



THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

VerfGH 25/17

Im Namen des Volkes

Beschluss

In dem einstweiligen Anordnungsverfahren

der CDU-Fraktion im Thüringer Landtag,
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden,
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

Antragstellerin,

bevollmächtigt:

Prof. Dr. Michael Brenner,
Friedrich-Schiller-Universität Jena,
Rechtswissenschaftliche Fakultät,
Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verfassungs- u. Verwaltungsrecht,
Carl-Zeiss-Str. 3, 07743 Jena,

gegen

den Thüringer Landtag,
vertreten durch den Präsidenten,
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

Antragsgegner,

wegen

Missachtung der Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrechts

hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof durch den Präsidenten Prof. Dr. Aschke und die Mitglieder Prof. Dr. Baldus, Prof. Dr. Bayer, Heßelmann, Menzel, Prof. Dr. Ohler, Petermann, Prof. Dr. Schwan und Dr. von der Weiden

am 13. September 2017 **beschlossen**:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird zurückgewiesen.

G r ü n d e

A .

1. Der Antragsgegner forderte den seit März 2015 tagenden Untersuchungsausschuss 6/2 („Immelborn“) im Januar 2017 auf, ihm bis zum 31. Mai 2017 einen Zwischenbericht nach § 28 Abs. 5 des Landesgesetzes über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen (ThürUAG) zu erstatten. Nach dem unwidersprochen gebliebenen Vortrag der Antragstellerin hat er seine Beweisaufnahme nicht, auch nicht in Teilen, abgeschlossen. Im Terminplan des Untersuchungsausschusses vom Februar 2017 waren auch Termine für Vorlage, Beratung und Beschluss eines Wertungsteils vorgesehen. Daraufhin beantragte die Antragstellerin am 18. Mai 2017 u. a., der Antragsgegner möge beschließen, dass der Untersuchungsausschuss den Zwischenbericht ohne Wertungen vorlegen solle. Der Antragsgegner lehnte den Antrag am 22. Juni 2017 ab. Am 16. Juni 2017 beschloss der Untersuchungsausschuss 6/2 einen umfangreichen Teil des zu erstattenden Zwischenberichts; über den Wertungsteil soll am 18. September 2017 entschieden werden.

2. Mit Schriftsatz vom 24. Juli 2017 hat sich die Antragstellerin mit einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung an den Thüringer Verfassungsgerichtshof gewandt.

a) Der Eilantrag sei zulässig. Ihr drohe durch den vorgesehenen Zwischenbericht des Untersuchungsausschusses mit Wertungsteil ein schwerer Nachteil, der nur mit der einstweiligen Anordnung abgewendet werden könne. Ihre Antragsberechtigung folge aus Art. 58 der Verfassung des Freistaats Thüringen (ThürVerf). Sie sei auch stellvertretend für den Thüringer Landtag antragsberechtigt. Richtiger Antragsgegner sei im Organstreitverfahren und auch im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes der Thüringer Landtag.

b) Ihr Antrag sei auch begründet. Die im Eilverfahren vorzunehmende Folgenabwägung gehe zu ihren Gunsten aus. Ihr Antrag in einem Organstreitverfahren sei weder unzulässig noch offensichtlich unbegründet.

Der Antragsgegner verletze mit der Anforderung eines Zwischenberichts, der einen Wertungsteil enthalte, das ihr zustehende Recht auf gesetzeskonforme Handhabung des parlamentarischen Untersuchungsrechts und ihr Recht, sich auf Grundlage umfassender Information in sachgerechter Weise mit dem Untersuchungsgegenstand auseinanderzusetzen. Zugleich verletze der Antragsgegner auch Rechte des Landtags, die sie stellvertretend geltend mache, und solche der Ausschussminderheit. Die Gestaltung des Zwischenberichts überschreite die Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrechts und des Untersuchungsausschussgesetzes. Das Untersuchungsrecht werde missbräuchlich gehandhabt. Ein Zwischenbericht dürfe keine Wertungen enthalten, was bereits aus dem Wortlaut, der Systematik und dem Normzweck des § 28 Abs. 5 Satz 1 ThürUAG folge. Ein Ergebnis könne in einem Zwischenbericht anders als bei einem Abschlussbericht weder formuliert noch begründet werden. Etwas anderes könne allenfalls für abgrenzbare und abgeschlossene Komplexe gelten, was hier jedoch nicht der Fall sei. Zum selben Ergebnis komme ein Gutachten des Antragsgegners vom 9. Februar 2017. Erginge die beantragte einstweilige Anordnung nicht, könne die mit dem wertenden Zwischenbericht verbundene Rechtsverletzung nicht rückgängig gemacht werden. Beim Erlass der einstweiligen

Anordnung und erfolglosem Hauptverfahren käme es lediglich zu geringfügigen Verzögerungen bei der Mitteilung der Wertungen.

Sie beantragt sinngemäß,

dem Antragsgegner aufzugeben, dem Untersuchungsausschuss 6/2 ‚Aktenlager Immelborn‘ bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache zu untersagen, dem angeforderten Zwischenbericht Wertungen beizufügen.

Sie beantragt hilfsweise,

für den Fall, dass der Thüringer Verfassungsgerichtshof zu der Erkenntnis gelangen sollte, dass der Untersuchungsausschuss 6/2 ‚Aktenlager Immelborn‘ Antragsgegner sein sollte, dem Untersuchungsausschuss 6/2, ggf. vertreten durch den Thüringer Landtag, aufzugeben, bis zur Entscheidung in der Hauptsache dem Zwischenbericht keine Wertungen beizufügen.

Ein von ihr angekündigter Antrag in der Hauptsache ist bislang nicht eingegangen.

Der Antragsgegner, der keinen Antrag gestellt hat, weist darauf hin, dass er dem Untersuchungsausschuss 6/2 zu keinem Zeitpunkt mit einem entsprechenden Beschluss formal aufgegeben habe, dem angeforderten Zwischenbericht Wertungen beizufügen. Über die endgültige Abfassung des Zwischenberichts entscheide der Untersuchungsausschuss 6/2 mit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder.

Die Landesregierung und der Untersuchungsausschuss 6/2 hatten Gelegenheit zur Stellungnahme. Hiervon hat der Untersuchungsausschuss mit Schreiben vom 5. September 2017 Gebrauch gemacht.

Die Ausschussmehrheit trägt u. a. vor: Der Antragstellerin fehle die Antragsbefugnis. Sie benenne keine im Organstreitverfahren als verletzt zu rügende Verfassungsbe-

stimmung. Die Hinweise auf Art. 64 ThürVerf genügten den Anforderungen des § 39 Abs. 2 des Gesetzes über den Thüringer Verfassungsgerichtshof (ThürVerfGHG) nicht. Die in Betracht kommenden Minderheitenrechte der Antragstellerin und ein etwaiger Anspruch auf ein ordnungsgemäßes Untersuchungsausschussverfahren würden durch den Zwischenbericht mit Wertung nicht verletzt. Ihre Minderheitenrechte würden durch ihre Möglichkeit gewahrt, ihre abweichende Meinung darzulegen.

Die Ausschussminderheit schließt sich der Begründung der Antragstellerin an.

B .

I .

Die Entscheidung ergeht nach erfolgter Anhörung des Untersuchungsausschusses 6/2 und der Thüringer Landesregierung nach § 26 Abs. 2 Satz 1 ThürVerfGHG ohne mündliche Verhandlung.

II .

Nach § 26 Abs. 1 ThürVerfGHG kann der Thüringer Verfassungsgerichtshof im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Wegen der meist weitreichenden Folgen, die eine einstweilige Anordnung in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren auslöst, ist bei der Prüfung der Voraussetzungen des § 26 Abs. 1 ThürVerfGHG ein strenger Maßstab anzulegen.

Bei der Prüfung dieser Voraussetzungen bleiben die Gründe, die für oder gegen die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahme sprechen, grundsätzlich außer Betracht. Etwas anderer gilt nur, wenn das Hauptsacheverfahren von vornherein un-

zulässig oder offensichtlich unbegründet ist. In den übrigen Fällen, sind die Nachteile, die eintreten, wenn die einstweilige Anordnung nicht ergeht, die Maßnahme später aber für verfassungswidrig erklärt wird, gegen die Folgen abzuwägen, die entstehen, wenn die Anordnung erlassen wird, der Hoheitsakt sich im Hauptsacheverfahren aber als rechtmäßig erweist (st. Rspr. des Thüringer Verfassungsgerichtshofs, ThürVerfGH, Beschluss vom 14. März 2014 - VerfGH 3/14 -, = juris Rn. 10).

Bei Anträgen auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, die wie vorliegend im Vorfeld eines Organstreitverfahrens oder parallel zu einem solchen gestellt werden, ist zudem zu beachten, dass der Erlass einer einstweiligen Anordnung einen Eingriff in die Kompetenz eines Staatsorgans bedeutet. Ein solcher Erlass kommt deshalb allein zu dem Zweck in Betracht, das strittige organschaftliche Recht des Antragstellers vorläufig zu sichern, damit es nicht im Zeitraum bis zur Entscheidung in der Hauptsache durch Schaffung vollendeter Tatsachen leer läuft (vgl. z.B. ThürVerfGH, Beschluss vom 29. Mai 2006 - VerfGH 20/06 -, = juris Rn. 39).

Der Antrag bleibt ohne Erfolg, weil ein Antrag im Hauptsacheverfahren unzulässig wäre.

Dahinstehen kann, ob ein Hauptsacheantrag nach § 39 Abs. 3 ThürVerfGHG verfristet wäre. Der Antragstellerin fehlt jedenfalls die erforderliche Antragsbefugnis. Die Antragsbefugnis setzt voraus, dass die Möglichkeit der Existenz und der Verletzung eines eigenen Rechts dargetan wird. Es ist bereits zweifelhaft, aus welcher Bestimmung der Thüringer Verfassung die Antragstellerin das von ihr geltend gemachte Recht auf gesetzeskonforme Handhabung des parlamentarischen Untersuchungsrechts und ihr Recht, sich auf Grundlage umfassender Information in sachgerechter Weise mit dem Untersuchungsgegenstand auseinanderzusetzen, herleitet. Die Pflicht des Parlaments wie auch seiner Organe, die Gesetze zu beachten, ergibt sich indessen schon aus dem Grundsatz der Gesetzesbindung (Art. 47 Abs. 4 ThürVerf). Dieser Grundsatz kann allerdings nicht im Rahmen eines Organstreitverfahrens gerügt werden. Ein Parlament ist kein umfassendes Rechtsaufsichtsorgan und das Organstreitverfahren kein objektives Beanstandungsverfahren.

Die Antragstellerin benennt auch nicht ausdrücklich Art. 64 ThürVerf als verletzte Vorschrift. Allerdings kann dahinstehen, ob der Antrag insoweit den Vorgaben des § 39 Abs. 2 ThürVerfGHG genügt. Denn offensichtlich gewährt die Thüringer Verfassung der Antragstellerin die von ihr geltend gemachten Rechte nicht. Neben der Wahrnehmung des Rechts aus Art. 64 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf, der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, beschränken sich die Rechte einer Minderheitsfraktion auf die Teilnahme am Untersuchungsausschuss gem. Art. 64 Abs. 2 ThürVerf sowie etwa darauf, Beweisanträge zu stellen, Art. 64 Abs. 3 Satz 1 ThürVerf, bei abgelehnten Beweisanträgen Rechtsschutz zu suchen (vgl. § 13 Abs. 3 ThürUAG) oder abweichende Ansichten zu Ausschussberichten in einer eigenen schriftlichen Stellungnahme zu äußern (vgl. § 28 Abs. 4 Satz 1 ThürUAG). Insbesondere von der letztgenannten Möglichkeit kann die Antragstellerin auch in Zukunft weiter Gebrauch machen.

Neben solchen Minderheitenrechten kann es ein umfassendes Organrecht auf gesetzeskonforme Handhabung des parlamentarischen Untersuchungsrechts, wie es von der Antragstellerin geltend gemacht und weiter konkretisiert wird, nicht geben. Ein solches Recht liefe darauf hinaus, dass jedes Verfassungsorgan jede vermeintliche Verletzung des objektiven Parlamentsrechts einschließlich der einfachen gesetzlichen Ausgestaltung und Anwendung zum Gegenstand eines Organstreitverfahrens vor dem Verfassungsgericht machen könnte.

Ob ein Recht der die Einsetzung des Ausschusses bewirkenden Fraktion gegen den Landtag auf effiziente Durchführung des Verfahrens bestehen kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. Juli 1997 – 2 BvE 1/97 –, BVerfGE 96, 223 [230] = juris Rn. 25), ist hier nicht zu entscheiden. Ein derartiges Recht macht die Antragstellerin nicht geltend. Es wäre durch einen Zwischenbericht mit Wertung auch nicht betroffen, solange gesichert ist, dass hierdurch eine abschließende Beweiswürdigung nicht erfolgt und die Beweisaufnahme fortgeführt wird. Entscheidend ist auch nicht, ob das Untersuchungsausschussrecht objektiv durch den Zwischenbericht mit Wertung verletzt ist bzw. verletzt sein kann. Denn es ist nicht Aufgabe des Thüringer Verfassungsgerichtshofs im Organstreitverfahren, Rechtsverstöße gegen einfaches Gesetzesrecht zu prüfen oder eine allgemeine Verfassungsaufsicht wahrzunehmen (vgl. BVerfG,

Urteil vom 18. Dezember 1984 - 2 BvE 13/83 -, BVerfGE 68, 1 [72f.] = juris Rn. 101; BVerfG, Urteil vom 22. November 2001 - 2 BvE 6/99 -, BVerfGE 104, 151 [193f.] = juris Rn. 122; BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007 - 2 BvE 1-4/06 -, BVerfGE 118, 277 [319] = juris Rn. 193).

Der Hilfsantrag ist unzulässig. Im allgemeinen deutschen Verfahrensrecht sind Hilfsanträge unzulässig, mit denen eine Partei nicht unbedingt, sondern nur aufschiebend bedingt Partei eines gerichtlichen Verfahrens werden soll. Dies gilt auch für Verfahren vor dem Thüringer Verfassungsgerichtshof (§ 12 Satz 1 ThürVerfGHG).

Die Entscheidung ergeht mit 8 zu 1 Stimmen.

Prof. Dr. Aschke

Prof. Dr. Baldus

Prof. Dr. Bayer

Heßelmann

Menzel

Prof. Dr. Ohler

Petermann

Prof. Dr. Schwan

Dr. von der Weiden

**Der Verfassungsgerichtshof hätte dem gestellten Eilantrag stattgeben müssen.
Der Antrag ist zulässig und begründet.**

I.

Nach § 26 Abs. 1 Thüringer Verfassungsgerichtshofsgesetz (ThürVerfGHG) kann der Thüringer Verfassungsgerichtshof im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Wegen der meist weitreichenden Folgen, die eine einstweilige Anordnung in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren auslöst, ist bei der Prüfung der Voraussetzungen des § 26 Abs. 1 ThürVerfGHG ein strenger Maßstab anzulegen. Im Organstreitverfahren ist überdies zu beachten, dass der Erlass einer einstweiligen Anordnung einen Eingriff des Gerichts in die Kompetenz eines Staatsorgans bedeutet. Er kommt deshalb allein in Betracht, um das strittige organschaftliche Recht des Antragstellers vorläufig zu sichern, damit es nicht im Zeitraum bis zur Entscheidung in der Hauptsache durch Schaffung vollendeter Tatsachen überspielt wird (vgl. z.B. ThürVerfGH, Beschluss vom 29. Mai 2006, 20/06, juris, Rn. 39).

Dieser Befugnis stehen Art. 64 Abs. 6 Satz 1 Thüringer Verfassung (ThürVerf) und § 28 Abs. 6 Satz 1 Thüringer Untersuchungsausschussgesetz (ThürUAG) nicht entgegen. Danach sind die Berichte eines Untersuchungsausschusses der richterlichen Erörterung entzogen, wozu auch Zwischenberichte gehören dürften (für Art. 44 Abs. 4 Satz 1 GG: Glaubens, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 160. Aktualisierung März 2013, Art. 44 GG, Rn. 156). Beim hier anhängig zu machenden Organstreitverfahren geht es jedoch nicht um die Frage nach konkreten inhaltlichen Bewertungen. Die Vorschriften sind nicht einschlägig. Das Bundesverfassungsgericht hat für den der Thüringer Regelung entsprechenden Art. 44 Abs. 4 GG entschieden, dass er einer Überprüfung der Einhaltung der Verfahrensstandards im Untersuchungsausschuss nicht entgegensteht (BVerfG, Urteil vom 20. Juli 1998 –

2 BvE 2/98 –, BVerfGE 99, 19-45, Rn. 50 zur Sicherung der Rechte aus Art. 38 Abs. 1 Grundgesetz (GG)). Dem hätte sich der Thüringer Verfassungsgerichtshof anzuschließen.

Der Hauptantrag ist zulässig.

1. Den erforderlichen Antrag im Eilverfahren hat die Antragstellerin mit Schriftsatz vom 24. Juli 2017 gestellt. Der Umstand, dass im Hauptsacheverfahren noch kein Antrag eingegangen ist, steht der Zulässigkeit des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht entgegen (vgl. z. B. ThürVerfGH, Beschluss vom 29. Mai 2006, 20/06, juris, Rn. 39). Die sechsmonatige Frist des § 39 Abs. 3 Satz 1 ThürVerfGHG für den Antrag im Hauptsacheverfahren ist vorliegend noch nicht abgelaufen. Die Antragsfrist im Organstreitverfahren wird dadurch in Lauf gesetzt, dass sich der Antragsgegner erkennbar eindeutig weigert, in der Weise tätig zu werden, die der Antragsteller zur Wahrung der Rechte aus seinem verfassungsrechtlichen Status für erforderlich hält (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Januar 1995 – 2 BvE 6/94 –, BVerfGE 92, 80-91, Rn. 31; BVerfGE 71, 299 <303 f.> für das Unterlassen von Verwaltungsorganen oder Untersuchungsausschüssen). Die gesetzliche Frist begann folglich hier frühestens am Tag des Beschlusses des Landtages mit dem er sich weigerte, wie beantragt, den Zwischenbericht ohne Wertungen erstatten zu lassen, dem 22. Juni 2017.

Der Antrag ist auch nicht aus anderen Gründen offensichtlich unzulässig.

2. Sowohl die Antragstellerin als Fraktion im Thüringer Landtag als auch der Antragsgegner sind beteiligtenfähig. Im Organstreitverfahren sind nach Art. 80 Abs. 1 Nr. 3 ThürVerf, § 11 Nr. 3 ThürVerfGHG oberste Landesorgane oder andere Beteiligte, die durch die Thüringer Verfassung oder durch die Geschäftsordnung des Thüringer Landtags oder der Thüringer Landesregierung mit eigener Zuständigkeit ausgestattet sind, beteiligtenfähig. Dies trifft auf die Antragstellerin und auf den Antragsgegner zu. Nach Art. 48 Abs. 1 ThürVerf ist der Antragsgegner das vom Volk gewählte oberste Organ der demokratischen Willensbildung und erfüllt die in Art. 48 Abs. 2 ThürVerf genannten Aufgaben. Die Antragstellerin hat bereits nach Art. 57 Abs. 2

Satz 2, 58 Satz 1, 59 Abs. 2, 60 Abs. 2 Satz 1, 64 Abs. 2, 73 Satz 2 ThürVerf eigene Zuständigkeiten.

3. Die Antragstellerin ist antragsbefugt. Sie macht geltend, die einstweiligen Anordnung sei erforderlich, um ihr Recht auf gesetzeskonforme Handhabung des parlamentarischen Untersuchungsrechts vorläufig zu sichern. Dass sie in diesem Zusammenhang die einschlägigen Bestimmungen, Art. 64 ThürVerf, § 28 ThürUAG, nicht ausdrücklich, sondern an anderer Stelle nennt, führt nicht zur Unzulässigkeit des Antrags wegen eines Verstoßes gegen § 39 Abs. 2 ThürVerfGHG, wie die Mehrheit des Untersuchungsausschusses erwägt, denn aus der Begründung des Eilantrags der Antragstellerin ergibt sich zweifelsfrei, dass sie ihr Recht aus Art. 64 ThürVerf, § 28 ThürUAG herleitet. Sie legt auch die Möglichkeit der Rechtsverletzung des Art 64 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf wegen eines Verstoßes gegen § 28 Abs. 5 Satz 1 ThürUAG und einen möglichen Rechtsverlust ohne einstweilige Anordnung dar. Dies ist hinreichend.

4. Der Antrag ist auch gegen den richtigen Antragsgegner gerichtet. Es existiert zwar, anders als die Formulierung der Antragstellerin nahelegt, weder ein Landtagsbeschluss, mit dem er – der Antragsgegner - den Untersuchungsausschuss 6/2 aufgefordert und verpflichtet hätte, den verlangten Zwischenbericht mit einem Wertungsteil zu versehen, wie der Antragsgegner unwidersprochen vorträgt, noch ein entsprechendes formelles Ersuchen. Allerdings ergeben sich bereits aus der Begründung des Antrags zur Aufforderung des Zwischenberichts („...über die Ergebnisse der Beweisaufnahme unterrichten, ... die Ergebnisse öffentlich zu würdigen ...) erste Hinweise darauf, dass der Landtag einen Zwischenbericht mit Wertungen erwarten könnte. Jedenfalls folgt daraus, dass der Antragsgegner den Antrag der Antragstellerin, der aus Anlass der vom Untersuchungsausschuss 6/2 vorgesehenen Wertung gestellt worden war, abgelehnt hat, einen Zwischenbericht ohne Wertungen anzufordern, dass er, der Antragsgegner, sich weigert, den Zwischenbericht auf die Mitteilung des Sachstandes ohne Wertung zu beschränken.

II.

Der Hauptantrag ist auch begründet.

Bei den Voraussetzungen des § 26 ThürVerfGHG sind die Erfolgsaussichten im Hauptsacheverfahren nur insoweit von Bedeutung, dass geprüft wird, ob das Hauptsachebegehren von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist. Ist dies nicht der Fall, hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof die Nachteile, die eintreten, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, wenn die Maßnahme aber später für verfassungswidrig erklärt würde, gegen diejenigen abzuwägen, die entstünden, wenn die Maßnahme nicht in Kraft träte, sie sich aber im Hauptsacheverfahren als verfassungsgemäß erweise (vgl. z. B. ThürVerfGH, Beschluss vom 29. Mai 2006, 20/06, juris, Rn. 39).

Nach diesen Grundsätzen ist der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung auch begründet. Ob und inwieweit die Anträge in der Hauptsache zulässig und begründet sind, bedarf keiner ins einzelne gehenden Prüfung; sie sind jedenfalls nicht von vornherein unzulässig und nicht offensichtlich unbegründet.

1. Ein Antrag im Organstreitverfahren wäre - entgegen der Ansicht der Mehrheit der Verfassungsrichter - wahrscheinlich zulässig. Die Mehrheit der Verfassungsrichter verkennt im entschiedenen Eilverfahren mit der Ansicht, es bestehe keine Möglichkeit eines der Antragstellerin zustehenden Rechts, Inhalt und Reichweite des verfassungsrechtlich in Art. 64 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf verbürgten Rechts auf Durchführung einer Untersuchung. Das Schwergewicht der Untersuchung liegt naturgemäß in der parlamentarischen Kontrolle von Regierung und Verwaltung, insbesondere in der Aufklärung von in den Verantwortungsbereich der Regierung fallenden Vorgängen, die auf Missstände hinweisen. In der Sicherstellung dieser Kontrolle liegt die verfassungsrechtliche Bedeutung des Minderheitsrechts. (BVerfG, Beschluss vom 2. August 1978 – 2 BvK 1/77 –, BVerfGE 49, 70-89, Rn. 36). Mit dem Recht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses allein ist jedoch das Kontrollrecht der Minderheit noch nicht gewährleistet. Seine ungehinderte Ausübung setzt weitere Sicherungen voraus (BVerfG, Beschluss vom 2. August 1978 – 2 BvK 1/77 –, BVerfGE 49, 70-89, Rn. 37 für den Schutz von Verzögerungen). Dies übersieht die Mehrheit

der Verfassungsrichter. Sie reduziert das Recht auf die formelle Befugnis, die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zu erzwingen und abweichende Ansichten zu Berichten vorzutragen. Dies hat zur Folge, dass das Veranlassen oder Dulden von Verletzungen des Verfahrensrechts durch den Landtag, auch solchen grober Art, etwa gravierende Verstöße gegen die Bestimmungen der Strafprozessordnung (StPO) bei der Beweiserhebung, von der die Einsetzung des Ausschusses bewirkt habenden Minderheit im Organstreitverfahren wegen des Fehlens einer eigenen Rechtsverletzung nicht erfolgreich gerügt werden können. Diese Sicht verkürzt das Untersuchungsausschussrecht in unzulässiger Weise. Sinn und Zweck des Untersuchungsausschussrechts ist es, Information und Kontrolle zu ermöglichen. Es bliebe leere Hülse, käme es nur auf die Einsetzung des Untersuchungsausschusses und die Möglichkeit der Formulierung abweichender Ansichten zu Zwischen- oder Abschlussberichten an. Der Informations- und Kontrollzweck kann nur erreicht werden, wenn der Untersuchungsausschuss auch arbeitet und zwar sachgerecht und effektiv, seiner Aufgabenzuweisung entsprechend. Dem Gebot effektiver Aufgabenerfüllung hat das Bundesverfassungsgericht deshalb zu Recht einen möglichen Anspruch der Einsetzungsminderheit auf Beachtung eines ordnungsgemäßen Verfahrens bei der Ausführung des Untersuchungsauftrags entnommen (BVerfG, Beschluss vom 8. Juli 1997 – 2 BvE 1/97 –, BVerfGE 96, 223-231, Rn. 25 für eine geltend gemachte Verzögerung). Dieses Recht dürfte sich nicht nur auf die der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zugrundeliegende, geltend gemachte zu vermeidende zeitliche Verzögerung des Auftrags, sondern auch auf das Unterlassen von Verletzungen des Verfahrensrechts beziehen. Auch die Verletzung von Verfahrensrecht kann, ebenso wie die zeitliche Verzögerung, zu einer Beeinträchtigung des Unterrichts- und Kontrollzwecks führen. So ist offensichtlich, dass etwa unter Missachtung der Vorschriften der StPO erlangte Zeugenaussagen nicht verwertet werden dürfen. Ein darauf gestütztes Untersuchungsergebnis wäre unbrauchbar. Der Untersuchungszweck würde verfehlt. Auch vorliegend sind eine Beeinträchtigung des Ergebnisses und damit das Verfehlen des Untersuchungszwecks nicht ausgeschlossen. Eine abschließende Würdigung bei noch nicht beendeter Beweisaufnahme verstieße eklatant gegen rechtsstaatliche Grundsätze, an die auch der Untersuchungsausschuss und der Landtag gebunden sind. Es ist folglich möglich, dass ein Recht der Antrag-

stellerin auf Durchführung eines ordnungsgemäßen Untersuchungsverfahrens existiert. Ob es tatsächlich besteht, ist im Hauptsacheverfahren zu prüfen.

Im Übrigen geht auch die Ausschussmehrheit in ihrer Stellungnahme vom 5. September 2017 davon aus, dass der Antragstellerin ein derartiges Recht zusteht; sie hält es nur nicht für verletzt.

Das Argument der Mehrheit der Verfassungsrichter, die Pflicht des Antragsgegners, Gesetze zu beachten, ergäbe sich bereits aus Art. 47 Abs. 4 ThürVerf und könne von der Antragstellerin nicht im Organstreit gerügt werden, ist nicht geeignet, das mögliche Recht der Antragstellerin aus Art. 64 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf infrage zu stellen.

Die zu den Aufgaben des Verfassungsgerichtshofs im Organstreitverfahren von der Mehrheit der Verfassungsrichter zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist im vorliegenden Fall, in dem Rechte der Antragstellerin aus Art. 64 Abs. 1 ThürVerf geltend gemacht werden, nicht einschlägig.

2. Der Antrag im Hauptsacheverfahren wäre auch nicht offensichtlich unbegründet. Die Begründetheit einer Organklage der Antragstellerin kann nicht von vornherein verneint werden. Im Hauptsacheverfahren wird zu prüfen sein, ob und unter welchen Voraussetzungen die Nichtbeachtung von Bestimmungen des Untersuchungsausschussgesetzes geeignet sind, die Wirksamkeit der parlamentarischen Kontrolle in verfassungsrechtlich unvereinbarer Weise zu gefährden (vgl. zur Verzögerung des Verfahrens BVerfG, Beschluss vom 8. Juli 1997 – 2 BvE 1/97 –, BVerfGE 96, 223-231, Rn. 24). Es ist nicht ausgeschlossen, dass die den Antrag stellende Fraktion ein eigenes Recht aus Art. 64 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf auf Durchführung eines „regelgerechten“ Untersuchungsverfahrens hat und dies im Hauptsacheverfahren festgestellt wird. Es ist höchstrichterlich anerkannt, dass sich das Minderheitenrecht des der Thüringer Regelung entsprechenden Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG auf die ordnungsgemäße Durchführung des Untersuchungsauftrags beziehen kann (BVerfG, Beschluss vom 8. Juli 1997 – 2 BvE 1/97 –, BVerfGE 96, 223-231, Rn. 25 für eine geltend gemachte Verzögerung).

Wie der Untersuchungsauftrag des Art. 64 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf im Einzelnen ordnungsgemäß auszuführen ist, regeln die Vorschriften des Untersuchungsausschussgesetzes, namentlich § 28 ThürUAG, die das verfassungsrechtlich in Art. 64 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf verankerte Untersuchungsrecht einfachgesetzlich ausgestalten. Dem möglichen Recht der Antragstellerin, die Einhaltung der Vorgaben einzufordern, dürfte die Verpflichtung des Antragsgegners korrespondieren, die Verfahrensbestimmungen des Untersuchungsausschussgesetzes zu beachten sowie für deren Beachtung zu sorgen. In Betracht kommt hier eine Verletzung des § 28 Abs. 5 Satz 1 ThürUAG durch den Antragsgegner.

Die bereits geschehene Auftragserteilung zur Zwischenberichterstattung dürfte wegen der beim Landtag verbleibenden ausschließlichen Kompetenz zur Anforderung eines Zwischenberichts - er bleibt „Herr des Verfahrens“ – (so auch die Mehrheit des Untersuchungsausschusses im Schreiben vom 9. September 2017) nicht zu einer ausschließlichen „Verlagerung“ der Pflicht auf den Untersuchungsausschuss führen können. Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass § 28 Abs. 5 Satz 1 ThürUAG der Regelungsgehalt zukommt, den ihm die Antragstellerin zumisst, zumal ihre Interpretation durch die Stellungnahme des juristischen Dienstes des Antragsgegners vom 9. Februar 2017 gestützt wird. Das tragende Gegenargument der Mehrheit des Untersuchungsausschusses, weil eine Regelung eines Sachstandsberichts im Untersuchungsausschussrecht Thüringens fehle, müsse die Regelung in § 28 Abs. 5 Satz 1 ThürUAG als Befugnis zu einem wertenden Bericht verstanden werden, ist nicht geeignet, die Auslegung der Antragstellerin als ausgeschlossen erscheinen zu lassen.

Wäre die Ansicht der Antragstellerin im Ergebnis zutreffend - Zwischenbericht nur ohne Wertung zulässig - verhielte sich der Antragsgegner pflichtwidrig, den Zwischenbericht mit Wertung erstellen zu lassen; gleichgültig ob er ausdrücklich dazu auffordert oder die Erstellung in Kenntnis der Absicht, Wertungen aufzunehmen, duldet. Mit seiner Weigerung, die Erstattung des Zwischenberichts auf einen ohne Wertung zu beschränken, verletzte er das Recht der Antragstellerin auf verfassungskonforme Ausführung des Untersuchungsauftrags.

Jedenfalls wäre eine vorbehaltlose Beweiswürdigung ohne Abschluss der Beweisaufnahme nicht mit allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätzen vereinbar, an die

auch der Untersuchungsausschuss gebunden ist. Darauf weist die gutachterliche Stellungnahme des juristischen Dienstes des Antragsgegners zu Recht hin.

Die aufgeworfenen Fragen können im vorliegenden auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gerichteten Verfahren nicht abschließend geklärt werden. Sie sind dem Hauptsacheverfahren vorzubehalten.

3. Die demnach vorzunehmende Folgenabwägung fällt zu Gunsten der Antragstellerin aus.

Abzuwägen sind die Folgen (tatsächlicher und rechtlicher Art), die für die Antragstellerin und den Antragsgegner eintreten, wenn es zum Erlass einer einstweiligen Anordnung käme, die Antragstellerin mit einem späteren Organstreitverfahren jedoch keinen Erfolg hätte, gegen die Folgen, die entstünden, wenn der Erlass einer einstweiligen Anordnung unterbliebe, die Antragstellerin aber im Organstreitverfahren obsiege.

Gäbe das Gericht dem Antrag statt, wäre der Antragsgegner auf die Anforderung eines Zwischenberichts ohne Wertung beschränkt. Erweise sich diese Beschränkung im Hauptsacheverfahren als verfassungswidrig, so wäre die Wahrnehmung seiner Rechte erschwert, weil zeitlich verzögert, keinesfalls aber grundsätzlich in Frage gestellt.

Lehnte das Gericht hingegen den Antrag der Antragstellerin ab, erweise sich aber der wertende Zwischenbericht im Hauptsacheverfahren als verfassungswidrig, wäre die Pflichtverletzung des Antragsgegners vollendet und der Antragsgegnerin das geltend gemachte Recht auf gesetzeskonforme Handhabung des parlamentarischen Untersuchungsrechts für den konkreten Fall vollständig entzogen. Diese Rechtsverletzung träte bereits mit Anforderung, spätestens mit Vorlage des wertenden Berichts beim Antragsgegner ein. Die mögliche Rechtsverletzung könnte nicht rückgängig gemacht werden, sondern nur noch ex post festgestellt werden. Die Möglichkeit abweichender Stellungnahme der Ausschussminderheit oder / und auch der Antragstellerin im Plenum beseitigten oder minderten die Rechtsverletzung nicht. Sie führt folglich auch nicht zum Entfallen des Rechtsschutz-

bedürfnisses für den Antrag der Antragstellerin, wie die Mehrheit des Ausschusses meint. Wegen des ohne einstweilige Anordnung zu befürchtenden gravierenden Folgen für die Antragstellerin fällt die Folgenabwägung hier zu ihren Gunsten aus (zum zu befürchtenden endgültigen Rechtsverlust siehe ThürVerfGH, Beschluss vom 14. März 2014 – 3/14 –, Rn. 19, juris).

Ob zusätzliche Verletzungen von Rechten der Antragstellerin, der Mitglieder des Ausschusses oder des Landtags möglich und zu befürchten sind und die Antragstellerin sie geltend machen darf, kann dahinstehen.

Weimar, den 18. September 2017

Prof. Dr. Hartmut Schwan