden sind, regelmäßig der Fall sein. Gleichzeitig erfolgte das eigenständige Verschieben von Behandlungsmaßnahmen auch in Hessen in Folge von entsprechenden Aufforderungen durch die Landesregierung. Jedenfalls mittelbar werden mit der Frage deshalb die Folgen staatlichen Handelns untersucht. Derartige mittelbare Untersuchungen privater Bereiche wären deshalb zulässig.⁵⁷

Die Frage beschränkt sich jedoch ihrem Wortlaut nach nicht darauf, dass Operationen und Behandlungen durch Krankenhäuser verschoben worden wären. Sie will vielmehr alle Fälle erfassen, in denen „im Verlauf der Covid19-Pandemie“ (nicht „durch“) eine wie auch immer geartete medizinische Behandlung ausgeblieben oder verschoben wurde. Erfasst sind damit auch Fälle, in denen etwa Patienten einen Behandlungstermin aus eigenem Antrieb verschoben haben, weil sie eine potentielle Ansteckung befürchteten. Das Ausbleiben oder Verschieben der Behandlung muss nach dem Wortlaut der Frage zudem auch nicht durch die Pandemie oder die Lockdowns verursacht worden sein. Es sind also alle Fälle erfasst, in denen in der Zeit seit Anfang 2020 aus welchem Grund auch immer eine Behandlung ausgeblieben oder verschoben worden ist. Ein derart rahmenloser Untersuchungsgegenstand ist mit dem Bestimmtheitsgebot nicht zu vereinbaren.

Frage 21 ist deshalb in der derzeitigen Fassung verfassungswidrig.

Hinweis: Für eine verfassungskonforme Formulierung der Frage 21 sollte konkretisiert werden, welches Ausbleiben und Verschieben von medizinischen Behandlungen durch welche Institutionen untersucht werden soll.

⁵⁴ Vgl. jedoch die Fünfte Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus vom 16. März 2020, GVBl. 2020, S. 166.

⁵⁵ Zur Frage, inwiefern das Handeln von Kommunen überhaupt Gegenstand eines Landes-Untersuchungsausschuss sein kann, vgl. Glauben/Brocker/Glauben, Kap. 5 Rn. 90 ff.

⁵⁶ BVerfG, Beschl. v. 1. Oktober 1987 - 2 BvR 1178/86, BVerfGE 77,1, 42 f.

⁵⁷ Dürig/Herzog/Scholz/Klein/Schwarz, Art. 44 Rn. 141; Waldhoff/Gärditz/Waldhoff, § 1 Rn. 69; Peters, Kap. 4 Rn. 129.

r) Fragen 22 und 23

Mit Blick auf die Fragen 22 und 23 ergeben sich verfassungsrechtliche Bedenken insbesondere daraus, dass diese keine Beschränkung auf das Land Hessen enthalten, sondern die Folgen der während der Covid19-Pandemie ergriffenen Maßnahmen global untersucht werden sollen.

(1) Dies stellt zum einen eine Überschreitung der Ermittlungskompetenz des Untersuchungsausschusses dar, weil derart Sachverhalte in anderen Bundesländern (Verstoß gegen das Bundesstaatsprinzip) und auch Staaten untersucht werden könnten.

(2) Zum anderen begründet die fehlende regionale Begrenzung auch einen Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot. Die Menge an zu untersuchenden Maßnahmen gegen die Pandemie (in allen Staaten der Welt zu allen Zeitpunkten während der Pandemie) ist derart uferlos, dass es letztlich doch wieder am Untersuchungsausschuss läge, den Untersuchungsgegenstand einzugrenzen. Das gilt auch für Frage 23, obwohl dort immerhin beispielhaft einzelne zu untersuchende Maßnahmen aufgezählt werden. Dabei handelt es sich aber dem eindeutigen Wortlaut der Frage nur um Beispiele, nicht um eine abschließende Aufzählung. Der Untersuchungsgegenstand wird zudem gleichzeitig um die gerichtliche Bewertung dieser Maßnahmen erweitert, was angesichts der fehlenden regionalen Begrenzung wiederum für sich zu einem uferlosen Untersuchungsgegenstand führt.

Die Fragen 22 und 23 sind in der derzeitigen Fassung verfassungswidrig.

Hinweis: Für eine verfassungskonforme Neuformulierung sollte der Untersuchungsauftrags auf im Land Hessen ergriffene Maßnahmen beschränkt werden. Dass es sich dann weiterhin um einen Untersuchungsgegenstand handelt, der sich für sich auf eine reine Datensammlung beschränkt, ist wie zu Frage 14 ausgeführt verfassungsrechtlich unbedenklich, zumal hier explizit die Folgewirkungen staatlichen Handels untersucht werden sollen.

s) Frage 24

(1) Auch Frage 24 ist verfassungsrechtlich unzulässig, weil die Frage keine regionale Beschränkung enthält. Es würden damit Sachverhalte außerhalb des Landes Hessen und damit außerhalb der Zuständigkeit des Hessischen Landtags untersucht werden.

(2) Denkbar wäre zudem ein Verstoß gegen das Antizipationsverbot, weil in dem Begriff der „sog. ‚Corona-Tote[n]‘“ einschließlich der verwendeten Anführungszeichen bereits eine Wertung enthalten sein könnte, dass tatsächlich keine Menschen an Covid19 verstorben sind. Eine Festlegung auf ein konkretes Ergebnis ist damit aber nicht verbunden, da die Frage im Weiteren beide Varianten (Scheinkorrelation oder Kausalität) als mögliche Ergebnisse nennt.

Die Frage 24 ist in der derzeitigen Fassung verfassungswidrig.

Hinweis: Für eine verfassungskonforme Formulierung des Antrags empfiehlt es sich, den Untersuchungsauftrag auch insoweit auf das Land Hessen zu begrenzen.

t) Fragen 25 und 26

(1) Frage 25 und 26 verstoßen gegen das Bestimmtheitsgebot, weil sie ebenfalls die hoch unbestimmten und nicht weiter definierten oder konkretisierten Begriffe der „Maßnahmen“ und der „Anordnungen“ verwenden (vgl. **II.1.a)(2)(a)**). Eine zusätzliche Eingrenzung erhalten die Begriffe auch nicht dadurch, dass lediglich „Verstöße gegen Maßnahmen [und] Anordnungen“ geprüft werden sollen, da der Begriff des Verstoßes ohne Kenntnis davon, wogegen verstoßen wird, keine eigene Aussagekraft hat.

(2) Beide Fragen könnten zudem die Untersuchungskompetenz des Untersuchungsausschusses überschreiten, weil sie nicht danach differenzieren, ob die Maßnahmen und Anordnungen durch das Land Hessen oder den Bund erlassen wurden. Gegenstand der Frage sind konkret jedoch polizei-, ordnungs- und strafrechtliche Sanktionen bei Verstößen, welche allesamt durch die Landesverwaltung bzw. -justiz erlassen worden wären. Die Untersuchungskompetenz ist deshalb im Ergebnis nicht überschritten.

(3) Hinsichtlich Frage 26 ist schließlich fraglich, ob sie gegen das Antizipationsverbot verstößt. Die Frage verzichtet gerade auf die Prüfung, ob die Ahndung von Verstößen im Sinne der Frage 25 tatsächlich recht- und verfassungswidrig war, sondern fragt lediglich, ob dies durch die Gerichte festgestellt wurde und der Regierung bekannt und von ihr berücksichtigt wurde. Die Rechts- bzw. Verfassungswidrigkeit der Ahndungen wird bereits unterstellt. Insbesondere die Antwort auf Teil b) der Frage wird damit vorweggenommen, denn die Rechts- bzw. Verfassungswidrigkeit der von ihr ergriffenen Maßnahmen hätte der an das Recht gebundenen Landesregierung (Art. 20 Abs. 3 GG) zu jeder Zeit bekannt sein und von dieser berücksichtigt werden müssen. Das Antizipationsverbot ist damit verletzt.

Die Fragen 25 und 26 sind in der derzeitigen Fassung verfassungswidrig.

Hinweis: Für eine verfassungskonforme Neufassung des Einsetzungsantrags sollte präzisiert werden, welche Verstöße gegen welche konkreten Maßnahmen Gegenstand der Untersuchung sein sollen. Zudem sollte die Frage 26 so umformuliert werden, dass es auch zwingend Teil des Untersuchungsauftrags ist, vorgelagert zu ermitteln, ob die Maßnahmen rechts- oder verfassungswidrig waren.

u) Frage 27

Die Frage verstößt gegen das Bundesstaatsprinzip und die damit einhergehenden Grenzen der Untersuchungskompetenz des Untersuchungsausschusses. Zwar sieht die Frage keine eigenständige Untersuchung und Bewertung der Maßnahmen anderer Bundesländer vor. Dem Wortlaut nach sollen

jedoch eventuelle Abweichungen auf ihre „*jeweiligen*“ Gründe untersucht, also eine Untersuchung des Einzelfalls angestellt werden. Diese wird nicht möglich sein, ohne auch eine Einzelfalluntersuchung alle vergleichbaren Maßnahmen in anderen Bundesländern anzustellen. Eine Bewertung möglicher Abweichungen zwischen Hessen und den anderen Bundesländern wird zudem nicht möglich sein, ohne auch die letzteren Maßnahmen an sich zu bewerten. Im Ergebnis stellt die Frage deshalb doch eine Untersuchung auch der Maßnahmen anderer Bundesländer dar, was gegen das Bundesstaatsprinzip verstößt.

Frage 27 ist verfassungswidrig.

v) Frage 28

Die Frage könnte insofern verfassungsrechtliche Bedenken begegnen, als das auch dort der Begriff der „*Maßnahmen*“ verwendet wird, der grundsätzlich dem Bestimmtheitsgebot nicht genügt. Vorliegend sind jedoch nicht die Maßnahmen selbst Gegenstand der Untersuchung, sondern diesbezügliche Amtshilfeersuchen des Landes Hessen. Die Untersuchung bezieht damit auf einen klar konturierten Aspekt der Verwaltungstätigkeit, dessen Grenzen sowohl für den Untersuchungsausschuss wie auch für der Untersuchung betroffene Dritte klar zu erkennen ist.

Frage 28 ist verfassungskonform.

w) Fragen 29 und 30

Verfassungsrechtlich könnte an diesen Fragen bedenklich sein, dass sie sich ausschließlich mit Sachverhalten befasst, die Gegenstand der Bund-Länder-Konferenz bzw. der Gesundheits- und Innenministerkonferenz waren, also Einrichtungen, die grundsätzlich außerhalb der Untersuchungskompetenz des Untersuchungsausschusses liegen. Wie unter **B.I.1.** dargestellt, unterfällt das Handeln der hessischen Vertreter in diesen Gremien jedoch voll der Untersuchungskompetenz des Ausschusses. Die Fragen sind damit verfassungsrechtlich zulässig, soweit sie sich damit auseinandersetzen, welche Vorschläge das Land Hessen in diesen Gremien eingebracht hat.

Anderes gilt jedoch für die von den Gremien selbst getroffenen Entscheidungen, Absprachen oder Maßnahmen. Dabei handelt sich nicht mehr um Handlungen der hessischen Vertreter, sondern der Gremien selbst. Diese unterliegen nicht der Untersuchungskompetenz des Ausschusses.

Zudem verwendet beide Fragen die Begriffe der „*Maßnahme*“ und der „*öffentlichen Stellungnahme*“, ohne diese weiter zu konkretisieren. Das verstößt gegen das Bestimmtheitsgebot.

Die Fragen 29 und 30 sind in der derzeitigen Fassung verfassungswidrig.

Hinweis: Für eine verfassungskonforme Neufassung des Einsetzungsantrags sollten die Fragen deshalb auf das Handeln der hessischen Vertreter in diesen Gremien beschränkt werden. Zudem sollte weiter konkretisiert werden, welche Maßnahmen und Stellungnahmen untersucht werden sollen.

x) Fragen 31 und 32

Die beiden Fragen befassen sich ebenfalls ausschließlich mit Beschlüssen und Handlungen der zwischenstaatlichen Gremien und überschreiten damit die Untersuchungskompetenz des Untersuchungsausschusses. Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass das Land Hessen die Beschlüsse der Gremien im eigenen Landesgebiet zumindest in Teilen habe umsetzen müssen. Zu den im Land Hessen selbst ergriffenen Maßnahmen finden sich inhaltlich weitestgehend identische Fragen bereits an anderer Stelle (vgl. insbesondere die Fragen 22 und 23). Der Systematik des Fragenkatalogs zum Untersuchungsgegenstand im Besonderen nach beziehen sich die Fragen 31 und 32 damit in erster Linie auf Maßnahmen anderer öffentlicher Stellen als derer des Landes Hessen. Diese liegen jedoch nicht in der Untersuchungskompetenz des Untersuchungsausschusses.

Die Fragen 31 und 32 sind verfassungswidrig.

y) Fragen 33 und 34

Fragen 33 und 34 sind verfassungskonform.

z) Frage 35

(1) Eine Verfassungswidrigkeit dieser Frage ergibt sich zunächst daraus, dass die zu untersuchenden Maßnahmen nicht auf solche der hessischen Exekutive begrenzt sind. Denkbar wäre dem Wortlaut der Frage nach auch, die Maßnahmen anderer Bundesländer oder gar anderer Staaten daraufhin zu untersuchen, ob diese in Übereinstimmung mit dem „Pandemieplan Hessen“ erfolgt sind. Damit überschreitet die Frage die Untersuchungskompetenz des Untersuchungsausschusses.

(2) Zudem verwendet auch diese Frage die unbestimmten Begriffe „*Maßnahmen*“ und „*öffentliche Stellungnahmen*“, ohne dass diese weiter konkretisiert würden und sei es nur durch Beispiele. Die Frage verstößt deshalb auch gegen das Bestimmtheitsgebot (vgl. **B.II.1.a)bb**).

Verfassungsrechtliche Bedenken wirft schließlich die Frage nach „*evidenten*“ Verstößen gegen den Pandemieplan auf. Bei dem Wort „*evident*“ handelt es sich um einen höchst unbestimmten Begriff, der erheblichen Auslegungsspielraum bietet. Allerdings ergibt sich aus der Frage eindeutig und ohne Auslegungsspielraum, was insofern Untersuchungsgegenstand sein soll, nämlich ob die im Rahmen der Covid19-Pandemie ergriffenen Maßnahmen in Übereinstimmung mit dem Pandemieplan Hessen erfolgten. Die Grenzen dieses Untersuchungsgegenstands sind sowohl für den Untersuchungsausschuss als auch die möglichen Adressaten seiner Beweiserhebungsmaßnahmen klar

und unzweifelhaft erkennbar. Bei der Frage, ob eine „*Abweichung*“ oder ein „*evidenter Verstoß*“ gegen den Pandemieplan vorlag, handelt es sich hingegen ausschließlich um eine Bewertungsfrage, hinsichtlich der der Ausschuss durch den Einsetzungsbeschluss ohnehin nicht gebunden werden kann. Ein zusätzlicher Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot liegt insofern nicht vor.

Frage 35 ist in der derzeitigen Form verfassungswidrig.

Hinweis: Für eine verfassungskonforme Neufassung des Einsetzungsantrags sollte der Untersuchungsgegenstand auf Maßnahmen der hessischen Exekutive beschränkt und die zu untersuchenden Maßnahmen genauer bezeichnet werden.

aa) Frage 36

Frage 36 ist verfassungskonform.

bb) Frage 37

(1) Die Frage könnte zunächst unter dem Gesichtspunkt des Antizipationsverbot verfassungsrechtlich unzulässig sein. Das könnte sich daraus ergeben, dass die Frage die Rechts- bzw. Verfassungswidrigkeit und die Gefährlichkeit der angesprochenen Maßnahmen bereits unterstellt. Dafür dürfte insbesondere sprechen, dass in den Teilen a) und c) anders als in Teil b) nicht zwischen tatsächlicher und möglicher Rechtswidrigkeit bzw. Gefährlichkeit differenziert wird. Anders als Frage 26 ergibt sich aus dieser Formulierung aber nicht zwingend, dass die Antragsteller die Rechtswidrigkeit bzw. Gefährlichkeit aller Maßnahmen des Landes Hessen als gegeben voraussetzen und den Untersuchungsausschuss damit in seinem Ergebnis bereits festlegen. Die Frage lässt sich in ihrer Formulierung vielmehr auch so auslegen, dass lediglich geprüft werden soll, ob bei *einzelnen* Maßnahmen eine Rechtswidrigkeit/Untauglichkeit/Gefährlichkeit den handelnden Akteuren bekannt war bzw. hätte sein müssen. Eine solche Auslegung zugunsten der Zulässigkeit dürfte auch geboten sein, um die Einsetzungsrechte der antragsstellenden Minderheit nicht übermäßig zu beschneiden (vgl. **B.I.3.**).

(2) Allerdings verstößt die Frage gegen das Bestimmtheitsgebot. Nicht nur wird in der Frage der Begriff der „*Maßnahmen*“ verwendet, der für sich bereits keine ausreichenden Konturen erkennen lässt (vgl. **B.II.1.a)(2)**). Zudem verweist die Frage für die zu untersuchenden Personen und Institutionen auf die „*Akteure*“ im Sinne des Untersuchungsauftrags im Allgemeinen. Das verstößt wie unter **B.II.1.a)(1)** und **(2)** ausgeführt ebenfalls gegen den Bestimmtheitsgrundsatz und überschreitet die Untersuchungskompetenz des Ausschusses.

Frage 37 ist in der derzeitigen Fassung verfassungswidrig.

Hinweis: Für eine verfassungskonforme Neufassung des Einsetzungsantrags sollte der Untersuchungsgegenstand auf Maßnahmen der hessischen Exekutive beschränkt werden. Zudem

sollten die zu untersuchenden Maßnahmen möglichst konkret bezeichnet und zeitlich oder sachlich beschränkt werden.

cc) Frage 38

(1) Die Unterfrage 38a) ist verfassungswidrig. Zum einen verwendet sie den bereits kritisierten Begriff der „Maßnahme“, ohne diesen weiter zu konkretisieren und verstößt daher gegen das Bestimmtheitsgebot. Zum anderen soll mit der Frage das Handeln aller „Akteure“ im Sinne des Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen untersucht werden, was ebenfalls nicht mit dem Bestimmtheitsgebot vereinbar ist und die Untersuchungskompetenz des Ausschusses überschreitet.

(2) Die Unterfrage 38b) begegnet hingegen keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Zwar wird auch dort der Begriff der „Maßnahme“ verwendet. Vorliegend sind jedoch nicht die Maßnahmen selbst Gegenstand der Untersuchung, sondern diesbezügliche Werbe- und Infokampagnen des Landes Hessen. Die Untersuchung bezieht sich damit auf einen klar konturierten Aspekt des Handelns der hessischen Exekutive, dessen Grenzen sowohl für den Untersuchungsausschuss wie auch für der Untersuchung betroffene Dritte klar zu erkennen sind.

Frage 38a) ist in der derzeitigen Fassung verfassungswidrig. Frage 38b) ist verfassungskonform.

Hinweis: Für eine verfassungskonforme Neufassung des Einsetzungsantrags sollte der Untersuchungsgegenstand der Frage 38a) auf Maßnahmen der hessischen Exekutive beschränkt werden. Zudem sollten die zu untersuchenden Maßnahmen möglichst konkret bezeichnet werden.

dd) Frage 39

(1) Die Frage soll sich in allen Unterfragen pauschal mit allen „Corona-Hilfsprogrammen“ befassen. Eine Beschränkung auf durch das oder im Land Hessen durchgeführte Hilfsprogramme erfolgt nicht. Die Frage überschreitet damit die Untersuchungskompetenz des Ausschusses, da sie sich auch auf Sachverhalte in anderen Bundesländern und auf der ganzen Welt erstreckt. Die Frage verstößt in ihrer derzeitigen Fassung damit gegen das Bundesstaatsprinzip und überschreitet die Ermittlungskompetenz des Ausschusses.

(2) Zudem wirft die Unterfrage b) und die dort gewählte Formulierung „*Misstände*“ Bedenken hinsichtlich eines möglichen Verstoßes gegen das Bestimmtheitsgebot auf. Bei dem Wort „*Misstand*“ handelt es sich um einen äußerst weiten und wertungsoffenen Begriff, der eine Vielzahl von Verhältnissen umfassen kann.⁵⁸ Diese Unbestimmtheit wird vorliegend jedoch wieder dadurch eingefangen, dass der Untersuchungsauftrag auf Misstände bei der Gewährung von Corona-

⁵⁸ Vgl. explizit zum Wort „Misstand“ StGH BW, Urt. v. 16.04.1977 - GR 2/76, NJW 1977, 1874; Peters, Kap. 4 Rn. 146.

Hilfsprogrammen seitens der zuständigen Verwaltung beschränkt wird. Der auf Missstände zu untersuchende Sachbereich ist damit hinreichend deutlich umschrieben und auch die möglichen Missstände werden so überschaubar begrenzt. Angesichts dieser zusätzlichen Einschränkungen ist ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot zu verneinen.⁵⁹

Frage 39 in der derzeitigen Form verfassungswidrig.

Hinweis: Für eine verfassungskonforme Formulierung des Antrags empfiehlt es sich, den Untersuchungsauftrag auf die Gewährung von Hilfsprogrammen durch das Land Hessen zu begrenzen.

ee) Frage 40

Die Frage wirft mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot verfassungsrechtliche Zweifel auf. Kern der Frage ist, ob sich die Verwaltung des Landes Hessen als Ganzes aufgrund der durch die Bekämpfung der Covid19-Pandemie gemacht Erfahrungen an irgendeiner Stelle als reformbedürftig erwiesen hat. Bereits aus den danach einzubeziehenden Ober-, Mittel- und Unterbehörden ergibt sich bereits eine hohe Anzahl von Untersuchungsobjekten. Gleichzeitig erlaubt die Frage die Untersuchung aller möglichen Verwaltungsabläufe. Die Untersuchung wird auch nicht auf Sachverhalte im Zusammenhang mit zukünftigen Pandemien und sonstigen Notlagen begrenzt, da diese nur „insbesondere“ Teil der Untersuchung sein sollen. Möglicher Gegenstand der Untersuchung wäre letztlich der gesamte Tätigkeitsbereich der Hessischen Verwaltung. Schließlich ist der Begriff der „Reformbedürftigkeit“ weitestgehend konturlos und bietet keinerlei Maßstab, worauf genau die Verwaltungsvorgänge untersucht werden sollen. Insgesamt wird der mögliche Untersuchungsgegenstand deshalb weder für den Ausschuss selbst noch für mögliche Adressaten der Beweiserhebung vorhersehbar eingegrenzt. Das Bestimmtheitsgebot ist verletzt.⁶⁰

In der derzeitigen Fassung ist Frage 40 verfassungswidrig.

Hinweis: Für eine verfassungskonforme Neufassung des Einsetzungsantrags sollte die Frage der Reformbedürftigkeit auf konkrete und abgrenzbare Verwaltungseinheiten, -verfahren oder -sachverhalte beschränkt werden. Zudem wäre genauer zu bestimmen, mit Blick auf welche Zwecke eine Reformbedürftigkeit untersucht werden soll.

ff) Frage 41

Die Frage ist unzulässig. Selbst wenn man sich hinsichtlich der zu untersuchenden Personen und Institution auf die hessischen Exekutive beschränkt (vgl. zur verfassungsrechtlich gebotenen

⁵⁹ Vgl. StGH BW, Urt. v. 16.04.1977 - GR 2/76, NJW 1977, 1874.

⁶⁰ Vgl. StGH BW, Urt. v. 16.04.1977 - GR 2/76, NJW 1977, 1874.

Beschränkung der „Akteure“ in A.I. des Einsetzungsantrags bereits **B.II.a)(1)**), liegen keine tatsächengestützten Anhaltspunkte vor, dass diese Personen in die beschriebenen Sachverhalt involviert waren bzw. davon Kenntnis hatten. Insbesondere fallen beide Sachverhalte nicht in die Zuständigkeit der hessischen Landesregierung oder der ihr unterstellten Behörden. Aus Perspektive der hessischen Öffentlichkeit besteht deshalb kein Interesse an einer Aufklärung.

Vorliegend kann dabei sogar dahinstehen, ob tatsächliche Anhaltspunkte Voraussetzung eines jeden Untersuchungsauftrags sein müssen, da durch die ausdrückliche Einbeziehung von Privatpersonen (den „Angehörigen“ der Institutionen) durch die Untersuchung in deren Grundrechte (insb. das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung) eingegriffen würde. Das wiegt hier umso schwerer, da mit den „Angehörigen aufseiten der betreffenden Institutionen“ ein unbestimmter und denkbar weiter Personenkreis in die Untersuchung miteinbezogen werden soll. Das dürfte zusätzlich auch gegen das Bestimmtheitsgebot verstoßen: Es liegt letztlich in der Hand des Untersuchungsausschusses, zu entscheiden, welche Personen untersucht werden sollen. Gerade in dieser Kombination stellt die Frage daher einen unzulässigen „Schuss ins Dunkle“ dar, der eine anlasslose Ausforschung Privater erlaubt.⁶¹

Die Frage 41 ist verfassungswidrig.

gg) Frage 42

Die Frage könnte zunächst verfassungsrechtliche Bedenken aufwerfen, weil sie mit den Betreibern von Testzentren vor allem Privatpersonen als Untersuchungsobjekt im Blick hat. Die Frage betrifft jedoch die missbräuchliche Erlangung und Verwendung öffentlicher Gelder und deren Verfolgung. Dabei handelt es sich um einen klassischen Fall der Kontrolle der Exekutive, der ohne die Einbeziehung Privater nicht möglich wäre. Es ist ohne Zweifel Aufgabe des Parlaments und damit auch des Untersuchungsausschusses, über die Ausgabe öffentlicher Mittel zu wachen.⁶²

Die Frage enthält jedoch keine Beschränkung auf Sachverhalte in Hessen bzw. unter Beteiligung der hessischen Behörden. Streng genommen ist sie nicht einmal auf die Bundesrepublik Deutschland beschränkt. Die Frage verstößt damit gegen das Bundesstaatsprinzip und überschreitet die Untersuchungskompetenz des Ausschusses.

Frage 42 ist in der derzeitigen Fassung verfassungswidrig.

⁶¹ Vgl. BayVerfGH, Entsch. v. 19.04.1994 - Vf. 71 - IVa/93, NVwZ 1995, 681,683; StGH BW, Urt. v. 13.08.1991 - GR 1/91, NVwZ-RR 1992, 593, 596; Peters, Kap. 4 Rn. 137.

⁶² HessStGH, Beschl. v. 09.02.1972 – P.St.665, ESVGH 22, 136, 139; Peters, Kap. 4 Rn. 132.

Hinweis: Für eine verfassungskonforme Neuformulierung sollte die Frage auf solche Sachverhalte beschränkt werden, in denen hessische Behörden Gelder an die Betreiber von Testzentren ausgezahlt haben.

hh) Frage 43

Auch hinsichtlich dieser Frage fehlen hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte für das Vorliegen des Untersuchungsgegenstands, so dass es an einem öffentlichen Interesse an einer Aufklärung fehlt. Es handelt sich ersichtlich um einen unzulässigen „Schuss ins Dunkle“.

Frage 43 ist verfassungswidrig.

C. ZU FRAGE 2

Vor dem Hintergrund der soeben dargelegten verfassungsrechtlichen Bedenken gegen weite Teile des Einsetzungsantrags ist unter der zweiten Fragestellung nun zu prüfen, welche Möglichkeiten bzw. Vorgehensweisen dem Hessischen Landtag gegeben sind.

Zunächst ist festzuhalten, dass es dem Hessischen Landtag verboten ist, einen verfassungswidrigen Untersuchungsausschuss einzusetzen.⁶³ Das Recht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ist verfassungsmäßig gebundene Macht, die nicht zum Mittel der Obstruktion bzw. zu einer Ausweitung der Machtbefugnisse des Landtags führen darf.⁶⁴ Die Folgen eines tatsächlich verfassungswidrigen Einsetzungsbeschlusses wären folgerichtig die Unwirksamkeit der Einsetzung sowie sämtlicher Entscheidungen des Untersuchungsausschusses.⁶⁵

Eine Einsetzung des Corona-UA in der Fassung des vorliegenden Einsetzungsantrags durch den Hessischen Landtag ist damit ausgeschlossen.

Die Möglichkeiten zum Umgang mit dem vorliegenden – teilweise verfassungswidrigen – Einsetzungsantrag ergeben sich aus § 2 Abs. 2 und 3 HUAG. Diese werden nachstehend anhand der mir vom Hauptausschuss gestellten Frage 2 dargestellt (Änderung mit/gegen Willen der Antragssteller, **I.** und **II.** / Ablehnung ganz/teilweise, **III.** und **IV.** / Maßgabebeschluss, **IV.**).

I. Änderungsantrag mit dem Willen der Antragssteller, § 2 Abs. 2 S. 1 HUAG

Eine Änderung des Einsetzungsantrags, um die verfassungswidrigen Teile verfassungskonform zu gestalten, ist mit der Zustimmung der Antragssteller möglich und zulässig.⁶⁶ Dies ist im HUAG explizit in § 2 Abs. 2 S. 1 HUAG vorgesehen. In zeitlicher Hinsicht sind Änderungen möglich, bis der Antrag beschlussreif zur Abstimmung gestellt wird.⁶⁷ Jede (verfassungsrechtlich zulässige) Form der Konkretisierung, Abänderung, Erweiterung, Einschränkung etc. des Untersuchungsgegenstands ist dabei gestattet.

Die Zustimmung muss – dies ergibt sich bereits aus § 2 Abs. 2 S. 1 HUAG – von sämtlichen Antragsstellern erteilt werden, also hier von den 27 Landtagsabgeordneten, die den Einsetzungsantrag unterzeichnet haben.

⁶³ Überdeutlich Waldhoff/Gärditz/Gärditz, § 2 Rn. 8; Peters, Kap. 5 Rn. 158. Implizit BayVerfGH, Entsch. v. 19.04.1994 – Vf. 71-Iva-93, Rn. 630. Lediglich bei einer bloß untergeordneten Bedeutung der rechtswidrigen Teile (die vorliegend nicht gegeben ist) kann die gesamte Ablehnung ggf. rechtsmissbräulich sein, vgl. Glauben/Brocker/Glauben, Kap. 6 Rn. 25.

⁶⁴ BayVerfGH, Entsch. v. 19.04.1994 – Vf. 71-Iva-93, juris-Rn. 630.

⁶⁵ NK-PUAG/Hilf, § 1 Rn. 18; Waldhoff/Gärditz/Waldhoff, § 1 Rn. 60; Glauben/Brocker/Glauben, Kap. 6 Rn. 15.

⁶⁶ Für § 2 Abs. 2 PUAG, der vom Wortlaut her von § 2 Abs. 2 S. 1 HUAG abweicht: NK-PUAG/Hilf, § 2 Rn. 6; Peters, Kap. 5 Rn. 167, 156 m.w.N.

⁶⁷ Peters, Kap. 5 Rn. 156.

Sofern in der Kommentarliteratur mit Blick auf das PUAG zum Teil darauf abgestellt wird, dass die Zustimmung eines Fraktionsvorsitzenden genüge,⁶⁸ ist festzuhalten, dass es (erstens) dafür weder im HUAG noch in der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags (Ausgabe Januar 2024, „GOHLT“) eine Grundlage gibt⁶⁹ und (zweitens) hier der Einsetzungsantrag nicht von einer Fraktion, sondern von 27 Landtagsabgeordneten gestellt wurde.⁷⁰ Die Unterschrift des Fraktionsvorsitzenden der AfD genügt deshalb vorliegend nicht als Zustimmung.

II. Änderung gegen den Willen der Antragssteller, § 2 Abs. 2 S. 1, 2 HUAG

Ohne Zustimmung der Antragssteller ist eine Veränderung des Einsetzungsantrags (sog. „Modifikationsbefugnis“⁷¹) nur in sehr engen Grenzen zulässig.⁷² Keinesfalls darf die Mehrheit zum Nachteil der qualifizierten Minderheit die Veränderungsrechte missbrauchen.

Die Modifikationsbefugnis kann sich einerseits auf die verfassungskonformen Teile des vorliegenden Einsetzungsantrags, andererseits auf die verfassungswidrigen Teile beziehen, um diesen ggf. zur Verfassungskonformität zu verhelfen (vgl. dazu **3.** sowie im Rahmen des „Maßgabebeschlusses“ **IV.2.b)**).

Im HUAG ergibt sich aus § 2 Abs. 2 S. 1 HUAG, dass der Einsetzungsbeschluss den Einsetzungsantrag im Kern unverändert lassen muss (es sei denn, die Antragssteller stimmen einer Veränderung des Untersuchungskerns zu, vgl. vorstehend **I.**).⁷³ Diese sog. „Kernbestandsgarantie“ ist verfassungsmäßig unbestritten und darf durch die Mehrheit nicht angetastet werden. Was Kern des jeweiligen Untersuchungsgegenstands ist, ist im Einzelfall vor dem Hintergrund des beantragten Untersuchungsausschusses festzustellen. Berührt ist der Kern, wenn sich das Thema sachlich verschiebt, etwa auf andere Zeiträume oder andere Verantwortliche.⁷⁴

Allerdings folgt aus der Kernbestandsgarantie – im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁷⁵ –, dass Änderungen des Einsetzungsantrags, soweit sie *nicht* den Kern betreffen, zulässig sein können.⁷⁶ Diese Befugnis hat der hessische Gesetzgeber im HUAG

⁶⁸ Vgl. NK-PUAG/Hilf, § 2 Rn. 7 i.V.m. § 1 Rn. 11; Waldhoff/Gärditz/Gärditz, § 2 Rn. 15.

⁶⁹ Zwar lässt die GOHLT z.B. in § 11 Abs. 1 S. 2 bei der Einbringung von Gesetzesentwürfen und in § 27 Abs. 1 S. 3 die Unterschrift des Fraktionsvorsitzenden genügen, jedoch gibt es eine entsprechende Regelung für die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses nicht, sondern es wird auf die Verfassung des Landes Hessen und das HUAG verwiesen (vgl. §§ 54, 97 GOHLT).

⁷⁰ Vgl. NK-PUAG/Hilf, § 2 Rn. 7 m.w.N.

⁷¹ Von Münch/Kunig/Groh, Art. 44 Rn. 11; Glauben/Brocker/Glauben, Kap. 6 Rn. 30; BeckOK-GG/Brocker, Art. 44 Rn. 33.

⁷² Dies ist zum Schutz der antragsstellenden qualifizierten Minderheit zwingend, vgl. allgemein und umfassend in der Darstellung etwa Peters, Kap. 5 Rn. 167 ff.; Waldhoff/Gärditz/Gärditz, § 2 Rn. 13 ff. Wobei die Regelungen auf Bundes- und Landesebene mit Blick auf die Grenzen zulässiger Veränderungen unterschiedlich sind, vgl. Glauben/Brocker/Glauben, Kap. 6 Rn. 30 (Fn. 117 und 118).

⁷³ So auch BVerfG, Beschl. v. 02.08.1978 – 2 BvK 1/77, NJW 1979, 261, 263, auf das sich der hessische Gesetzgeber des HUAG bezieht, vgl. LT-Drs. 20/2412, S. 12.

⁷⁴ HessStGH, Ur. v. 13.04.2011 – P.St. 2290, juris-Rn. 90 ff.; Peters, Kap. 5 Rn. 172.

⁷⁵ BVerfG, Beschl. v. 02.08.1978 – 2 BvK 1/77, NJW 1979, 261, 263.

⁷⁶ Unter diesem Blickwinkel jedenfalls zulässig – hier aber nicht besonders relevant – sind redaktionelle Änderungen des Einsetzungsantrags, vgl. auch Peters, Kap. 5 Rn. 168.

– abweichend vom PUAG und von einigen Landesgesetzen – in § 2 Abs. 2 S. 2 HUAG entsprechend vorgesehen.⁷⁷ Grundsätzlich darf der Untersuchungsgegenstand – dies ergibt sich aus der Kernbestandsgarantie – allerdings weder *eingeschränkt* noch *erweitert* werden, § 2 Abs. 2 S. 2 HS 1 HUAG.

1. Ergänzungsbefugnis, § 2 Abs. 2 HS 2 HUAG

Er darf nur insoweit *ergänzt* werden, als dies notwendig ist, um ein objektiveres und wirklichkeitstreuere Bild bezüglich des Untersuchungsgegenstands zu vermitteln, § 2 Abs. 2 HS 2 HUAG.⁷⁸ Insofern ist sogar die Ergänzung von Zusatzfragen – die den Untersuchungsgegenstand betreffen und diesen im Kern unverändert lassen – zulässig.⁷⁹ Als *argumentum a maiore ad minus* ist dann auch die Ergänzung einzelner Gesichtspunkte im Rahmen von bereits vorgesehenen Fragen bzw. im „allgemeinen“ Teil des Einsetzungsantrags zulässig, sofern diese Ergänzungen den Untersuchungsgegenstand betreffen und seinen Kern unverändert lassen.

2. Streichungsbefugnis?

Vereinzelt wird der Mehrheit eine Streichungsbefugnis mit Blick auf verfassungswidrige Teile zugestanden.⁸⁰ Ein solches Recht kann – vor dem Hintergrund des § 2 Abs. 3 S. 1 HUAG aus systematischen Gründen – allerdings nicht als Änderungsrecht gem. § 2 Abs. 2 HUAG existieren.⁸¹ Jeder Teileinsetzung gem. § 2 Abs. 3 S. 1 HUAG (vgl. dazu **IV.**) ist eine Teilstreichung (aus verfassungsrechtlichen Gründen) immanent. Daneben besteht keine Streichungsbefugnis, die den Kern des Untersuchungsgegenstands – unter Verstoß gegen § 2 Abs. 2 S. 1 HUAG – stets beeinträchtigen würde.

3. Befugnis, verfassungswidrig unbestimmte Teile zu konkretisieren

Nicht im HUAG gesetzlich geregelt ist eine Befugnis der Mehrheit, den Einsetzungsantrag dort zu konkretisieren, wo dieser unbestimmt und deshalb verfassungswidrig ist. Soweit ersichtlich wurde

⁷⁷ Hier weicht das HUAG vom PUAG und anderen Landesregelungen ab, vgl. überblicksartig Glauben/Brockner/*Glauben*, Kap. 6 Rn. 30 (Fn. 117 und 118). Deshalb können Entscheidungen von (Verfassungs-)Gerichten anderer Bundesländer nicht ohne Weiteres auf das HUAG übertragen werden.

⁷⁸ Zur Zulässigkeit der Ergänzung von Zusatzfragen vor Geltung des HUAG bereits HessStGH, Urt. v. 13.04.2011 – P.St. 2290, juris-Rn. 83, 89.

⁷⁹ Ein sog. „absolutes Bepackungsverbot“, wonach jegliche Form von Zusatzfragen verboten ist (dazu etwa *Peters*, Kap. 5 Rn. 170), gilt im HUAG nicht. Entsprechend zur Rechtslage vor dem HUAG HessStGH, Urt. v. 13.04.2011 – P.St. 2290, juris-Rn. 83: „Zusatzfragen gegen den Willen der Antragsteller sind daher zulässig, wenn sie nötig sind, um ein objektiveres und wirklichkeitstreuere Bild des angeblichen Missstandes zu vermitteln. Auch dann muss jede Zusatzfrage jedoch denselben Untersuchungsgegenstand betreffen und diesen im Kern unverändert lassen. Dass diese Voraussetzungen gegeben sind, muss darüber hinaus offen zu Tage liegen. Bezogen auf die Konfliktstruktur, die die Arbeit im Parlament insgesamt und im Untersuchungsausschuss prägt, bedeutet dies, dass eine Erweiterung, die bei offensichtlich unverändertem Kern des Untersuchungsgegenstands auf eine bloße Verteidigung gegen den Angriff der Opposition zielt, erlaubt, ein darüber hinausgehender Gegenangriff der Mehrheit dagegen verfassungsrechtlich unzulässig ist.“

Kritisch jedoch auch gegenüber einem relativen Bepackungsverbot nach der vorstehend dargestellten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts etwa NK-PUAG/*Hilf*, § 2 Rn. 12.

⁸⁰ *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, Kap. 5 Rn. 169, einschränkend aber bereits in Rn. 164 (Streichung nicht gegen Widerspruch der qualifizierten Minderheit).

⁸¹ Zutreffend und überdeutlich Glauben/Brockner/*Glauben*, § 2 Rn. 7.

bislang auch in Rechtsprechung und Literatur nicht explizit diskutiert, ob die Mehrheit die Befugnis hat, verfassungswidrig unbestimmte Teile des Einsetzungsantrags einer qualifizierten Minderheit so zu konkretisieren, dass diese verfassungskonform werden. Allerdings spricht sich die Literatur bereits für eine (sehr ähnliche) Präzisierungsbefugnis aus, solange der Kern der Untersuchung unberührt bleibt.⁸²

Zunächst ist festzuhalten, dass die Mehrheit nicht verpflichtet ist, einen unzulässigen Einsetzungsantrag durch entsprechende Nachbesserungen verfassungsrechtlich zulässig zu machen.⁸³ Konstruktive Nachbesserungen sind deshalb eine freiwillige Leistung der Mehrheit zugunsten der qualifizierten Minderheit, um deren Minderheitenrechte bestmöglich Geltung zu verschaffen.

Zu klären ist jedoch, ob die Mehrheit überhaupt befugt ist, verfassungswidrig unbestimmte Teile eines Einsetzungsantrags zu konkretisieren (nachstehend **a**) und – falls ja – welche Grenzen hierbei gesetzt sind (nachstehend **b**)).

a) Konkretisierungsbefugnis

Für eine grundsätzliche Befugnis zur Konkretisierung verfassungswidrig unbestimmter Teile streiten drei Argumente.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie des Hessischen Staatsgerichtshofs ist es sogar zulässig, bei Wahrung der Kernbestandsgarantie den Einsetzungsantrag zu verändern und etwa zusätzliche Fragen zu ergänzen. Die Modifikationsbefugnis der Mehrheit ist für das HUAG deshalb grundsätzlich anerkannt. Die (bloße) Konkretisierung von bereits von der qualifizierten Minderheit vorgesehenen Fragen ist gegenüber der Ergänzung oder einer von Teilen der Literatur⁸⁴ als zulässig erachteten Streichung von Fragen ein geringerer Eingriff. Als *argumentum a maiore ad minus* ist deshalb die Konkretisierung verfassungswidrig unbestimmter Fragen grundsätzlich zulässig.

Ferner ist die Nachbesserung der Mehrheit, um (weiteren) Teilen eines Einsetzungsantrags Verfassungskonformität zu verleihen, ein milderes Mittel gegenüber einer vollständigen oder teilweisen Ablehnung des Einsetzungsantrags verfassungswidriger Teile.

Und schließlich ergibt sich aus der fehlenden Pflicht der Mehrheit, den verfassungswidrigen Einsetzungsantrag der qualifizierten Minderheit nachzubessern, nicht, dass die Mehrheit dazu kein Recht hätte.

⁸² Überdeutlich Waldhoff/Gärditz/Gärditz, § 2 Rn. 20.

⁸³ StGH BW, Urt. v. 26.07.2007 - GR 2/07, NVwZ-RR 2008, 4, 8; Glauben/Brocker/Glauben, Kap. 6 Rn. 26; BeckOK-GG/Brocker, Art. 44 Rn. 32.

⁸⁴ Vgl. Peters, Kap. 5 Rn. 169.

b) Grenzen der Konkretisierungsbefugnis

Die Konkretisierungsbefugnis kann jedoch – ebenso wie die Ergänzungsbefugnis – nur in engen Grenzen bestehen.

Sofern ein verfassungswidrig unbestimmter Teil durch die Mehrheit konkretisiert wird, ist dabei sicherzustellen, dass der Kern des Einsetzungsantrags unverändert bleibt. Wird zum Beispiel eine von der qualifizierten Minderheit vorgesehene (unbestimmte) Frage verändert, darf diese weder ihre Zielrichtung und noch ihren Wesensgehalt verlieren.

Insbesondere darf durch eine Konkretisierung der Untersuchungsgegenstand nicht eingeschränkt werden.⁸⁵ Insofern beschreitet jede Konkretisierung einen schmalen Grat: Sie darf den Untersuchungsgegenstand bestimmt fassen, damit dieser verfassungskonform ist (und insoweit zulässig einschränken), jedoch nicht darüber hinaus einschränken.

Mit Blick auf eine praktische Umsetzung der hier angenommenen Konkretisierungsbefugnis ist Zurückhaltung geboten, um einer Missbrauchsgefahr keinen Vorschub zu leisten.

III. Vollständige Ablehnung des Antrags

Der Einsetzungsantrag kann vollständig abgelehnt werden, wenn er insgesamt verfassungswidrig ist, (dazu **1.**). Nur in engen Grenzen kann er auch bei bloß teilweiser Verfassungswidrigkeit insgesamt abgelehnt werden, (dazu **2.** und **3.**).

1. Verfassungswidrigkeit des Einsetzungsantrags insgesamt

Ist der Einsetzungsantrag aus Sicht des Landtags⁸⁶ insgesamt verfassungswidrig, kann dieser den Antrag insgesamt ablehnen.⁸⁷

Die Ablehnungsentscheidung ist jedoch auf Antrag der qualifizierten Minderheit durch den Hessischen Staatsgerichtshof gerichtlich überprüfbar; der Hessische Staatsgerichtshof kann den Untersuchungsausschuss – falls er die Einsetzung abweichend von der Auffassung des Hessischen Landtags für verfassungskonform erachtet – dann einsetzen. Es ist deshalb das rechtlich-politische Risiko der ablehnenden Mehrheit, dass deren Entscheidung durch den Hessischen Verfassungsgerichtshof korrigiert werden kann.⁸⁸

⁸⁵ Peters, Kap. 5 Rn. 168.

⁸⁶ Eine für die Antragssteller streitende Vermutung der Verfassungsmäßigkeit gibt es nicht, vgl. nur NK-PUAG/Hilf, § 1 Rn. 19 m.w.N. auch zur Gegenansicht. Vgl. auch Glauben/Brockner/Glauben, Kap. 6 Rn. 17 ff. und von Münch/Kunig/Groh, Art. 44 Rn. 12.

⁸⁷ Glauben/Brockner/Glauben, Kap. 6 Rn. 22.

⁸⁸ Glauben/Brockner/Glauben, Kap. 6 Rn. 20.

Wird der Einsetzungsantrag durch die Parlamentsmehrheit abgelehnt, so hat diese ihre Gründe für die Ablehnung substantiiert darzulegen, damit die Antragssteller sie nachvollziehen können (und ggf. die Erfolgsaussichten eines möglichen Organstreitverfahrens abschätzen können).⁸⁹

Da vorliegend lediglich Teile des Einsetzungsantrags verfassungswidrig sind, nicht aber der gesamte Einsetzungsantrag verfassungswidrig ist, kommt eine vollständige Ablehnung des Antrags nicht in Betracht.

2. Vollständige Ablehnung bei bloß teilweiser Verfassungswidrigkeit im Fall des „unteilbaren Sachzusammenhangs“

Sind Teile des Einsetzungsantrags in der Art verfassungswidrig, dass die verbleibenden verfassungskonformen Fragmente für sich betrachtet – bei bloßer Zusammenfügung – keinen Sinn ergeben („unteilbarer Sachzusammenhang“⁹⁰), ist eine bloß teilweise Einsetzung des Untersuchungsausschusses nicht möglich. In diesem Fall hätte der Hessische Landtag das Recht, den (bloß teilweise verfassungswidrigen) Einsetzungsbeschluss insgesamt abzulehnen.⁹¹ Dies verletzt die Teileinsetzungspflicht aus § 2 Abs. 3 S. 1 HUAG nicht, da das verfassungswidrige Defizit des Einsetzungsantrags zu Lasten der qualifizierten Minderheit geht.

Im vorliegenden Fall stehen die verfassungskonformen und verfassungswidrigen Teile jedoch nicht in einem unteilbaren Sachzusammenhang. Als Oberthema prägt den Einsetzungsantrag das Ereignis der Covid19-Pandemie. Die als Fragen formulierten Unterthemen (A. II. „Untersuchungsgegenstand im Einzelnen“) betreffen aber voneinander abgrenzbare Fragestellungen zu einzelnen Teilen dieses Sachverhalts. So steht etwa die verfassungswidrige Frage 43 (Vorteile aus „Maskendeals“ etc.) in keinem inhaltlichen Zusammenhang mit der verfassungskonformen Frage 36 (Frage nach einer gebotenen Aktualisierung des „Pandemieplan Hessen“). Dass die eine Frage wegfällt, ist für die andere Frage ohne Bedeutung.

Die als verfassungskonform eingestuften Fragen 16, 17, 28, 33, 34, 36 und 38b) ergeben auch jeweils für sich – oder im Fall der Fragen 16 und 17 jedenfalls zusammen – Sinn. Keiner der Fragen nimmt auf eine verfassungswidrige Frage oder auf den verfassungswidrigen Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen Bezug oder setzt diese für ihre Verständlichkeit voraus.

Eine Besonderheit besteht mit Blick auf die Frage 38. Diese besteht aus zwei Unterfragen, von denen die Unterfrage 38a) verfassungswidrig, die Unterfrage 38b) verfassungskonform ist. Die beiden Fragen haben lediglich gemeinsam, dass sie sich mit finanziellen Nachteilen durch staatliche Maßnahmen in Verbindung mit der Covid19-Pandemie auseinandersetzen. Darüber hinaus sind sie

⁸⁹ Zutreffend NK-PUAG/Hilf, § 1 Rn. 20 m.w.N. A.A. BeckOK-GG/Brocker, Art. 44 Rn. 32.

⁹⁰ Peters, Kap. 5 Rn. 163.

⁹¹ Peters, Kap. 5 Rn. 163. Für den Freistaat Sachsen SächsVerfGH, Urt. v. 29.08.2008 - Vf. 154-I/07.

inhaltlich nicht verbunden und nehmen auch nicht aufeinander Bezug. Frage 38b) ergibt auch ohne Frage 38a) Sinn, so dass bei Frage 38 lediglich die verfassungswidrige Unterfrage 38a) gestrichen werden kann (und muss).

3. Vollständige Ablehnung bei bloß teilweiser Verfassungswidrigkeit im Fall der „wesentlichen Bedeutung“ des verfassungswidrigen Teils?

Sauer plädiert darüber hinaus zum Schutz der qualifizierten Minderheit für eine vollständige Ablehnungspflicht, wenn der verfassungswidrige Teil nach dem Gesamtzusammenhang des Einsetzungsantrags quantitativ und qualitativ von wesentlicher Bedeutung sei.⁹² Eine entsprechende Auslegung sei aus verfassungsrechtlichen Gründen zum Schutz der Minderheit bei teilweiser Verfassungswidrigkeit erforderlich. Andernfalls würde ein „aliud“ und kein „minus“ des beantragten Untersuchungsausschusses eingesetzt werden.

Allerdings ist das Kriterium der „Wesentlichkeit“ nicht greifbar; es stellt sich ferner die Frage, aus wessen Sicht – der qualifizierten Minderheit oder der Mehrheit – die Wesentlichkeit beurteilt werden sollte.

Ein Wesentlichkeitskriterium ist deshalb nicht praktikabel. Es bleibt der qualifizierten Minderheit im Übrigen unbenommen, den Antrag nicht zu stellen oder mit Blick auf die abgelehnten Teile den Hessischen Staatsgerichtshof anzurufen.

IV. Teilweise Ablehnung des Antrags bei teilweiser Einsetzung des Corona-UA, § 2 Abs. 3 S. 1 HUAG (sog. „Maßgabebeschluss“)

Hält der Landtag den Einsetzungsantrag hingegen nur für teilweise verfassungswidrig, ist er verpflichtet, den Untersuchungsausschuss mit Blick auf die für verfassungskonform erachteten Teile einzusetzen, § 2 Abs. 3 S. 1 HUAG (sog. „Maßgabebeschluss“).

Diese Vorschrift ist eine Ausprägung des Minderheitenschutzes, der in Art. 92 Abs. 1 S. 1 HV den Hessischen Landtag (grundsätzlich) verpflichtet, auf Antrag von einem Fünftel der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder den beantragten Untersuchungsausschuss einzusetzen. Dem Hessischen Landtag ist es jedoch verboten, verfassungswidrige Untersuchungsausschüsse einzusetzen (vgl. vorstehend **C.**). Also kommt es dort zu einem Konflikt, wo der Einsetzungsantrag teilweise verfassungswidrig, teilweise jedoch verfassungskonform ist.

Das HUAG löst diesen Konflikt – wie auch die Untersuchungsausschussgesetze des Bundes, (§ 2 Abs. 3 S. 1 PUAG), Berlins (§ 2 Abs. 1 S. 4 UntAG) und Bremens (§ 2 Abs. 4 S. 1 UAG) – durch eine teilweise Einsetzungsverpflichtung in Form des Maßgabebeschlusses.

⁹² *Sauer* (Deutscher Bundestag, Ausschuss Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Ausschussdrucksache 10 – G – 38), S. 18 f.

§ 2 Abs. 3 S. 1 HUAG ist – ebenso wie die korrespondierenden Bundes- und Landesregelungen – bislang nicht praxiserprobt.⁹³

1. Verfassungskonformität der „Maßgabebeschluss“-Lösung

Teilweise wird in der Literatur vertreten, die Maßgabebeschluss-Lösung selbst sei nicht verfassungsgemäß, da sie insbesondere die Minderheit in ihren Rechten verletze; mit der Maßgabebeschluss-Lösung würde ihr ein „aliud“ des beantragten Untersuchungsausschusses aufoktroiert werden, den sie ggf. so nicht wollte.⁹⁴

Dem ist entgegenzuhalten: Die Verpflichtung der Mehrheit, den Untersuchungsausschuss im Hinblick auf die verfassungskonformen Teile einsetzen zu müssen, schützt tatsächlich die qualifizierte Minderheit.⁹⁵ Die teilweise Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ist gegenüber der vollständigen Ablehnung ein milderes Mittel.⁹⁶ Denn so kann das Aufklärungsinteresse wenigstens teilweise – nämlich genauso, wie verfassungsrechtlich zulässig – umgesetzt werden.⁹⁷

Andererseits schützt die Regelung auch die Mehrheit, die im Fall einer vollständigen Ablehnung eines teilweise verfassungskonformen Einsetzungsantrags ggf. vor dem Hessischen Staatsgerichtshof eine Niederlage erfahren könnte.

Die Regelung entlastet damit auch den Hessischen Staatsgerichtshof; denn wenn die vollständige Ablehnung ersichtlich nicht zutreffend ist (da Teile des Einsetzungsantrags verfassungskonform sind), wird der Hessische Staatsgerichtshof dies feststellen. Der qualifizierten Minderheit hilft dies aber nur, wenn der Hessische Landtag dann auch verpflichtet ist, den Untersuchungsausschuss in Bezug auf die verfassungskonformen Teile einzusetzen. Dann aber hätte dies effizienter auch bereits der Hessische Landtag – entsprechend § 2 Abs. 3 S. 1 HUAG – direkt erledigen können.

Schließlich schützt die Regelung vor allem die Verfassung des Landes Hessen und verschafft ihr Geltung. Sie hält die qualifizierte Minderheit an, lediglich verfassungskonforme Einsetzungsanträge zu stellen, da die Mehrheit andernfalls über § 2 Abs. 3 S. 1 HUAG die Möglichkeit hat, die verfassungswidrigen Teile zu ignorieren. Sie hält allerdings die Mehrheit ebenso an, teilweise verfassungskonformen Einsetzungsanträgen mit der Einsetzungspflicht Geltung zu verschaffen.

⁹³ Derzeit prüft jedoch das Bundesverfassungsgericht, ob die vollständige Ablehnung eines Untersuchungsausschusses durch den Deutschen Bundestag aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken zulässig war (sog. „Warburg-UA“, vgl. BT-Drs. 20/6420).

⁹⁴ Etwa BeckOK-GG/Brocker, Art. 44 Rn. 32 und Dürig/Herzog/Scholz/Klein/Schwarz, Art. 44 Rn. 82. Kritisch auch Glauben/Brocker/Glauben, Kap. 6 Rn. 21 und Huber/Voßkuhle/Unger, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 44 Rn. 71.

⁹⁵ Vgl. NK-PUAG/Hilf, § 2 Rn. 14, 16; ebenso Wiefelspütz, DÖV 2002, 803, 805 f.

⁹⁶ NK-PUAG/Hilf, § 2 Rn. 16; Waldhoff/Gärditz/Gärditz, § 2 Rn. 26. Ebenso von Münch/Kunig/Groh, Art. 44 Rn. 13: „salomonische Lösung“. Zweifelnd und im Ergebnis ablehnend jedoch etwa Sauer (Deutscher Bundestag, Ausschuss Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Ausschussdrucksache 10 – G – 38, S. 17); Geerlings/Ataoglu, NVwZ 2023, 1558, 1560.

⁹⁷ Waldhoff/Gärditz/Gärditz, § 2 Rn. 26. Befürwortend auch Wiefelspütz, DÖV 2002, 803, 805 f. Kritisch dagegen Glauben/Brocker/Glauben, Kap. 6 Rn. 21 m.w.N.

Die Regelung des § 2 Abs. 3 S. 1 HUAG und die damit einhergehende Pflicht des Landtags, einem Einsetzungsantrag der qualifizierten Minderheit nur zum Teil – bezogen auf die verfassungskonformen Teile – stattzugeben, ist verfassungsgemäß.⁹⁸

2. Praktische Umsetzung ungeklärt

Die praktische Umsetzung des Maßgabebeschlusses wurde bislang gerichtlich nicht geklärt und ist in der Literatur umstritten.⁹⁹

a) Streitstand in der Literatur, Stellungnahme und Lösung

Nach *Gärditz* soll die Einsetzung schlicht nur teilweise bezogen auf die verfassungskonformen Teile erfolgen.¹⁰⁰ Diese Sichtweise kommt dem Wortlaut von § 2 Abs. 3 S. 1 HUAG am nächsten. Sie trägt auch dem Umstand Rechnung, dass die Teileinsetzung das mildere Mittel gegenüber der vollständigen Ablehnung des Antrags ist.¹⁰¹ Sofern die qualifizierte Minderheit der Auffassung ist, abgelehnte Teile seien verfassungskonform, kann sie immer noch den Hessischen Staatsgerichtshof anrufen (§ 2 Abs. 3 S. 2 HUAG).

In leichter Abwandlung dieser Auffassung sprechen sich *Glauben* und *Brockner* dafür aus, dass die qualifizierte Minderheit dafür die einzelnen Abschnitte des Einsetzungsantrags einzeln zur Abstimmung stellen müsse.¹⁰² Erfolge dies nicht, bliebe der Mehrheit nur die vollständige Ablehnung des Einsetzungsantrags übrig.¹⁰³ Diese Sichtweise findet keine Stütze im Gesetz. Ferner bringt sie sowohl für die qualifizierte Minderheit als auch für die Mehrheit Nachteile mit sich. Die qualifizierte Minderheit wird unter Druck gesetzt, den Einsetzungsantrag in Teile gestückelt zur Abstimmung zu bringen. Die Mehrheit hat dagegen – wenn die qualifizierte Minderheit die Teile nicht einzeln zur Abstimmung bringt – nur die Möglichkeit, den Antrag insgesamt abzulehnen, obwohl Teile verfassungskonform sind. Riefe die qualifizierte Minderheit sodann den Hessischen Staatsgerichtshof an (vgl. § 2 Abs. 3 S. 2 HUAG), würde dieser den Untersuchungsausschuss mit Blick auf die verfassungskonformen Teile einsetzen, wie es dies bei der Auffassung von *Gärditz* der Hessische Landtag schon selbst müsste. Die Auffassung von *Gärditz* ist also effizienter für die qualifizierte Minderheit.

⁹⁸ Ebenso etwa NK-PUAG/*Hilf*, § 2 Rn. 14 ff.; Waldhoff/*Gärditz/Gärditz*, § 2 Rn. 26 m.w.N.; von Münch/*Kunig/Groh*, Art. 44 Rn. 13 und auch *Sauer* (Deutscher Bundestag, Ausschuss Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Ausschussdrucksache 10 – G – 38, S. 17). Dagegen etwa BeckOK-GG/*Brockner*, Art. 44 Rn. 32 und Dürig/*Herzog/Scholz/Klein/Schwarz*, Art. 44 Rn. 82. Kritisch auch *Glauben/Brockner/Glauben*, Kap. 6 Rn. 21 und Huber/*Voßkuhle/Unger*, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 44 Rn. 71.

⁹⁹ Vgl. NK-PUAG/*Hilf*, § 2 Rn. 17.

¹⁰⁰ Waldhoff/*Gärditz/Gärditz*, § 2 Rn. 25. Ebenso wohl auch etwa von Münch/*Kunig/Groh*, Art. 44 Rn. 13; Dreier/*Morlok*, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 44 Rn. 36 und *Wiefelspütz*, DÖV 2002, 803, 806.

¹⁰¹ Waldhoff/*Gärditz/Gärditz*, § 2 Rn. 26; NK-PUAG/*Hilf*, § 2 Rn. 13 ff.

¹⁰² *Glauben/Brockner/Glauben*, § 2 Rn. 7; BeckOK-GG/*Brockner*, Art. 44 Rn. 32.

¹⁰³ *Glauben/Brockner/Glauben*, § 2 Rn. 7.

Jedenfalls nicht überzeugend ist die Auffassung von *Pieper/Spoerhase*, die teilweise Einsetzung mit einem Maßgabebeschluss erfordere die Zustimmung der qualifizierten Minderheit und sei – sofern diese unterbliebe – andernfalls insgesamt abzulehnen.¹⁰⁴ Diese Sichtweise steht im klaren Widerspruch zum Wortlaut § 2 Abs. 3 S. 1 HUAG.

Im Ergebnis ist die – wortlautgetreue – Auffassung von *Gärditz* vorzugswürdig; sie schont auch die Gerichtsbarkeit. Denn falls der Hessische Staatsgerichtshof Teile des Antrags für verfassungskonform hält, wird dieser den Untersuchungsausschuss mit Blick auf diese Teile einzusetzen. Diese Handlung kann jedoch schon der Hessische Landtag – mit der Auffassung von *Gärditz* – vornehmen; dies kommt der qualifizierten Minderheit zugute. Diese kann schließlich mit Blick auf die als verfassungswidrig abgelehnten Teile den Hessischen Staatsgerichtshof anrufen (§ 2 Abs. 3 S. 2 HUAG).

b) Praktische Umsetzung des Maßgabebeschlusses auf Grundlage der vorzugswürdigen Auffassung von *Gärditz*

Einige Praxisfragen – die auch im vorliegenden Fall relevant werden – sind dabei jedoch bislang nicht geklärt; die nachstehenden Lösungsvorschläge sollen insoweit Abhilfe schaffen:

- **Konkrete Gestaltung des Maßgabebeschlusses („Zusammenfügung“):** § 2 Abs. 3 S. 1 HUAG verpflichtet den Hessischen Landtag lediglich, die verfassungskonformen Passagen des Einsetzungsantrags für den Beschluss „zusammenzufügen“ (vgl. **Anlage**). Für den Hessischen Landtag ergibt sich weder aus dem Wortlaut noch aus anderen Gründen die Pflicht, sprachliche Anpassungen o.ä. vorzunehmen, um die verfassungskonformen Passagen passgenau zu formulieren. Allerdings empfiehlt es sich, im Rahmen der Befugnis, redaktionelle Änderungen vorzunehmen, den Maßgabebeschluss sprachlich sinnvoll und nachvollziehbar zu fassen.
- **Änderungsbefugnis:** Der Hessische Landtag hat darüber hinaus das Recht, aber keine Pflicht, den Einsetzungsantrag für einen Maßgabebeschluss in den in **II.** zulässigen Grenzen zu ändern, insbesondere um einer Sinnentleerung vorzubeugen und – als milderer Mittel gegenüber einer Ablehnung – verfassungswidrig unbestimmte Teile zu konkretisieren. Allerdings darf keinesfalls der Kern des Untersuchungsgegenstands der verfassungskonformen Teile verändert werden. Ob und wie der Hessische Landtag von der Änderungsbefugnis Gebrauch macht, ist eine politische Entscheidung.
- **Begründungspflicht:** Auch im Fall der teilweisen Ablehnung im Zuge eines Maßgabebeschlusses hat eine Begründung mit Blick auf die abgelehnten Teile zu erfolgen.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Nomos-BR/*Pieper/Spoerhase*, PUAG, 2012, § 2 Rn. 8.

¹⁰⁵ Vgl. nur NK-PUAG/*Hilf*, § 2 Rn. 19. A.A. BeckOK-GG/*Brocker*, Art. 44 Rn. 32.

V. Zusammenfassung: Möglichkeiten und Vorgehensweisen des Hessischen Landtags mit Blick auf den Einsetzungsantrag eines Corona-UA

Der vorliegende Einsetzungsantrag ist lediglich teilweise verfassungswidrig. Die verfassungskonformen Teile stehen nicht mit den verfassungswidrigen Teilen in einem unteilbaren Sachzusammenhang. Eine Teilung nähme dem Antrag nicht den Sinn; vielmehr sind die Teile voneinander abgrenzbar. Deshalb darf der Hessische Landtag den Einsetzungsantrag nicht insgesamt ablehnen.

Für den Hessischen Landtag ergeben sich danach mit Blick auf den vorliegenden Einsetzungsantrag eines Corona-UA grundsätzlich zwei Möglichkeiten zum weiteren Vorgehen:

1. Der Einsetzungsantrag kann mit Zustimmung der Antragssteller gem. § 2 Abs. 2 S. 1 HUAG verfassungskonform gestaltet werden, vgl. **C.I.**
2. Finden die Antragssteller und die Mehrheit darüber keinen Konsens, ist der Corona-UA durch den Hessischen Landtag mit einem Maßgabebeschluss gem. § 2 Abs. 3 S. 1 HUAG lediglich mit Blick auf die verfassungskonformen Teile einzusetzen, vgl. **C.IV.**

Mit Blick auf die konkrete Gestaltung des Maßgabebeschlusses kann der Hessische Landtag dabei

- a) entweder die verfassungskonformen Teile lediglich zusammenfügen (vgl. **Anlage**) oder
- b) im Rahmen der Änderungsbefugnis (vgl. dazu **C.II.**) Ergänzungen vornehmen und derzeit verfassungswidrig unbestimmte Teile des Antrags verfassungskonform bestimmt fassen.

D. ZU FRAGE 3

Zur Beantwortung der Frage 3 werden zunächst die gesetzlichen Vorgaben zur Größe und Zusammensetzung eines Untersuchungsausschusses im Hessischen Landtag vorgestellt, vgl. dazu **I.** Der zweite Teil betrifft sodann die Frage, ob die Einsetzungsminderheit (die AfD-Fraktion gemeinsam mit dem fraktionslosen Abgeordneten Herr) aus verfassungsrechtlichen Gründen einen Anspruch darauf hat, im Untersuchungsausschuss mit einem Fünftel repräsentiert zu sein, vgl. dazu **II.**

I. Vorgaben der Hessischen Verfassung, der GOHLT und des HUAG zu Größe und Zusammensetzung eines Untersuchungsausschusses

Die Hessische Verfassung macht zur Größe und Zusammensetzung eines Untersuchungsausschusses keine Vorgaben. Stattdessen verweist Art. 92 Abs. 1 S. 4 HV auf die GOHLT („Die Geschäftsordnung (...) bestimmt die Zahl ihrer Mitglieder.“).

Die GOHLT verhält sich in ihrer aktuellen Fassung (Ausgabe Januar 2024) hierzu allerdings ebenfalls nicht, sondern verweist in § 54 GOHLT mit Blick auf die Zusammensetzung eines Untersuchungsausschusses wiederum auf die Hessische Verfassung sowie die „geltenden Gesetze“, womit das HUAG gemeint ist.

Regelungen zur Zusammensetzung und Größe sind dort in § 4 Abs. 1 HUAG getroffen. Gemäß § 4 Abs. 1 S. 1 HUAG bestimmt der Landtag bei der Einsetzung die Zahl der ordentlichen (und eine doppelt so große Zahl der stellvertretenden) Mitglieder des Untersuchungsausschusses. Abweichend von einigen Untersuchungsausschussgesetzen anderer Länder gibt das HUAG keine Regel-¹⁰⁶, Mindest-¹⁰⁷ oder Höchstzahl¹⁰⁸ der Mitglieder vor. Die Festlegung der Größe eines Untersuchungsausschusses steht demnach grundsätzlich im Organisationsermessen des Landtags.¹⁰⁹

1. Die Grundmandatsklausel

Allerdings gibt § 4 Abs. 1 S. 3 HUAG vor, dass jede Fraktion vertreten sein muss (sog. „Grundmandat“¹¹⁰). Mit Blick auf die derzeit im Hessischen Landtag vertretenen Fraktionen haben also (mindestens) einen Sitz die Fraktionen CDU, AfD, SPD, Bündnis 90/Die Grünen sowie die Freien Demokraten. Demnach muss der Untersuchungsausschuss mit Blick auf die gem. § 4 Abs. 1 S. 3 HUAG zugesicherten Grundmandate mindestens fünf Mitglieder haben. Gruppen und fraktionslose Abgeordnete haben nach dem HUAG keinen Anspruch auf ein Grundmandat. Dies ist

¹⁰⁶ Etwa § 4 Abs. 1 UAG Ba-Wü: In der Regel zehn Mitglieder.

¹⁰⁷ Etwa Art. 4 Abs. 1 S. 1 UAG Bay: Mindestens sieben Mitglieder.

¹⁰⁸ Etwa § 4 Abs. 1 UAG LSA: Höchstens dreizehn Mitglieder.

¹⁰⁹ Glauben/Brockner/Glauben, Kap. 7 Rn. 12 m.w.N.; NK-PUAG/Hilf, § 4 Rn. 1; Peters, Kap. 8 Rn. 202.

¹¹⁰ Zu diesem Begriff etwa Peters, Kap. 8 Rn. 199; NK-PUAG/Hilf, 1. Aufl. 2024, § 4 Rn. 4. Kritisch zu dem Begriff des Grundmandats jedoch Grabmeier, ZParl 2024, 63, 64.

verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.¹¹¹ Der fraktionslose Abgeordnete Herr hat deshalb – auch wenn er Antragssteller ist – keinen Anspruch auf ein Grundmandat.

2. Das Spiegelbildlichkeitsprinzip sowie die Kriterien der Aufgabenstellung und Arbeitsfähigkeit des Untersuchungsausschusses

Ferner bestimmt § 4 Abs. 1 S. 2 HUAG, dass bei der Bemessung der konkreten Zahl der Mitglieder einerseits die Mehrheitsverhältnisse widerzuspiegeln (sog. „Spiegelbildlichkeitsprinzip“), andererseits die Aufgabenstellung und Arbeitsfähigkeit des Untersuchungsausschusses zu berücksichtigen sind.

Die Kriterien der Aufgabenstellung und Arbeitsfähigkeit des Untersuchungsausschusses sind – gegenüber dem Spiegelbildlichkeitsprinzip – als ergänzende Regeln zu sehen (z.B. Effizienzgesichtspunkte o.ä.), die das Spiegelbildlichkeitsprinzip nicht einschränken dürfen.¹¹²

Maßgeblich zur Bestimmung der konkreten Anzahl der Mitglieder und der Verteilung unter den Fraktionen (ggf. auch Gruppen und fraktionslosen Abgeordneten) ist deshalb das Spiegelbildlichkeitsprinzip.¹¹³ Die Zusammensetzung muss demnach ein reduziertes Abbild der Mehrheitsverhältnisse des Parlaments (sog. „Proportionalitätsprinzip“¹¹⁴) darstellen.¹¹⁵ Das Bundesverfassungsgericht hat dazu ausgeführt, dass das Spiegelbildlichkeitsprinzip aus der Freiheit und Gleichheit des Mandats nach Art. 38 Abs. 1 GG und aus der Repräsentationsfunktion des Parlaments folge.¹¹⁶ Werde die Repräsentation des Volkes in Ausschüsse verlagert, weil dort die Entscheidungen des Parlaments tendenziell vorbestimmt oder gar für das Parlament als Ganzes getroffen werden, so müssten diese Gremien auch in ihrer politischen Prägung dem Plenum entsprechen.¹¹⁷ Das gelte namentlich, wenn sie wesentliche Teile der dem Bundestag zustehenden Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben wahrnehmen würden.¹¹⁸

Deshalb muss – dem Spiegelbildlichkeitsprinzip folgend – der Untersuchungsausschuss so besetzt sein, dass die parlamentarischen Mehrheiten der Fraktionen und ggf. auch Gruppen spiegelbildlich proportional abgebildet werden. Die Parlamentsmehrheit muss auch im Untersuchungsausschuss die Mehrheit (und damit die Verfahrensherrschaft) besitzen.¹¹⁹ Einer überproportionalen Repräsentation einer Fraktion im Untersuchungsausschuss ist deshalb entgegenzuwirken. Weder aus der Hessischen Verfassung noch aus dem HUAG ergibt sich hingegen ein verfassungsrechtlicher Anspruch für

¹¹¹ Ebenso (mit Blick auf das entsprechend lautende PUAG) *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 200; NK-PUAG/*Hilf*, § 4 Rn. 5 f.

¹¹² Waldhoff/Gärditz/*Georgii*, § 4 Rn. 8; NK-PUAG/*Hilf*, § 4 Rn. 3 m.w.N.

¹¹³ Vgl. nur NK-PUAG/*Hilf*, § 4 Rn. 1; Glauben/Brocker/*Glauben*, Kap. 7 Rn. 12 m.w.N. Hierzu etwa *K. Alex*, Patt im Ausschuss, 2016, S. 62 ff.

¹¹⁴ *Peters*, Kap. 8 Rn. 198.

¹¹⁵ Vgl. nur NK-PUAG/*Hilf*, § 4 Rn. 1; Glauben/Brocker/*Glauben*, Kap. 7 Rn. 12 m.w.N.; Dürig/Scholz/Herzog/*Klein/Schwarz*, Art. 44 Rn. 41.

¹¹⁶ BVerfG Ur. v. 28.02.2012 – 2 BvE 8/11, Rn. 126.

¹¹⁷ BVerfG, a.a.O.

¹¹⁸ BVerfG, a.a.O.

¹¹⁹ Vgl. nur NK-PUAG/*Hilf*, § 4 Rn. 2; Waldhoff/Gärditz/*Georgii*, § 4 Rn. 5.

Gruppen und fraktionslose Abgeordnete auf Teilhabe an einem Untersuchungsausschuss; die Mitgliederzahl muss deshalb nicht so erhöht werden, dass sie vertreten sind.¹²⁰

Die Zuordnung der auf die Fraktionen entfallenden Sitze folgt gem. § 4 Abs. 1 S. 4 HUAG i.V.m. § 9 Abs. 3 S. 3 GOHLT a.F. (Stand 18. Januar 2019) nach dem Verfahren Sainte-Laguë/Schepers.

Ausgehend von den kodifizierten Vorgaben der Hessischen Verfassung, der GOHLT sowie des HUAG ist es daher grundsätzlich nicht zu beanstanden, wenn der beantragte Corona-UA nicht mit den derzeit im Antrag vorgesehenen 15 Mitgliedern, sondern einer anderen Anzahl von Mitgliedern eingesetzt wird, um dem Spiegelbildlichkeitsprinzip Geltung zu verschaffen.

II. Zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Schutz der Einsetzungsminderheit – Auswirkungen auf die Größe und Zusammensetzung eines Untersuchungsausschusses

Fraglich und umstritten – und im Kern Gegenstand der hier gestellten Frage 3 – ist jedoch, ob die Einsetzungsminderheit (hier bestehend aus der AfD-Fraktion und dem fraktionslosen Abgeordneten Herr) von Verfassung wegen auch im Ausschuss mit mindestens einem Fünftel als qualifizierte Minderheit vertreten sein muss.

Wäre dies der Fall, müsste der Hessische Landtag – abweichend von dem unter **I.** festgestellten Ergebnis – bei einer Einsetzung des beantragten Corona-UA hierauf Rücksicht nehmen und könnte statt der beantragten 15 Mitglieder nicht eine andere Anzahl von Mitgliedern für den Corona-UA vorsehen, die dazu führte, dass die AfD-Fraktion nicht ein Fünftel der Mitglieder des Corona-UA stellen würde.

Im vorliegenden Fall ist diese Frage deshalb relevant, da die AfD-Fraktion im Hessischen Landtag nicht über ein Fünftel der Mitglieder verfügt. Der Einsetzungsantrag im Hessischen Landtag erreicht das nötige Quorum eines Fünftels nur deshalb, weil neben der AfD-Fraktion der fraktionslose Abgeordnete Herr den Antrag mitträgt.

Bei einer spiegelbildlichen Abbildung der Mehrheitsverhältnisse entsprechend der unter **D.I.** dargelegten Maßstäben, würde die AfD-Fraktion auch im beantragten Untersuchungsausschuss nicht die „Sperrminorität“ von einem Fünftel der Stimmen erreichen. Da der fraktionslose Abgeordnete Herr keinen Anspruch auf Mitgliedschaft im beantragten Untersuchungsausschuss hat (vgl. ebenfalls **D.I.**), wäre die Einsetzungsminderheit aus dem Hessischen Landtag im Ausschuss dann unterrepräsentiert. Zu prüfen ist deshalb, ob aus verfassungsrechtlicher Sicht das

¹²⁰ Glauben/Brockner/Glauben, Kap. 7 Rn. 14; Waldhoff/Gärditz/Georgii, § 4 Rn. 10 jeweils unter Bezugnahme auf verfassungsgerichtliche Rechtsprechung.

Spiegelbildlichkeitsprinzip zugunsten des Minderheitenschutzes durchbrochen werden muss, sodass die AfD-Fraktion im Untersuchungsausschuss überproportional repräsentiert wäre.

1. Minderheitenschutz und verfassungsrechtliche Vorgaben

Eingangs ist festzuhalten, dass der Minderheitenschutz im Untersuchungsausschussrecht eine herausragende Bedeutung hat.¹²¹ Gleichwohl ist der Untersuchungsausschuss ein Ausschuss des Parlaments und muss seine Arbeit in spiegelbildlicher Verkleinerung des Parlaments erledigen.¹²² Es liegt auf der Hand, dass die Minderheiten- und Mehrheitsrechte dabei in einem Spannungsverhältnis stehen,¹²³ das im Einzelfall in Ausgleich zu bringen ist.¹²⁴

Dem Minderheitenschutz wird nicht nur auf der Einsetzungsebene, sondern auch – hier relevant – auf der Durchführungsebene, insbesondere im Rahmen der Beweisaufnahme,¹²⁵ punktuell¹²⁶ Vorrang eingeräumt.¹²⁷ Denn das Instrument des Untersuchungsausschusses wäre für die qualifizierte Minderheit ein stumpfes Schwert bzw. lediglich symbolische Attitüde, wenn die qualifizierte Minderheit im Untersuchungsausschussverfahren nicht ebenfalls mit starken Minderheitenrechten ausgestattet wäre.¹²⁸ Damit die Opposition ihre parlamentarische Kontrollfunktion erfüllen kann, müssen die in der Hessischen Verfassung vorgesehenen Minderheitenrechte auf Wirksamkeit hin ausgelegt werden.¹²⁹ Es gilt der Grundsatz effektiver Opposition.¹³⁰ Sie darf bei der Ausübung ihrer Kontrollbefugnisse nicht auf das Wohlwollen der Parlamentsmehrheit angewiesen sein.¹³¹

Allerdings bedeutet dies nicht, dass die qualifizierte Minderheit umfassend, also im gesamten Untersuchungsausschussverfahren in Durchbrechung des Mehrheitsprinzips gestärkt sein muss.¹³² Dem Minderheitenschutz ist auch im Untersuchungsausschussverfahren nur insoweit Vorrang einzuräumen, wie dies verfassungsrechtlich zwingend ist.¹³³

¹²¹ Vgl. nur BVerfG, Urt. v. 08.04.2002 – 2 BvE 2/01; BVerfG, Urt. v. 03.05.2016 – 2 BvE 4/14, Rn. 86, 90; *Peters*, Kap. 3 Rn. 49 („Das Untersuchungsausschussrecht ist das wichtigste parlamentarische Minderheitenrecht (...).“); *Glauben/Brocker/Brocker*, Kap. 27 Rn. 1.

¹²² *Waldhoff/Gärditz/Gärditz*, § 1 Rn. 33.

¹²³ *Waldhoff/Gärditz/Gärditz*, § 1 Rn. 33; *Glauben/Brocker/Brocker*, Kap. 27 Rn. 1.

¹²⁴ *Glauben/Brocker/Brocker*, Kap. 27 Rn. 1.

¹²⁵ *Glauben/Brocker/Brocker*, Kap. 27 Rn. 1.

¹²⁶ BVerfG, Urt. v. 03.05.2016 – 2 BvE 4/14, Rn. 92.

¹²⁷ *Dürig/Scholz/Herzog/Klein/Schwarz*, Art. 44 Rn. 206; *Waldhoff/Gärditz/Gärditz*, § 1 Rn. 33; *Peters*, Kap. 3 Rn. 54. Vgl. insbesondere auch BVerfG, Urt. v. 08.04.2002 – 2 BvE 2/01.

¹²⁸ Zutreffend auf den Punkt *Waldhoff/Gärditz/Gärditz*, § 1 Rn. 33.

¹²⁹ Vgl. für das Grundgesetz; BVerfG, Urt. v. 03.05.2016 – 2 BvE 4/14, Rn. 90.

¹³⁰ BVerfG, a.a.O.

¹³¹ BVerfG, a.a.O.

¹³² *Glauben/Brocker/Brocker*, Kap. 27 Rn. 2.

¹³³ *Glauben/Brocker/Brocker*, Kap. 27 Rn. 2.

Anerkanntermaßen zwingend ist dies mit Blick auf das Beweiserhebungsrecht der qualifizierten Minderheit. Sowohl das Bundesverfassungsgericht¹³⁴ als auch der Hessische Staatsgerichtshof¹³⁵ betonen, dass die qualifizierte Minderheit im Ausschuss über das Beweiserhebungsrecht mitzubestimmen hat. Dies folgt für die qualifizierte Minderheit im Hessischen Landtag bereits aus dem Wortlaut des Art. 92 Abs. 1 S. 2 HV (vgl. dazu eingehend **3.**). Die qualifizierte Minderheit im Hessischen Landtag muss deshalb bei Beweiserhebungen mitbestimmen können.

Bislang verfassungsgerichtlich nicht entschieden ist, ob über das Recht auf *Erhebung* bestimmter Beweise darüber hinaus ein Anspruch auf Durchsetzung und Erzwingung der Beweise besteht.¹³⁶ Allerdings kann mit Blick auf die hier gutachterlich zu prüfende Frage offenbleiben, in welche, Umfang die qualifizierte Minderheit auf der Durchsetzungsebene Minderheitenrechte haben muss. Fest steht – und darauf kommt es an –, dass die qualifizierte Minderheit auch auf der Durchführungsebene Minderheitenrechte hat, die das Mehrheitsprinzip durchbrechen.

Die soeben vorgestellten Positionen beziehen sich jedoch auf die *qualifizierte Minderheit* im Untersuchungsausschuss, die – wie im vorliegenden Fall – nicht identisch mit der *Einsetzungsminderheit* sein muss. Im Folgenden ist deshalb vor allem zu prüfen, ob die *Einsetzungsminderheit*, damit sie die soeben dargestellten Minderheitenrechte wahrnehmen kann, im Ausschuss entsprechend qualifiziert vertreten sein muss.

2. Rechtsposition, die eine „Sperrminorität“ der Einsetzungsminderheit im Untersuchungsausschuss fordert

Georgii und *Hilf* sind (mit Blick auf das PUAG) der Auffassung, dass die Einsetzungsminderheit auch im Ausschuss – im Sinne einer „Sperrminorität“ – als qualifizierte Minderheit (im Land Hessen zu einem Fünftel) repräsentiert sein müsse.¹³⁷ Andernfalls liefe das verfassungsrechtlich verbürgte Recht der Einsetzungsminderheit auf Mitbestimmung im Untersuchungsausschussverfahren ins Leere.¹³⁸ Die Zahl der Ausschussmitglieder sei so zu wählen, dass bei Anwendung des vorgegebenen Berechnungsverfahrens eine qualifizierte Minderheit im Plenum auch im Ausschuss widergespiegelt werde.¹³⁹

¹³⁴ BVerfG, Urt. v. 08.04.2002 – 2 BvE 2/01.

¹³⁵ HessStGH, Urt. v. 16.11.2011 - P.St. 2323, juris-Rn. 137.

¹³⁶ Befürwortend jedoch Dürig/Scholz/Herzog/Klein/Schwarz, Art. 44 Rn. 211; Glauben/Brocker/Brocker, Kap. 27 Rn. 12 ff. Vgl. auch Peters, Kap. 3 Rn. 54 mit Blick auf weitere Minderheitenrechte, wie z.B. das „Sondersitzungserzwingungsrecht“.

¹³⁷ Waldhoff/Gärditz/*Georgii*, § 4 Rn. 6; NK-PUAG/*Hilf*, § 4 Rn. 2.

¹³⁸ Waldhoff/Gärditz/*Georgii*, § 4 Rn. 6.

¹³⁹ Waldhoff/Gärditz/*Georgii*, § 4 Rn. 6.

3. Stellungnahme und Ablehnung einer Sperrminorität der Einsetzungsminderheit im Untersuchungsausschuss

Weder die Hessische Verfassung noch die GOHLT oder das HUAG geben hingegen explizit vor, dass die Einsetzungsminderheit entsprechend im Untersuchungsausschuss mit einer Sperrminorität vertreten sein muss.¹⁴⁰

Entsprechend wird mit Blick auf die Hessische Verfassung sowie die gleichlautende Regelung der Berliner Verfassung vertreten, dass die Einsetzungsminderheit nicht als solche im Untersuchungsausschuss vertreten sein muss.¹⁴¹

Stattdessen werden der Einsetzungsminderheit in der Hessischen Verfassung (wie auch in anderen Landesverfassungen) Schutzrechte zugestanden, die auch ohne Repräsentation mit einer Stärke von einem Fünftel im Untersuchungsausschuss zu gewähren sind (vgl. **a**) und **b**)).

Jedenfalls mit Blick auf die Hessische Verfassung und das HUAG sprechen deshalb gewichtige Gründe dafür, dass die Einsetzungsminderheit nicht zwingend mit einem Fünftel im Untersuchungsausschuss vertreten sein muss.

a) (Landes-)Rechtsvergleichende Bewertung

Das zeigt zunächst ein Vergleich mit den korrespondierenden Regelungen in anderen Landesverfassungen sowie den dortigen Untersuchungsausschussgesetzen.

Mit Art. 92 Abs. 1 S. 2 HV identische bzw. sehr ähnliche Regelungen sind auch in den Verfassungen von Berlin,¹⁴² Nordrhein-Westfalen,¹⁴³ Baden-Württemberg,¹⁴⁴ Sachsen,¹⁴⁵ Sachsen-Anhalt¹⁴⁶ und Schleswig-Holstein¹⁴⁷ vorgesehen.¹⁴⁸ Sämtliche dieser Länder haben in ihren

¹⁴⁰ Implizit ebenso Zinn/Stein/Schonebohm, Art. 92 Erl. 5a), der ausführt: „Eine Mitgliedschaft der Antragsteller im Untersuchungsausschuß ist weder in der Verf. noch in der GOHLT vorgeschrieben.“

¹⁴¹ Zinn/Stein/Schonebohm, Art. 92 Erl. 5a) und 7b) sowie mit Blick auf die Berliner Verfassung und das UntAG Berlin: Pfenning/Neumann/Lemmer, Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2000, Art. 48 Rn. 7 („In der Vorschrift werden die Antragsteller genannt für den seltenen Fall, daß sie (...) im Ausschuß tatsächlich nur mit weniger als einem Fünftel der Ausschußmitglieder vertreten sein sollten.“).

¹⁴² Art. 48 Abs. 2: „Die Untersuchungsausschüsse haben das Recht, Beweise zu erheben. Sie sind dazu verpflichtet, wenn dies von den Antragstellern oder einem Fünftel der Ausschußmitglieder beantragt wird. (...)“

¹⁴³ Art. 41 Abs. 1: „Der Landtag hat das Recht und auf Antrag von einem Fünftel der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Diese Ausschüsse erheben in öffentlicher Verhandlung die Beweise, die sie oder die Antragsteller für erforderlich erachten.“

¹⁴⁴ Art. 35 Abs. 2: „Die Ausschüsse erheben in öffentlicher Verhandlung die Beweise, welche sie oder die Antragsteller für erforderlich erachten. Beweise sind zu erheben, wenn sie von einem Viertel der Mitglieder des Ausschusses beantragt werden.“

¹⁴⁵ Art. 54 Abs. 2: „Die Ausschüsse erheben in öffentlicher Verhandlung die Beweise, die sie oder die Antragsteller für erforderlich halten.“

¹⁴⁶ Art. 43 Abs. 2: „Die Untersuchungsausschüsse erheben die Beweise, die mindestens ein Viertel ihrer Mitglieder oder die Antragsteller für sachdienlich halten.“

¹⁴⁷ Art. 24 Abs. 3: „Beweise sind zu erheben, wenn Mitglieder des Untersuchungsausschusses, die zu den Antragstellenden gehören, oder ein Fünftel der Mitglieder des Untersuchungsausschusses es beantragen.“

¹⁴⁸ Die übrigen Landesverfassungen und das Grundgesetz haben keine entsprechende Regelung.

Untersuchungsausschussgesetzen diese jeweilige verfassungsrechtliche Vorgabe berücksichtigt und den Antragstellern (in Abgrenzung zu der qualifizierten Minderheit im Ausschuss) bzw. sogar den einzelnen Mitgliedern der Antragsteller ein eigenes Beweiserhebungsrecht zugestanden.¹⁴⁹

Diese Differenzierung macht aber nur dann Sinn, wenn die Einsetzungsminderheit nicht zwingend als qualifizierte Minderheit im Ausschuss vertreten sein muss.¹⁵⁰

b) Verfassungsrechtlicher Schutz der Einsetzungsminderheit in der Hessischen Verfassung

Auch in der Hessischen Verfassung wurden nämlich in Art. 92 Abs. 1 S. 2 HV Vorkehrungen getroffen, um den Interessen der Einsetzungsminderheit auf der Durchführungsebene auch dann Geltung zu verschaffen, wenn diese nicht mit einem Fünftel im Untersuchungsausschuss vertreten sind.

Denn gem. Art. 92 Abs. 1 S. 2 HV hat der Untersuchungsausschuss die Beweise zu erheben, die (zusätzlich zu dem Ausschuss) die *Antragsteller* (also diejenigen, die den Einsetzungsantrag als Einsetzungsminderheit gestellt haben) für erforderlich erachten.

Damit hat die Hessische Verfassung spezifisch – neben der Einsetzungsebene – auch für die Durchführungsebene eine Schutzregelung für die Antragsteller (also die Einsetzungsminderheit) getroffen.¹⁵¹ Anders als in Art. 44 GG sowie im PUAG – worauf sich *Georgii* und *Hilf* beziehen – ist im

¹⁴⁹ Vgl.:

§ 16 Abs. 2 UntAG (Berlin):

„Beweise sind zu erheben, wenn sie von den Antragstellern oder einem Fünftel der Ausschussmitglieder beantragt werden, es sei denn, dass sie offensichtlich nicht im Rahmen des Untersuchungsauftrages liegen oder ihre Erhebung unzulässig ist.“

§ 13 Abs. 2 SVG (NRW):

„Beweise sind zu erheben, wenn die Erhebung von den Untersuchungsausschussmitgliedern, die zu den Antragstellern gehören, oder einem Fünftel der Untersuchungsausschussmitglieder beantragt wird.“

§ 13 Abs. 2 S. 1 UAG (Ba-WÜ):

„Beweise sind zu erheben, wenn sie von den Unterzeichnern eines Minderheitsantrags (§ 2 Abs. 3 Satz 1) oder von einem Viertel der Ausschussmitglieder oder von zwei Fraktionen, deren Mitglieder verschiedenen Parteien angehören, durch deren Sprecher im Ausschuss beantragt werden.“

§ 13 Abs. 2 S. 1 UAG (Sachsen):

„Beweise sind zu erheben, wenn sie von dem Unterzeichner eines Minderheitsantrages, von einem Fünftel der Ausschussmitglieder oder dem Betroffenen beantragt werden.“

§ 16 Abs. 2 UAG (Sachsen-Anhalt):

„Jedes Mitglied hat das Recht, Beweisanträge zu stellen. Der Untersuchungsausschuß ist zur Erhebung der Beweise verpflichtet, wenn mindestens ein Viertel seiner Mitglieder oder die Mitglieder, die zu den Antragstellern gehören, sie für sachdienlich halten. In Fragen des Umfangs des Untersuchungsauftrages und bei verfahrenleitenden Beschlüssen zur Beweiserhebung dürfen die Mitglieder, die zu den Antragstellern gehören, nicht überstimmt werden.“

§ 11 Abs. 2 S. 1 UAG (SH):

„Beweise sind zu erheben, wenn dies von den Mitgliedern des Untersuchungsausschusses, die zu den Antragstellenden nach § 2 Abs. 3 gehören, beantragt wird, oder ein Fünftel der Mitglieder des Ausschusses es verlangt.“

¹⁵⁰ Zutreffend deshalb mit Blick auf die Berliner Verfassung und das UntAG Berlin: Pfenning/Neumann/Lemmer, Art. 48 Rn. 7 („In der Vorschrift werden die Antragsteller genannt für den seltenen Fall, daß sie (...) im Ausschuß tatsächlich nur mit weniger als einem Fünftel der Ausschußmitglieder vertreten sein sollten.“).

¹⁵¹ Allerdings wurde dies nicht im HUAG entsprechend abgebildet, vgl. nachstehend c).

Land Hessen damit sichergestellt, dass die Antragsteller das so wichtige Minderheitenrecht der Beweiserhebung in jedem Fall und unabhängig von ihrer Stärke im Ausschuss haben.

Es ist deshalb – jedenfalls für Untersuchungsausschüsse im Hessischen Landtag – nicht erforderlich, dass die Einsetzungsminderheit selbst als qualifizierte Minderheit im Untersuchungsausschuss vertreten ist, um ihre Minderheitenrechte zu schützen.¹⁵²

c) Offene Fragen der Umsetzung und Reichweite des verfassungsrechtlichen Minderheitenschutzes im hessischen Untersuchungsausschussverfahren

Allerdings ist festzuhalten, dass diese aus Art. 92 Abs. 1 S. 2 HV stammende verfassungsrechtliche Vorgabe nicht in § 14 HUAG selbst umgesetzt wurde; es ist dort – anders als in den Landesuntersuchungsausschussgesetzen anderer Länder, vgl. Fußnote 149 – kein eigenes Beweiserhebungsrecht der Antragsteller vorgesehen.

Ungeklärt und offen ist deshalb, wie die verfassungsrechtliche Vorgabe des Beweiserhebungsrechts der Antragsteller im hessischen Untersuchungsausschussverfahren umzusetzen ist. Denkbar ist einerseits, dass die Antragsteller im Hessischen Landtag Beweisanträge unter Bezugnahme auf Art. 92 Abs. 1 S. 2 HV stellen.¹⁵³ Andererseits bietet sich eine verfassungskonforme Auslegung von § 14 Abs. 2 HUAG an, die den Antragstellern im Untersuchungsausschuss – wie in den anderen in Bezug genommenen Ländern – ein entsprechendes Beweiserhebungsrecht einräumt. Für die gutachterlich zu untersuchende Frage bezüglich der Zusammensetzung des Ausschusses kommt es jedoch nicht darauf an, welcher Variante der Vorzug zu geben ist, da die Rechte der Einsetzungsminderheit in jedem Fall gewahrt werden.

Gleiches gilt mit Blick auf die Frage, ob über das Beweiserhebungsrecht hinaus weitere Minderheitenrechte der Einsetzungsminderheit zustehen müssen (so sieht es etwa § 16 Abs. 2 SGV (NRW) mit Blick auf Zwangsmittel gegenüber einem Zeugen vor). Auch die Beantwortung dieser Frage bleibt – da sie nicht Gegenstand des Gutachtens ist – hier offen.

III. Zusammenfassung bezüglich der Frage 3

Im Ergebnis ist zusammenfassend für Frage 3 festzuhalten:

1. Die Vorgaben der Hessischen Verfassung, der GOHLT sowie der HUAG erfordern es nicht, der AfD-Fraktion – wie derzeit im Einsetzungsantrag vorgesehen – eine „Sperrminorität“ derart einzuräumen, dass diese ein Fünftel der Mitglieder des beantragten Corona-UA stellt.

¹⁵² Vgl. auch Zinn/Stein/Schonebohm, Art. 92 Erl. 5a) und 7b).

¹⁵³ So wohl Zinn/Stein/Schonebohm, Art. 92 Erl. 5a) und 7b).

2. Der Hessische Landtag kann – um dem gewichtigen Spiegelbildlichkeitsprinzip Geltung zu verschaffen – auch eine andere Anzahl von Mitgliedern im beantragten Corona-UA vorsehen, um die Mehrheitsverhältnisse des Parlaments besser im Untersuchungsausschuss abzubilden.
3. Das verfassungsrechtlich in Art. 92 Abs. 1 S. 2 HV vorgesehene Beweiserhebungsrecht der Antragssteller (Einsetzungsminderheit) kann auch ohne „Sperrminorität“ der Einsetzungsminderheit im Untersuchungsausschuss berücksichtigt werden.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Max Schwerdtfeger
Rechtsanwalt

Unter Mitarbeit von:
Dr. Christoph Henckel
Rechtsanwalt

ANLAGE: ENTWURF EINES MAßGABEBESCHLUSSES

Vorbemerkungen: Der nachfolgende Entwurf eines Maßgabebeschlusses beschränkt sich darauf, entsprechend der unter **C.IV.2.b)** dargelegten Grundsätze die verfassungskonformen Teile des Einsetzungsantrags zusammenzufügen und sprachlich sinnvoll und nachvollziehbar zu fassen.

Ergänzungen und Konkretisierungen, die dem Landtag nach dem unter **C.II.** Ausgeführten möglich wären, wurden nicht vorgenommen. Ob und wenn ja welche Ergänzungen und Konkretisierungen (die z.T. in den Hinweisen unter **B.II.** angeregt wurden) hier sachdienlich sind, ist ebenso wie die angeregte genauere Bestimmung des Untersuchungszeitraums vorrangig eine politische Frage. Aus dem gleichen Grund wird auf einen Vorschlag für die Größe und Zusammensetzung des Ausschusses verzichtet.

„Einsetzung eines Untersuchungsausschusses

Der Landtag beschließt:

Gem. Art. 92 HV, § 1 HUAG und § 54 GOHLT wird der „Untersuchungsausschuss zur Untersuchung, Aufklärung und Beurteilung der Landespolitik in Bezug auf das Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und die durch dieses Virus verursachte Erkrankung „COVID-19“ („Corona-UA“)“ auf den Antrag der Fraktion der AfD und des Abgeordneten Sascha Herr (fraktionslos) mit der folgenden Maßgabe eingesetzt:

I. *Zusammensetzung des Ausschusses*

Dem Untersuchungsausschuss gehören [...] Mitglieder an – gem. § 4 Abs. 1 HUAG i. V. m. § 9 Abs. 5 Satz 3 GOHLT: [...] CDU, [...] AfD, [...] SPD, [...] BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, [...] FDP.

II. *Untersuchungsgegenstand*

Der Untersuchungsausschuss soll untersuchen, ob und inwiefern

1. (16.) im und ab Februar 2020 in Ansehung der damals vorliegenden Berichte, Informationen und Erkenntnisse über die Verbreitung des Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der hierdurch ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ im Ausland

- a) Verbote von Einreisen aus sog. Risikoländern in das Land Hessen im Speziellen, wie insbesondere über den Frankfurter Flughafen, und*
- b) weitere Maßnahmen, Anordnungen und Regelungen im Allgemeinen*

seitens der hessischen Landesregierung hätten ergriffen bzw. in Kraft gesetzt werden können oder müssen, um die Verbreitung des Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der durch dieses Virus

ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ im Land Hessen zu verlangsamen oder einzudämmen und um somit Zeit zur Vorbereitung auf die sich damals anbahnende Pandemie zu gewinnen,

2. (17.) *durch die unter dem Punkt 1. erfragten Vorkehrungen anschließende weitreichendere Maßnahmen, wie etwa der „Lockdown“, ganz oder teilweise hätten vermieden werden können,*
3. (28.) *Amtshilfersuchen vonseiten der zuständigen Behörden des Landes Hessen bei der Durchsetzung von Maßnahmen, Anordnungen und gesetzlichen Regelungen zur Bekämpfung des Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der hierdurch ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ insbesondere im Zusammenhang mit den sog. „Corona-Protesten“ und „Montags-/Corona-Spaziergängen“ gestellt worden sind und diesen Amtshilfersuchen vonseiten ihrer Adressaten nachgekommen oder nicht nachgekommen worden ist,*
4. (33.) *jene Vorbereitungen, die zur Bekämpfung einer etwaigen Pandemie in der Zeit ab dem Jahr 2000 bis zum erstmaligen Auftreten des Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der hierdurch ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ im Land Hessen getroffen worden sind,*
 - a) *unter Zugrundelegung des jeweiligen wissenschaftlich-medizinischen Kenntnisstandes als zur effektiven Bekämpfung einer Pandemie ausreichend oder als defizitär zu betrachten sind und*
 - b) *unter besonderer Berücksichtigung jener Erkenntnisse und Risikoanalysen der Bundesregierung getroffen worden sind, die aus vorangegangenen Infektionslagen – wie bspw. der SARS-, Influenza- und H1N1-Pandemien in den Jahren 2002/2003, 2004/2005, 2009/2010 bzw. 2017/2018 – gewonnen worden waren,*
5. (34.) *die „Risikoanalyse „Pandemie durch Virus Modi-SARS““, welche Gegenstand des „Berichts zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2012“, BT-Drucks. 17/12051, aus dem Jahr 2013 ist, vonseiten der hessischen Landesregierung zur Vorbereitung auf eine etwaige Pandemie, wie sie durch die Corona-Pandemie tatsächlich eingetreten ist, und im Verlauf der Pandemie hinreichend berücksichtigt worden ist,*
6. (36.) *die Erfahrungen, welche bisher bei der Bekämpfung des Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der hierdurch ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ gemacht worden sind, die Aktualisierung, Ergänzung und Überarbeitung des im Jahr 2007 publizierten „Pandemieplans Hessen“ erforderlich gemacht haben und bereits zu entsprechenden Maßnahmen zur Aktualisierung, Ergänzung und Überarbeitung des im Jahr 2007 publizierten „Pandemieplans Hessen“ geführt haben,*

7. (38b)) *in welcher Höhe Ausgaben des Landes Hessen durch Werbe-/Infokampagnen, mit denen für die Akzeptanz der betreffenden Maßnahmen, gesetzlichen Regelungen und insbesondere der Corona-Impfungen geworben werden sollte, verursacht worden sind."*

Rechtsgutachten

**zur Verfassungsmäßigkeit des Antrags auf Einsetzung eines
Untersuchungsausschusses**

(Corona-Untersuchungsausschuss, Corona-UA)

erstellt von Prof. Dr. Sophie Schönberger, Düsseldorf

im Auftrag des Hessischen Landtags

I. Sachverhalt und Gutachtauftrag

Die Fraktion der AfD im hessischen Landtag sowie der Abgeordnete Sascha Herr (fraktionslos) haben mit Landtags-Drucksache 21/496 vom 30.4.2024 beantragt, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen. Gegenstand dieses Untersuchungsausschusses soll die Aufklärung und Beurteilung der Landespolitik in Bezug auf das Corona-Virus SARSCoV-2 und die durch dieses Virus verursachte Erkrankung COVID-19 sein.

Mit Beschluss vom 16.05.2024 hat der Hauptausschuss die Kanzlei des Hessischen Landtags beauftragt, drei verfassungsrechtliche Gutachten zu den Fragen der verfassungsgemäßen Zulässigkeit dieses Antrags sowie der weiteren Vorgehensweise zu beauftragen. Im Einzelnen sollen die Gutachten die folgenden Fragestellungen behandeln:

1. Ist der Einsetzungsantrag, Drucks. 21/496, ganz oder teilweise und, wenn ja, in welchen Punkten und Formulierungen als verfassungswidrig einzustufen? Beispielsweise werden hier die Gesichtspunkte des Bundesstaatsprinzips, der Untersuchungskompetenz, des Antizipationsverbotes und das Bestimmtheitsgebot zu berücksichtigen sein.
2. Sofern verfassungsrechtliche Bedenken bestehen, wird um Prüfung der weiteren Möglichkeiten bzw. Vorgehensweisen gebeten (beispielsweise ganz oder teilweise Ablehnung des Antrags durch die Mehrheit, Änderung des Einsetzungsantrages mit bzw. gegen den Willen der Antragsteller oder ein Maßgabebeschluss nach § 2 Absatz 3 Satz 1 HUAG). Sofern ein solcher Maßgabebeschluss in Betracht kommt, stellt sich die Frage, wie dieser zu formulieren wäre.
3. Welche Vorgaben machen die Verfassung des Landes Hessen und das HUAG für die Größe und die Zusammensetzung des beantragten Untersuchungsausschusses, und kann die beantragte Größe durch die Mehrheit des Landtages (im Sinne der Spiegelbildlichkeit) verändert werden?

II. Verfassungsmäßigkeit des Einsetzungsantrags

Gem. Art. 92 Abs. 1 der Hessischen Verfassung (Verf HE) hat der Landtag das Recht und auf Antrag von einem Fünftel der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Diese Ausschüsse erheben in öffentlicher Verhandlung die Beweise, die sie oder die Antragsteller für erforderlich erachten. Sie können mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit ausschließen. Die Geschäftsordnung regelt ihr Verfahren und bestimmt die Zahl ihrer Mitglieder.

Weitere ausdrückliche Vorgaben zum Untersuchungsgegenstand und der möglichen Verfassungswidrigkeit eines Einsetzungsauftrags aufgrund eines ggf. unzulässigen Untersuchungsgegenstands enthält die Verfassung nicht. Gleichwohl ergeben sich Grenzen aus dem Sinn und Zweck der Vorschrift sowie anderen verfassungsrechtlichen Maßgaben.

1. Verfassungsrechtlicher Maßstab

Die Pflicht des Landtags zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses und der ihr korrespondierende Anspruch der Einsetzungsminderheit sind Ausdruck des im Demokratieprinzip und im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Minderheitenschutzes.

Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 13.4.2011, Az. P.St. 2290, juris-Rn. 86, unter Verweis auf ESVGH 49, 19 (21f.).

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 in Erfüllung ihres Verfassungsauftrags als Vertretung des Volkes für aufklärungsbedürftig halten.

Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 13.4.2011, Az. P.St. 2290, juris-Rn. 86, unter Verweis auf BVerfGE 105, 197 (222); 67, 100 (125).

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. Das Untersuchungsrecht hat darüber hinaus gerade 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. Das Untersuchungsrecht des Parlaments ist daher heute heute vor allem ein Instrument der parlamentarischen Opposition.

Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 13.4.2011, Az. P.St. 2290, juris-Rn. 86, unter Verweis auf ESVGH 17, 1 (9); ESVGH 49, 19 (21 f.); BVerfGE 49, 70

(85f.); Hbg VerfG NVwZ-RR 2007, S. 289 (289 f.); *Huber*, Regierung und Opposition, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 47 Rn. 50; *Masing*, Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte, 1998, S. 275 ff.

Die Sicherstellung demokratischer Kontrolle der Exekutive durch eine parlamentarische Minderheit hat daher der zentrale Gesichtspunkt bei der Auslegung des Art. 92 Verf HE zu sein.

Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 13.4.2011, Az. P.St. 2290, juris-Rn. 86, unter Verweis auf BVerfGE 124, 78 (114); 49, 70 (85); StGH BW, Urt. v. 21.10.2002 - GR 11/02 -, Umdr. S. 29).

Eine effektive Kontrolle des Regierungshandelns ist nur möglich, wenn es im Grundsatz der Minderheit überlassen bleibt, den Untersuchungsgegenstand zu bestimmen.

Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 13.4.2011, Az. P.St. 2290, juris-Rn. 87, unter Verweis auf BVerfGE 49, 70 (87f.); RG als StGH für das Deutsche Reich RGZ 116, Anh. S. 45 (52); Hbg VerfG NVwZ-RR 2007, S. 289 (289 f.); Ver-fGH NRW NVwZ 2002, S. 75 (76); *Schneider*, in: AK-GG, Art. 44 Rn. 5; *Schröder*, Untersuchungsausschüsse, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, S. 1245 (1251); *Schliesky*, AöR 126 (2001), S. 244 (247).

Dieser Grundsatz gilt allerdings nicht grenzenlos. Denn der Untersuchungsgegenstand kann von vorneherein nicht weitergehen als die Untersuchungskompetenz des Landtags.

Vgl. für das Bundesrecht BVerfGE 77, 1 (44).

Dies wird auch noch einmal von § 1 Abs. 3 HUAG einfachgesetzlich festgehalten. Die Untersuchungskompetenz des Landtags wird zum einen durch das Bundesstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG, das auch für die Verfassungsordnung der Länder bindend ist, und die daraus resultierende föderale Kompetenzordnung begrenzt (dazu unter a), zum anderen durch die Organkompetenzen der anderen Verfassungsorgane, insbesondere durch den der Landesregierung zustehenden Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, der sich verfassungsrechtlich in Art. 102 Verf HE verorten lässt (dazu unter b). Darüber hinaus muss der Einsetzungsbeschluss hinreichend bestimmt gefasst sein (dazu unter c).

Schließlich folgt aus dem Sinn und Zweck eines Untersuchungsausschusses auch, dass der Einsetzungsantrag das Ergebnis nicht bereits vorwegnehmen darf (dazu unter d).

a) Bundesstaatsprinzip

Das Untersuchungsrecht des Landtags bewegt sich innerhalb der Kompetenzen des Landes, vermag dem Landtag jedoch keine Kompetenzen zu vermitteln, die über seine Kontroll- und Informationsrechte hinausgehen. So, wie auf Bundesebene solche Angelegenheiten von der Untersuchungskompetenz des Bundestages ausgeschlossen sind, die nicht zu den Bundesaufgaben gehören,

BVerfGE 77, 1 (44); *Brockner*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck-OG GG, Stand: 25.1.2024, Art. 44 GG Rn. 8; *ders.* in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 31 Rn. 20; *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 44 GG Rn. 146.

so gilt auch umgekehrt für die Untersuchungsausschüsse der Landtage, dass sie sich als Gegenstand nur solche Angelegenheiten wählen dürfen, die zu den Landesaufgaben gehören.

BVerwGE 109, 258 (266); BVerwG, Beschluss v. 2.9.2019, Az. 6 VR 2.19, juris-Rn. 37; *Glauben/Brockner*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl. 2024, Kapitel 5 Rn. 62; *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Auflage 2020, Rn. 100.

Anders als für das Untersuchungsrecht des Bundestages scheidet bei Untersuchungsausschüssen des Landtages auch eine mittelbare Kontrolle von Sachverhalten aus der Kompetenzsphäre des Bundes aus. Denn während die Landesbehörden dann, wenn sie Bundesrecht ausführen, der Aufsicht des Bundes unterliegen und die Ausübung dieser Aufsichtsbefugnisse durch die Bundesregierung zulässiger Gegenstand des parlamentarischen Untersuchungsrechts des Bundestages ist,

S. nur *Glauben*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl. 2024, Kapitel 5, Rn. 80; *ders.*, DVBl. 2012, 737 (740).

fehlt es an einer entsprechenden umgekehrten Einwirkungsmöglichkeit der Länder auf den Bund, die Gegenstand parlamentarischer Kontrolle durch einen Landtag sein könnte.

Nichts Anderes gilt für den Fall, dass durch einen Untersuchungsausschuss die Zweckmäßigkeit der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern (im Sinne einer Gesetzgebungsenquête) untersucht werden soll. Denn die Neuordnung der Kompetenzen im Wege einer Grundgesetzänderung fällt ebenfalls in die Zuständigkeit des Bundes, nicht diejenige der Länder. Selbst wenn man in Rechnung stellt, dass eine solche Änderung durch den Bundesrat zumindest initiiert werden kann, gilt nichts Anderes, da eine solche Initiative jedenfalls nicht in den Zuständigkeitsbereich des Landtags fällt, sondern allein von der Landesregierung im Bundesrat angestoßen werden kann, und im Übrigen auch über die Einbindung des Bundesrates die Kompetenz eine solche des Bundes bleibt, da es sich auch beim Bundesrat um ein Verfassungsorgan des Bundes handelt.

Vgl. VerfG Bbg, NVwZ-RR 2001, 490 (491).

Dort, wo das Land keine Verbandskompetenz besitzt, setzt das Bundesstaatsprinzip dem Untersuchungsrecht der Minderheit im Landtag damit klare Grenzen. Sachverhalte außerhalb der Kompetenz des Landtages können zulässigerweise nicht zum Gegenstand eines Untersuchungsausschusses des Landtags gemacht werden.

b) Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung

Neben der Ordnung der Verbandskompetenzen zwischen Bund und Ländern setzen auch die Organkompetenzen des Landtags dem Untersuchungsrecht desselben Grenzen. Das gilt insbesondere für das Verhältnis zur Landesregierung. Die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk setzt notwendigerweise einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung voraus, der einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt. Dazu gehört die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht.

BVerfGE 67, 100 (139); 110, 199 (214); 124, 78 (120).

Eine Pflicht der Regierung, parlamentarischen Informationswünschen zu entsprechen, besteht danach in der Regel nicht, wenn die Information zu einem Mitregieren Dritter bei Entscheidungen führen kann, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung liegen. Diese

Möglichkeit besteht bei Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen regelmäßig, solange die Entscheidung noch nicht getroffen ist. Die Kontrollkompetenz des Parlaments erstreckt sich daher grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge. Sie umfasst nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen.

BVerfGE 124, 78 (120 f.).

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

BVerfGE 110, 199 (215 f.); 124, 78 (121).

Der Gewaltenteilungsgrundsatz gebietet allerdings gerade im Hinblick auf die starke Stellung der Regierung eine Auslegung des Grundgesetzes dahin, dass parlamentarische Kontrolle wirksam sein kann.

BVerfGE 67, 100 (130); 124, 78 (121).

Dies wäre nicht der Fall, wenn die dazu nötigen Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen dem Parlament auch nach Abschluss der jeweiligen Vorgänge grundsätzlich verschlossen blieben. Die Entscheidungen der Bundesregierung unterlägen dem parlamentarischen Kontrollrecht dann nur hinsichtlich des verlautbarten Entscheidungsinhalts und solcher Entscheidungsgrundlagen, die keine Rückschlüsse auf die Willensbildung innerhalb der Regierung zulassen. Weitere Hintergründe könnten dagegen nach Belieben unzugänglich gehalten werden, auch solche, ohne deren Kenntnis die getroffene Entscheidung politisch nicht beurteilt und die politische Verantwortung für Fehler, die gerade das Zustandekommen dieser Entscheidungen betreffen, nicht aufgeklärt werden kann. Das Beweiserhebungsrecht des Untersuchungsausschusses

liefe, soweit es Zugriff gerade auch auf von der Exekutive nicht freiwillig bereitgestellte Informationen über die Regierungstätigkeit verschaffen soll, leer.

BVerfGE 110, 199 (218 f.); 124, 78 (121 f.).

Damit umfasst der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung im Kern zunächst noch nicht abgeschlossene Vorgänge der Regierung, die noch Gegenstand einer Entscheidungsfindung sind. Abgeschlossene Vorgänge sind hingegen im Hinblick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung nur ausnahmsweise von der Untersuchungskompetenz des Parlaments ausgenommen, wenn es einen qualifizierten Geheimhaltungsgrund gibt, der im Einzelfall das Ziel effektiver parlamentarischer Kontrolle überwiegt.

c) Bestimmtheitsgebot

Die inhaltliche Bestimmtheit des Untersuchungsauftrags ist eine Grundvoraussetzung für das Tätigwerden eines Untersuchungsausschusses überhaupt.

Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 24.11.1966, Az. P.St. 414, juris-Rn. 102; *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Auflage 2020, Rn. 141;

Dieses Erfordernis hinreichender Bestimmtheit des Untersuchungsauftrages folgt aus dem Sinn und Zweck des parlamentarischen Untersuchungsrechts, aus dem Rechtsstaats- und dem Gewaltenteilungsprinzip sowie aus der Stellung des Untersuchungsausschusses als Hilfsorgan des Parlaments. Dieses hat als Herr des Untersuchungsverfahrens dessen Rahmen selbst abzustecken und darf diese Aufgabe nicht auf den Ausschuss delegieren. Die deutliche Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes dient dem Schutz einsetzungsberechtigter Parlamentsminderheiten und dem Schutz der Untersuchungsbetroffenen – der Regierung wie auch Dritter –, denen gegenüber das Untersuchungsrecht Eingriffs- und Zwangsbefugnisse verleiht; zudem hat sie Bedeutung für die Reichweite der von Behörden und Gerichten zu leistenden Amtshilfe.

BVerfGE 124, 78 (119); s. auch Verfassungsgerichtshof des Saarlandes, Urteil vom 28.3.2011, Az. Lv 15/10, juris-Rn. 112; LVerfG LSA, NVwZ-RR 2021, 329 (332 f.); SächsVerfGH, Urt. v. 29.8.2008, Az. Vf. 154-I-07, juris-Rn. 163 ff.; *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Auflage 2020, Rn. 142 ff.; *Glauben*, Das Recht der par-

lamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl. 2024, Kapitel 6, Rn. 8 ff.; *Unger*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 44 Rn. 29.

Der Gegenstand der Untersuchung muss daher durch den Untersuchungsauftrag klar und eindeutig umschrieben sein. Der Untersuchungsauftrag muss grundsätzlich so präzise beschrieben sein, dass der Untersuchungsausschuss bezüglich des Inhalts der Untersuchung keinen Ermessensspielraum hat.

SächsVerfGH, Urt. v. 29.8.2008, Az. Vf. 154-I-07, juris-Rn. 168.

Die sprachliche Umschreibung des Untersuchungsgegenstandes muss dabei so genau sein, dass sich die thematischen Begrenzungen mit den Mitteln der Auslegung eindeutig ausmachen lassen.

SächsVerfGH, Urt. v. 29.8.2008, Az. Vf. 154-I-07, juris-Rn. 167; unter Verweis auf HessStGH, ESVGH 17, 1 (17); 22, 136 (140); LVfG-LSA, LVerfGE 15, 353 (358).

Welches Maß an Bestimmtheit genau erforderlich ist, kann immer nur anhand des Einzelfalls ermittelt werden. Auf der einen Seite dürfen die Anforderungen an die Bestimmtheit nicht zu hoch angesetzt werden, weil die Antragsteller, wenn sie den Einsetzungsantrag erarbeiten, regelmäßig nur über eine lückenhafte Tatsachengrundlage verfügen.

BadWürttStGH, NVwZ-RR 1992, 593 (596); *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Auflage 2020, Rn. 145; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 44 Rn. 37.

Gleichwohl müssen Einsetzungsantrag und -beschluss den Untersuchungsgegenstand und -auftrag so genau festlegen, dass dem Untersuchungsausschuss ein klares, möglichst genau und deutlich umschriebenes Arbeitsprogramm vorgegeben ist. Zur Bestimmtheit in diesem Sinn gehören auch Eingrenzungen. Fragen sind daher dann unvereinbar mit dem Bestimmtheitsgebot, wenn sie in zeitlicher oder personeller Hinsicht uneingegrenzt sind.

BayVerfGH, NVwZ 1995, 681 (685); BayVerfGHE 30, 48 (66).

Zur Bestimmtheit der Arbeit von Untersuchungsausschüssen gehört, dass sie ein eingegrenztes und überschaubares Thema mit einem darstellbaren Aufwand bewältigen können.

BayVerfGH, NVwZ 1995, 681 (685); unter Verweis auf BadWürttStGH, NJW 1977, 1872 (1874) und NVwZ-RR 1992, 593 (597); *Deppenheuer/Winands*, ZRP 1988, 258 (260).

Nur unter diesen Voraussetzungen kann der Untersuchungsausschuss sein vom Landtag delegiertes Untersuchungsrecht wahrnehmen.

d) Antizipationsverbot

Schließlich darf der Untersuchungsauftrag auch nicht das Ergebnis der angestrebten Untersuchung vorwegnehmen. Aus der hergebrachten Funktion des Untersuchungsausschusses, dem Parlament Informationen zu verschaffen, folgt ein Verbot vorweggenommener Feststellungen und Wertungen in Bezug auf den zu untersuchenden Sachverhalt.

SächsVerfGH, Urt. v. 29.8.2008, Az. Vf. 154-I-07, juris-Rn. 186; *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Auflage 2020, Rn. 147 ff.; *Glauben*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl. 2024, Kapitel 6, Rn. 12.

Die Grenze unzulässiger Antizipation ist dort erreicht, wo die konkrete Fassung des Einsetzungsbeschlusses die Untersuchungen von vornherein auf ein bestimmtes Ergebnis festlegt oder eine Beschränkung der Tätigkeit auf Ausschnitte der in Frage stehenden Lebenssachverhalte zu einer verzerrten Wahrnehmung der Tatsachen führen muss.

SächsVerfGH, Urt. v. 29.8.2008, Az. Vf. 154-I-07, juris-Rn. 186; unter Verweis auf BVerfGE 49, 70 (87 f.); StGH BW, Urteil vom 26.7.2007, Az. GR 2/07, Entscheidungsumdruck S. 32 ff.

Damit darf der Untersuchungsauftrag weder Tatsachenbehauptungen enthalten, die objektiv unrichtig oder jedenfalls von der Parlamentsmehrheit bestritten sind, noch Werturteile, die gerade erst das Ergebnis der Untersuchung betreffen.

2. Verfassungsmäßigkeit im konkreten Fall

Der vorliegende Antrag verstößt in Teilen sowohl gegen das Bundesstaatsprinzip als auch gegen das Bestimmtheitsgebot und das Antizipationsverbot.

a) Verstoß gegen das Bundesstaatsprinzip

Soweit der Untersuchungsauftrag das Verhalten von anderen Akteuren als der Hessischen Landesregierung und der ihnen nachgeordneten Behörden untersuchen soll, verstößt er gegen das Bundesstaatsprinzip. Soweit diese Akteure unter A.I nicht konkret genannt sind, verstößt der Untersuchungsauftrag jedenfalls auch gegen das Bestimmtheitsgebot (dazu sogleich). Konkret genannt als Akteure, deren Verhalten insbesondere untersucht werden soll, werden unter A.I das Paul-Ehrlich-Institut (PEI), das Robert-Koch-Institut (RKI) und die sog. „Bund-Länder-Konferenz“/Ministerpräsidentenkonferenz. Keiner dieser Akteure kann jedoch zulässigerweise zum Gegenstand eines Untersuchungsausschusses des Hessischen Landtags gemacht werden. Darüber hinaus verstößt der Untersuchungsauftrag auch insoweit gegen das Bundesstaatsprinzip, als er unter Nr. 15 die Zulassung von Impfstoffen sowie unter Nr. 42 den Betrieb von Corona-Testzentren ohne Begrenzung auf das Land Hessen untersuchen will.

aa) Paul-Ehrlich-Institut

Das Paul-Ehrlich-Institut ist nach dem Gesetz über das Bundesinstitut für Impfstoffe und biomedizinische Arzneimittel (BASIG) als Bundesinstitut für Impfstoffe und biomedizinische Arzneimittel eine selbständige Bundesbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit (§ 1 Abs. 1 BASIG). Die Kompetenz zur Einrichtung dieser Behörde durch den Bund und die damit verbundene Verwaltungskompetenz folgen aus Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG. Es handelt sich also um einen Fall bundesunmittelbarer Verwaltung. Dem Hessischen Landtag stehen hier keinerlei Kontrollbefugnisse zu, die dieser auf den Untersuchungsausschuss übertragen könnte.

bb) Robert-Koch-Institut

Das Robert-Koch-Institut (RKI) ist nach dem Gesetz über Nachfolgeeinrichtungen des Bundesgesundheitsamtes (BGA-Nachfolgegesetz - BGA-NachfG) als Bundesinstitut für Infektionskrankheiten und nicht übertragbare Krankheiten eine selbständige Bundesbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit (§ 2 Abs. 1 BGA-NachfG). Die Kompetenz zur Einrichtung dieser Behörde durch den Bund und die damit

verbundene Verwaltungskompetenz folgen aus Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG. Es handelt sich also um einen Fall bundesunmittelbarer Verwaltung. Dem Hessischen Landtag stehen hier keinerlei Kontrollbefugnisse zu, die dieser auf den Untersuchungsausschuss übertragen könnte. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass das RKI gem. § 4 Abs. 1 S. 3 IfSG unter anderem mit den zuständigen Landesbehörden zusammenarbeitet. Denn eine solche Zusammenarbeit begründet weder neue Kompetenzen des Landes noch irgendwelche Kontrollbefugnisse eines Landes gegenüber einer Bundesbehörde.

cc) „Bund-Länder-Konferenz“/Ministerpräsidentenkonferenz

Die sog. „Bund-Länder-Konferenz“, d.h. die Konferenz des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder, stellt eine rein informelle Gesprächsrunde zwischen dem Bundeskanzler sowie den Regierungschefinnen und -chefs der Länder dar. Sie hat keinerlei eigenständigen verfassungsrechtlichen Status, kann keinerlei verbindliche Beschlüsse fassen und übt keinerlei Staatsgewalt aus.

Vgl. auch *Lehner*, Die Mär vom „Kriegskabinett“: Und warum wir trotzdem über die Parlamentarisierung der Corona-Politik reden müssen, *VerfBlog*, 2020/10/30, <https://verfassungsblog.de/die-mar-vom-kriegskabinett/>.

Die „Beschlüsse“ dieses „Gremiums“ stellen nichts Anderes als politische Absichtserklärungen der in ihm versammelten Regierungschefs dar. Es gibt daher juristisch auch kein Handeln der Bund-Länder-Konferenz, dass im Rahmen eines Untersuchungsausschusses kontrolliert werden könnte, sondern allein ein (gleichlaufendes) Handeln von 17 Regierungschefs auf Bundes- und auf Länderebene. Würde dieses aber zum Gegenstand eines Landesuntersuchungsausschusses gemacht, würde dieser neben dem Handeln des eigenen Ministerpräsidenten auch das Handeln des Bundeskanzlers sowie der Regierungschefs der 15 anderen Bundesländer überprüfen. Dies würde aber die vertikale Untersuchungskompetenz des Landes überschreiten und gegen das Bundesstaatsprinzip verstoßen.

Entsprechendes gilt für die Ministerpräsidentenkonferenz, bei der sich die Regierungschefinnen und -chefs der Länder politisch koordinieren, ohne dass diese Beschlüsse irgendeine Form von Rechtsverbindlichkeit entfalten würden oder vom Verfassungsrecht vorgesehen wären.

S. *Sommermann*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 50;
Robbers, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. 2021, Art. 50 Rn. 17.

Eine Kontrolle der Ministerpräsidentenkonferenz durch den Untersuchungsausschuss eines Landtags wäre daher nichts anderes als die Kontrolle von 16 Regierungschefs der Länder. Da damit notwendigerweise das Handeln von Regierungschefs von 15 fremden Bundesländern betroffen wäre, verstößt auch eine solche Kontrolle gegen das Bundesstaatsprinzip.

dd) „Zusammenwirken“

Die Problematik setzt sich fort, wenn nach Nr. 5 des Untersuchungsauftrags das „Zusammenwirken zwischen den unter dem Punkt A. I. aufgeführten Akteuren einerseits und dem Bund mitsamt den zuständigen bundeszugehörigen Behörden andererseits“ untersucht werden soll. Denn wenn das Zusammenwirken untersucht werden soll, so ist damit gerade das gemeinsame Handeln der genannten Akteure UND des Bundes gemeint. Damit wird aber wiederum das Handeln von Akteuren des Bundes zum Untersuchungsgegenstand gemacht, ohne dass es dafür eine entsprechende föderale Kontrollkompetenz des Landes gäbe. Auch dieser Punkt im Untersuchungsauftrag verstößt damit gegen das Bundesstaatsprinzip.

ee) Zulassung und „Einführen/Einfuhr“ von Impfstoffen

Unter Nr. 15 lit. a-c sollen verschiedene Fragen der Zulassung und des Einführens von Impfstoffen untersucht werden. Dabei sind die Fragen schon inhaltlich nicht klar. Sie verstoßen somit bereits gegen das Bestimmtheitsgebot. Unter lit. b-c sollen bestimmte Aspekte untersucht werden, die sich darauf beziehen, dass die entsprechenden Impfstoffe „eingeführt“ worden sind. Aus dem Zusammenhang ist jedoch bereits nicht ersichtlich, ob es sich bei diesem Einführen um die Einfuhr im Sinne eines Grenzübertritts in die Bundesrepublik Deutschland handeln soll, d.h. um eine Einfuhr i.S.v. § 72 Arzneimittelgesetz (AMG), oder um ein nicht näher bestimmtes „auf den Markt Kommen“. Was aber dann in dieser Auslegungsvariante mit einem „Einführen“ gemeint ist, bleibt unklar. Da es eine untechnische „Markteinführung“ im Bereich der Impfstoffe nicht gibt, sondern diese vielmehr entweder gem. § 21 AMG durch das Paul-Ehrlich-Institut oder aber die Europäische Arzneimittelbehörde zugelassen werden müssen, läge es daher näher, mit der „Einführung“ diese Zulassung zu meinen. Dafür spricht auch die Formulierung in lit. a, wonach

untersucht werden soll, ob die Impfstoffe „im Wege des dafür festgelegten Zulassungsverfahrens [...] eingeführt worden sind.“ Zwingend ist diese Auslegung allerdings nicht, weil die Formulierung unter lit. a, wonach es um die Frage geht, ob die Impfstoffe „im Wege des dafür festgelegten Zulassungsverfahrens [...] hergestellt und eingeführt worden sind“, ihrerseits nicht klar ist. Denn Impfstoffe werden weder „im Wege des dafür festgelegten Zulassungsverfahrens“ hergestellt noch „im Wege des dafür festgelegten Zulassungsverfahrens“ eingeführt. Vielmehr ermöglicht ein erfolgreich abgeschlossenes Zulassungsverfahren das legale Inverkehrbringen des Impfstoffes.

Selbst wenn man von dieser Unbestimmtheit absieht, verstoßen die Fragen aber jedenfalls gegen das Bundesstaatsprinzip. Denn sowohl die Einfuhr als auch die Zulassung von Impfstoffen fallen in die Zuständigkeit des Bundes bzw. im Fall der Zulassung sogar möglicherweise in diejenige der Europäischen Union. Das Land Hessen besitzt hier keinerlei Kompetenzen. Der Untersuchungsauftrag verstößt insoweit daher gegen das Bundesstaatsprinzip.

ff) Betrieb von Corona-Testzentren

Sofern Nr. 42 des Untersuchungsauftrags pauschal den Betrieb von sog. Corona-Testzentren im Hinblick auf Fragen der Leistungsabrechnung untersuchen will, verstößt der Untersuchungsauftrag auch in dieser Hinsicht insoweit gegen das Bundesstaatsprinzip, als davon auch Corona-Testzentren außerhalb des Landes Hessen umfasst sind.

Gem. § 7 Abs. 1 der Verordnung zum Anspruch auf Testung in Bezug auf einen direkten Erregernachweis des Coronavirus SARS-CoV-2 (Coronavirus-Testverordnung – TestV) rechnen die nach der Verordnung berechtigten Leistungserbringer die von ihnen erbrachten Leistungen und die Sachkosten jeweils mit der Kassenärztlichen Vereinigung ab, in deren Bezirk der Leistungserbringer tätig ist. Für Testzentren mit Sitz in Hessen ist dies die Kassenärztliche Vereinigung Hessen. Sie ist gem. § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Kassenärztliche Vereinigung Hessen und die Kassenzahnärztliche Vereinigung Hessen vom 22. Dezember 1953 eine Körperschaft des öffentlichen Rechts des Landes Hessen. Ihr Handeln und die damit zusammenhängenden Umstände können daher zulässigerweise zum Gegenstand eines Untersuchungsausschusses des Hessischen Landtags gemacht werden. Umgekehrt bedeutet dies aber auch, dass die Tätigkeit und Abrechnung von Corona-Testzentren außerhalb Hessens keinen Bezug zu den Untersuchungskompetenzen des Landtags hat. Sie können daher nicht zum Gegenstand eines hessischen Untersuchungsausschusses gemacht werden.

b) Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot

An mehreren Stellen verstößt der Untersuchungsauftrag darüber hinaus auch gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot, weil sich der konkreten Formulierung nicht hinreichend genau ein abgrenzbares Untersuchungsprogramm für den Ausschuss entnehmen lässt.

aa) Zu untersuchende Akteure

Dies gilt zum einen, sofern unter A.I die Akteure, deren Handeln im Einzelnen untersucht werden soll, nicht abschließend benannt werden, sondern pauschal auf die „zuständigen“ Akteure verwiesen wird und dann einzelne Institutionen und Behörden herausgegriffen werden, deren Handeln „primär“ untersucht werden soll. Damit bleibt im Untersuchungsauftrag offen, welche weiteren Akteure ebenfalls als „zuständig“ angesehen werden, deren Handeln (sekundär) in die Untersuchung mit einbezogen werden soll. Der zu untersuchende Personenkreis bleibt damit offen, wird durch den Untersuchungsauftrag nicht genau abgegrenzt und ist damit in das Ermessen des Untersuchungsausschusses gestellt. Genau dies ist jedoch mit dem Bestimmtheitsgebot unvereinbar. Deutlich hat dies der Bayerische Verfassungsgerichtshof festgestellt: Fragen sind dann unvereinbar mit dem Bestimmtheitsgebot, wenn sie in personeller Hinsicht uneingegrenzt sind.

BayVerfGH, NVwZ 1995, 681 (685); BayVerfGHE 30, 48 (66).

Genau um eine solche fehlende Eingrenzung handelt es sich hier unter A.I. Der Untersuchungsauftrag ist daher insofern wegen Verstoßes gegen das Bestimmtheitsgebot verfassungswidrig.

bb) Geduldetes und unterlassenes Handeln

Schließlich verstößt der Untersuchungsauftrag auch insoweit gegen das Bestimmtheitsgebot als er durchgängig nicht nur das tatsächliche Handeln der jeweiligen Akteure untersuchen will, sondern auch die Maßnahmen, die diese geduldet oder unterlassen haben. Soweit es um eine Duldung geht, ist schon unklar, welcher Lebenssachverhalt genau damit gemeint sein soll. Denn um hinreichend genau bestimmen zu können, was unter dem Dulden eines Verhaltens zu verstehen ist bzw. sein kann, muss zunächst geklärt sein, auf

wessen Verhalten, das möglicherweise geduldet wurde, es ankommen soll. Da das Dulden begriffsnotwendig immer auf das Verhalten eines anderen Akteurs bezogen ist, muss daher zur hinreichenden Bestimmtheit des Antrags klar sein, wer dieser andere Akteur hier sein soll. Auch hier gilt: Fragen sind dann unvereinbar mit dem Bestimmtheitsgebot, wenn sie in personeller Hinsicht uneingegrenzt sind.

BayVerfGH, NVwZ 1995, 681 (685); BayVerfGHE 30, 48 (66).

Da der Untersuchungsauftrag aber keinerlei Angaben darüber macht, um die Duldung wessen Verhalten es hier gehen soll, genügt er nicht den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots.

Soweit der Untersuchungsauftrag darüber hinaus auch das Unterlassen der zu untersuchenden Akteure flächendeckend einbeziehen will, ist der Gegenstand der Untersuchung praktisch uferlos und damit ebenfalls zu unbestimmt. Zwar ist es im Grundsatz nicht ausgeschlossen, auch ein Unterlassen zum Gegenstand eines Untersuchungsausschusses zu machen, sofern dieses auf einen ganz konkreten Zusammenhang bezogen und insofern als spezifisches Unterlassen genau beschrieben ist. So hatte etwa in der 20. Legislaturperiode der Untersuchungsausschuss 20/1 des Hessischen Landtags zum Mordfall Walter Lübcke den Auftrag, „Handeln und Unterlassen der Hessischen Landesregierung und ihrer nachgeordneten Behörden und hier im Besonderen der hessischen Sicherheitsbehörden aufzuklären, das im Zusammenhang mit der Beobachtung der Personen Stephan E. und Markus H. und deren Umfeld durch den Verfassungsschutz steht oder stehen könnte.“

LT-Drs. 20/3080, S. 1.

Dabei war dieses Unterlassen aber zum einen deshalb genauer bestimmt, weil es sich auf einen sehr konkreten Lebenssachverhalt, nämlich die Beobachtung zweier konkreter Personen und deren Umfeld durch den Verfassungsschutz, bezog. Zum anderen wurde es im Untersuchungsauftrag auch noch weiter spezifiziert und in einen konkreten Kontext gestellt, indem dort ausgeführt wurde: „Hier ist insbesondere zu prüfen, wieso Stephan E. und Markus H. nicht weiter vom Verfassungsschutz beobachtet worden sind, wann Stephan E. und Markus H. intern als „abgekühlt“ eingestuft wurden und wie diese Entscheidung zustande kam bzw. welche Gründe als Grundlage hierfür dienten. Dies ist insbeson-

dere vor dem Hintergrund zu erörtern, dass Stephan E. nach öffentlicher Berichterstattungen auf einem Dokument des Verfassungsschutzes aus dem Jahr 2009 als „brandgefährlich“ bezeichnet wurde.“

Ebd.

Damit wurde ein sehr enger inhaltlicher, personeller und zeitlicher Rahmen gesteckt, innerhalb dessen ein Unterlassen untersucht werden sollte. Auch ist der genaue Inhalt des Unterlassens (nämlich eine ggf. intensivere Beobachtung) konkret aus dem Zusammenhang erkennbar. Genau daran fehlt es aber beim vorliegenden Untersuchungsauftrag. Denn die Prüfung aller Maßnahmen im Rahmen der Corona-Politik, die von den zu untersuchenden Akteuren unterlassen wurden, ist inhaltlich in keiner Weise eingegrenzt, da praktisch eine unendliche Vielzahl von Maßnahmen denkbar ist, die theoretisch hätten ergriffen werden können, aber nicht ergriffen wurden, etwa, weil man sie für nicht sachdienlich, ungeeignet, gefährlich, verfassungswidrig, unmöglich oder auch völlig fernliegend hielt. Der Untersuchungsauftrag ist daher insoweit uferlos und verstößt gegen das Bestimmtheitsgebot.

cc) „Einführung“ von Arzneimitteln

Wie bereits oben dargelegt verstoßen auch die Fragen unter Nr. 15 lit. a-c gegen das Bestimmtheitsgebot. Schon dem Wortlaut lässt sich nicht zweifelsfrei entnehmen, welcher Vorgang genau Gegenstand der Untersuchung sein soll.

c) Verstoß gegen das Antizipationsverbot

Schließlich verstößt der Einsetzungsantrag auch an mehreren Stellen gegen das Antizipationsverbot, da er entweder Wertungen vorwegnimmt oder aber juristische oder tatsächliche Einordnungen vornimmt, die in dieser Form nicht durch den Landtag konsentiert sein dürften.

aa) „Außerkraftsetzung“ der grundgesetzlich garantierten Rechte und Freiheiten

In der Präambel des Antrags heißt es über die Corona-Pandemie: „Diese war geprägt durch eine weitgehende Außerkraftsetzung bzw. Einschränkung des öffentlichen, privaten und beruflichen Lebens und der grundgesetzlich garantierten Rechte und Freiheiten.“ Damit nimmt der Einsetzungsantrag die Wertung vor, dass diese Zeit der Pandemie durch

eine weitgehende Außerkraftsetzung der grundgesetzlich garantierten Rechte und Freiheiten geprägt war. Während die Annahme, dass eine weitgehende Einschränkung dieser Rechte stattgefunden hat, im Wesentlichen als konsentiert gelten dürfte, stellt hier die Annahme einer „Außerkraftsetzung“ eine deutlich weitergehende Wertung dar, die in der öffentlichen Diskussion überaus umstritten ist. Insofern ist auch davon auszugehen, dass diese Annahme im Landtag keineswegs einhellig geteilt wird. Die Formulierung verstößt daher gegen das Antizipationsverbot.

bb) „Voraussetzungen für eine Verletzung der grundgesetzlich garantierten Rechte und Freiheiten“

Nach Nr. 4 des Untersuchungsauftrags soll untersucht werden, inwiefern „seitens der unter Punkt A. I. genannten Akteure die Voraussetzungen für eine Beeinträchtigung und eine Verletzung der grundgesetzlich garantierten Rechte und Freiheiten zutreffend definiert und angewendet worden sind.“ Diese Formulierung geht in juristisch-tatsächlicher Hinsicht davon aus, dass es Voraussetzungen für die Verletzung von grundgesetzlich garantierten Rechte und Freiheiten geben könnte. Dies ist jedoch unzutreffend. Unter der Verletzung eines (Freiheits-)Rechts wird vielmehr der nicht gerechtfertigte Eingriff verstanden, also die Verletzung der Rechtsordnung.

Vgl. etwa nur statt vieler *Kingreen/Poscher*, Grundrechte, 39. Aufl. 2023, Rn. 360; *Klement*, in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, § 79 Rn. 18.

Diese Verletzung kann aber ihrerseits keine regelgerechten Voraussetzungen haben, weil sie gerade den Regelbruch darstellt. Auch insofern verstößt der Untersuchungsantrag gegen das Antizipationsverbot.

cc) „Rechts- und Verfassungswidrigkeit“

Schließlich will der Untersuchungsauftrag in Nr. 26 bestimmte Aspekte im Hinblick auf „die Rechts- und Verfassungswidrigkeit der im Land Hessen erfolgten polizei-, ordnungs- und strafrechtlichen Ahndungen von Verstößen i. S. d. Punktes 25“ untersuchen. Da der Antrag hier „die“ und nicht „eine etwaige“ Rechts- und Verfassungswidrigkeit in den Blick nimmt, setzt er schon voraus, dass eine solche Rechtswidrigkeit besteht, nimmt also das Ergebnis der Prüfung unter Nr. 25 vorweg. Auch insoweit verstößt der Untersuchungsauftrag gegen das Antizipationsverbot.

III. Weiteres Vorgehen bzgl. verfassungswidriger Teile des Einsetzungsantrags

Für die Frage, wie mit einem teilweise verfassungswidrigen Einsetzungsantrag umzugehen ist, enthält § 2 Abs. 3 HUAG die Regelung, dass der Untersuchungsausschuss mit der Maßgabe einzusetzen ist, dass dessen Untersuchungen auf diejenigen Teile des Untersuchungsgegenstandes zu beschränken sind, die der Landtag für nicht verfassungswidrig hält. Damit normiert die Vorschrift eine Spezialregelung zu § 2 Abs. 2 HUAG, wonach der Einsetzungsbeschluss den im Einsetzungsantrag bezeichneten Untersuchungsgegenstand im Kern unverändert lassen muss, es sei denn, die Antragstellenden stimmen der Änderung zu.

Mit Zustimmung der Antragsteller ist eine Änderung des Antrags daher uneingeschränkt möglich.

So auch Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung v. 27.6.1977, Az. Vf. 31-IV-77, juris-Rn. 80; *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Auflage 2020, Rn. 167.

Rein redaktionelle Korrekturen, die den Untersuchungsauftrag als solchen unverändert lassen, werden auch ohne Zustimmung der Antragsteller ebenfalls allgemein als zulässig angesehen.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung v. 27.6.1977, Az. Vf. 31-IV-77, juris-Rn. 80; Niedersächsischer Staatsgerichtshof, Urt. v. 10.2.2017, Az. 1/16, juris-Rn. 114; *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Auflage 2020, Rn. 168.

Darüber hinaus sieht § 2 Abs. 3 HUAG ausdrücklich die Möglichkeit vor, durch Streichung der verfassungswidrigen Teile eines Einsetzungsantrags verfassungsmäßige Zustände herzustellen.

Für die generelle Zulässigkeit einer solchen Streichung auch BayVerfGHE 30, 48 (62 f.), BayVerfGH NVwZ 1995, 681 (686); BaWüStGH ESVGH 27, 1 (8); *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Auflage 2020, Rn. 168.

Lässt sich die Verfassungsmäßigkeit des Untersuchungsauftrags durch Streichung einzelner Teile herstellen, ohne dass dadurch der Antrag in seinem Wesen verändert wird, ist

der Landtag daher nicht berechtigt, den Antrag als Ganzes abzulehnen, sondern hat vielmehr die erforderlichen Streichungen vorzunehmen.

So für die gleichlautende Vorschrift im PUAG *Gärditz*, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), PUAG, 2015, § 2 Rn. 25, unter Verweis auf BT-Drs. 14/5790, S. 14.

Im vorliegenden Fall können die oben ermittelten verfassungswidrigen Teile aus dem Antrag gestrichen werden, ohne dass sich der Untersuchungsauftrag dabei seinem Wesen nach verändern würde. Eine Ausnahme bilden lediglich die Formulierungen in Nr. 5 und Nr. 26. Sowohl eine geringfügige Anpassung des Wortlauts in Nr. 5, der die Zusammenarbeit der Landesbehörden mit dem Bund, nicht die Zusammenarbeit zwischen beiden in den Blick nimmt, als auch die Ersetzung des Artikels „die“ in Nr. 26 durch eine offenere Formulierung in Form von „eine etwaige“ dürften jedoch als redaktionelle Änderung einzuordnen sein, die auch ohne Zustimmung der Antragsteller zulässig ist, weil sie Inhalt sowie Zielrichtung des Antrags unberührt lässt.

Ein Vorschlag zur entsprechenden Abänderung des Antrags findet sich im Anhang.

Darüber hinaus bestünde die Möglichkeit, bei Zustimmung der Antragsteller die Fragen unter Nr. 42 nicht komplett zu streichen, sondern auf Corona-Testzentren im Land Hessen zu beschränken. Bei einer solchen Änderung handelt es sich um mehr als eine redaktionelle Anpassung, so dass diese ohne Zustimmung der Antragsteller nicht erfolgen kann, sondern der Landtagsmehrheit ohne diese Zustimmung allein die Möglichkeit der Streichung verbleibt.

IV. Größe und Zusammensetzung des Untersuchungsausschusses

Gem. § 4 Abs. 1 HUAG bestimmt der Landtag bei der Einsetzung des Untersuchungsausschusses die Zahl der ordentlichen und eine doppelt so große Zahl der stellvertretenden Mitglieder des Untersuchungsausschusses. Die Bemessung der Zahl hat einerseits die Mehrheitsverhältnisse widerzuspiegeln und andererseits die Aufgabenstellung und die Arbeitsfähigkeit des Untersuchungsausschusses zu berücksichtigen. Jede Fraktion muss vertreten sein. Die Zahl der auf die Fraktionen entfallenden Sitze wird nach dem Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers berechnet.

Die Entscheidung über die Größe und Zusammensetzung des Ausschusses stellt kein Minderheitenrecht dar, sondern fällt vielmehr in das Organisationsermessen des Parlaments.

Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Auflage 2020, Rn. 202; *Georgij*, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), PUAG, 2015, § 4 Rn. 3; *Glauben/Brockner*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl. 2024, Kapitel 7 Rn. 12; *Hilf*, in: dies./Kämpfer/Schwerdtfeger (Hrsg.), PUAG, 2024, § 4 Rn. 1.

Allerdings ist dabei der verfassungsrechtlich aus der Gleichheit der Abgeordneten folgende Grundsatz der Spiegelbildlichkeit zu beachten.

1. Grundsatz der Spiegelbildlichkeit

Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit wurzelt in der durch den Abgeordnetenstatus verbürgten Gleichheit aller Abgeordneten und Fraktionen. Nach Art. 77 der hessischen Verfassung sind die Abgeordneten des Landtags Vertreter des ganzen Volkes. Diese Regelung ist Ausfluss des Prinzips der repräsentativen Demokratie. Der Landtag ist das unmittelbare Repräsentationsorgan des Volkes und übt die vom Volk ausgehende Staatsgewalt aus.

BVerfGE 44, 308 (316); 56, 396 (405); 80, 188 (217); 130, 318 (342); 140, 115 (149). Zur Anwendbarkeit dieser für das Grundgesetz entwickelten Maßstäbe auf das Landesrecht s. nur *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Auflage 2020, Rn. 198.

Im demokratisch-parlamentarischen System der Bundesrepublik vollzieht sich die Repräsentation des Volkes im Parlament durch die Abgeordneten.

BVerfGE 44, 308 (316); 56, 396 (405); 80, 188 (217); 130, 318 (342); 140, 115 (149).

Grundsätzlich wird das Volk bei parlamentarischen Entscheidungen nur durch das Parlament als Ganzes, das heißt durch die Gesamtheit seiner Mitglieder, angemessen repräsentiert.

BVerfGE 44, 308 (316); 56, 396 (405); 80, 188 (218); 130, 318 (342); 140, 115 (149 f.).

Dies bedeutet nicht, dass die Abgeordneten das Volk ausschließlich im Plenum repräsentieren könnten. Ein wesentlicher Teil der Parlamentsarbeit wird traditionell außerhalb des

Plenums geleistet, was einerseits auf der seit Jahrzehnten zunehmenden Kompliziertheit der Lebensverhältnisse und dem damit verbundenen Zwang zur Arbeitsteilung, zum anderen auf der Tatsache beruht, dass die Schwerfälligkeit des Plenums Detailarbeit naturgemäß nur in sehr beschränktem Umfang erlaubt.

BVerfGE 44, 308 (317); BVerfGE 130, 318 (351); 140, 115 (150).

Dies setzt aber voraus, dass die endgültige Beschlussfassung über ein parlamentarisches Vorhaben dem Plenum vorbehalten bleibt, die Mitwirkung der Abgeordneten bei der Vorbereitung der Parlamentsbeschlüsse außerhalb des Plenums ihrer Art und ihrem Gewicht nach der Mitwirkung im Plenum im Wesentlichen gleich zu erachten ist und der parlamentarische Entscheidungsprozess institutionell in den Bereich des Parlaments eingefügt bleibt.

BVerfGE 44, 308 (317); 140, 115 (150).

Art. 77 der Hessischen Verfassung setzt daher die gleiche Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten des Hessischen Landtages voraus

so für die entsprechende Vorschrift des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG BVerfGE 56, 396 (405); 80, 188 (218); 84, 304 (321); 130, 318 (342); 140, 115 (150),

und umfasst das Recht auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung.

BVerfGE 96, 264 (278); 140, 115 (150).

Die Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten erstreckt sich grundsätzlich auch auf Ausschüsse des Parlaments. Da diese entsprechend der parlamentarischen Tradition in Deutschland einen wesentlichen Teil der Arbeit des Parlaments leisten, durch ihre Vorbereitung der Beschlussfassung des Plenums einen Teil des Entscheidungsprozesses entlastend vorwegnehmen und zudem einen wesentlichen Teil der parlamentarischen Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben wahrnehmen, sind sie in die Repräsentation des Volkes durch das Parlament einbezogen.

BVerfGE 80, 188 (221 f.); 140, 115 (150).

Deshalb muss grundsätzlich jeder Ausschuss ein verkleinertes Abbild des Plenums sein und in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln. Dies erfordert eine möglichst getreue Abbildung der Stärke der im Plenum vertretenen Fraktionen.

BVerfGE 80, 188 (222); 84, 304 (323); 96, 264 (282); 112, 118 (133); 130, 318 (354); 131, 230 (235); 140, 115 (151); *Schmidt*, Der Staat 9 (1970), 481 (495 ff.); *Scherer*, AöR 112 (1983), 189 (190 ff.); *Birk*, NJW 1988, 2521; *Dreier*, JZ 1990, 310 (316 ff.).

Dieser Grundsatz gilt jedoch nicht nur dort, wo das Parlament beratende Ausschüsse zur Vorbereitung der Entscheidungen des Plenums bildet. In ganz besonderer Weise muss er vielmehr auch dort Anwendung finden, wo er Informations- und Kontrollrechte an ein Untergremium delegiert.

BVerfGE 130, 318 (355).

Diese Maßstäbe des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit gelten nicht nur für die konkrete Zusammensetzung des Untersuchungsausschusses, sondern auch für die Bestimmung seiner Größe. Da der Untersuchungsausschuss ein sehr stark verkleinertes Abbild des Plenums darstellt, kann nämlich die Entscheidung über die Gesamtzahl der Mitglieder die Zusammensetzung erheblich beeinflussen. Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit erfordert daher die Größe des Ausschusses so zu bestimmen, dass die Mehrheit im Plenum auch im Ausschuss die Mehrheit hat.

Georgii, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), PUAG, 2015, § 4 Rn. 5.

Umgekehrt folgt aus dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit aber auch, dass die Zusammensetzung des Ausschusses die qualifizierte Minderheit im Plenum widerspiegeln muss.

Georgii, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), PUAG, 2015, § 4 Rn. 6.

Die qualifizierte Minderheit muss im Rahmen des Untersuchungsauftrags über die Beweiserhebung „grundsätzlich vom Gewicht her gleich“ mitbestimmen können.

BVerfGE 105, 197 (223).

Einzelne fraktionslose Abgeordnete haben demgegenüber keinen Anspruch auf Vollmitgliedschaft im Untersuchungsausschuss.

Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 44 Rn. 65; *Georgii*, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), PUAG, 2015, § 4 Rn. 16; vgl. auch *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Auflage 2020, Rn. 200; *Glauben/Brockner*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl. 2024, Kapitel 7 Rn. 14; *Georgii*, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), PUAG, 2015, § 4 Rn. 16.

Ihre reguläre Mitgliedschaft im Untersuchungsausschuss würde vielmehr eine einschneidende Verzerrung der Mehrheitsverhältnisse zu ihren Gunsten bewirken und daher möglicherweise sogar gegen den Spiegelbildlichkeitsgrundsatz verstoßen.

2. Anwendung im konkreten Fall

Im vorliegenden Fall haben die Antragsteller eine Ausschussgröße von 15 Mitgliedern beantragt, wobei 6 auf die CDU, je 3 auf AfD und SPD, 2 auf BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und 1 auf die FDP entfallen würde. Dies würde bedeuten, dass die Mehrheitsfraktionen aus CDU und SPD zusammen über 9 Sitze und damit die Mehrheit verfügen würden. Die AfD würde über 3 Sitze verfügen, d.h. ihr würden die Minderheitenrechte der Einsetzungsminderheit, die eine Gesamtheit von 20 % der Mitglieder ausüben können, zustehen, obwohl sie im Plenum nicht über dieses Minderheitenquorum verfügt.

Der Landtag ist, wie dargestellt, an diesen Vorschlag nicht gebunden, sondern kann eine andere Größe unter Beachtung der einschlägigen Aspekte des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes, d.h. insbesondere der Abbildung der Mehrheit und der Minderheit, festsetzen. Würde er die Ausschussgröße etwa auf 14 Mitglieder festsetzen, entfielen davon 6 auf die CDU, 3 auf die AfD, je 2 auf SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie 1 auf die FDP. Auch hier würde die Regierungsmehrheit abgebildet. Der AfD würden mehr als 20 % der Sitze zugeteilt. Würde der Landtag die Ausschussgröße auf 16 Mitglieder festsetzen, entfielen 6 auf die CDU, je 3 auf AfD, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie 1 auf die FDP. Auch hier würde die Regierungsmehrheit abgebildet, der AfD stünden aber nunmehr weniger als 20 % der Sitze im Ausschuss zu, so dass sie aus sich heraus nicht mehr die Rechte der Einsetzungsminderheit geltend machen könnte.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass dem Landtag im Rahmen seiner Selbstorganisation ein gewisser Einschätzungsspielraum bei der Festlegung der Ausschussgröße zusteht. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Mehrheit bei der konkreten Wahl der Größe korrekt abgebildet wird. Auch dürfte eine leichte Überrepräsentation der AfD mit der Folge, dass sie im Ausschuss die Rechte der Einsetzungsminderheit geltend machen kann, obwohl sie im Plenum nicht über das entsprechende Quorum verfügt, mit dem Spiegelbildlichkeitsgrundsatz vereinbar sein. Eine leichte Privilegierung der Minderheit erscheint insofern angesichts der geringen mathematischen Abweichung als verfassungsrechtlich unproblematisch. Fraglich ist allerdings, ob der Landtag tatsächlich auch verfassungsrechtlich verpflichtet ist, eine Ausschussgröße zu wählen, die zu einem solchen Ergebnis führt. Dies wäre der Fall, wenn nur auf diese Weise die qualifizierte Einsetzungsminderheit des Plenums auch im Ausschuss repräsentiert würde.

Allerdings verfügt die AfD-Fraktion im Hessischen Landtag lediglich über 26 von 133 Sitzen und damit gerade über weniger als ein Fünftel der Sitze. Den Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses konnte sie daher auch nur zusammen mit einem fraktionslosen Abgeordneten stellen. Die Fraktion als solche bildet daher gerade keine Einsetzungsminderheit, die im Ausschuss spiegelbildlich abgebildet werden müsste. Etwas anders würde sich nur ergeben, wenn der fraktionslose Abgeordnete, der mit ihr zusammen den Antrag gestellt hat, der Fraktion zuzurechnen wäre und durch diese mitrepräsentiert würde. Dies ist aber gerade nicht der Fall. Denn die AfD-Fraktion hat sich bewusst entschieden, den Abgeordneten Sascha Herr nicht als Mitglied aufzunehmen. Schon aus diesem Grund muss eine allgemeine Zurechnung ausscheiden, auch wenn eine punktuelle Zusammenarbeit im Hinblick auf den Einsetzungsantrag stattgefunden hat.

Etwas Anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass in dem Fall, dass die AfD nicht über ein Fünftel der Ausschusssitze verfügen sollte, gar keine konkret organisierte Einsetzungsminderheit im Ausschuss repräsentiert ist. Denn eine solche organisierte Minderheit existiert auch im Plenum nicht, so dass eine spiegelbildliche Abbildung des Plenums es auch nicht erfordert, sie im Untersuchungsausschuss herzustellen. Auch für die Einsetzung des Untersuchungsausschusses waren die Mitglieder der AfD-Fraktion vielmehr gezwungen, ein weiteres, nicht zu ihrer Fraktion gehörendes Mitglied von ihrem Anliegen zu überzeugen. An dieser Situation ändert sich nichts, wenn die AfD-Fraktion im Untersuchungsausschuss über einen Sitz weniger als die Einsetzungsminderheit verfügt. Auch hier bleibt es vielmehr dabei, dass sie zur Erreichung des Minderheitenquorums mindestens einen weiteren Abgeordneten von ihrem Anliegen überzeugen muss. Damit würde gerade die politische Situation des Plenums spiegelbildlich abgebildet. Auch unter dem

Gesichtspunkt des Minderheitenschutzes würde die AfD-Fraktion daher durch die Wahl einer entsprechenden Ausschussgröße nicht unangemessen benachteiligt.

Der Landtag ist daher frei, unter Beachtung des Mehrheitsprinzips die Ausschussgröße festzusetzen und muss dabei nicht auf die Abbildung einer Einsetzungsminderheit Rücksicht nehmen.

V. Gesamtergebnis

1. Der Einsetzungsantrag auf der Landtags-Drs. 21/496 ist in Teilen verfassungswidrig, da einzelne Fragen bzw. Formulierungen gegen das Bundesstaatsprinzip, das Bestimmtheitsgebot und/oder das Antizipationsverbot verstoßen.
2. Mit Zustimmung der Antragsteller ist eine Änderung des Antrags uneingeschränkt zulässig. Im Übrigen ist der Landtag verpflichtet, dem Antrag in einer Form zuzustimmen, in der er durch einzelne Streichungen und eine redaktionelle Anpassung verfassungskonform ist.
3. Der Landtag ist bei der Festsetzung der Größe des Untersuchungsausschusses unter Beachtung des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes sowie des Mehrheitsprinzips weitgehend frei. Es ist ihm unbenommen, dem Vorschlag der Antragsteller zu folgen. Er kann jedoch auch eine andere Größe vorsehen. Dabei ist es zulässig, die Größe so zu wählen, dass der AfD-Fraktion weniger als ein Fünftel der Ausschuss-sitze zustehen.

Anhang:

Der Landtag wolle beschließen:

Gem. Art. 92 HV, § 1 HUAG und § 54 GOHLT wird der „Untersuchungsausschuss zur Untersuchung, Aufklärung und Beurteilung der Landespolitik in Bezug auf das Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und die durch dieses Virus verursachte Erkrankung „COVID-19“ („Corona-UA“)“ eingesetzt. Dem Untersuchungsausschuss gehören 15 Mitglieder an – gem. § 4 Abs. 1 HUAG i. V. m. § 9 Abs. 5 Satz 3 GOHLT: 6 CDU, 3 AfD, 3 SPD, 2 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 1 FDP. Das Auftreten des Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der durch dieses Virus verursachten Erkrankung „COVID-19“ ab dem 27.01.2020 haben in der Bundesrepublik Deutschland wie auch im Land Hessen eine besondere Ausnahmesituation herbeigeführt. Diese war geprägt durch eine weitgehende ~~Außerkraftsetzung bzw. Einschränkung~~ des öffentlichen, privaten und beruflichen Lebens und der grundgesetzlich garantierten Rechte und Freiheiten sowie durch vielfältige Unwägbarkeiten und Unsicherheiten innerhalb der Bevölkerung. Diese Umstände begründen die Erforderlichkeit der nachträglichen und vollumfänglichen Untersuchung, Aufklärung und Beurteilung des Agierens der verantwortlichen Akteure in Bezug auf das Auftreten des Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der durch dieses Virus verursachten Erkrankung „COVID-19“ – auch hinsichtlich des etwaigen Auftretens künftiger Pandemien oder Notsituationen im Allgemeinen.

A. Untersuchungsgegenstand

I. Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen

Das Aufgabenfeld des Untersuchungsausschusses soll im Allgemeinen in der Untersuchung, Aufklärung und anschließenden Beurteilung der Maßnahmen, gesetzlichen Regelungswerke und öffentlichen Stellungnahmen bestehen, die vonseiten der zuständigen Akteure eigens zur Bekämpfung des Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der hierdurch ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ getätigt, ergriffen, angeordnet, erlassen, ~~geduldet, unterlassen~~ bzw. publiziert worden sind. Bei jenen Akteuren handelt es sich ~~primär~~ um die Hessische Landesregierung mitsamt der jeweils zuständigen Landesministerien und der ihrer Fach-, Rechts- und Dienstaufsicht unterliegenden Behörden ~~sowie die sonstigen in die Bekämpfung der Corona-Pandemie involvierten Akteure, wie insbesondere Institutionen des Gesundheitswesens und medizinische Forschungsinstitute, sofern deren Handeln in Bezug auf die Corona-Pandemie Auswirkungen auf das Land Hessen entfaltet hat oder~~

~~durch das Land Hessen und dessen Behörden selbst veranlasst worden ist. Derartige Akteure sind insbesondere das Paul Ehrlich Institut (PEI), das Robert Koch Institut (RKI) und die sog. „Bund-Länder-Konferenz“/Ministerpräsidentenkonferenz.~~ Die Untersuchung, Aufklärung und anschließende Beurteilung der betreffenden Maßnahmen, gesetzlichen Regelungswerke und öffentlichen Stellungnahmen erfolgt hierbei in juristischer, ethischer, politischer, wissenschaftlich-medizinischer sowie praktisch-funktionaler Hinsicht. Diese erstreckt sich insbesondere auch auf die Begleitumstände und Entscheidungserwägungen, welche den betreffenden Maßnahmen, Regelungswerken und Stellungnahmen zugrunde gelegen haben.

II. Untersuchungsgegenstand im Einzelnen

Im Zuge der unter dem Punkt A. I. benannten Untersuchung, Aufklärung und Beurteilung ist im Besonderen zu klären, ob bzw. inwieweit

1. sämtliche Maßnahmen, gesetzlichen Regelungswerke und öffentlichen Stellungnahmen, welche die unter dem Punkt A. I. genannten Akteure zur Bekämpfung des Coronavirus „SARS-CoV-2“ und der hierdurch ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ getätigt, ergriffen, angeordnet, erlassen, ~~geduldet, unterlassen~~ bzw. publiziert haben, oder zu tätigen, zu ergreifen, anzuordnen, zu erlassen, ~~zu dulden, zu unterlassen~~ bzw. zu publizieren beabsichtigten,

a) im Wege einer angemessenen und kontinuierlich fortgesetzten Abschätzung und Würdigung der aus diesen Maßnahmen, Regelungswerken und Stellungnahmen resultierenden Folgen sozialer, wirtschaftlicher, rechtlicher und gesundheitlicher Art sowie einer hieran anknüpfenden angemessenen Risiko-Nutzen-Abwägung,

b) im Wege einer kontinuierlichen Überprüfung ihrer weiterhin bestehenden Verhältnismäßigkeit,

c) unter Berücksichtigung ihrer Recht- wie Verfassungsmäßigkeit nach der in den betreffenden Zeitpunkten einschlägigen Rechtsprechung,

d) im Rahmen der den handelnden Akteuren per Gesetz eingeräumten Zuständigkeiten und

e) im Rahmen der föderalistischen Handlungsautonomie unter besonderer Berücksichtigung landesspezifischer Eigenheiten im Pandemiegeschehen

und somit zulässigerweise getätigt, ergriffen, angeordnet, erlassen, ~~geduldet, unterlassen~~ bzw. publiziert worden sind oder werden sollten,

2. sämtliche öffentlichen Stellungnahmen, welche durch die unter dem Punkt A. I. aufgezählten Akteure über die Eigenarten, Varianten, Verbreitungswege, Risiken und Behandlungsmöglichkeiten des Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der hierdurch ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ – auch um die zu deren Bekämpfung getätigten, ergriffenen, angeordneten, ~~geduldeten~~ bzw. erlassenen Maßnahmen und Regelungswerke zu legitimieren – getätigt und publiziert worden sind, inhaltlich als nach dem wissenschaftlich-medizinischen Kenntnisstand

a) im Zeitpunkt der Publizierung sowie

b) dem derzeitigen wissenschaftlich-medizinischen Kenntnisstand belegt und valide angesehen werden können,

3. sämtliche Maßnahmen, gesetzlichen Regelungswerke und öffentlichen Stellungnahmen i. S. d. Punkte A. II. 1. und 2. in Abstimmung mit dem Bund, bundeszugehörigen Behörden, anderen Landesregierungen, der Gesundheitsminister- oder Innenministerkonferenz oder der „Bund-Länder-Konferenz“/Ministerpräsidentenkonferenz bzw. auf Anordnung dieser Institutionen, getätigt, ergriffen, angeordnet, erlassen, ~~geduldet, unterlassen~~ bzw. publiziert worden sind,

4. seitens der unter Punkt A. I. genannten Akteure die Voraussetzungen für eine Beeinträchtigung ~~und eine Verletzung~~ der grundgesetzlich garantierten Rechte und Freiheiten zutreffend definiert und angewendet worden sind und dabei

a) unter Berücksichtigung der Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention, des Grundgesetzes und der UN-Konventionen mitsamt der jeweils einschlägigen Rechtsprechung korrekt zwischen dem Vorliegen eines „Ausnahmestands“, eines „Notstands“ und einer „Pandemie“ unterschieden worden ist,

b) das Vorliegen der einschlägigen Voraussetzungen durch geeignete Kriterien, insbesondere die Belegung der Krankenhäuser, die Auslastung des Gesundheitssystems, die Übersterblichkeit in der Bevölkerung oder weitere Kriterien, die zur Begründung des Ausnahme-/Pandemiezustands herangezogen worden sind, angemessen überprüft worden ist,

c) die Verfahren zur Überprüfung der unter dem Punkt b) genannten Kriterien regelmäßig auf ihre Richtigkeit und Aussagekräftigkeit hin überprüft worden sind und

d) die Maßnahmen, gesetzlichen Regelungswerke und öffentlichen Stellungnahmen i. S. d. Punkte A. II. 1. und 2. unter den vorgenannten Gesichtspunkten ordnungsgemäß ergriffen, angeordnet, erlassen bzw. in der Öffentlichkeit begründet und publiziert worden sind,

5. das Zusammenwirken ~~zwischen den~~ unter dem Punkt A. I. aufgeführten Akteuren ~~einerseits und~~ mit dem Bund mitsamt den zuständigen bundeszugehörigen Behörden ~~andererseits~~ bei den zur Bekämpfung des Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der hierdurch ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ getätigten, ergriffenen, angeordneten, erlassenen, ~~unterlassenen, geduldeten~~ bzw. publizierten Maßnahmen, gesetzlichen Regelungswerke und öffentlichen Stellungnahmen

a) im praktisch förderlichen sowie der einschlägigen Rechtsprechung zufolge im recht- und verfassungsmäßigen Wege und

b) insbesondere unter Berücksichtigung des spezifischen Pandemiegeschehens im Land Hessen erfolgt sind,

6. Maßnahmen, Anordnungen und gesetzliche Regelungen, welche vonseiten der unter dem Punkt A. I. aufgezählten Akteure eigens zur Bekämpfung des Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der hierdurch ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ zur Ergreifung bzw. zum Erlass zwar erwogen, jedoch nicht, nicht vollumfänglich oder nur zeitweilig realisiert worden sind, weil diese

a) seitens der Landesregierung selbst oder

b) mit Wirkung für das Land Hessen auf Anordnung des Bundes, einer bundeszugehörigen Behörde oder per gerichtlicher Entscheidung

wieder verworfen, eingeschränkt oder verboten worden sind,

7. Informationen, Erkenntnisse, Hinweise und Daten, welche zur Beurteilung des Verbreitungsausmaßes sowie hinsichtlich der Verbreitungswege, Eigenarten, Varianten, Risiken und Behandlungsmöglichkeiten des Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der durch dieses Virus ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ von Relevanz waren, seitens der unter Punkt A. I. genannten Akteure ab bzw. zu welchen Zeitpunkten im Einzelnen

a) bekannt/nicht bekannt waren bzw. zur Verfügung/nicht zur Verfügung standen,

b) aktiv, wie insbesondere durch die Beauftragung von Forschungen und Einholung bei den zuständigen Behörden oder anderen Bundesländern, beschafft/nicht beschafft worden sind und hätten beschafft/nicht beschafft werden können,

c) beachtet/nicht beachtet bzw. gänzlich nicht oder sachlich nicht korrekt publiziert worden sind und

d) aus welchen jeweiligen Gründen und Erwägungen in die Beurteilung der Sachlage und die daran anschließende Entscheidungsfindung über das Tätigen, die Ergreifung, die Anordnung, den Erlass, ~~die Duldung, das Unterlassen~~ bzw. die Publizierung von Maßnahmen, gesetzlichen Regelungen und öffentlichen Stellungnahmen zur Bekämpfung des Corona-Virus „SARS-CoV-2“

und der durch dieses Virus ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ eingeflossen sind oder nicht eingeflossen sind,

8. Informationen, Erkenntnisse, Hinweise und Daten über die in physischer wie psychischer Hinsicht gesundheitsschädigende Wirkung der zur Bekämpfung des Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der hierdurch ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ ergriffenen bzw. durchgesetzten Maßnahmen und Anordnungen seitens der unter Punkt A. I. genannten Akteure ab bzw. zu welchen Zeitpunkten im Einzelnen

a) bekannt/nicht bekannt waren bzw. zur Verfügung/nicht zur Verfügung standen,

b) aktiv, wie insbesondere durch die Beauftragung von Forschungen und Einholung bei den zuständigen Behörden oder anderen Bundesländern, beschafft/nicht beschafft worden sind und hätten beschafft/nicht beschafft werden können,

c) beachtet/nicht beachtet bzw. gänzlich nicht oder sachlich nicht korrekt publiziert worden sind und

d) aus welchen jeweiligen Gründen und Erwägungen in die Beurteilung der Sachlage und die daran anschließende Entscheidungsfindung über das Tätigen, die Ergreifung, die Anordnung, den Erlass, ~~die Duldung, das Unterlassen~~ bzw. die Publizierung von Maßnahmen, gesetzlichen Regelungen und öffentlichen Stellungnahmen zur Bekämpfung des Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der durch dieses Virus ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ eingeflossen sind oder nicht eingeflossen sind,

9. Informationen, Erkenntnisse, Hinweise und Daten über die Wirksamkeit, Nebenwirkungen und Sicherheit der im Land Hessen gegen das Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der hierdurch ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ verwendeten Impfstoffe und der durch die Impfungen ausgelösten Gesundheitsschädigungen und Todesfälle – insbesondere in Anbetracht der faktischen sowie rechtlichen Art und Dauer von Entwicklung, Erprobung, Zulassungsverfahren und Zulassung – seitens der unter Punkt A. I. genannten Akteure ab bzw. zu welchen Zeitpunkten

im Einzelnen

- a) bekannt/nicht bekannt waren bzw. zur Verfügung/nicht zur Verfügung standen,
- b) aktiv, wie insbesondere durch die Beauftragung von Forschungen und Einholung bei den zuständigen Behörden oder anderen Bundesländern, beschafft/nicht beschafft worden sind und hätten beschafft/nicht beschafft werden können,
- c) beachtet/nicht beachtet bzw. gänzlich nicht oder sachlich nicht korrekt publiziert worden sind und
- d) in die Entscheidung über die Initiierung und Fortsetzung der Impfkampagne sowie die konkrete Ausgestaltung der dazugehörigen Maßnahmen, gesetzlichen Regelungen und öffentlichen Stellungnahmen eingeflossen sind oder nicht eingeflossen sind,

10. Informationen, Erkenntnisse, Hinweise und Daten über die Wirksamkeit, Schädlichkeit und Sicherheit der im Land Hessen gegenüber Kleinkindern, Kindern und Jugendlichen angewendeten Maßnahmen – wie insbesondere der Maskenpflicht im Schulunterricht – seitens der unter Punkt A. I. genannten Akteure ab bzw. zu welchen Zeitpunkten im Einzelnen

- a) bekannt/nicht bekannt waren bzw. zur Verfügung/nicht zur Verfügung standen,
- b) aktiv, wie insbesondere durch die Beauftragung von Forschungen und Einholung bei den zuständigen Behörden oder in anderen Bundesländern, beschafft/nicht beschafft worden sind und hätten beschafft/nicht beschafft werden können,
- c) beachtet/nicht beachtet bzw. gänzlich nicht oder sachlich nicht korrekt publiziert worden sind und
- d) in die Entscheidung über die Initiierung und Fortsetzung der betreffenden Maßnahmen eingeflossen sind oder nicht eingeflossen sind,

11. die Informationen, Erkenntnisse, Hinweise und Daten i. S. d. Punkte 7. bis 10.

a) umfassend oder selektiv, d. h. unter umfassender Einbeziehung aller- oder unter dem Ausschluss bestimmter wissenschaftlicher Fachexpertisen gewonnen worden sind,

b) auf wissenschaftlich fundierten Expertise-Ressourcen sowie validen Statistiken und Prognose-Modellen beruhen und

c) nach derzeitigem wissenschaftlichen Kenntnis-/Forschungsstand noch als valide/nicht mehr valide anzusehen sind,

12. die Aussagen epidemiologischer und medizinischer Sachverständiger nach welchen Kriterien im Rahmen der Beschaffung von Informationen, Erkenntnissen, Hinweisen und Daten i. S. d. Punkte 7. bis 10. berücksichtigt/nicht berücksichtigt worden sind,

13. die unter dem Punkt A. I. aufgezählten Akteure unrichtige Tatsachenbehauptungen oder Behauptungen über den vermeintlichen medizinischen-wissenschaftlichen Forschungsstand in Bezug auf das Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der hierdurch ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ sowie der hiermit im Zusammenhang stehenden Tatsachenlagen publiziert haben, um deren Unrichtigkeit man im Zeitpunkt der Publizierung ihrerseits positiv wusste oder bei Einhaltung der gebotenen Sorgfalt hätte wissen müssen oder können,

14. nach dem derzeitigen Kenntnis-/Forschungsstand durch die im Land Hessen gegen das Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und die hierdurch ausgelöste Infektionskrankheit „COVID-19“ verwendeten Impfstoffe – wie insbesondere den mRNA-Impfstoff Comirnaty (Biontech), Spikevax (Moderna), den vektorbasierten Impfstoff Jcovden (Johnson&Johnson) und den Ganzvirus-Impfstoff Valneva – Fälle

a) von lokalen Reaktionen an der Einstichstelle, wie Druckschmerzen, Rötungen oder Schwellungen,

b) von Allgemeinreaktionen wie Erkältungssymptomen, Fieber, Rückenschmerzen, Abgeschlagenheit, Kopfschmerzen, Ermüdung, Muskelschmerzen, Übelkeit, Schmerzen in Mund und Rachen, vermehrtes Schwitzen, Schwäche der Muskeln und in Armen und Beinen oder Überempfindlichkeitsreaktionen,

c) von Nesselsucht und generellem Ausschlag,

- d) von anaphylaktischen Reaktionen,
 - e) von verstärkten Menstruationsblutungen,
 - f) von Herzmuskelentzündungen und Herzbeutelentzündungen (Myokarditis und Perikarditis),
 - g) von idiopathischer Fazialisparese („Bell's palsy“),
 - h) von Hirnvenenthrombosen, Sinusvenenthrombosen und arteriellen Thrombosen mit einem Mangel an Blutplättchen,
 - i) des Guillain-Barré-Syndroms (GBS) und des Miller-Fisher-Syndroms (MFS)
- und
- j) von Demenz
- als temporäre Nebenwirkungen bzw. dauerhafte Impfschäden eingetreten sind,

15. die im Land Hessen gegen das Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und die hierdurch ausgelöste Infektionskrankheit „COVID-19“ verwendeten Impfstoffe

~~a) ordnungsgemäß im Wege des dafür festgelegten Zulassungsverfahrens unter einer angemessenen Berücksichtigung der einschlägigen Studienlage und des „Nürnberger Kodex“ zur Zulässigkeit medizinischer Versuche hergestellt und eingeführt worden sind,~~

~~b) in Zusammenarbeit mit dem PEI, dem RKI und der „Bund-Länder-Konferenz“/Ministerpräsidentenkonferenz im Einzelnen eingeführt worden sind,~~

~~c) eingeführt worden sind in Kenntnis aufseiten der unter dem Punkt A. I. aufgezählten Akteure um die Tatsache, dass durch die betreffenden Impfstoffe eine Übertragung des Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der hierdurch ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ nicht verhindert wird,~~

da) nach derzeitigem medizinischen Forschungsstand gesundheitsschädigende und nicht zur Verwendung am Menschen zugelassene Substanzen enthalten und

be) nachweislich Krankheiten verursachen,

16. im und ab Februar 2020 in Ansehung der damals vorliegenden Berichte, Informationen und Erkenntnisse über die Verbreitung des Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der hierdurch ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ im Ausland

a) Verbote von Einreisen aus sog. Risikoländern in das Land Hessen im Speziellen, wie insbesondere über den Frankfurter Flughafen und

b) weitere Maßnahmen, Anordnungen und Regelungen im Allgemeinen

seitens der hessischen Landesregierung hätten ergriffen bzw. in Kraft gesetzt werden können oder müssen, um die Verbreitung des Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der durch dieses Virus ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ im Land Hessen zu verlangsamen oder einzudämmen und um somit Zeit zur Vorbereitung auf die sich damals anbahnende Pandemie zu gewinnen,

17. durch die unter dem Punkt 16. erfragten Vorkehrungen anschließende weitreichendere Maßnahmen, wie etwa der „Lockdown“, ganz oder teilweise hätten vermieden werden können,

18. die Ergebnisse von PCR-Testungen nach dem derzeitigen Forschungsstand eine tatsächlich geeignete Grundlage zur Beurteilung des Pandemiegeschehens und mithin zur Rechtfertigung der Maßnahmen, gesetzlichen Regelwerke und öffentlichen Stellungnahmen, welche seitens der unter dem Punkt A. I. genannten Akteure zur Bekämpfung des Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der hierdurch ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ getätigt, ergriffen, angeordnet, ~~geduldet~~, erlassen bzw. publiziert worden sind, darstellen und dargestellt haben,

19. im Land Hessen in einzelnen Etappen der Corona-Pandemie eine Überlastung des Gesundheitssystems im Allgemeinen und eine Erschöpfung der intensivmedizinischen Behandlungskapazitäten im Speziellen tatsächlich bestand oder tatsächlich nicht bestand,

20. der bereits vor dem Ausbruch der Corona-Pandemie herrschende Personalmangel im Bereich Alten- und Krankenpflege und im Gesundheitswesen im Allgemeinen

a) durch die sog. einrichtungsbezogene Impfpflicht verstärkt und

b) im Verlauf der Corona-Pandemie durch Maßnahmen vonseiten der unter dem Punkt A. I. aufgezählten Akteure effektiv vermindert/nicht vermindert worden ist,

21. durch das Ausbleiben oder die Verschiebung von medizinischen Behandlungen, Vorsorgeuntersuchungen und Operationen im Verlauf der Corona-Pandemie und der Lock-down-Phasen gesundheitliche Schäden und Todesfälle aufseiten der betroffenen Personen im Land Hessen eingetreten und noch zu erwarten sind,

22. die zur Bekämpfung des Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der hierdurch ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ ergriffenen bzw. durchgesetzten Maßnahmen und Anordnungen im Allgemeinen nach dem derzeitigen Kenntnis- und Forschungsstand eine in physischer wie psychischer Hinsicht gesundheitsschädigende Wirkung entfaltet haben,

23. die gegenüber Kleinkindern, Kindern und Jugendlichen zur Bekämpfung des Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der hierdurch ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ angewendeten Maßnahmen im Speziellen, wie insbesondere

a) die Maskenpflicht während des Schulunterrichts,

b) die verpflichtenden Corona-Testungen für Schüler vor Unterrichtsbeginn sowie der Ausschluss vom Präsenzunterricht bei Verweigerung der Testteilnahme,

c) die einseitige Befreiung geimpfter Schüler von der Testpflicht,

d) die Schul- und Kindergartenschließungen sowie Schließungen von Sport-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen für Kinder und Jugendliche und

e) die Einführung des digital gestützten Fernunterrichts zur Kompensation von Schulschließungen,

zu Gesundheitsschädigungen, zur Nicht-Erreichung von Bildungsabschlüssen, zur Beeinträchtigung oder Beseitigung der Lern-, Ausbildungs- und Studierfähigkeit bzw. zu Beeinträchtigungen der psychischen Gesundheit aufseiten der betroffenen Kinder und Jugendlichen geführt haben und nach der einschlägigen Rechtsprechung als rechts- und verfassungswidrig und insbesondere unangemessen und unverhältnismäßig beurteilt worden sind,

24. sog. „Corona-Tote“ in welcher jeweiligen Anzahl lediglich mit bzw. kausal an dem Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der hierdurch ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ verstorben sind,

25. Verstöße gegen Maßnahmen, Anordnungen und gesetzliche Regelungswerke, welche im Rahmen und zur Bekämpfung des Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der hierdurch ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ im Land Hessen oder mit Wirkung für das Land Hessen ergriffen, angeordnet, erlassen, ~~geduldet~~ bzw. getätigt worden sind,

a) im Allgemeinen sowie

b) im Zusammenhang mit den sog. „Corona-Protesten“ und „Montags-/Corona-Spaziergängen“ im Besonderen

polizei-, ordnungs- und strafrechtlich geahndet worden sind,

26. ~~die~~ eine etwaige Rechts- und Verfassungswidrigkeit der im Land Hessen erfolgten polizei-, ordnungs- und strafrechtlichen Ahndungen von Verstößen i. S. d. Punktes 25

a) im Allgemeinen sowie im Zusammenhang mit den sog. „Corona-Protesten“ und „Montags-/Corona-Spaziergängen“ im Besonderen gerichtlich festgestellt worden ist und

b) aufseiten der Landesregierung zu welchem Zeitpunkt im Einzelnen bekannt geworden ist oder hätte bekannt sein müssen und im Zuge ihres weiteren Agierens berücksichtigt/nicht berücksichtigt worden ist bzw. hätte berücksichtigt werden müssen,

27. im Land Hessen durchgeführte „Corona-Proteste“ und „Montags-/Corona-Spaziergänge“ aus welchen jeweiligen Gründen polizeilich abweichend von entsprechenden Protestveranstaltungen in anderen Bundesländern behandelt worden sind,

28. Amtshilfeersuchen vonseiten der zuständigen Behörden des Landes Hessen bei der Durchsetzung von Maßnahmen, Anordnungen und gesetzlichen Regelungen zur Bekämpfung des Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der hierdurch ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ insbesondere im Zusammenhang mit den sog. „Corona-Protesten“ und „Montags-/Corona-Spaziergängen“ gestellt worden sind und diesen Amtshilfeersuchen vonseiten ihrer Adressaten nachgekommen oder nicht nachgekommen worden ist,

29. vonseiten des Landes Hessen Vorschläge und Absprachen bezüglich

a) der behördlichen und polizeilichen Durchsetzung der zur Bekämpfung des Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der hierdurch ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ ergriffenen,

angeordneten, erlassenen oder getätigten Maßnahmen bzw. gesetzlichen Regelungs-
werke im Allgemeinen und

b) des polizeilichen Umgangs mit den „Corona-Protesten“ und den „Montags-/Corona-
Spaziergängen“ im Speziellen

innerhalb der Beratungen der Gesundheitsminister-, Innenminister- und der „Bund-Län-
der-Konferenz“/Ministerpräsidentenkonferenz eingebracht oder angenommen bzw. getrof-
fen worden sind,

30. vonseiten des Landes Hessen Vorschläge für Maßnahmen, gesetzliche Regelungen
und öffentliche Stellungnahmen zur Bekämpfung des Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und
der hierdurch ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ mit bundesweiter Wirkung in-
nerhalb der Beratungen der Gesundheitsminister-, Innenminister-, und der „Bund-Länder-
Konferenz“ Ministerpräsidentenkonferenz eingebracht und angenommen worden sind,

31. die unter dem Punkt 30. erfragten Maßnahmen, gesetzlichen Regelungen und öffent-
lichen Stellungnahmen nach dem Kenntnis- und Forschungsstand im Zeitpunkt ihres Her-
vorbringens und nach derzeitigem Kenntnis- und Forschungsstand

a) nachweislich gesundheitsschädliche Wirkung entfalten,

b) nach der einschlägigen Rechtsprechung als rechts- und verfassungswidrig und insbe-
sondere unangemessen oder unverhältnismäßig beurteilt worden sind bzw. werden und

c) sachlich oder wissenschaftlich unrichtig waren bzw. sind,

32. die unter dem Punkt 31. erfragte Gesundheitsschädlichkeit, Unangemessenheit, Un-
verhältnismäßigkeit, Rechts- und Verfassungswidrigkeit nach der einschlägigen Recht-
sprechung bzw. sachliche oder wissenschaftliche Unrichtigkeit der unter dem Punkt 30.
erfragten Maßnahmen, gesetzlichen Regelungen und öffentlichen Stellungnahmen den
handelnden Akteuren im Zeitpunkt ihres Vorbringens bekannt war oder hätten bekannt
sein müssen oder nachträglich bekannt geworden ist,

33. jene Vorbereitungen, die zur Bekämpfung einer etwaigen Pandemie in der Zeit ab dem
Jahr 2000 bis zum erstmaligen Auftreten des Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der hier-
durch ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ im Land Hessen getroffen worden sind,

a) unter Zugrundelegung des jeweiligen wissenschaftlich-medizinischen Kenntnisstandes als zur effektiven Bekämpfung einer Pandemie ausreichend oder als defizitär zu betrachten sind und

b) unter besonderer Berücksichtigung jener Erkenntnisse und Risikoanalysen der Bundesregierung getroffen worden sind, die aus vorangegangenen Infektionslagen – wie bspw. der SARS-, Influenza- und H1N1-Pandemien in den Jahren 2002/2003, 2004/2005, 2009/2010 bzw. 2017/2018 – gewonnen worden waren,

34. die „Risikoanalyse „Pandemie durch Virus Modi-SARS““, welche Gegenstand des „Berichts zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2012“, BT-Drucks. 17/12051, aus dem Jahr 2013 ist, vonseiten der hessischen Landesregierung zur Vorbereitung auf eine etwaige Pandemie, wie sie durch die Corona-Pandemie tatsächlich eingetreten ist, und im Verlauf der Pandemie hinreichend berücksichtigt worden ist,

35. Maßnahmen, gesetzliche Regelungswerke und öffentliche Stellungnahmen zur Bekämpfung des Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der hierdurch ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ in Übereinstimmung, in Abweichung oder im evidenten Verstoß zu den Inhalten des „Pandemieplans Hessen“ (Stand 2007) ergriffen, getätigt, erlassen, ~~ge-
duldet, unterlassen~~ bzw. publiziert worden sind,

36. die Erfahrungen, welche bisher aus der Bekämpfung des Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der hierdurch ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ hervorgegangen sind, die Aktualisierung, Ergänzung und Überarbeitung des im Jahr 2007 publizierten „Pandemieplans Hessen“ erforderlich gemacht haben und bereits zu entsprechenden Maßnahmen zur Aktualisierung, Ergänzung und Überarbeitung des im Jahr 2007 publizierten „Pandemieplans Hessen“ geführt haben,

37. die unter dem Punkt A., I. aufgezählten Akteure Maßnahmen ergriffen/angeordnet oder gesetzliche Regelungswerke erlassen haben, deren

a) Rechts- bzw. Verfassungswidrigkeit,

b) tatsächliche oder möglicherweise bestehende Untauglichkeit zur Erreichung der unter dem Punkt A. I. genannten Zweckbestimmung oder

c) Gefährlichkeit für die hiervon betroffenen Menschen

den handelnden Akteuren positiv bekannt war oder bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt hätte bekannt sein müssen oder können, und ab wann der entsprechende Kenntnisstand seitens der betreffenden Akteure erlangt wurde oder hätte erlangt werden können bzw. müssen,

38. in welcher Höhe im Land Hessen wirtschaftliche Gesamtschäden und Ausgaben des Landes Hessen

a) durch jene Maßnahmen und gesetzliche Regelwerke, welche seitens der unter dem Punkt A. I. genannten Akteure zur Bekämpfung des Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der hierdurch ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ getätigt, ergriffen, angeordnet, ~~unterlassen, geduldet~~ bzw. erlassen worden sind, sowie

b) durch Werbe-/Infokampagnen, anhand derer für die Akzeptanz der betreffenden Maßnahmen, gesetzlichen Regelungen und insbesondere der Corona-Impfungen geworben werden sollte,

eingetreten bzw. verursacht worden sind,

39. „Corona-Hilfsprogramme“ bzw. die im Rahmen dieser Programme gewährten Gelder

a) welche genaue Kostenhöhe verursacht haben,

b) Missstände und einen entsprechenden Nachbesserungsbedarf bezüglich ihrer Gewährung seitens der zuständigen Verwaltung haben zutage treten lassen,

c) ihre hilfeberechtigten Adressaten auch tatsächlich erreicht/nicht erreicht und jene wirtschaftlichen Härten aufseiten der Empfänger tatsächlich ausgeglichen/nicht ausgeglichen haben,

d) in wie vielen Fällen vonseiten der zuständigen Behörden wieder zurückgefordert worden sind und im Falle ihrer Rückforderung die Insolvenz der Empfänger folgte und

e) nach dem Stand einschlägiger behördlicher Ermittlungen und der einschlägigen Rechtsprechung rechtswidrig oder missbräuchlich in Anspruch genommen worden sind,

40. sich die Verwaltung des Landes Hessen und die ihr zugehörigen Behörden angesichts jener Erfahrungen, welche aus der Bekämpfung des Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und der

hierdurch ausgelösten Infektionskrankheit „COVID-19“ mitsamt der hierbei ergriffenen bzw. erlassenen Maßnahmen und gesetzlichen Regelungswerke hervorgegangen sind, insbesondere mit Blick auf etwaige künftige Pandemien und Notsituationen als reformbedürftig erwiesen haben,

41. die unter dem Punkt A. I. aufgezählten Akteure oder Angehörige aufseiten der betreffenden Institutionen zu welchen jeweiligen Zeitpunkten

a) in das Zustandekommen der Überbezahlungen der PCR-Testungen, welche vonseiten des Bundes gegenüber der mit der Testungsauswertung beauftragten Laborärzteschaft getätigt worden sind, und in die dazugehörigen Begleitumstände – vgl. Drucks. 20/10364 und 20/10365 – und

b) in das durch die beiden ehemaligen Bundestagsabgeordneten Georg Nüßlein und Alfred Sauter vermittelte Zustandekommen der Masken-Lieferverträge vom März 2020 zwischen der hessischen Textilfirma „Lomotex“ einerseits und dem Gesundheitsministerium des Landes Bayern und dem Bundesgesundheitsministerium andererseits

involviert oder in Kenntnis gesetzt waren,

~~42. durch den Betrieb von sog. Corona-Testzentren~~

~~a) vonseiten der Betreiber jener Testzentren rechtswidrig Gelder für nicht oder nicht ordnungsgemäß durchgeführte Testungen erlangt,~~

~~b) die rechtswidrige Erlangung der Gelder nach der einschlägigen Rechtsprechung strafrechtlich geahndet und~~

~~c) die zu Unrecht erlangten Gelder vonseiten ihrer Empfänger wieder erfolgreich zurück-erlangt worden sind,~~

~~43~~2. Angehörige aufseiten der unter dem Punkt A. I. aufgezählten Akteure im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie geldwerte Vorteile erlangt haben, insbesondere bei der Beschaffung von Schutzmasken („Maskendeals“) und/oder Corona-Impfstoffen, durch den Vertrieb von Corona-Tests und/oder den Betrieb von Testzentren und/oder durch Unternehmensbeteiligungen.