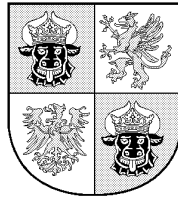


Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



Az.: LVerfG 2/00

Verkündet am: **31.05.2001**
Mollenhauer, Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In dem Organstreitverfahren

der CDU-Fraktion
im Landtag Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden,
Schloß Schwerin,
Lennéstraße 1,
19053 Schwerin

- Antragstellerin -

Prozeßbevollmächtigter:

Prof. Dr. Wolfgang Löwer,
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn,
Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät,
Adenauerallee 44,
53113 Bonn

g e g e n

1. den Landtag Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch den Präsidenten des Landtages,
Schloß Schwerin,
Lennéstraße 1,
19053 Schwerin

- Antragsgegner zu 1) -

2. den Präsidenten des Landtages
Mecklenburg-Vorpommern,
Schloß Schwerin,
Lennéstraße 1,
19053 Schwerin

- Antragsgegner zu 2) -

Prozeßbevollmächtigter zu 1. und 2.:

Prof. Dr. Albert von Mutius,
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel,
Lehrstuhl für Öffentliches Recht
und Verwaltungslehre,
Olshausenstraße 40,
24098 Kiel

hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

durch

den Präsidenten Dr. Hückstädt,
den Vizepräsidenten Wolf,
den Richter Häfner,
die Richterin Steding,
den Richter Prof. Dr. Wallerath,
die Richterin Dr. Unger und
den Richter Christiansen

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom

10. April 2001

für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, daß der Beschluß des Landtages Mecklenburg-Vorpommern vom 13. Juli 2000 über die Einsetzung der Enquete-Kommission "Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern" gegen Art. 29 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern verstößt, soweit die Enquete-Kommission in Nummer 6.5 des Beschlusses das Recht erhalten hat, ihre Geschäftsordnung ohne Zustimmung des Landtages selbst zu verändern.

Soweit die Antragstellerin ihre Anträge zurückgenommen hat, wird das Verfahren ein-

gestellt.

Die Entscheidung ergeht kostenfrei. Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat der Antragstellerin die Hälfte der ihr entstandenen Auslagen zu erstatten.

Entscheidungsgründe:

A.

Die CDU-Fraktion im Landtag Mecklenburg-Vorpommern (Antragstellerin) wendet sich gegen die nach ihrer Ansicht verfassungswidrige Übertragung von Geschäftsordnungsgewalt des Landtages (Antragsgegners zu 1., im folgenden: Antragsgegner) auf die Enquete-Kommission "Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern" durch Einsetzungsbeschluß des Landtages vom 13.07.2000. Dadurch sei ihr die Mitwirkung an der Landtagsgeschäftsordnungsgewalt verfassungswidrig entzogen und ihr Recht auf Teilhabe an der Geschäftsordnungsgewalt verletzt worden. Ihr weiteres Begehren, festzustellen, daß der Landtag hierdurch und der Landtagspräsident in der konstituierenden Sitzung der Enquete-Kommission vom 28.09.2000 unter Verstoß gegen den Verfassungsgrundsatz der Fairneß und Loyalität das ihr verfassungsmäßig zustehende Zugriffsrecht auf den Kommissionsvorsitz gefährdet bzw. verletzt hätten, hat sie auf Grund der mündlichen Verhandlung nicht mehr zur Entscheidung gestellt.

I.

1. Mit Beschluß vom 13.07.2000 setzte der Antragsgegner die Enquete-Kommission "Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern" ein. Der Einsetzungsbeschluß beschreibt unter Nummer 1 den Aufgabenbereich der Kommission und regelt in Nummer 4 Näheres zur personellen Zusammensetzung der Kommission. Danach gehören der Enquete-Kommission 20 stimmberechtigte Mitglieder, darunter je zwei Mitglieder der drei Fraktionen des Landtages, sowie vier weitere Mitglieder mit beratender Stimme an. Nummer 6 des Einsetzungsbeschlusses lautet wie folgt:

"6. Als Geschäftsordnung der Enquete-Kommission dienen die Geschäftsordnungsregelungen der ständigen Ausschüsse des Landtages mit folgenden Veränderungen:

6.1 Auch die unter 4.2 bis 4.4 genannten Mitglieder der Enquete-Kommission besitzen volles Stimm-, Antrags- und Rederecht.

6.2 Die beratenden Mitglieder besitzen volles Rederecht.

6.3 Die Enquete-Kommission tagt öffentlich.

6.4 Stimmberechtigte Kommissionsmitglieder, die dem Abschlußbericht ganz oder teilweise nicht zustimmen, können dem Landtag ein Minderheitenvotum erstatten.

6.5 Die Enquete-Kommission erhält das Recht, ihre Geschäftsordnung ohne Zustimmung des Landtages selbst zu verändern."

Mit diesem Einsetzungsbeschluß folgte der Antragsgegner einer Beschlußempfehlung des Innenausschusses vom 14.06.2000 (LT-Drs.3/1350), der sich in seiner Sitzung vom 17.05.2000 unter anderem mit der - kontrovers diskutierten - Frage befaßt hatte, ob die Enquete-Kommission ihre Geschäftsordnung ohne Zustimmung des Landtages selbst ändern dürfe.

Nach Einsetzung der Enquete-Kommission wurde der Rechtsausschuß des Landtages auf förmliche Bitte des Vorsitzenden des Innenausschusses mit der Frage befaßt, ob für die Einsetzung einer Enquete-Kommission ein Enquete-Ausschuß-Gesetz erforderlich sei. Diese Frage verneinte der Rechtsausschuß in seiner Sitzung vom 14.09.2000 bei Stimmenthaltung seiner Mitglieder aus der CDU-Fraktion. Die überdies aus dem Ältestenrat heraus mündlich an den Rechtsausschuß herangetragene Bitte, sich dazu zu äußern, ob der in der ersten Wahlperiode zu § 8 der Geschäftsordnung des Landtages (GO LT) gefaßte Auslegungsbeschluß des Rechtsausschusses vom 03.05.1993 weitergelten solle oder sich durch Zeitablauf oder Änderung der Verhältnisse erübrigt habe, behandelte der Rechtsausschuß (nach einstimmiger Beschlußfassung) nicht weiter. § 8 GO LT lautet - auszugsweise - wie folgt:

"(1) Zur Vorbereitung seiner Verhandlungen setzt der Landtag ständige Ausschüsse ein. Die Zusammensetzung regelt sich nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen. ...

(2) Für einzelne Angelegenheiten können Sonderausschüsse und Enquete-Kommissionen gebildet werden.

(3) Der Landtag hat das Recht und auf Antrag von mindestens einem Viertel seiner Mitglieder die Pflicht, zur Aufklärung von Tatbeständen im öffentlichen Interesse Untersuchungsausschüsse einzusetzen. ...

(4) Die Regelung des Vorsitzes in den ständigen Ausschüssen erfolgt durch Zugriff nach Maßgabe des Stärkeverhältnisses der Fraktionen. Gleiches gilt für die Sonderaus-

schüsse."

Der in Rede stehende Auslegungsbeschluß des Rechtsausschusses vom 03.05.1993 (1. Wahlperiode) zu § 8 GO LT hat folgenden Inhalt:

"§ 8 GO LT unterscheidet in den ersten drei Absätzen drei verschiedene Arten von Ausschüssen

- 1. Ständige Ausschüsse in § 8 Abs. 1 GO LT
- 2. Sonderausschüsse und Enquetekommissionen in § 8 Abs. 2 GO LT
- 3. Untersuchungsausschüsse in § 8 Abs. 3 GO LT.

Der Rechtsausschuß stellt fest, daß in jedem der drei Fälle - mit einer neuen Zählreihe - gesondert nach § 8 Abs. 4 GO LT zu verfahren ist. Das heißt, sollte ein weiterer ständiger Ausschuß, der 10. ständige Ausschuß gebildet werden, würde der Vorsitz dieses 10. Ausschusses entsprechend der augenblicklichen Stärkeverhältnisse im Landtag der Fraktion der CDU zufallen, der 11. ständige Ausschußvorsitz stünde danach der Fraktion der LL/PDS zu, der 12. Ausschußvorsitz der Fraktion der SPD und der 13. Ausschußvorsitz der Fraktion der FDP.

Sollte ein weiterer Sonderausschuß bzw. eine Enquetekommission gebildet werden, stünde der Vorsitz der Fraktion der SPD zu. Das ergibt sich aus der Tatsache, daß die Fraktion der CDU den Vorsitz in dem ersten Sonderausschuß (Verfassungskommission) wahrnimmt.

Im Blick auf die Untersuchungsausschüsse stellt der Rechtsausschuß mehrheitlich fest, daß der Untersuchungsausschuß "Werften" (Drs. 1/213 [neu]) außer der Reihe (Drs. 1/2700, S. 10) an die Fraktion der SPD durch Beschlußfassung des Plenums vom 21.03.1991 gefallen ist. Das war nach § 62 GO LT zulässig."

Der 3. Landtag hat in seiner konstituierenden Sitzung vom 26.10.1998 beschlossen, die Geschäftsordnung des vorherigen Landtages einschließlich ihrer Anlagen zu übernehmen. Darunter befindet sich als Anlage 6 dieser Auslegungsbeschluß. Er ist auch weiterhin in der am 10.01.2001 erfolgten Bekanntmachung der Neufassung der Geschäftsordnung des Landtages M-V (GVOBl. M-V 2001, 25) enthalten.

Außer der hier in Rede stehenden Enquete-Kommission gab es bisher lediglich eine weitere Enquete-Kommission, die am 17.05.1995 (2. Wahlperiode) eingesetzte Kommission "Leben in der DDR, Leben nach 1989 - Aufarbeitung und Versöhnung". Anläßlich der Einsetzung der Kommission wurden dem Rechtsausschuß des damaligen Landtages drei Fragen zur Geschäftsordnung vorgelegt, von denen eine wie folgt lautete:

"Welche geschäftsordnungsmäßigen Regelungen finden Anwendung für die Besetzung des Vorsitzenden und des Stellvertreters der Kommission?"

Der Rechtsausschuß stellte dazu mit den Stimmen der Vertreter der damaligen Koalitionsfraktionen (CDU/SPD) fest, daß die Geschäftsordnung des Landtages für die Besetzung des Vorsitzes und des stellvertretenden Vorsitzes einer Enquete-Kommission keine Regelungen enthalte. Der Landtag sei insofern entsprechend seiner Organisationsgewalt frei von geschäftsordnungsmäßigen Regelungen. Im Einsetzungsbeschluß hat der Landtag bestimmt, daß die gemeinsame und gleichberechtigte Leitung der Kommission von dem Präsidenten und dem 1. Vizepräsidenten des Landtages übernommen werden.

Am 26.10.1998 (3. Wahlperiode) hat der Landtag den Sonderausschuß "Rügenanbindung", dessen Vorsitz einem Mitglied der SPD-Fraktion übertragen wurde, eingesetzt.

2. Mit Schreiben vom 12.09.2000 bat der Landtagspräsident den Vorsitzenden der Antragstellerin um Benennung zweier Fraktionsmitglieder sowie zweier Wissenschaftler bzw. Vertreter des öffentlichen Lebens als Mitglieder der Enquete-Kommission. Der Vorsitzende der Antragstellerin benannte daraufhin mit Schreiben vom 20.09.2000 zwei Abgeordnete seiner Fraktion. Im übrigen verwies er darauf, daß die nichtparlamentarischen Mitglieder erst dann benannt würden, wenn die bislang strittige Frage der Geschäftsordnung der Enquete-Kommission zwischen den Landtagsfraktionen einvernehmlich geklärt sei. Mit Schreiben vom 26.09.2000 übermittelten die parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen der SPD und der PDS dem Landtagspräsidenten einen als Antrag der Fraktionen von SPD und PDS überschriebenen "Entwurf einer Geschäftsordnung für die Enquete-Kommission". Der Antrag ist von zwei Abgeordneten unterschrieben, die von den vorgenannten Fraktionen für die Enquete-Kommission benannt worden waren. Er lautet auszugsweise wie folgt:

"(1) Die Enquete-Kommission wählt aus den der Enquete-Kommission angehörenden Mitgliedern des Landtages eine/einen Vorsitzende/Vorsitzenden und eine/einen stellvertretenden Vorsitzende/Vorsitzenden.

(2) Die/der Vorsitzende und die/der stellvertretende Vorsitzende müssen stimmberechtigte Mitglieder der Enquete-Kommission sein.

(3) Die Wahlen erfolgen geheim.

(4) Gewählt ist, wer die Stimmen der Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder der

Enquete-Kommission erhält. ...

(5) Die Enquete-Kommission kann die/den Vorsitzenden oder die/den stellvertretenden Vorsitzende/Vorsitzenden abwählen. ..."

Am 28.09.2000 fand die konstituierende Sitzung der Enquete-Kommission statt; den Vorsitz führte der Landtagspräsident. Nach kontroverser Debatte darüber, ob es zulässig sei, den Vorsitzenden und seinen Stellvertreter nicht im Wege des Zugriffsverfahrens nach § 8 Abs. 4 GO LT zu bestimmen, sondern von der Enquete-Kommission wählen zu lassen, stellte der Landtagspräsident den Geschäftsordnungsentwurf zur Abstimmung. Er wurde - bei Gegenstimmen der von der Antragstellerin entsandten Abgeordneten - mehrheitlich beschlossen. Im Anschluß daran wurden in der konstituierenden Sitzung zum Vorsitzenden ein Abgeordneter der SPD und zur stellvertretenden Vorsitzenden eine Abgeordnete der PDS gewählt.

II.

1. In dem von ihr eingeleiteten Organstreitverfahren macht die Antragstellerin zur Zulässigkeit geltend:

Sie sei antragsbefugt im Sinne von § 36 Abs. 1 Landesverfassungsgerichtsgesetz (LVerfGG).

Die Delegation der Geschäftsordnungsgewalt des Landtages auf die Enquete-Kommission mit Einsetzungsbeschluß vom 13.07.2000 stelle eine Maßnahme des Antragsgegners im Sinne von § 36 LVerfGG dar, durch welche die Antragstellerin in ihrem Rechtskreis konkret betroffen werde. Sie verliere dadurch sowohl die Möglichkeit, auf das Verfahren der Enquete-Kommission im Wege der Geschäftsordnungsgebung einzuwirken, als auch ihr Recht darauf, daß die von ihr mitbeschlossene Geschäftsordnung des Landtages auch gelte, soweit es um die innere Willensbildung des Landtages gehe. Dazu gehöre auch die Vorbereitung von Entscheidungen des Landtages durch Ausschüsse; für Enquete-Kommissionen gelte insoweit ersichtlich nichts Abweichendes. Der Einsetzungsbeschluß sei auch dann tauglicher Streitgegenstand eines Organstreitverfahrens, wenn man ihn wegen seiner Abweichung von der Geschäftsordnung selbst als Geschäftsordnungsakt qualifiziere.

2. Zur Begründetheit ihres Antrags trägt die Antragstellerin vor:

Die sachlich nicht limitierte Delegation von Geschäftsordnungsgewalt auf die Enquete-Kommission verstoße gegen Art. 29 Abs. 1 Satz 2 der Landesverfassung (LV) und verletze sie in ihren Mitwirkungsrechten am Erlaß der Geschäftsordnungsregeln für den Landtag (Art. 25 Abs. 2 Satz 2 LV). Die Geschäftsordnungsgebung sei nach Art. 29 Abs. 1 Satz 2 LV eine pflichtige Kompetenz des Parlaments. Sofern die Verfassung von der Delegierbarkeit dieser Kompetenz ausgegangen wäre, hätte sie zu dieser ermächtigt. Die Geschäftsordnung des Landtages müsse auch für die vom Parlament abgeleiteten Gremien gelten, zu denen - ungeachtet ihrer genauen rechtlichen Einordnung - auch Enquete-Kommissionen gehörten. § 16 GO LT belege, daß dies auch der normativen Sicht der Geschäftsordnung des Landtages entspreche. Danach gelte die Geschäftsordnung des Landtages für die Beratungen der Ausschüsse sinngemäß, soweit nichts anderes bestimmt sei. Diese Regelung bestätige auch deklaratorisch, daß eine substantielle Geschäftsordnungsautonomie den Ausschüssen nicht zustehen könne, weil diese Befugnis exklusiv dem Parlament zugeordnet sei. Der Landtag trage als Vertretungskörperschaft die Letztverantwortung für seine Selbstorganisation, also auch für die Selbstorganisation seiner Glieder. Sondergeschäftsordnungen seien dem Parlamentsrecht zwar nicht völlig ungeläufig; sie seien aber jeweils auf die spezifische materielle Aufgabe der Ausschüsse bezogen und nicht auf die parlamentsrechtlichen Grundlagen des Verfahrens, so daß es nicht zu Friktionen mit der Geschäftsordnung des Parlaments kommen könne.

Unter dem Topos "Delegationsverbot" gehe es nicht um das Verbot einer Ergänzung der Geschäftsordnung, wo diese gar nichts regele, sondern darum, daß Delegation nicht auch die Rechtsmacht einräumen dürfe, von der Geschäftsordnung des Landtages abweichendes Recht zu setzen. Die - wie hier - unlimitierte Delegation sei nicht mit der Landesverfassung vereinbar. Das folge schon daraus, daß § 16 GO LT und die §§ 61 bis 63 GO LT unmittelbar mit Art. 29 Abs.1 Satz 2 LV zusammenhingen. Die Delegation der Geschäftsordnungsgewalt auf die Enquete-Kommission sei überdies auch deshalb verfassungswidrig, weil hier die Geschäftsordnungsgewalt sogar mehrheitlich auf Parlamentsfremde delegiert werden solle. Durch die Delegation verliere nicht nur die Parlamentsmehrheit ihre Mitwirkung an der Geschäftsordnungsgewalt, sondern jedem Abgeordneten und auch allen Fraktionen im Landtag gehe dadurch die initiativ- und beschlußweise Mitwirkung an der geschäftsordnungsmäßigen Ausstattung der Parlamentsgliederungen verloren. Diese Verkürzung der Mitwirkungsrechte sei eine Verkürzung der Abgeordneten- und Fraktionsrechte.

Die sachlich nicht limitierte Delegation der Geschäftsordnungsgewalt gefährde zugleich ihr Zu-

griffsrecht auf den Vorsitz in der Enquete-Kommission. Das in § 8 Abs. 4 GO LT für die Besetzung des Vorsitzes in Ausschüssen vorgesehene Zugriffsverfahren gelte trotz des auslegungsbedürftigen Wortlauts dieser Vorschrift auch für Enquete-Kommissionen. Dies folge aus dem als Anlage 6 zur Geschäftsordnung publizierten Beschluß des Rechtsausschusses zu § 8 GO LT vom 03.05.1993. Dieser Beschluß sei spätestens durch Übernahme der Geschäftsordnung für die dritte Wahlperiode mit Beschluß des Landtages vom 26.10.1998 zum geltenden Geschäftsordnungsrecht geworden. Eine davon abweichende Entscheidung sei bislang nicht getroffen worden. Der Vorsitz in der Enquete-Kommission hätte daher ihr zugestanden. Zwar sei § 8 Abs. 4 GO LT selbst nicht verfassungskräftig; die Minderheit habe aber ein verfassungskräftiges Recht darauf, daß die Geschäftsordnungsposition aus dieser Bestimmung nicht zu Lasten der Minderheit durchbrochen werde.

Mit dem Einsetzungsbeschluß vom 13.07.2000 habe der Landtag nicht zugleich eine Abweichung von der geltenden Geschäftsordnung beschlossen. Eine solche Abweichung setze nach § 62 GO LT einen Beschluß des Landtages voraus, dem nicht ein Viertel der Abgeordneten widersprochen haben dürfe. Insoweit gelte jedoch parlamentsrechtlich eine Art Publizitätsprinzip: Es müsse klar sein, daß von der Geschäftsordnung abgewichen werden solle, damit sich gegebenenfalls auch ein Widerspruchs-Quorum formieren könne. Deshalb könne nicht auf eine Abstimmung über die Abweichung verzichtet werden.

Daß sich die Antragstellerin bei der Beschlußfassung über die Einsetzung der Enquete-Kommission der Stimme enthalten habe, sei im übrigen unerheblich. Solche Stimmenthaltung bedeute keine Billigung des Vorgehens der Mehrheit, sondern sei Ausdruck der Tatsache, daß die Einsetzung - wie vom Innenausschuß empfohlen - nur mit allen "Nebenbestimmungen" habe angenommen werden können. Die Geschäftsordnungsfrage - deren Tragweite noch gar nicht absehbar gewesen sei - sei nicht isoliert zur Abstimmung gestellt worden.

Nachdem die Antragstellerin in der mündlichen Verhandlung ihren ursprünglichen Antrag gegen den Landtagspräsidenten insgesamt und gegen den Landtag teilweise zurückgenommen hat, beantragt sie nunmehr,

festzustellen,

daß der Antragsgegner durch die Delegation der Geschäftsordnungsgewalt des Landta-

ges auf die mehrheitlich nicht mit Landtagsmitgliedern besetzte Enquete-Kommission "Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern" (Einsetzungsbeschluß vom 13.07.2000, 43. Sitzung des Landtages, stenografische Berichte S. 2736 f.) der Antragstellerin insoweit die Mitwirkung an der Landtagsgeschäftswortnungsgewalt verfassungswidrig entzogen hat (Art. 29 Abs. 1 Satz 2 LV iVm. Art. 25 Abs. 2 Satz 2 LV) und sie dadurch in einem ihr zustehenden Recht auf Teilhabe an der Geschäftswortnungsgewalt verletzt hat.

III.

1. Der Antragsgegner hält den Antrag für unzulässig.

Gemäß § 36 Abs. 1 LVerfGG sei die Antragsbefugnis nur dann gegeben, wenn die Antragstellerin substantiiert geltend mache, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in ihren ihr durch die Landesverfassung übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein. Die Antragstellerin sei lediglich im Wege der Prozeßstandschaft befugt, Rechte des Gesamtparlaments im Organstreitverfahren geltend zu machen. Sie sei nicht befugt, im Wege des Organstreitverfahrens sich zum Hüter der Wahrung des objektiven Verfassungsrechts aufzuschwingen.

Soweit die Antragstellerin rüge, der Antragsgegner habe mit dem Einsetzungsbeschluß gegen das Verbot der Delegation von Geschäftswortnungsautonomie auf Ausschüsse verstoßen, sei diese Pflichtverletzung weder objektiv gegeben noch schlüssig dargetan. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin sei der Enquete-Kommission im Einsetzungsbeschluß nicht die Befugnis eingeräumt worden, die Geschäftswortnung des Parlaments zu ändern oder fortzubilden. Gegenstand des Beschlusses sei vielmehr lediglich eine ergänzende Verfahrensordnung ausschließlich für die Enquete-Kommission und ihren Beratungsgegenstand gewesen. Davon, daß der Einsetzungsbeschluß die Befugnis begründe, sich vollständig vom Geschäftswortnungsrecht des Landtages zu lösen, könne daher keine Rede sein.

Soweit die Antragstellerin selbst darauf hingewiesen habe, daß der Landtag Ausschüsse durch Mehrheitsbeschluß ermächtigen könne, ihr Verfahren abweichend von der Landtagsgeschäftswortnung zu gestalten, sei bereits fraglich, ob das angesichts der grundlegend anderen Rechtsstellung und Funktion von Enquete-Kommissionen auch für diese gelten könne. Selbst wenn dies

der Fall wäre, sei darauf hinzuweisen, daß der Landtag genau einen derartigen Beschluß mit der nach § 62 GO LT erforderlichen Mehrheit gefaßt habe, denn die Antragstellerin habe bei der Abstimmung nicht widersprochen, sondern sich der Stimme enthalten.

Der Vortrag der Antragstellerin sei auch insoweit un schlüssig, als sie einen Verlust von Mitwirkungsrechten der Minderheitsfraktionen und Abgeordneten an der Gestaltung der Geschäftsordnung durch die Delegation partieller Geschäftsordnungsbefugnisse rüge. Die in der konstituierenden Sitzung der Enquete-Kommission anwesenden Mitglieder der Antragstellerin hätten durchaus die Möglichkeit gehabt, ihre Rechte auf Mitwirkung bei der Gestaltung der Geschäftsordnung wahrzunehmen. Daß sie sich dabei nicht hätten durchsetzen können, sei Folge der in der Enquete-Kommission gegebenen Mehrheitssituation, berühre aber die Wahrnehmung von Minderheitenrechten nicht. Da die Antragstellerin nach dem Einsetzungsbeschluß entsprechend den Mehrheitsverhältnissen im Landtag an der Enquete-Kommission beteiligt sei und an der Gestaltung der Geschäftsordnung auch argumentativ mitgewirkt habe, sei nicht nachvollziehbar, inwieweit Minderheitenrechte verletzt sein sollten.

Überdies stelle der Einsetzungsbeschluß des Antragsgegners in rechtlicher Hinsicht einen unmittelbaren Akt der Anwendung der Landtagsgeschäftsordnung dar. Bei solchen Anwendungsakten handele es sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht um rechts erhebliche Maßnahmen. Dieser Auffassung sei zu folgen, weil § 36 Abs. 1 LVerfGG Maßnahmen von verfassungsrechtlicher Relevanz verlange und das Geschäftsordnungsrecht im Einzelfall Abweichungen erlaube.

2. Ungeachtet dessen sei der Antrag jedenfalls unbegründet. Der Antragsgegner habe mit dem Einsetzungsbeschluß vom 13.07.2000 nicht gegen Verfassungsrecht verstoßen. Der von der Antragstellerin als verletzt gerügte Art. 25 Abs. 2 LV sei auf die Einsetzung von Enquete-Kommissionen nicht anwendbar. Bei parlamentarischen Enquete-Kommissionen handele es sich um eine völlig neue Art von Gremien, auf die in der Praxis zwar zum Teil die parlamentsrechtlichen Vorschriften über Ausschüsse angewendet würden, die sich aber in Rechtsstellung, Zusammensetzung und Funktion von ständigen Ausschüssen, Sonderausschüssen und Untersuchungsausschüssen deutlich unterscheiden. Sie seien Instrumente der politischen Grundlagenforschung. Angesichts dieser Funktion sei es von Verfassungs wegen nicht geboten, wenn auch parlamentarische Praxis, in Enquete-Kommissionen die Mehrheitsverhältnisse im Parlament widerzuspiegeln. Enquete-Kommissionen seien als parlamentarische Gremien sui generis zu qualifizieren,

bei denen mangels unmittelbaren Bezugs zu parlamentarischen Entscheidungen die von der Antragstellerin geltend gemachten Mitwirkungsrechte (noch) nicht berührt würden. Dies gelte erst recht für die Besetzung des Vorsitzes in Enquete-Kommissionen.

Selbst wenn man den Art. 25 Abs. 2 LV auch auf die Einsetzung und Ausgestaltung von Enquete-Kommissionen für anwendbar hielte, müsse festgestellt werden, daß die Antragstellerin durch den Einsetzungsbeschluß vom 13.07.2000 nicht in diesen Rechten verletzt worden sei. Abgesehen davon, daß der Enquete-Kommission mit dem Einsetzungsbeschluß gar nicht die Befugnis eingeräumt worden sei, die Geschäftsordnung des Parlaments zu ändern oder fortzubilden, habe die Antragstellerin etwa durch Änderungsanträge oder ablehnendes Stimmverhalten an der Beschlußfassung in üblicher und parlamentsrechtlich geregelter Form mitwirken können. Dies sei nicht geschehen. Zudem seien partielle Geschäftsordnungsbefugnisse auf ein Gremium delegiert worden, das hinsichtlich der parlamentarischen Mitglieder nach dem gleichen Schlüssel besetzt sei wie das Gesamtparlament. Die Antragstellerin habe ihre Mitwirkungsrechte im Gremium daher in gleicher Weise wahrnehmen können wie im Gesamtparlament. Darin könne keine Verletzung des in Art. 25 Abs. 2 Satz 2 LV normierten Grundmandats liegen.

IV.

Der Landesregierung ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden.

B.

Der zur Entscheidung gestellte Antrag ist zulässig.

I.

Die Antragstellerin ist im vorliegenden Verfahren gemäß § 35 des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (LVerfGG) beteiligtenfähig. Sie ist als Fraktion in den Art. 25, 26 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LV) sowie in § 8 Abs. 1 Satz 2, Abs. 4 und 5, § 17 der Geschäftsordnung des Landtages (GO LT) mit eigenen Rechten ausgestattet und damit eine "andere Beteiligte" im Sinne von § 11 Abs. 1 Nr. 1 LVerfGG. Der Antragsgegner ist als oberstes Landesorgan beteiligtenfähig.

II.

Die Antragstellerin ist gemäß § 36 Abs. 1 LVerfGG antragsbefugt. Nach dieser Bestimmung ist der Antrag nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, daß er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch die Landesverfassung übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Diese Voraussetzungen sind erfüllt.

1. Der Einsetzungsbeschluß vom 13.07.2000 stellt eine rechtserhebliche Maßnahme des Antragsgegners im Sinne von § 36 Abs. 1 LVerfGG dar. Mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 1, 208, 228; 57, 1, 4; 60, 374, 381) zu der insoweit gleichlautenden Bestimmung des § 64 BVerfGG, der sich das Landesverfassungsgericht bereits in seinem Urteil vom 11.07.1996 (LVerfGE 5, 204, 216 ff. = LKV 1997, S. 94, 95) für den Bereich des Landesrechts angeschlossen hat, ist der Begriff der Maßnahme weit auszulegen. Er umfaßt jedes rechtserhebliche Verhalten des Antragsgegners unabhängig von seiner Rechtsförmlichkeit, durch das der Antragsteller in seinem Rechtskreis konkret betroffen wird. Auch geschäftsordnungsmäßige Regelungen können die Merkmale einer solchen Maßnahme erfüllen, sofern sie beim Antragsteller eine aktuelle Betroffenheit auslösen (BVerfGE 80, 188, 209; LVerfG M-V, Urteil vom 18.12.1997, LVerfGE 7, 199, 206 f.). Das ist hier der Fall: Der Beschluß zur Einsetzung der Enquete-Kommission enthält unter 6.5. eine Regelung, mit welcher der Landtag die weitere Festlegung von Geschäftsordnungsfragen der Kommission überantwortet. Damit wird die Mitwirkung der Antragstellerin bei der näheren Ausgestaltung von Organisation und Geschäftsgang der Kommission ausgeschlossen. Indem der Landtag sein Geschäftsordnungsrecht in dieser Frage aus der Hand gab, wurden die Einflußmöglichkeiten durch seine Mitglieder und die an Geschäftsordnungsbeschlüssen beteiligten Unterorgane unmittelbar gemindert. Bereits hieraus ergab sich die Veränderung des verfassungsrechtlichen Status der Antragstellerin und nicht erst durch die Beschlüsse, welche die Enquete-Kommission auf dieser Grundlage in ihrer konstituierenden Sitzung faßte.

Der Beschluß vom 13.07.2000 stellt sich auch nicht als bloße Anwendung einer bereits bestehenden anderweitigen geschäftsordnungsmäßigen Regelung des Landtages dar, so daß aus diesem Grunde die Rechtserheblichkeit entfallen könnte (vgl. BVerfGE 80, 188, 209). Das ist ohne weiteres einsichtig, wenn der Beschluß als Ergänzung der bestehenden Geschäftsordnung aufzufassen sein sollte, mit der eine bisher nicht geregelte Frage erstmals aufgegriffen oder eine un-

klare bestehende Regelung aus Anlaß der konkreten Einsetzung der Enquete-Kommission klar gestellt wurde. Aber auch, wenn der Beschluß als abweichende Einzelfallentscheidung nach § 62 GO LT zu behandeln sein sollte, kann kein Zweifel an seiner Rechtserheblichkeit bestehen: § 62 GO LT ist gerade keine auf einen bloß unselbständigen Vollzug angelegte Bestimmung, sondern eine offene Norm, die eine Abweichung im Einzelfall eröffnet, die an bestimmte verfahrensmäßige Voraussetzungen gebunden ist und eine eigenständige Entscheidung ermöglicht. Worin die Abweichung besteht und wie weit andere als die üblichen Geschäftsordnungsregeln angewendet werden, ergibt sich immer erst durch die konkrete Beschlußfassung.

2. Die Antragstellerin macht ferner die Verletzung eigener ihr durch die Landesverfassung übertragener Rechte im Sinne von § 36 Abs. 1 LVerfGG geltend. Mit ihrem Antrag rügt sie die Verletzung ihres Rechts auf Mitwirkung an der Geschäftsordnungsgewalt des Landtages, das sie aus Art. 25 Abs. 2 Satz 2 LV herleitet.

a) Die Antragstellerin sieht ihre Mitwirkungsrechte aus Art. 25 Abs. 2 Satz 2 LV durch die Übertragung von Geschäftsordnungsbefugnissen an die Enquete-Kommission verletzt. Sie wendet sich dagegen, daß Kompetenzen des Landtages, an deren Ausübung sie von Verfassungs wegen mitwirken dürfe, in unzulässigem, weil unlimitierten Umfang an ein mehrheitlich mit Nichtparlamentariern besetztes Gremium delegiert worden seien. Dieses Vorbringen läßt eine Verletzung des sich aus Art. 25 Abs. 2 Satz 2 LV ergebenden Rechts der Antragstellerin auf Mitwirkung an der parlamentarischen Willensbildung als möglich erscheinen. Entgegen der Auffassung des Antragsgegners schwingt sich die Antragstellerin nicht zum Hüter des objektiven Verfassungsrechts und des Geschäftsordnungsrechts auf. Es sind vielmehr subjektive verfassungsrechtliche Positionen, aus denen der Antragstellerin eigene verfassungskräftige Rechte zufließen. Daß die verfassungsmäßige Zuständigkeit zur Geschäftsordnungsgebung dem Landtag nach Art. 29 LV zusteht, schließt eine Verletzung der Mitwirkungsrechte der Antragstellerin nicht aus: Das Parlament nimmt seine Aufgaben nicht losgelöst von seinen Mitgliedern, sondern in der Gesamtheit seiner Mitglieder wahr (BVerfGE 80, 188, 217 f.). Deshalb stehen den einzelnen Abgeordneten eigene Rechte hinsichtlich der Selbstorganisation des Parlaments zu. Solche Rechte werden durch Art. 25 Abs. 2 Satz 2 LV auch den Fraktionen gewährt. Eine Verkürzung des Selbstorganisationsrechts des Landtages verkürzt damit zugleich die verfassungsrechtlich geschützten organschaftlichen Mitwirkungsrechte von Abgeordneten und Fraktionen.

b) Da somit der Antrag bereits im Hinblick auf eine mögliche Rechtsverletzung nach Art. 25

Abs. 2 Satz 2 LV zulässig ist, kann offen bleiben, ob darüber hinaus auch eine Verletzung des Rechts der Antragstellerin auf politische Chancengleichheit nach Art. 26 Abs. 3 LV in Betracht kommt.

III.

Die weiteren Voraussetzungen des § 36 LVerfGG liegen vor.

C.

Der Antrag ist auch begründet. Der Beschluß des Landtages vom 13.07.2000 über die Einsetzung der Enquete-Kommission "Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern" verstößt gegen Art. 29 Abs. 1 Satz 2 LV, soweit die Enquete-Kommission in Nummer 6.5 des Beschlusses das Recht erhalten hat, ihre Geschäftsordnung ohne Zustimmung des Landtages selbst zu verändern. Damit hat der Antragsgegner zugleich das der Antragstellerin nach Art. 25 Abs. 2 Satz 2 LV zustehende Recht auf Teilhabe an der Geschäftsführungsgewalt verletzt. Der Landtag darf Geschäftsführungsgewalt nicht unbestimmt und unbegrenzt auf seine Gremien übertragen.

I.

1. Der Erlaß einer Geschäftsordnung gehört zu den bedeutsamsten Organisationsakten des Landtages. Sich eine Geschäftsordnung zu geben, kommt dem Landtag daher als eine ihm von der Verfassung verliehene autonome Befugnis zu (Art. 29 Abs. 1 Satz 2 LV). Zu den Bereichen, die das Parlament im Wege autonomer Geschäftsordnungsgebung regeln darf, gehört auch die Befugnis, sich selbst zu organisieren und sich dadurch zur Erfüllung seiner Aufgaben in den Stand zu setzen (BVerfGE 80, 188, 218/219). Bei seiner Entscheidung darüber, welche Regeln es zu seiner Selbstorganisation und zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Geschäftsgangs bedarf, hat das Parlament einen weiten Gestaltungsspielraum (BVerfGE 80, 188, 220). Aus der Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments resultiert dessen grundsätzliche Zuständigkeit zur weitergehenden Konkretisierung dieser Vorschriften im Wege der Auslegung. Auch die geschäftsordnungsrechtliche Befugnis zur Abweichung von Vorschriften der Geschäftsordnung läßt sich aus der Geschäftsordnungsautonomie herleiten (Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 330). Der Landtag ist damit zugleich Geber, Anwender und Adressat von Geschäftsordnungs-

regeln (so zutreffend Morlok in Dreier, GG, Band2, 1998, Art. 40 Rn. 9).

2. Bei seiner Entscheidung über die Geschäftsordnung muß der Landtag auch und gerade die Art und Weise der Ausübung der den Abgeordneten und Fraktionen aus ihrem verfassungsrechtlichen Status zufließenden Rechte regeln. Weil diese Rechte nur als Mitgliedschaftsrechte bestehen und verwirklicht werden können, mithin einander zugeordnet sind und aufeinander abgestimmt werden müssen, wirken sich die Regelungen der Geschäftsordnung notwendig immer auch als Beschränkungen dieser Rechte aus. Die Geschäftsordnung setzt mithin die grundlegenden Bedingungen für die Wahrnehmung dieser Rechte; nur so wird dem Parlament eine sachgerechte Erfüllung seiner Aufgaben möglich (BVerfGE 80, 188, 219; 84, 304, 321). Diese grundlegenden Bedingungen im einzelnen festzulegen und auszugestalten ist allein Sache des Kollegialorgans Landtag. Unerläßlich ist dabei eine von der Vollversammlung gefaßte, auf das Inkrafttreten der Geschäftsordnung gerichtete Willenserklärung; die Letztentscheidungskompetenz liegt nach Art. 29 Abs. 1 Satz 2 LV allein beim Plenum (vgl. Achterberg, a.a.O., S. 327). Dies gilt auch für die Fortbildung der Geschäftsordnungsregelungen im Wege der Auslegung und die Entscheidung darüber, ob im Einzelfall von der Geschäftsordnung abgewichen werden soll. Dem hat der Landtag in den §§ 61 Abs. 2, 62 GO LT Rechnung getragen.

Der Landtag nimmt die ihm von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse nicht losgelöst von seinen Mitgliedern, sondern in der Gesamtheit seiner Mitglieder wahr (BVerfGE 80, 188, 217/218). An allen verfassungsmäßigen Zuständigkeiten des Parlaments besteht deshalb die gleiche Mitwirkungsbefugnis eines jeden Mitglieds, die seinem verfassungsrechtlichen Status zuzurechnen ist. Es kann keine parlamentsbezogenen Zuständigkeiten geben, an denen die Mitglieder nicht notwendigerweise Anteil hätten.

3. Politisches Gliederungsprinzip für die Arbeit des Parlaments sind heute die Fraktionen. Im Zeichen der Entwicklung zur Parteiendemokratie sind sie notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens und maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung (BVerfGE 80, 188, 219). Dieser spezifischen Repräsentations- und Organisationsfunktion der Fraktionen hat der Landesverfassungsgeber dadurch Rechnung getragen, daß er den Fraktionen in Art. 25 Abs. 2 LV den Status unabhängiger und selbständiger Gliederungen des Landtages zuerkennt und ihnen ausdrücklich ein eigenes Recht auf Mitwirkung an der parlamentarischen Willensbildung eingeräumt hat. Anders als im Anwendungsbereich des Grundgesetzes, das keine entsprechende Regelung zu den Fraktionen enthält, leiten sich Mitwirkungs- und Teilhaberechte der Fraktionen

im Anwendungsbereich der Landesverfassung mithin nicht allein aus dem Status der Abgeordneten ab (vgl. zur Herleitung der Rechte der Fraktionen aus dem Abgeordnetenstatus BVerfGE 70, 324, 363). Die Rechte des Abgeordneten müssen nicht auf die Ebene der Fraktionen transportiert werden; vielmehr werden ihnen in Art. 25 Abs. 2 LV originäre Mitwirkungs- und Teilhaberechte eingeräumt. In welchem Umfang damit Rechte der Fraktionen verfassungskräftig gesichert sind, ist hier nicht allgemein zu klären. Jedenfalls haben sie einen Anspruch darauf, bei der Selbstorganisation des Landtags beteiligt zu werden.

II.

1. Ein wesentlicher Teil der Parlamentsarbeit wird außerhalb des Plenums, vor allem in den Ausschüssen, geleistet (Art. 33 LV). Die Ausschüsse bereiten Verhandlungen und Beschlüsse des Plenums vor, arbeiten also in aller Regel auf eine endgültige Beschlußfassung durch das Plenum hin und nehmen damit zugleich einen Teil des Entscheidungsprozesses entlastend vorweg. Durch diese Aufgabenstellung sind sie in die Repräsentation des Volkes durch das Parlament einbezogen; dieses Prinzip prägt den gesamten Bereich der parlamentarischen Willensbildung.

Die Verlagerung der Aufgaben des Parlaments in die Ausschüsse bringt zwangsläufig weiteren Regelungsbedarf mit sich, der in erster Linie deren Zusammensetzung und Verfahren betrifft. Auch die Entscheidung hierüber obliegt nach Art. 29 Abs. 1 Satz 2 LV dem Plenum. Dabei müssen die erforderlichen Organisations- und Verfahrensregeln u.a. dem Prinzip der demokratischen Repräsentation und dem Prinzip der gleichberechtigten Mitwirkung der Abgeordneten/Fraktionen an den Aufgaben des Parlaments genügen. Hierfür bedarf es einer rückkoppelnden Einbindung der Untergliederungen durch eine übergreifende Verfahrensordnung, weil anderenfalls die notwendige Koordinierung und Abstimmung der Aufgabenerfüllung zwischen Plenum und Untergliederung sowie zwischen den verschiedenen Untergliederungen untereinander verfehlt würde (vgl. Bollmann, Beiträge zum Parlamentsrecht, Band 23, S. 28). Diesem Erfordernis trägt die Geschäftsordnung des Landtages in den §§ 9-16 Rechnung. Die §§ 9-15 GO LT regeln Einzelheiten über die Einberufung von Ausschüssen, die Teilnahme von Abgeordneten an den Ausschusssitzungen, die Öffentlichkeit, die Beschlußfähigkeit, die Berichterstattung und Ausschußberichte sowie das Sitzungsprotokoll. § 16 GO LT betrifft die Beratungen in den Ausschüssen und sieht dafür die sinngemäße Anwendung der Geschäftsordnung des Landtages vor, soweit nichts anderes bestimmt ist. Damit hat der Landtag sich die Möglichkeit offen gehalten, für den

Gang der Beratungen in Ausschüssen gegebenenfalls speziellere Regelungen zu treffen.

2. Entsprechender Regelungsbedarf hinsichtlich der Zusammensetzung und des Verfahrens besteht auch dann, wenn das Parlament andere Gremien einsetzt. Dazu gehören die Enquete-Kommissionen. Die Landesverfassung verwendet den Begriff Enquete-Kommission nicht, in Art. 33 LV ist lediglich von Ausschüssen die Rede. Der Begriff "Ausschüsse" wird im dritten Abschnitt der GO LT aufgegriffen (§§8 ff). § 8 GO LT differenziert zwischen ständigen Ausschüssen (Abs. 1), Sonderausschüssen und Enquete-Kommissionen (Abs. 2) sowie Untersuchungsausschüssen (Abs. 3). Trotz ihrer Verortung im Abschnitt "Ausschüsse" handelt es sich bei Enquete-Kommissionen nach einhelliger Auffassung in Rechtsprechung und Schrifttum nicht um Ausschüsse im herkömmlichen Sinne. Von diesen unterscheiden sie sich vielmehr sowohl im Hinblick auf ihre Funktion als auch auf ihre - der besonderen Funktion geschuldete - Zusammensetzung aus Parlamentariern und Nichtparlamentariern.

Die Tätigkeit von Enquete-Kommissionen bewegt sich im Vorfeld parlamentarischer Willensbildung. Sie sollen nach ihrer Konzeption unter Einbeziehung von Wissenschaft und Praxis komplexe Sachverhalte für das Parlament aufbereiten, um dieses in die Lage zu versetzen, im Bereich der Gesetzgebung, der politischen Planung und der Kontrolle wissenschaftlich fundierte und an gesellschaftlichen Erfordernissen ausgerichtete Perspektiven zu erarbeiten, wozu regelmäßig sowohl Analysen bestehender Verhältnisse als auch zukünftige Prognosen erforderlich sein werden (Haberland, Beiträge zum Parlamentsrecht, Band 30, S. 107). Sie sind - im Gegensatz zu den herkömmlichen Ausschüssen - keine vorbereitenden Beschlußorgane, die auf eine endgültige Beschlußfassung des Plenums hinarbeiten, sondern Instrumente politischer Grundlagenforschung (vgl. Borgs-Maciejewski/Drescher, Parlamentsorganisation, 4. Aufl., S. 113; Edinger, Beiträge zum Parlamentsrecht, Bd. 24, 1992, S. 218 ff.). Anders als in Ausschüssen müssen in den Enquete-Kommissionen daher auch nicht die Mehrheitsverhältnisse im Parlament wiedergespiegelt werden (Borgs-Maciejewski, a.a.O., S. 111; Haberland, a.a.O., S.107 m.w.N.). Die Beratungen in der Kommission münden nicht wie bei den Ausschüssen in konkrete Anträge und Beschlußempfehlungen, sondern in einen Bericht, der geschäftsordnungsrechtlich nicht als Ausschußbericht zu qualifizieren ist (Troßmann, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages,

§ 74 a Rn. 8) und das Parlament weder in der Sache noch in der Weise bindet, daß es sich überhaupt mit ihm weiterbeschäftigen müßte (BVerfGE 80, 188, 230).

3. Die Geschäftsordnung des Landtages enthält keine expliziten Regelungen über Zusammensetzung und Verfahren der Enquete-Kommissionen. Ausdrückliche Erwähnung finden die Enquete-Kommissionen nur in § 8 Abs. 2 GO LT. Der Regelungsgehalt dieser Vorschrift beschränkt sich darauf, die Bildung von Enquete-Kommissionen für einzelne Angelegenheiten vorzusehen.

Der Antragsgegner konnte und mußte die notwendigen Einzelheiten über Zusammensetzung und Verfahren der Enquete-Kommission daher in zulässiger Weise im Einsetzungsbeschluß regeln. Er durfte jedoch der Enquete-Kommission nicht statt dessen pauschal das Recht einräumen, "ihre Geschäftsordnung ohne seine Zustimmung zu verändern".

Nummer 6.5 des Einsetzungsbeschlusses zielt darauf ab, die Enquete-Kommission nicht strikt den für die ständigen Ausschüsse geltenden Regelungen zu unterwerfen, sondern ihr die Möglichkeit zu eröffnen, zum Zwecke einer sachgerechten Aufgabenerledigung ihre Geschäftsordnung, die nach dem Parlamentsrecht des Landes Mecklenburg-Vorpommern identisch ist mit der Geschäftsordnung des Landtages, ohne Zustimmung des Landtages zu ändern. Damit sollte der Enquete-Kommission erkennbar nicht die Befugnis eingeräumt werden, die Geschäftsordnung des Landtages auch mit Wirkung für andere Anwender (etwa den Landtag selbst, den Landtagspräsidenten oder die Ausschüsse) fortzubilden bzw. zu ändern.

Grundsätzlich sind Sondergeschäftsordnungen für bestimmte parlamentarische Gremien mit spezifischem oder begrenztem Arbeitsauftrag dem Parlamentsrecht nicht fremd. Sie sind teilweise sogar durch Verfassung oder Gesetz vorgeschrieben (vgl. etwa Art. 34 LV; vgl. zu Sondergeschäftsordnungen Kretschmer in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 9 Rn. 58, S. 307/308). Auch und gerade bei Enquete-Kommissionen stellt sich die Frage, ob ihr Verfahrensrecht wegen der Besonderheit der Aufgaben nicht Eigenständigkeit gegenüber dem sonstigen parlamentarischen Geschäftsgang gewinnen sollte (vgl. Morlok, JZ 1989, S. 1035, 1043). Das Parlament darf dem Bedürfnis nach speziellen Sondergeschäftsordnungen für bestimmte parlamentarische Gremien aber nur im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grenzen entsprechen. Diese Grenzen ergeben sich hier daraus, daß ausschließlich der Landtag selbst nach Art. 29 Abs. 1 Satz 2 LV über seine Geschäftsordnung befindet und die Fraktionen an der Wahrnehmung dieser verfassungsmäßigen Kompetenz des Landtages nach Art. 25 Abs. 2 Satz 2 LV

mit eigenen Rechten mitwirken. Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben schließen es aus, daß der Landtag einem parlamentarischen Gremium unbestimmt und unbegrenzt die Befugnis einräumt, für seinen Bereich die Geschäftsordnung des Landtages zu ändern. In einem solchen Fall kann der Geschäftsordnungsautonomie des Landtages nur Genüge getan sein, wenn die von einem Gremium beschlossene Geschäftsordnung unter dem Zustimmungsvorbehalt des Plenums steht. Dann ist gewährleistet, daß das Parlament seine Letztverantwortung für die Geschäftsordnungen seiner Gremien trägt. Seine Zustimmung hat sich der Landtag in dem Einsetzungsbeschluß vom 13.07.2000 aber gerade nicht vorbehalten.

Fehlt die Rückkopplung an den Landtag durch ein Verfahren der Zustimmung, so müssen an die Ermächtigung für den Ausschuß, die Geschäftsordnung zu verändern, inhaltlich hohe Anforderungen gestellt werden, damit die Zurechenbarkeit an das Plenum erhalten bleibt. Hierbei kommt es nicht darauf an, wie die Einräumung der Befugnis, an Stelle des Plenums Geschäftsordnungsrecht zu verändern, nach dem Parlamentsrecht zu qualifizieren ist. Sowohl die Schaffung neuen Geschäftsordnungsrechts als auch die Abweichung vom bestehenden Geschäftsordnungsrecht ist vom Landtag zu verantworten.

Für den Teilbereich der Abweichung trägt dem § 62 GO LT Rechnung. Danach sind Entscheidungen über das Abweichen von der Geschäftsordnung im Einzelfall allein vom Landtag zu treffen. Sie dürfen nicht getroffen werden, wenn ein Viertel der Abgeordneten widerspricht. Der erkennbar minderheitenschützend ausgestaltete § 62 GO LT konkretisiert damit speziell für die Fälle der Abweichung von der Geschäftsordnung den in Art. 29 Abs. 1 Satz 2 LV verankerten Plenarvorbehalt für Geschäftsordnungsfragen. Die Entscheidung über Abweichungen von der Geschäftsordnung ist ein Teilaspekt der Geschäftsordnungsautonomie des Landtages. Sie darf grundsätzlich nicht auf parlamentarische Gremien verlagert werden. Dementsprechend schließt § 74 der Geschäftsordnung des Bundestages (GO BT) ein Gebrauchmachen von der Abweichungsvorschrift des § 126 GO BT durch die Ausschüsse und Enquete-Kommissionen ausdrücklich aus. Wenn Ausschüsse und Enquete-Kommissionen es für nötig erachten sollten, außerhalb der Geschäftsordnung des Bundestages zu verfahren, bedürfen sie dazu daher einer Ermächtigung durch das Plenum des Bundestages, der darüber seinerseits gemäß § 126 GO BT zu beschließen hätte (vgl. Troßmann, a.a.O., § 71 Rn. 8).

4. Ein Parlamentsbeschluß, der einem parlamentarischen Gremium die Möglichkeit eröffnet, eigene Geschäftsordnungsregelungen zu erlassen und dabei - für seinen Bereich - die Geschäfts-

ordnung des Landtages ohne dessen Zustimmung zu ändern, entspricht nur dann der aus der Parlamentsautonomie fließenden Gesamtverantwortung des Landtages, wenn zumindest der Rahmen, in dem das parlamentarische Gremium sich bewegen darf, für die Beteiligten erkennbar ist. Nur bei Vorliegen dieser Voraussetzungen kann überhaupt davon die Rede sein, daß das Parlament selbst über die Geschäftsordnung des Gremiums bestimmt bzw. eine Abweichungsentscheidung im Einzelfall getroffen hat. Dabei können die Anforderungen an die inhaltliche Bestimmtheit der einzelnen Rahmenbedingungen variieren. Grundsätzlich gilt insoweit, daß je elementarer eine Frage ist, desto höher auch die Anforderungen an die inhaltliche Bestimmtheit sind.

Art. 33 LV weist den Ausschüssen eine zentrale Rolle in der Organisation des Landtages und für eine sachgerechte Erfüllung seiner Aufgaben zu. Für die Arbeit der Ausschüsse ist wiederum die Funktion des Vorsitzenden von herausragender Bedeutung. Die Geschäftsordnung des Landtages gibt dem Ausschußvorsitzenden wichtige Befugnisse bei der Leitung der Ausschußgeschäfte. Nach § 10 beruft er den Ausschuß zu Sitzungen ein und trifft alle in deren Vorfeld notwendigen Maßnahmen. § 11 Abs. 4 gibt ihm die Kompetenz, den Kreis der Sitzungsteilnehmer durch Berater zu erweitern und ihnen das Wort zu erteilen. § 14 Abs. 1 weist ihm die Aufgabe zu, die Berichterstatter im Ausschuß zu bestellen. Gemäß § 15 unterzeichnet er mit dem Protokollführer die Protokolle. In § 16 ist für die Beratungen der Ausschüsse die sinngemäße Anwendung der Geschäftsordnung des Landtages festgelegt. Zwar ist der Vorsitzende auch Vertreter seiner Fraktion, zugleich und vorrangig aber - insoweit in vielem dem das gesamte Parlament repräsentierenden Landtagspräsident vergleichbar - derjenige, dem aufgegeben ist, ohne Fraktionsbindung die Belange eines Ausschusses zu wahren. Er hat im Spannungsfeld zwischen Zugehörigkeit zu seiner Fraktion und eigenständiger Wahrnehmung eines zu Unabhängigkeit verpflichtenden Amtes die Arbeit des Parlaments zu fördern. Ihm obliegt es, innerhalb des Ausschusses zu koordinieren, zu integrieren und auszugleichen (näher Grigoleit/Kersten, DÖV 2001, 363).

Daraus ergibt sich, daß das Verfahren, nach dem die Vorsitzenden der Ausschüsse und ihre Stellvertreter bestimmt werden, eine der bedeutendsten Angelegenheiten der Selbstorganisation eines Parlaments ist. Von der Verteilung der Ausschußvorsitze hängen der Einfluß der Fraktionen im Parlament und ihre Außendarstellung wesentlich ab. Die Ausschußvorsitze werden nach einem dem jeweiligen Parlament eigenen System verteilt. In ihm wirken die Fraktionen maßgeblich mit. Im Landtag Mecklenburg-Vorpommern ist dies besonders deutlich. Denn nach § 8 Abs. 4 GO LT werden die Vorsitzenden regelmäßig durch Zugriff der Fraktionen gemäß dem Ver-

hältnis ihrer Mitgliederzahl bestimmt. Die Entscheidung, daß von der Einhaltung des allgemein üblichen Systems abgesehen wird und an seine Stelle in einer bestimmten Konstellation eine andere Art der Bestellung tritt, hat daher gleichermaßen herausgehobenen Rang. Sie ist geeignet, das Gewicht der Fraktionen im Landtag zu verschieben.

Dies gilt auch, wenn es um den Vorsitz in einer Enquete-Kommission geht. Deren Bedeutung ist gegenüber anderen Ausschüssen nicht deshalb geringer zu veranschlagen, weil ihre Arbeit nicht notwendig unmittelbar konkrete Beschlüsse des Landtages vorbereitet. Ihre Aufgabe besteht darin - wie oben ausgeführt - dem Parlament wissenschaftlich fundierte und an gesellschaftlichen Erfordernissen ausgerichtete Grundlagen für seine Arbeit zu liefern. Welche Bedeutung dem Vorsitz in einer Enquete-Kommission beigemessen wird, ist bereits bei der Einsetzung der ersten Enquete-Kommission im Jahre 1995 deutlich geworden. Seinerzeit hat der Landtag § 8 Abs.4 GO LT trotz des dazu ergangenen Auslegungsbeschlusses des Rechtsausschusses vom 03.05.1993 nicht angewendet: Er hat die gemeinsame und gleichberechtigte Leitung der Kommission dem Präsidenten und dem 1. Vizepräsidenten des Landtages übertragen.

Aus alledem folgt, daß das Verfahren zur Bestimmung des Vorsitzenden eines Ausschusses oder einer Enquete-Kommission in der Gesamtverantwortung des Landtages liegt. Soll der Vorsitzende eines solchen Gremiums nach einem in der Geschäftsordnung nicht vorgesehenen Verfahren bestimmt werden, so muß der Landtag dies und das einzuhaltende Verfahren klar und eindeutig regeln. Insoweit darf dem Gremium Entscheidungsfreiheit allenfalls in engen Grenzen zugestanden werden.

5. Diesen Anforderungen wird Nummer 6.5 des Einsetzungsbeschlusses nicht gerecht. Der Einsetzungsbeschluß ist unbestimmt und unbegrenzt. Der Landtag überträgt der Enquete-Kommission in Nummer 6.5 des Einsetzungsbeschlusses pauschal das Recht, ihre Geschäftsordnung ohne Zustimmung des Landtages selbst zu verändern. Es wird nicht konkret benannt, in welcher Hinsicht und in welchem Umfang die Geschäftsordnung geändert werden darf. Namentlich ist nicht festgelegt, nach welchem Verfahren der Vorsitzende zu bestimmen ist.

III.

Aus der Feststellung der Verfassungswidrigkeit des Einsetzungsbeschlusses des Landtages vom 13.07.2000, soweit die Enquete-Kommission das Recht erhalten hat, ohne Zustimmung des

Landtages ihre Geschäftsordnung selbst zu verändern, folgt, daß der Wahl des Vorsitzenden und seiner Stellvertreterin eine ausreichende Rechtsgrundlage fehlte. Der Landtag ist verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, daß Vorsitz und Stellvertretung baldmöglichst neu bestimmt werden.

Ob der Landtag dabei, sofern die Regelung des § 8 Abs. 4 GO LT nicht angewendet werden soll, nach § 62 GO LT zu verfahren hat oder ob er für die Besetzung des Vorsitizes in einer Enquete-Kommission neues Geschäftsordnungsrecht setzen kann, hat das Landesverfassungsgericht nicht zu entscheiden.

D.

Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 32 Abs. 1, 33 Abs. 2 LVerfGG. Unter Berücksichtigung der Teilrücknahme der ursprünglich gestellten Anträge und des Ausgangs des Verfahrens erscheint es angemessen, die Erstattung der Auslagen in dem tenorierten Umfang anzuordnen.

Die Entscheidung über die Einstellung folgt aus § 13 LVerfGG in Verbindung mit § 92 Abs. 2 VwGO.

Dr. Hückstädt

Wolf

Der Richter Häfner kann
wegen Urlaubsabwesenheit
nichtunterschreiben.

Steding

Dr. Hückstädt

Prof. Dr. Wallerath

Dr. Unger

Christiansen