



HESSISCHER LANDTAG

18. 06. 2024

HAA

Antrag

**Fraktion der CDU,
Fraktion der SPD,
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN,
Fraktion der Freien Demokraten**

zu Antrag

**Fraktion der AfD,
Sascha Herr (fraktionslos)**

**Einsetzung eines Untersuchungsausschusses
Untersuchungsausschuss zur Untersuchung, Aufklärung und Beurteilung der
Landespolitik in Bezug auf den Corona-Virus „SARS-CoV-2“ und die durch dieses
Virus verursachte Erkrankung „COVID-19“ (Corona UA)**

Drucksache 21/496

Der Landtag wolle beschließen:

I.

Gem. Art. 92 HV, §§ 1, 2 Abs. 3 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 Maßgabe eingesetzt, dass sich die Untersuchung unter Ablehnung der verfassungswidrigen Teile auf diejenigen Fragen beschränkt, die nicht verfassungswidrig sind.

Der Untersuchungsausschuss soll demgemäß 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 Allgemeinenseitens 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.) 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,

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. (38. b)) 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.

II. Zusammensetzung des Ausschusses

Dem Untersuchungsausschuss gehören 16 Mitglieder an – gem. § 4 Abs. 1 HUAG i. V. m. § 9 Abs. 5 Satz 3 GOHLT: 6 CDU, 3 AfD, 3 SPD, 3 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 1 FDP.

Begründung:

Die Abgeordneten der AfD-Fraktion und der Abgeordnete Sascha Herr haben unter der Drucksache 21/496 einen Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses eingebracht.

Bereits bei erster Durchsicht war für die antragstellenden Fraktionen erkenntlich, dass mindestens Teile des Antrages verfassungswidrig waren. Nach Einholung rechtlicher Expertise wurde diese Erkenntnis umfangreich gestützt.

Im Rahmen der auf die Antragstellung folgenden Landtagssitzung wurde der Einsetzungsantrag an den Hauptausschuss zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit überwiesen. Der Hauptausschuss hat in seiner nach dem Plenum unmittelbar durchgeführten Sitzung den Beschluss gefasst, drei unabhängige Gutachter mit der Beurteilung zu beauftragen.

Die Gutachter Ministerialdirigent a. D. Dr. Paul J. Glauben, Rechtsanwalt Dr. Max Schwerdtfeger und Prof. Dr. Sophie Schönberger kamen sowohl in ihren schriftlichen Ausführungen als auch nach mündlicher Anhörung zu dem einheitlichen Ergebnis, dass der Antrag in der vorgelegten Form verfassungswidrig sei. Ein durch die Fraktion der AfD am Tag der Anhörungssitzung des Hauptausschusses vorgelegtes Gutachten von Herrn Prof. em. Dr. Schachtschneider kommt unter Weglassung einer Auseinandersetzung mit den verfassungsrechtlichen Bedenken der weiteren Gutachter zu dem Ergebnis, der Antrag sei aus sich heraus umfänglich verfassungsgemäß.

Die Vorsitzenden der im Landtag vertretenen Fraktionen von CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Freie Demokraten haben aufgrund der Sitzung die Antragsteller aufgefordert, unter Berücksichtigung der Gutachten einen verfassungsmäßigen Antrag vorzulegen. Die AfD-Fraktion hat bis zur Sitzung des Hauptausschusses vom 18. Juni 2024 keinen geänderten, eingeschränkten oder sonst verfassungsgemäßen Einsetzungsantrag vorgelegt,

Insofern war der Untersuchungsgegenstand auf die o. s. Ziffern zu beschränken.

Die Antragsteller erkennen ausdrücklich das Recht von 20 Prozent der Mitglieder des Landtags an, einen Untersuchungsausschuss zu beantragen. Dieses Recht ist höchstes Verfassungsgut und soll nicht beeinträchtigt werden.

Allerdings sind die Antragsteller trotz der Bedenken betreffend die Verfassungsmäßigkeit und Begutachtung durch sachkundige Experten der Aufforderung, den eigenen Antrag nachzubessern, nicht nachgekommen. Die übrigen im Parlament vorhandenen Fraktionen sind weder einzeln noch gemeinsam verpflichtet, einen „eigenen“ Einsetzungsantrag dem Antrag der Abgeordneten der AfD-Fraktion und des Abgeordneten Herr entgegenzusetzen. Sie folgen aber dem Auftrag, entsprechend § 2 Abs. 3 HUAG, die verfassungsgemäßen Teile des Einsetzungsantrages als Untersuchungsauftrag umzusetzen.

Die unter Ziffer II des Antrags vorgegebene Größe des Untersuchungsausschusses entspricht der regelmäßigen Ausschussgröße des Hessischen Landtags und gewährleistet damit sowohl die Arbeitsfähigkeit als auch die Spiegelbildlichkeit des Ausschusses. Der Untersuchungsausschuss wird gemäß Art. 92 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Landes Hessen die im Einvernehmen aller Antragsteller des Einsetzungsantrags verfassungsgemäß beantragten Beweise in öffentlicher Verhandlung erheben.

I. Allgemeines

Der Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses vom 30. April 2024, Drucksache 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, 38 a), 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, 38 a), 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 öffentlichen 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 38 b) des Untersuchungsgegenstands im Besonderen.

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. 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.

II. Verfassungsrechtliche Bewertung**1. Der Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen****a) Verfassungsrechtliche Prüfung**

Der Untersuchungsgegenstand im Allgemeinen begegnet in mehrererlei 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 Bundes 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.

(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 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 mehrerlei 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 eingrenzbare 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 Untersuchungsgegenstandes 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. 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 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. 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. 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 Untersuchungsgegenstände 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. 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.

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.

2. Die zu untersuchenden Fragen im Einzelnen

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

a) Frage 1

Zusätzlich zu den 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, Regelwerke 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 verfassungswidrig.

b) Frage 2

Zentraler Begriff der Frage 2 ist der der „öffentlichen Stellungnahmen“. Dieser ist wie ausgeführt nicht mit dem Bestimmtheitsgebot zu vereinbaren. Außerdem weist 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.

Frage 2 ist verfassungswidrig.

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 verfassungswidrig.

d) Frage 4

Frage 4 bzw. die darin enthaltenen Unterfragen befragen in mehrerlei 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 4 d) 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 4 a) 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 Normtexte diese Begriffe bereits überhaupt nicht. Hinsichtlich der „UN-Konventionen“ ist bereits nicht klar, welche Konvention(en) der Vereinten Nationen damit gemeint sein sollen, sodass 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.

(3) Durch Frage 4 d) soll aufgeklärt werden, ob die ergriffenen Maßnahmen „ordnungsgemäß“ waren. Der Begriff „ordnungsgemäß“ ist unbestimmt und auslegungsbedürftig. 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) bis c) werden weitere Maßstäbe dafür bestimmt, nach denen das Handeln der Akteure zu untersuchen sei. Welche genaue 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 4 d) 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.

(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 4 d) zur Überprüfung.

Frage 4 ist verfassungswidrig.

e) Frage 5

(1) Bei Frage 5 wirft insbesondere die Formulierung in Unterfrage 5 a), 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.

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.

(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.

Frage 5 ist verfassungswidrig.

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. Der Kernbereichsschutz soll vor allem ein „Mitregieren Dritter“ bei noch nicht abgeschlossenen 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. 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.

(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 insofern verstößt die Frage gegen das Bestimmtheitsgebot und überschreitet die Untersuchungskompetenz des Ausschusses.

Frage 6 ist verfassungswidrig.

g) Fragen 7 bis 10

(1) Bedenken hinsichtlich der Fragen 7 bis 10 ergeben sich zunächst unter dem Gesichtspunkt des Bestimmtheitsgebots. 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 abzarbeiten 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 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 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.

(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 verfassungswidrig.

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 11 b) untersucht werden soll und darf.

Frage 11 ist verfassungswidrig.

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 verfassungswidrig.

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.

Die Frage 13 ist verfassungswidrig.

k) Frage 14

(1) Frage 14 wirft verfassungsrechtliche Bedenken auf, 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 könnten.

(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-Untersuchungsausschusses 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. Der Untersuchungsgegenstand der Frage ist damit offenkundig. 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. Es liegen deshalb keine hinreichenden tatsächlichen Anhaltspunkte vor, die ein öffentliches Interesse an der Aufklärung dieser Frage begründen könnten. Die Frage 14 j) ist auch deshalb verfassungswidrig.

Die Frage 14 ist insgesamt verfassungswidrig.

l) 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 bereits Ausgeführten nicht Gegenstand eines Landes-Untersuchungsausschusses sein. Gleiches gilt für das in Teil b) angesprochene Handeln von Bundesbehörden und Gremien der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit des Bundes und der Länder (Verstoß gegen das Bundesstaatsprinzip).

(2) Bei Teil c) dürfte selbst bei verfassungskonformer Beschränkung der zu untersuchenden Akteure auf die hessische Exekutive 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.

Hinsichtlich Teil e) der Frage dürften solche tatsächlichen Anhaltspunkte für Nebenwirkungen der Impfstoffe zwar vorliegen. Gleichzeitig handelt es sich dabei jedoch um allgemein öffentlich verfügbare Informationen aus medizinischen Studien u. ä. Der Untersuchungsgegenstand ist damit offenkundig, sodass 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.

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

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.

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 verfassungswidrig.

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

Kliniken und Krankenhäuser im Land Hessen befinden sich überwiegend in privater oder kommunaler Trägerschaft, sodass fraglich sein könnte, ob ihr Handeln der Untersuchungskompetenz des Untersuchungsausschusses unterliegt. 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.“ 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.

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 Lock-downs 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 verfassungswidrig.

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 verfassungswidrig.

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 verfassungswidrig.

t) Fragen 25 und 26

(1) Frage 25 und 26 verstoßen gegen das Bestimmtheitsgebot, weil sie ebenfalls die hoch unbestimmten und nicht weiter definierten Begriffe der „Maßnahmen“ und der „Anordnungen“ verwenden. 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 überschreiten die Untersuchungskompetenz des Untersuchungsausschusses, 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 verfassungswidrig.

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 aller 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

Der Frage könnten 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 sich damit auf einen klar konturierten Aspekt der Verwaltungstätigkeit, dessen Grenzen sowohl für den Untersuchungsausschuss wie auch für von 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 befassen, 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 verfassungswidrig.

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 verfassungswidrig.

aa) Frage 36

Frage 36 ist verfassungskonform.

bb) Frage 37

(1) Die Frage könnte zunächst unter dem Gesichtspunkt des Antizipationsverbots 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 verfassungswidrig.

cc) Frage 38

(1) Die Unterfrage 38 a) 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 Untersuchungsgegenstandes im Allgemeinen untersucht werden, was ebenfalls nicht mit dem Bestimmtheitsgebot vereinbar ist und die Untersuchungskompetenz des Ausschusses überschreitet.

(2) Die Unterfrage 38 b) 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 von der Untersuchung betroffene Dritte klar zu erkennen sind.

Frage 38 a) ist verfassungswidrig.

Frage 38 b) ist verfassungskonform.

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 „Missstände“ Bedenken hinsichtlich eines möglichen Verstoßes gegen das Bestimmtheitsgebot auf. Bei dem Wort „Missstand“ handelt es sich um einen äußerst weiten und wertungsoffenen Begriff, der eine Vielzahl von Verhältnissen umfassen kann. Diese Unbestimmtheit wird vorliegend jedoch wieder dadurch eingefangen, dass der Untersuchungsauftrag auf Missstände bei der Gewährung von Corona-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.

Frage 39 ist verfassungswidrig.

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 gemachten 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.

Frage 40 ist verfassungswidrig.

ff) Frage 41

Die Frage ist unzulässig. Selbst wenn man sich hinsichtlich der zu untersuchenden Personen und Institutionen auf die hessischen Exekutive beschränkt (vgl. zur verfassungsrechtlich gebotenen Beschränkung der „Akteure“ in A. I. des Einsetzungsantrags bereits B. II. a) (1)), liegen keine tatsächengestützten Anhaltspunkte vor, dass diese Personen in die beschriebenen Sachverhalte 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.

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.

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 verfassungswidrig.

hh) Frage 43

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

Frage 43 ist verfassungswidrig.

III. Verfahren

Dem Hessischen Landtag ist es verboten, einen verfassungswidrigen Untersuchungsausschuss einzusetzen. 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. Die Folgen eines tatsächlich verfassungswidrigen Einsetzungsbeschlusses wären folgerichtig die Unwirksamkeit der Einsetzung sowie sämtlicher Entscheidungen des Untersuchungsausschusses.

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

Der Einsetzungsantrag kann vollständig abgelehnt werden, wenn er insgesamt verfassungswidrig ist, nur in engen Grenzen kann er auch bei bloß teilweiser Verfassungswidrigkeit insgesamt abgelehnt werden.

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

Im vorliegenden Fall stehen die verfassungskonformen und verfassungswidrigen Teile 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 38 b) 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 38 a) verfassungswidrig, die Unterfrage 38 b) 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 inhaltlich nicht verbunden und nehmen auch nicht aufeinander Bezug. Frage 38 b) ergibt auch ohne Frage 38 a) Sinn, sodass bei Frage 38 lediglich die verfassungswidrige Unterfrage 38 a) gestrichen werden kann (und muss).

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. 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.

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

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.

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

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.

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.

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

Nach Gärditz soll die Einsetzung schlicht nur teilweise bezogen auf die verfassungskonformen Teile erfolgen. 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. 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 Brocker dafür aus, dass die qualifizierte Minderheit dafür die einzelnen Abschnitte des Einsetzungsantrags einzeln zur Abstimmung stellen müsse. Erfolge dies nicht, bliebe der Mehrheit nur die vollständige Ablehnung des Einsetzungsantrags übrig. 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.

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. Diese Sichtweise steht im klaren Widerspruch zum Wortlaut § 2 Abs. 3 S. 1 HUAG.

Im Ergebnis ist die – wortlautgetreue – Auffassung von Gärditz vorzuzugwürdig; 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 einsetzen. 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).

§ 2 Abs. 3 S. 1 HUAG verpflichtet den Hessischen Landtag lediglich, die verfassungskonformen Passagen des Einsetzungsantrags für den Beschluss „zusammenzufügen“. 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.

IV. Zusammensetzung

Die beantragte Größe des Corona-UA mit 15 Mitgliedern kann durch den Hessischen Landtag abgeändert werden, um dem Spiegelbildlichkeitsprinzip Geltung zu verschaffen. 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. 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.

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 Festlegung der Größe eines Untersuchungsausschusses steht demnach grundsätzlich im Organisationsermessen des Landtags.

Allerdings gibt § 4 Abs. 1 S. 3 HUAG vor, dass jede Fraktion vertreten sein muss (sog. „Grundmandat“). 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 verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Der fraktionslose Abgeordnete Herr hat deshalb – auch wenn er Antragssteller ist – keinen Anspruch auf ein Grundmandat.

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.

Maßgeblich zur Bestimmung der konkreten Anzahl der Mitglieder und der Verteilung unter den Fraktionen (ggf. auch Gruppen und fraktionslosen Abgeordneten) ist deshalb das Spiegelbildlichkeitsprinzip. Die Zusammensetzung muss demnach ein reduziertes Abbild der Mehrheitsverhältnisse des Parlaments (sog. „Proportionalitätsprinzip“) darstellen. 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. 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. Das gelte namentlich, wenn sie wesentliche Teile der dem Bundestag zustehenden Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben wahrnehmen würden.

Deshalb muss – dem Spiegelbildlichkeitsprinzip folgend – der Untersuchungsausschuss so besetzt sein, dass die parlamentarischen Mehrheiten der Fraktionen und ggf. auch Gruppen spiegelbildlich proportional abgebildet werden. Dies ist der Fall, wenn der Ausschuss 16 Mitglieder erhält. Im Falle der von den Antragstellern beantragten Größe von 15 Mitgliedern erhielte die Fraktion der AfD das Recht einer qualifizierten Minderheit, obwohl sie im Hessischen Landtag keine 20 Prozent der Sitze mehr repräsentiert.

Diese Größe entspricht nicht nur der „normalen“ Ausschussgröße im Hessischen Landtag. Sie trägt auch dem Minderheitenschutz und sonstigen verfassungsrechtlichen Vorgaben Rechnung.

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

Dem Minderheitenschutz wird nicht nur auf der Einsetzungsebene, sondern auch – hier relevant – auf der Durchführungsebene, insbesondere im Rahmen der Beweisaufnahme, punktuell Vorrang eingeräumt. 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. Damit die Opposition ihre parlamentarische Kontrollfunktion erfüllen kann, müssen die in der Hessischen Verfassung vorgesehenen Minderheitenrechte auf Wirksamkeit hin ausgelegt werden. Es gilt der Grundsatz effektiver Opposition. Sie darf bei der Ausübung ihrer Kontrollbefugnisse nicht auf das Wohlwollen der Parlamentsmehrheit angewiesen sein.

Allerdings bedeutet dies nicht, dass die qualifizierte Minderheit umfassend, also im gesamten Untersuchungsausschussverfahren in Durchbrechung des Mehrheitsprinzips gestärkt sein muss.

Dem Minderheitenschutz ist auch im Untersuchungsausschussverfahren nur insoweit Vorrang einzuräumen, wie dies verfassungsrechtlich zwingend ist.

Anerkanntermaßen zwingend ist dies mit Blick auf das Beweiserhebungsrecht der qualifizierten Minderheit. Sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch der Hessische Staatsgerichtshof 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.

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

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.

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.

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, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein vorgesehen. Sämtliche dieser Länder haben in ihren Untersuchungsausschussgesetzen diese jeweilige verfassungsrechtliche Vorgabe berücksichtigt und den Antragsstellern (in Abgrenzung zu der qualifizierten Minderheit im Ausschuss) bzw. sogar den einzelnen Mitgliedern der Antragssteller ein eigenes Beweiserhebungsrecht zugestanden.

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

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 Antragssteller (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 Antragssteller (also die Einsetzungsminderheit) getroffen. Anders als in Art. 44 GG sowie im PUAG – worauf sich Georgii und Hilf beziehen – ist im Land Hessen damit sichergestellt, dass die Antragssteller 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.

Wiesbaden, 18. Juni 2024

Für die Fraktion
der CDU
Die Fraktionsvorsitzende:
Ines Claus

Für die Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Der Fraktionsvorsitzende:
Mathias Wagner (Taunus)

Für die Fraktion
der SPD
Der Fraktionsvorsitzende:
Tobias Eckert

Für die Fraktion
der Freien Demokraten
Der Fraktionsvorsitzende:
Dr. Stefan Naas