



DER PRÄSIDENT  
DES LANDTAGS  
NORDRHEIN-WESTFALEN

Präsident des Landtags NRW Postfach 10 11 43 40002 Düsseldorf

Telefonzentrale: (02 11) 88 4 - 0  
Durchwahl: 2415

An die  
Damen und Herren  
Abgeordneten des Landtags Nordrhein-Westfalen

Auskunft erteilt: LMR Becker

Geschäftszeichen: II

Düsseldorf, 26. Oktober 2000



**Verfassungsgerichtliches Verfahren von 88 Abgeordneten des Landtags NRW  
gegen den Landtag NRW wegen Änderung des Untersuchungsauftrags des Parla-  
mentarischen Untersuchungsausschusses II (HDO-Untersuchungsausschuss)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

als Anlage übersende ich Ihnen das Urteil des Verfassungsgerichtshofes für das Land  
Nordrhein-Westfalen vom 17.10.2000 in obiger Angelegenheit zur Kenntnis.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

(Becker)



VERFASSUNGSGERICHTSHOF  
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN  
IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am: 17. Oktober 2000  
Schwarte,  
Verwaltungsgerichtsangestellte  
als Urkundsbeamtin der  
Geschäftsstelle

VerfGH 16/98

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren  
der Mitglieder des Landtags der 12. Legislaturperiode

Jutta A p p e l t ,  
Hermann-Josef A r e n t z ,  
Franz-Josef B a l k e ,  
Richard B l ö m e r ,  
Tanja B r a k e n s i e k ,  
Michael Thomas B r e u e r ,  
Franz-Josef B r i t z ,  
Hannelore B r ü n i n g ,  
Monika B r u n e r t - J e t t e r ,  
Renate B r u n s w i c k e r ,  
Leo D a u t z e n b e r g ,  
Brunhild D e c k i n g - S c h w i l l ,  
Helmut D i e g e l ,  
Regina v a n D i n t h e r ,  
Wilhelm D r o s t e ,  
Dr. Renate D ü t t m a n n - B r a u n ,  
Dr. Heinz-Jörg E c k h o l d ,  
Marie-Luise F a s s e ,  
Angelika G e m k o w ,

Georg G r e g u l l ,  
Dr. Rolf H a h n ,  
Helmut H a r b i c h ,  
Heinz H a r d t ,  
Lothar H e g e m a n n ,  
Rudolf H e n k e ,  
Ruth H i e r o n y m i ,  
Dr. Hans H o r n ,  
Otti H ü l s ,  
Karin H u s s i n g ,  
Werner J o s t m e i e r ,  
Ilka K e l l e r ,  
Volkmar K l e i n ,  
Dr. Irmgard K l i n g b e i l ,  
Dr. Hans-Ulrich K l o s e ,  
Fritz K o l l o r z ,  
Wilhelm K r ö m e r ,  
Heinrich K r u s e ,  
Theodor K r u s e ,  
Leonhard K u c k a r t ,  
Manfred K u h m i c h e l ,  
Günter L a n g e n ,  
Albert L e i f e r t ,  
Marie-Theres L e y ,  
Wilhelm L i e v e n ,  
Hans-Peter L i n d l a r ,  
Dr. Helmut L i n s s e n ,  
Alfons L ö s e k e ,  
Dr. Andreas L o r e n z ,  
Wilhelm L ü k e ,  
Rainer L u x ,  
Thomas M a h l b e r g ,  
Laurenz M e y e r ,  
Heinrich M e y e r s ,  
Paul M o h r ,  
Ursula M o n h e i m ,  
Maria-Theresia O p l a d e n ,  
Franz-Josef P a n g e l s ,  
Heinz P a u s ,  
Clemens P i c k ,  
Dr. Harald P o h l m a n n ,  
Prof. Dr. Horst P o s d o r f ,  
Bernhard R e c k e r ,  
Gudrun R e i n h a r d t ,  
Herbert R e u l ,  
Franz R i s c o p ,  
Antonius R ü s e n b e r g ,  
Bernhard S c h e m m e r ,  
Heinz-Helmich v a n S c h e w i c k ,

Wit  
H

Winfried S c h i t t g e s ,  
 Hans-Martin S c h l e b u s c h ,  
 Hermann-Josef S c h m i t z ,  
 Dr. Annemarie S c h r a p s ,  
 Bernd S c h u l t e ,  
 Hubert S c h u l t e ,  
 Rolf S e e l ,  
 Anne-Hanne S i e p e n k o t h e n ,  
 Klaus S t a l l m a n n ,  
 Werner S t u m p ,  
 Bernhard T e n h u m b e r g ,  
 Dietrich T h i e d e ,  
 Eckhard U h l e n b e r g ,  
 Gerhard W ä c h t e r ,  
 Christian W e i s b r i c h ,  
 Josef W i l p ,  
 Bärbel W i s c h e r m a n n ,  
 Oliver W i t t k e ,  
 Siegfried Z e l l n i g ,  
 Willi Z y l a j e w ,

Platz des Landtags 1, 40002 Düsseldorf,

Antragsteller,

- Verfahrensbevollmächtigte:
1. Rechtsanwältin Dr. Gabriele Wurzel, Waldstraße 18 b, 53343 Wachtberg-Villiprott,
  2. Dr. Hans-Ulrich Klose, MdL und Justitiar der CDU-Landtagsfraktion Nordrhein-Westfalen, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,

g e g e n

den Landtag Nordrhein-Westfalen, vertreten durch den  
 Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen, Platz des  
 Landtags 1, 40221 Düsseldorf,

Antragsgegner,

- Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Prof. Dr. Redeker  
 und Partner, Mozartstraße 4 - 10,  
 53115 Bonn,

wegen Änderung des Untersuchungsauftrags des Untersuchungsausschusses II (HDO-Untersuchungsausschuss)

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 29. August 2000

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Bertrams ,  
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Bilda ,  
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Lünterbusch ,  
Professor Dr. Schlink ,  
Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht  
Pottmeyer ,  
Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht  
Dr. Brossok und  
Professor Dr. Tettinger

für Recht erkannt:

Der Antragsgegner hat das Recht der Antragsteller aus Art. 41 Abs. 1 Satz 1 LV NRW dadurch verletzt, dass er den Untersuchungsauftrag des von den Antragstellern beantragten Untersuchungsausschusses II (LT-Drs. 12/3350) abgeändert und den Untersuchungsausschuss mit dem abgeänderten Untersuchungsauftrag durch seinen Beschluss vom 24. September 1998 (Plenarprotokoll 12/97, 8076 B) eingesetzt hat.

G r ü n d e :

## A.

Gegenstand des Organstreitverfahrens ist die Frage, ob der Landtag NRW dadurch gegen Art. 41 Abs. 1 LV NRW verstoßen hat, dass er den von den Antragstellern beantragten Untersuchungsausschuss II in der 12. Wahlperiode (sog. HDO-Ausschuss) mit einem geänderten Untersuchungsauftrag eingesetzt hat.

## I.

Unter dem 21. September 1998 beantragten 88 Abgeordnete der Fraktion der CDU im Landtag NRW die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gemäß Art. 41 LV NRW mit folgendem Untersuchungsauftrag (LT-Drs. 12/3350):

"II. Der Untersuchungsausschuss erhält anlässlich der Vorgänge um HDO den Auftrag, die Förderpraxis im Bereich der Rundfunk-, Film- und Medienwirtschaft auf Defizite und Mängel zu untersuchen, insbesondere alle Vorgänge und Missstände in Bezug auf das Technologiezentrum Oberhausen HDO zu untersuchen.

1. In Bezug auf die Vorgänge und Missstände im Fall HDO sind insbesondere unter Berücksichtigung des Verhaltens, Handelns und der gegenseitigen Abstimmung innerhalb der Landesregierung, vor al-

lem des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Verkehr, des Ministerpräsidenten bzw. der Staatskanzlei, der nachgeordneten Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen und der Stadt Oberhausen folgende Sachverhalte zu untersuchen:

- a) Das Konzept und die Projektierung des Technologiezentrums HDO ...
- b) Die Entstehung und Entwicklung von HDO ...
- c) Die Schlussprüfung des Förderprojektes HDO ...

2. In Bezug auf die Förderpraxis im Bereich der Rundfunk-, Film- und Medienwirtschaft im Land Nordrhein-Westfalen sind darüber hinaus vor allem folgende Sachverhalte zu untersuchen:

- Wie sich die Förderung seit 1990 in rechtlicher und finanzieller Hinsicht entwickelt hat; dabei sind die eingebrachten Mittel nach Zahl und Förderdauer sowie Zuwendungsgeber aufzuschlüsseln,
- welche Projekte und Unternehmen mit welchen Beträgen gefördert wurden; ob und inwieweit jeweils eine Beteiligung der öffentlichen Hand und/oder eine kommunalwirtschaftliche Beteiligung festzustellen war,

- wie viele Arbeitsplätze seit 1990 mit welchem Aufwand geschaffen wurden,
- nach welchen Kriterien die Förderfähigkeit von Projekten und Unternehmen insbesondere im Vergleich zu nichtgeförderten Unternehmen festgelegt wurde,
- welche der geförderten Projekte bzw. Unternehmen eine weitere Förderung, auch durch Gewährung einer Bürgschaft, erhielten, um Liquiditätsprobleme und drohenden Konkurs abzuwenden,
- in welchen Fällen der Konkurs nicht abgewendet werden konnte und wie viele Fördermittel bzw. Bürgschaften dadurch verloren gegangen sind,
- in welchen Fällen und aus welchen Gründen die Bewilligung der Förderung zurückgenommen wurde, in welchen Fällen die Fördermittel zweckentfremdet oder veruntreut worden sind; in welchen Fällen entsprechend ermittelt wird,
- wie die Fördervoraussetzungen geprüft und die zweckentsprechende Mittelverwendung kontrolliert wurden,
- welche Konsequenzen im Falle des Verstoßes gegen Förderauflagen gezogen wurden,
- wie sich die Bearbeitungsdauer der Förderanträge in den verantwortlichen Behörden gestaltet hat."

Zur Begründung führten die Antragsteller im Landtag aus, Anlass für die beantragte Einsetzung des Untersuchungsausschusses seien die Vorgänge um HDO gewesen. Der Untersuchungsbedarf sei aber nicht auf das HDO-Projekt beschränkt. HDO sei Teil der Medienkonzeption des Landes NRW gewesen. Es habe in den vergangenen Monaten auch Diskussionen um die Finanzierungsunterstützung für andere Medienprojekte gegeben (Plenarprotokoll 12/97, 8055 ff.).

Die Fraktion der SPD und die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hielten den beantragten Untersuchungsauftrag, soweit er sich über HDO hinaus auf die "Förderpraxis im Bereich der Rundfunk-, Film- und Medienwirtschaft" erstrecken sollte, wegen Verstoßes gegen das Bestimmtheitsgebot für verfassungswidrig und brachten unter dem 24. September 1998 folgenden Änderungsantrag ein (LT-Drs. 12/3352):

"I. Ziffer II Satz 1 erhält folgende Fassung:

'Der Untersuchungsausschuss erhält anlässlich der Vorgänge um HDO den Auftrag, alle Vorgänge und Missstände in Bezug auf das Technologiezentrum Oberhausen HDO zu untersuchen.'

II. In Ziffer II erhält die Nr. 2 folgende Fassung:

'Bei der Förderung von HDO sind im Einzelnen folgende Fragestellungen zu untersuchen:

- wie sich die Förderung seit 1990 in rechtlicher und finanzieller Hinsicht entwickelt hat;

dabei sind die eingebrachten Mittel nach Zahl und Förderdauer sowie Zuwendungsgebern aufzuschlüsseln,

- wie viele Arbeitsplätze seit 1990 mit welchem Aufwand geschaffen wurden,
- nach welchen Kriterien die Förderfähigkeit des Projekts insbesondere im Vergleich zu nicht geförderten Unternehmen festgelegt wurde,
- welche Bürgschaften erforderlich waren, um Liquiditätsprobleme und ein Konkursverfahren abzuwenden,
- ob Bewilligungen oder Förderungen zurückgenommen wurden, ob Fördermittel zweckentfremdet oder veruntreut worden sind und deshalb staatsanwaltschaftliche Ermittlungen eingeleitet worden sind,
- welche Konsequenzen im Falle des Verstoßes gegen Förderauflagen gezogen wurden,
- wie sich die Bearbeitungsdauer der Förderanträge in den verantwortlichen Behörden gestaltet hat."

Dieser Änderungsantrag wurde vom Landtag am 24. September 1998 mehrheitlich angenommen; anschließend beschloss der Landtag gegen die Stimmen der Antragsteller die Einsetzung

des Untersuchungsausschusses entsprechend dem geänderten Antrag (Plenarprotokoll 12/97, 8076 B).

## II.

1. Am 17. November 1998 haben die Antragsteller beim Verfassungsgerichtshof ein Organstreitverfahren eingeleitet.

Die Antragsteller beantragen,

festzustellen, dass der Antragsgegner durch seinen Beschluss vom 24. September 1998 (Plenarprotokoll 12/97, 8076 B), den von den Antragstellern mit der LT-Drs. 12/3350 beantragten Untersuchungsausschuss II mit dem entsprechend dem Änderungsantrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (LT-Drs. 12/3352) zu Ziffer II geänderten Untersuchungsauftrag einzusetzen, das Recht der Antragsteller aus Art. 41 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen verletzt hat.

Zur Begründung tragen die Antragsteller vor:

Der Landtag sei zwar grundsätzlich berechtigt zu prüfen, ob der Antrag einer Minderheit auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verfassungsrechtlich zulässig sei. Halte er den Antrag für verfassungswidrig, so dürfe er ihn aber lediglich ablehnen, nicht jedoch verändern. Dem Schutz der parlamentarischen Minderheit werde eher Rechnung getragen, wenn ihr die Entscheidung überlassen bleibe, ob sie einen Untersu-

chur  
w

chungsausschuss mit beschränktem Untersuchungsauftrag haben wolle oder nicht. Zur Sicherung der ungehinderten Ausübung des Kontrollrechts der Opposition dürfe der Untersuchungsgegenstand grundsätzlich nicht gegen den Willen der Minderheit verändert oder erweitert werden. Es widerspreche Sinn und Zweck des Anspruchs der oppositionellen Minderheit auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses mit einem von ihr bestimmten Untersuchungsgegenstand, wenn ein als verfassungswidrig qualifizierter Einsetzungsantrag nicht insgesamt abgelehnt, sondern in veränderter Form angenommen werde, sofern die Minderheit nicht selbst mit dieser Änderung einverstanden sei.

Der Landtag habe jedenfalls den von den Antragstellern beantragten Untersuchungsauftrag deshalb nicht verändern dürfen, weil dieser Untersuchungsauftrag dem Bestimmtheitsgebot genüge. Durch den Bezug auf die Förderpraxis staatlicher oder kommunaler Stellen sei der Zielrahmen von vornherein auf Vorgänge eingeengt, die im öffentlichen Bereich wurzelten und an denen öffentliche Stellen unmittelbar in unterschiedlicher Weise maßgeblich beteiligt seien. Darüber hinaus sei der Untersuchungsauftrag in den in der Spiegelstrichliste aufgeführten zehn Einzelfragen präzisiert worden. Alle Fragen zielten erkennbar darauf ab zu ermitteln, wo es im System der öffentlichen Medienförderung organisatorische oder verfahrensmäßige Schwachpunkte gebe, deren Behebung eine Wiederholung oder Häufung von Missständen wie bei dem HDO-Skandal verhindern und die Bedingungen der Mittelvergabe optimieren könne.

Es liege auch kein unzulässiger Eingriff in die privaten Rechte Dritter vor. Private würden überhaupt nur insoweit von

dem Untersuchungsauftrag erfasst, als sie als Empfänger von Förderleistungen betroffen seien. Wer staatliche Fördermittel erhalte, müsse die im Interesse der Steuerzahler unverzichtbaren Kontrollen hinnehmen.

2. Der Antragsgegner hält den Antrag für unbegründet: Der Landtag sei zur (teilweisen) Ablehnung des Einsetzungsantrages der Antragsteller berechtigt gewesen. Der Einsetzungsantrag habe gegen den Bestimmtheitsgrundsatz verstoßen. Er beruhe nicht auf tatsächengestützten Anhaltspunkten, die ein konkretes Geschehen der behaupteten Art indizierten. Ungeachtet der Unterscheidung zwischen Missstands- und Sachstandsenquête diene das Bestimmtheitsgebot im Interesse betroffener Dritter dazu, für Eingriffs- und Zugriffsrechte eine verfassungsrechtlich ausreichende Grundlage zu haben. Der Schutz Dritter sei nicht erst Aufgabe des Ausschusses selbst, sondern bereits des Parlaments bei der Einsetzung des Untersuchungsausschusses. In der Plenardebatte sei deutlich geworden, dass es der antragstellenden Minderheit letztlich um eine begleitende Regierungskontrolle gehe. Der Untersuchungsauftrag würde auch personell und zeitlich über alle Möglichkeiten eines Untersuchungsausschusses hinausgehen. Zwischen 1989 und 1999 habe es allein über 2.000 Förderfälle im Bereich der Rundfunk-, Film- und Medienwirtschaft im Land Nordrhein-Westfalen gegeben, an denen die Landesregierung beteiligt gewesen sei.

Der Landtag habe das Wahlrecht gehabt, entweder den Einsetzungsantrag insgesamt oder lediglich den verfassungswidrigen Teil abzulehnen. Ein Antrag müsse insgesamt abgelehnt werden, wenn er unteilbar sei, wenn also eine Beschränkung auf den verfassungsrechtlich unbedenklichen Teil nur ein Rudiment

von  
tel

stehen lasse, mit dem das Ziel der Einsetzung des Ausschusses nicht erreicht werden könne. Bei einem teilbaren Antrag komme hingegen auch eine Teilablehnung in Betracht. Sie trage dem Ziel der Minderheit am ehesten Rechnung. Der Untersuchungsausschuss könne seine Arbeit bereits hinsichtlich des verfassungsrechtlich zulässigen Teils aufnehmen. Der antragstellenden Minderheit bleibe es unbenommen, den verfassungsrechtlich umstrittenen Teil durch das Verfassungsgericht klären zu lassen. Werde demgegenüber der gesamte Antrag abgelehnt, würde sich die Einsetzung des Ausschusses bis zur verfassungsrechtlichen Klärung nicht unerheblich verzögern können.

3. Die Landesregierung hatte Gelegenheit zur Äußerung. Sie hat hiervon keinen Gebrauch gemacht.

#### B.

Der Antrag der Antragsteller ist sowohl nach seinem Wortlaut als auch nach seiner Begründung auf die Feststellung gerichtet, dass nicht nur der Einsetzungsbeschluss, sondern auch der ihn erst ermöglichende Änderungsbeschluss der Landtagsmehrheit vom 24. September 1998 das Recht der Antragsteller aus Art. 41 Abs. 1 Satz 1 LV verletzt hat.

Dieser Antrag ist zulässig.

1. a) Die Antragsteller sind parteifähig. Als Abgeordnete, die in ausreichender Zahl nach Art. 41 LV NRW die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses beantragt haben, sind sie ein mit eigenen Rechten ausgestatteter Teil des Landtags und befugt, im verfassungsprozessualen Organstreit als Beteiligte

aufzutreten (vgl. BVerfGE 2, 143, 162; BVerfGE 49, 70, 77; BVerfGE 67, 100, 124).

b) Die Parteifähigkeit der Antragsteller ist nicht deshalb entfallen, weil deren Mandate als Abgeordnete im 12. Landtag mit Ablauf der 12. Wahlperiode erloschen sind. Für die Zulässigkeit des Organstreits genügt, dass die Antragsteller parteifähig waren, als sie das Verfahren eingeleitet haben (vgl. VerfGH NRW, NWVBl 1997, 247, 249 m.w.N.; ferner BVerfG, Urteil vom 21. Juli 2000 - 2 BvH 3/91).

2. Richtiger Antragsgegner ist der nordrhein-westfälische Landtag, der einen Untersuchungsausschuss mit einem Auftrag eingesetzt hat, der von dem Antrag der Antragsteller abweicht (vgl. VerfGH NRW, NWVBl 1999, 411).

3. Die Antragsteller sind antragsbefugt. Sie können geltend machen, in ihrem in Art. 41 LV NRW verbürgten Minderheitsrecht dadurch verletzt zu sein, dass der nordrhein-westfälische Landtag den von ihnen beantragten Untersuchungsausschuss mit einem geänderten Untersuchungsauftrag beschlossen hat.

4. Mit Ablauf der Wahlperiode ist auch nicht das Rechtsschutzinteresse für den gestellten Antrag entfallen. Die begehrte Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs bezieht sich nicht auf eine Fallgestaltung, die maßgeblich durch die besonderen und deshalb nicht wiederholbaren Verhältnisse der abgelaufenen Wahlperiode geprägt wird. Es ist vielmehr von allgemeiner Bedeutung, ob und unter welchen Voraussetzungen die Parlamentsmehrheit einen von ihr für verfassungswidrig

geh:  
st

gehaltenen Antrag der Minderheit auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ändern darf.

C.

Der Antrag ist begründet.

Der Antragsgegner hat die Antragsteller in ihrem Recht aus Art. 41 Abs. 1 Satz 1 LV NRW verletzt, indem er in der Plenarsitzung am 24. September 1998 den von den Antragstellern beantragten Untersuchungsausschuss II (LT-Drs. 12/3350) mit einem - entsprechend dem zuvor angenommenen Änderungsantrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen (LT-Drs. 12/3352) - geänderten Untersuchungsauftrag eingesetzt hat.

Der Landtag war zwar berechtigt und verpflichtet zu prüfen, ob der Antrag der Antragsteller auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses rechtlich zulässig war (unter 1.). Er war jedoch nicht befugt, den Minderheitsantrag durch Streichung wesentlicher Teile, die er für verfassungswidrig hielt, abzuändern und dem so geänderten Antrag zuzustimmen (unter 2.).

1. Nach Art. 41 Abs. 1 Satz 1 LV NRW hat der Landtag das Recht und auf Antrag von einem Fünftel seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen. Der Landtag muss allerdings nur einem zulässigen Minderheitsantrag entsprechen, nicht einem Antrag, der auf eine verfassungs- oder rechtswidrige Untersuchung gerichtet ist. Das parlamentarische Untersuchungsrecht ist von (verfassungs-)rechtlichen Voraussetzungen abhängig und auch (verfassungs-)rechtlich begrenzt. Der Landtag hat die Befugnis und die Pflicht, einen

Antrag der Minderheit abzulehnen, wenn die angestrebte Untersuchung im Ganzen oder in wesentlichen Teilen unzulässig ist.

Der Landtag in seiner Gesamtheit ist Träger des Untersuchungsrechts und damit Herr des Verfahrens (vgl. BVerfGE 77, 1, 40 f.). Art. 41 Abs. 1 Satz 1 LV NRW räumt nicht der Landtagsminderheit das Recht ein, selbst einen Untersuchungsausschuss einzusetzen; vielmehr enthält die Vorschrift die Verpflichtung des Landtags in seiner Gesamtheit, auf Antrag der qualifizierten Minderheit einen Untersuchungsausschuss einzusetzen. Mit der Einsetzung des Untersuchungsausschusses macht der Landtag die beantragte Untersuchung zu seiner Sache, auch wenn er damit nur dem Antrag einer Minderheit folgt (vgl. BVerfGE 83, 175, 180). Er trägt als entscheidendes Organ die Verantwortung dafür, dass sein Einsetzungsbeschluss mit der Verfassung im Einklang steht. Bevor er einen Beschluss über die Einsetzung des Untersuchungsausschusses fasst, ist er berechtigt und verpflichtet zu prüfen, ob der entsprechende Minderheitsantrag zulässig ist (allgemeine Auffassung, vgl. etwa StGH, RGZ 104, 423 ff.; HessStGH, DÖV 1967, 51, 53 m.w.N.; BayVerfGH, VerfGH 30, 48, 62; BayVerfGH, NVwZ 1995, 681, 682).

2. In Ausübung dieses Prüfungsrechts war der Antragsgegner allerdings nicht berechtigt, den Antrag der Antragsteller auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses in wesentlichen Teilen abzuändern und ihm in der geänderten Fassung zuzustimmen.

a) Hält der Landtag eine von der Minderheit beantragte Untersuchung in wesentlichen Teilen für verfassungswidrig, so kann er den Antrag nur insgesamt ablehnen. Er ist nicht befugt,

die für verfassungswidrig gehaltenen Teile durch ausdrücklichen oder konkludenten Änderungsbeschluss aus dem Minderheitsantrag zu streichen und dem so geänderten Antrag stattzugeben; dieses Recht steht allein der Minderheit zu (vgl. zur Unzulässigkeit von Änderungsanträgen, die den Gegenstand von Entschließungsanträgen auswechseln, VerfGH NRW, NWVBl 1999, 411).

Dies folgt aus Sinn und Zweck des in Art. 41 LV NRW gewährleisteten Minderheitsrechts auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses. Untersuchungsverfahren erfüllen in der parlamentarischen Demokratie eine wichtige Aufgabe. Sie ermöglichen den Parlamenten, unabhängig von Regierung, Behörden und Gerichten mit hoheitlichen Mitteln selbständig die Sachverhalte zu prüfen, die sie in Erfüllung ihres Verfassungsauftrags als Vertretung des Volkes für aufklärungsbedürftig halten. Schwerpunkt der Untersuchungen ist die parlamentarische Kontrolle von Regierung und Verwaltung, insbesondere die Aufklärung von in den Verantwortungsbereich der Regierung fallenden Vorgängen, die auf Mängel oder Missstände hindeuten. Dieser Kontrolle kommt im Rahmen der Gewaltenteilung besonderes Gewicht zu (vgl. BVerfGE 49, 70, 85; BVerfGE 77, 1, 43).

Dabei besteht das politische Spannungs- und Kontrollverhältnis in der Regel nicht zwischen Regierung und Parlament, sondern zwischen der Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit einerseits und der Opposition andererseits. Das durch die Verfassung garantierte Recht der (qualifizierten) Minderheit auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses dient vorrangig dazu, ihr die Kontrolle der Regierung auch

gegen den Willen der diese tragenden Parlamentsmehrheit zu ermöglichen.

Die ungehinderte Ausübung des Kontrollrechts durch die Minderheit ist aber nur hinreichend gewährleistet, wenn es der Minderheit überlassen bleibt, den Gegenstand der von ihr beantragten Untersuchung festzulegen. Der Untersuchungsgegenstand darf daher grundsätzlich nicht von der Parlamentsmehrheit gegen den Willen der Minderheit verändert, eingeschränkt oder erweitert werden (vgl. BVerfGE 49, 70, 86 f.).

Das Recht der Minderheit, Gegenstand und Ziel der angestrebten Untersuchung festzulegen, darf auch nicht dadurch ange-tastet werden, dass die Parlamentsmehrheit wesentliche Teile des Untersuchungsauftrags, die sie für verfassungswidrig hält, streicht und den Untersuchungsgegenstand nur in einer Beschränkung zulässt, die die Minderheit nicht gewollt hat.

Nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist die Parlamentsmehrheit nicht verpflichtet, den Einsetzungsantrag der Minderheit durch erhebliche Streichungen zulässig zu machen und auf diese Weise einen Untersuchungsausschuss zu ermöglichen. Die Minderheitsrechte werden dadurch, dass die Mehrheit in wesentlichen Teilen unzulässige Einsetzungsanträge insgesamt ablehnt, nicht verletzt (vgl. StGH Baden-Württemberg, NJW 1977, 1872, 1873 f.; BayVerfGH, DVBl. 1986, 233, 235 mit Sondervotum, a.a.O., S. 235 f.; BayVerfGH, NVwZ 1995, 681, 686; vgl. auch die Dokumentation bei Hempfer, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1979, 294, 301 f.).

Die Parlamentsmehrheit ist nicht einmal berechtigt, einen solchen Einsetzungsantrag durch erhebliche Streichungen zu-

läs  
m

lässig zu machen und so einen Untersuchungsausschuss zu ermöglichen, dessen Gegenstand wegen des veränderten Umfangs des Prüfungsstoffs quantitativ und gegebenenfalls auch qualitativ etwas anderes wäre, als die Minderheit ursprünglich wollte (a.A. BayVerfGH, VerfGHE 30, 48, 62 f.; NVwZ 1995, 681, 686; offen lassend BayVerfGH, DVBl 1986, 233, 235; StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 16. April 1977 - 2/76 -, Urteilsabdruck, S. 48 f., insoweit in NJW 1977, 1872 ff. nicht abgedruckt). Aufgabe des Parlaments in seiner Gesamtheit ist es nur, eine verfassungswidrige Ausübung des parlamentarischen Untersuchungsrechts zu verhindern, nicht jedoch, an Stelle der antragstellenden Minderheit eine Entscheidung darüber zu treffen, ob und mit welchem Inhalt das Untersuchungsziel weiter verfolgt werden soll. Ob ein Untersuchungsausschuss mit eingeschränktem, verändertem oder neu gefasstem Untersuchungsauftrag eingesetzt werden soll, hat grundsätzlich allein die antragstellende Minderheit zu entscheiden. Sie muss darüber befinden, ob das mit dem Untersuchungsausschuss von ihr bezweckte Ziel noch erreicht werden kann. Es liegt bei ihr, ob sie auf den Untersuchungsausschuss ganz verzichtet, ob sie den rechtlichen Bedenken der Mehrheit in der Weise Rechnung trägt, dass sie den Untersuchungsauftrag konkretisiert bzw. mit rechtlich unbedenklichen Fragen ergänzt, oder ob sie das Untersuchungsziel in verringertem Umfang aufrecht erhält. Es wäre systemwidrig, würde die Parlamentsmehrheit diese Entscheidung gleichsam in Ausübung des grundsätzlich gegen sie selbst gerichteten Oppositionsrechts treffen. Die Minderheitsenquôte wird in der Regel Untersuchungsgegenstände thematisieren, die nicht nur die Regierung und die ihr nachgeordnete Exekutive betreffen, sondern auch der Regierungsmehrheit im Landtag politisch nicht selten unwillkommen sein werden. Bei einem derartigen Interessenwider-

streit steht es der Parlamentsmehrheit nicht zu, darüber zu entscheiden, mit welchem verfassungsrechtlich zulässigen Inhalt ein Antrag der Minderheit auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses weiterverfolgt werden soll.

b) In das Recht der Minderheit, Gegenstand und Ziel der beantragten Untersuchung zu bestimmen, wird allerdings dann nicht unzulässig eingegriffen, wenn die von der Mehrheit für verfassungswidrig gehaltenen Teile lediglich von untergeordneter Bedeutung sind und der Einsetzungsantrag durch deren Streichung nicht erheblich geändert wird. Ob die für verfassungswidrig gehaltenen Teile von wesentlicher Bedeutung sind, ist aus der Sicht der Minderheit zu bestimmen, soweit sie im Einsetzungsantrag zum Ausdruck kommt. Maßgebend ist, ob die für verfassungswidrig gehaltenen Teile im Verhältnis zu dem mit dem Einsetzungsantrag erkennbar verfolgten Anliegen von so geringfügiger Bedeutung sind, dass ihre Streichung Gegenstand und Ziel der Untersuchung im Wesentlichen unbeeinträchtigt lassen würde. Auf die Frage der Teilbarkeit des Untersuchungsgegenstandes kommt es insoweit nicht an.

c) Die Abänderung des Einsetzungsantrags der Antragsteller durch die Parlamentsmehrheit und die anschließende Zustimmung zu dem geänderten Antrag werden diesen Anforderungen nicht gerecht. Der von der Parlamentsmehrheit für verfassungswidrig gehaltene Teil des Einsetzungsantrags war erkennbar für die Minderheit von so wesentlicher Bedeutung, dass seine Streichung den Einsetzungsantrag in seinem Gegenstand und Ziel verändert hat. Der Einsetzungsantrag der Antragsteller umfasste zwei Untersuchungsaufträge, deren je eigene Bedeutung schon äußerlich durch die Untergliederung in II. 1. und II. 2. kenntlich gemacht worden ist. Dabei bildeten ausweis-

lich des Einleitungssatzes unter II. die "Vorgänge um HDO" den Anlass zu dem Auftrag, "die Förderpraxis im Bereich der Rundfunk-, Film- und Medienwirtschaft im Land Nordrhein-Westfalen" zu untersuchen. Der gestrichene Teil war auf die Untersuchung der gesamten Subventionspraxis des Landes und der Kommunen im Medienbereich innerhalb eines Zeitraums von knapp 10 Jahren gerichtet und hätte nach Darstellung des Antragsgegners allein rund 2.000 Förderfälle unter Beteiligung der Landesregierung betroffen. Angesichts dieser nicht nur geringfügigen, sondern wesentlichen Bedeutung des für verfassungswidrig gehaltenen Teils durfte der Einsetzungsantrag nicht lediglich teilweise, sondern nur insgesamt abgelehnt werden.

Vor diesem Hintergrund kommt es nicht darauf an, ob und inwieweit der Einsetzungsantrag in der Minderheitsfassung verfassungs- oder rechtswidrig war. Einer Entscheidung hierüber bedurfte es nicht.

Dr. Bertrams  
Prof. Dr. Schlink

Pottmeyer

Dr. Bilda

Dr. Brossok

Dr. Lünterbusch  
Prof. Dr. Tettinger

Ausgefertigt

Münster (Westf.), den

19. OKT. 2000

*Schwark*

als Urkundensammler der Geschäftsstelle