

### Leitsätze:

1. Das Recht auf Aktenvorlage gehört zum Kern des parlamentarischen Untersuchungsrechts gemäß Art. 41 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 LV.
2. Das Beweiserhebungsrecht eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses wird durch den im Einsetzungsbeschluss festgelegten Untersuchungsauftrag bestimmt und begrenzt. Der genaue Inhalt des Untersuchungsauftrags ist durch Auslegung zu ermitteln, wobei der Einsetzungsbeschluss insbesondere im Lichte des Zwecks des parlamentarischen Untersuchungsrechts, der Bedeutung des Beweiserhebungsrechts und der Entstehungsgeschichte des Einsetzungsbeschlusses zu verstehen ist.
3. Ein Beweisbeschluss ist gegebenenfalls im Lichte des Einsetzungsbeschlusses auszulegen.
4. Enthält eine Ministerin oder ein Minister als Adressat des Aktenvorlagebehrens einem Untersuchungsausschuss Beweismittel vor, so unterliegt sie bzw. er von Verfassungs wegen einer Begründungspflicht. Die Begründung muss die wesentlichen Erwägungen der Entscheidung erkennen lassen. Entbehrlich ist eine substantiierte Begründung der Ablehnung nur, wenn der Ablehnungsgrund evident ist. Die Nachholung einer fehlenden oder die Ergänzung einer unzureichenden Begründung in einem anschließenden verfassungsgerichtlichen Organstreitverfahren ist ausgeschlossen (Bestätigung von VerFGH NRW, Urteil vom 20. April 2021 – VerFGH 177/20 –).



**VERFASSUNGSGERICHTSHOF  
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN  
IM NAMEN DES VOLKES  
URTEIL**

Verkündet am: 9. April 2024  
Krebber  
Verwaltungsgerichtsbeschäftigte  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

VerfGH 31/23

In dem Organstreitverfahren

der qualifizierten Minderheit im Parlamentarischen Untersuchungsausschuss II der 18. Wahlperiode des Landtags NRW (PUA II – Hochwasserkatastrophe), bestehend aus den Abgeordneten Tülay Durdu MdL, Wolfgang Jörg MdL und René Schneider MdL, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,

Antragstellerin,

Bevollmächtigter: Rechtsanwalt

g e g e n

die Ministerin für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen, Frau Ina Scharrenbach, Jürgensplatz 1, 40219 Düsseldorf

Antragsgegnerin,

Bevollmächtigter:

wegen Nichtvorlage von Akten an den „PUA II – Hochwasserkatastrophe“  
hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 20. März 2024

durch die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs

Präsidentin Prof. Dr. D a u n e r - L i e b ,

Vizepräsident Prof. Dr. H e u s c h ,

Dr. G i l b e r g ,

Prof. Dr. G r z e s z i c k ,

Dr. N e d d e n - B o e g e r ,

Dr. R ö h l und

Prof. Dr. W i e l a n d

für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, dass die Antragsgegnerin gegen Art. 41 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Art. 41 Abs. 2 Satz 3 LV verstoßen hat, indem sie die Vorlage von Akten an den Parlamentarischen Untersuchungsausschuss II auf der Grundlage des Beweisbeschlusses Nr. 13 vom 4. November 2022 auf solche aus dem Zeitraum vom Einsetzen des Starkregens bis zum Abfließen der Wassermassen beschränkt hat.

## **Gründe:**

### **A.**

Die Antragstellerin setzt sich aus den drei stimmberechtigten Mitgliedern der Fraktion der SPD im Parlamentarischen Untersuchungsausschuss II der 18. Legislaturperiode des Landtags Nordrhein-Westfalen zusammen. Sie begehrt im Wege des Organstreits die Feststellung, dass die Antragsgegnerin die im Beweisbeschluss Nr. 13 geforderte Aktenvorlage an den Ausschuss unzureichend erfüllt und hierdurch gegen Art. 41 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Art. 41 Abs. 2 Satz 3 LV verstoßen habe.

### **I.**

1. Die Antragsgegnerin steht dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung vor, dem Rechtsnachfolger des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung der 17. Legislaturperiode. Im Kontext des Hochwasserereignisses im Ahrtal am 14. und 15. Juli 2021 war dieses unter anderem mit Aufgaben im Bereich der Schadensermittlung, Soforthilfe für Kommunen und Wiederaufbauhilfe befasst.

2. Im Anschluss an das Hochwasser richtete der Landtag der 17. Legislaturperiode mit Beschluss vom 9. September 2021 den Untersuchungsausschuss V („PUA Hochwasserkatastrophe“) ein.

Dieser erhielt den Auftrag, „mögliche Versäumnisse, Unterlassungen, Fehleinschätzungen und etwaiges Fehlverhalten der Landesregierung, vor allem jedoch nicht ausschließlich der Staatskanzlei, des Ministeriums des Innern, (...) bei der Abwehr von Gefahren für Bürgerinnen und Bürger in Nordrhein-Westfalen im Vorfeld, während und nach dem hohen Niederschlag zu untersuchen, welcher sich im

Zusammenhang mit dem Tief „Bernd“ im Zeitraum vom 12. bis 15. Juli 2021 ereignete. (...). Der Untersuchungszeitraum erstreckte sich vom 9. Juli 2021, der Tag, an dem eine erste Warnmeldung zu einem nahenden Unwetter und damit verbundenen möglichen Gefahren durch das European Flood Awareness System (EFAS) vorgelegen haben soll, bis zum Tag der Einsetzung des Untersuchungsausschusses am 9. September 2021.

Dem Beweisbeschluss Nr. 4 entsprechend, übersandte die Antragsgegnerin dem PUA V aus ihrem damaligen Verantwortungsbereich als Ministerin für Heimat, Kommunales, Bauen und Gleichstellung in drei Lieferungen ca. 5.700 Blatt Akten. Unter Verweis auf die Beschränkung des Untersuchungsauftrags auf die „Abwehr von Gefahren“ verweigerte die Antragsgegnerin jedoch die Herausgabe weiterer Unterlagen. Es offenbarte sich dabei eine Meinungsverschiedenheit mit Mitgliedern des Untersuchungsausschusses. So mahnten Herr MdL Stefan Kämmerling sowie Herr MdL Johannes Rimmel mit Schreiben vom 22. Februar 2023 und vom 31. März 2022 an, dass auch der Bereich der Abfallentsorgung vom Gefahrenabwehrbegriff erfasst sei und Unterlagen hierzu fehlten. Der Ausschuss unterfiel mit Ende der Legislaturperiode zum 1. Juni 2022 der Diskontinuität und fertigte lediglich einen Zwischenbericht an.

**3.** Mit Beginn der 18. Legislaturperiode setzte der Landtag auf Antrag der Fraktionen von CDU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP in seiner Sitzung vom 30. Juni 2022 den Untersuchungsausschuss II ein (LT-Drs. 18/56). Der Ausschuss soll das Vorgehen der Landesregierung und der ihr nachgeordneten Behörden im Rahmen des Hochwasserereignisses im Juli 2021 prüfen.

**4.** Der Untersuchungsauftrag lautet im Wortlaut:

„Der Ausschuss erhält die Aufgabe, mögliche Versäumnisse, Fehleinschätzungen und mögliches Fehlverhalten der damaligen Landesregierung, insbesondere der zuständigen Ministerien sowie der ihnen nachgeordneten Behörden während der Hochwasserkatastrophe zu unter-

suchen, die sich Mitte Juli 2021 ereignete. Dabei sollen insbesondere die gesetzlich übertragene Verantwortung und ihre tatsächliche Erfüllung durch die Beteiligten zur Vermeidung, Vorbereitung und Bewältigung der Hochwasserkatastrophe sowie ihre zur Erledigung ihrer diesbezüglichen Aufgaben erfolgte Kommunikation und die diesbezüglich verwendete technische und materielle Ausstattung untersucht werden.

(...)“

5. Der Untersuchungszeitraum wird unter Abschnitt IV. wie folgt definiert:

„Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich auf die Zeit vom 09.07.2021 bis zum 09.09.2021. Soweit Gutachten oder Untersuchungen zur Aufarbeitung der Hochwasserkatastrophe nach Ende des Untersuchungszeitraums erstellt wurden, werden diese davon abweichend erfasst.“

6. Der Einsetzungsbeschluss enthält in Abschnitt V. Fragen, die vom Untersuchungsausschuss insbesondere aber nicht ausschließlich noch zu klären sind.

Diese umfassen u. a.:

„1. Ab wann war der Landesregierung bzw. den ihr nachgeordneten Behörden zum ersten Mal bewusst, dass die extremen Niederschläge für Menschen in Nordrhein-Westfalen lebensgefährlich sein können und wer wurde dazu durch wen informiert?“

2. Was unternahmen die Landesregierung und die ihr nachgeordneten Behörden ab dem Zeitpunkt der Kenntnisnahme der Wetterinformationen bzw. der Warnungen?

(...)

6. Welche Ressorts der Landesregierung wurden wann informiert und ggf. wie beteiligt?

(...)

14. Wann und warum entschied sich die Landesregierung, insbesondere das Innenministerium dagegen, von ihrem Recht Gebrauch zu machen, eine Warnung der Bevölkerung vorzunehmen?

15. Gab es eine zwischen der Landesregierung und den weiteren Akteuren abgestimmte Unterrichtung der Öffentlichkeit oder agierten die unterschiedlichen Akteure selbstständig?

(...)“

7. Der Abschnitt VI. des Einsetzungsbeschlusses trägt den Titel „Konsequenzen aus der Hochwasserkatastrophe“ und lautet in Auszügen wie folgt:

„1. Welche Schlussfolgerungen müssen aus dem Umgang aller Beteiligten mit der Hochwasserkatastrophe gezogen werden?

2. Welche Konsequenzen müssen auf Landesebene gezogen werden, um besser auf zukünftige Katastrophenfälle (u.a. Wetterextreme) reagieren zu können?

(...)“

8. In seiner vierten Sitzung am 4. November 2022 nahm der Untersuchungsausschuss auf Antrag der Fraktionen der CDU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP mit den Stimmen deren Vertreter den Beweisbeschluss Nr. 13 an. Dieser lautet:

„I.

Zur Beweiserhebung über den Gegenstand des vom Landtag Nordrhein-Westfalen beschlossenen Untersuchungsausschusses II (Hochwasserkatastrophe) – Einsetzungsbeschluss vom 30. Juni 2022, Drucksache 18/56 (Plenarprotokoll 1874, Seite 19 f.) – (Neudruck) – wird beantragt, aus den Geschäftsbereichen

(...)

des Rechtsnachfolgers des ehemaligen Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW (...)

sämtliche Akten, sämtlichen Schriftverkehr, sämtliche Protokolle, sämtliche Berichte, sämtliche Rechtsgutachten sämtliche Kabinettsvorlagen, sämtliche Drucksachen sowie sämtliche sonstigen Dokumente bzw. Unterlagen anzufordern, die mit dem Untersuchungsgegenstand in Zusammenhang stehen – auch, soweit die vorbezeichneten Dokumente, Unterlagen oder sonstigen Gegenstände auch oder ausschließlich elektronisch oder auf andere Weise nicht sinnlich wahrnehmbar gespeichert sind.

II.

Zur Begründung wird auf den Untersuchungsauftrag in den Abschnitten II. und V. des vom Landtag Nordrhein-Westfalen beschlossenen Parlamentarischen Untersuchungsausschusses V (Hochwasserkatastrophe) – Einsetzungsbeschluss vom 30. Juni 2022, Drucksache 18/56 (Plenarprotokoll 18/4, Seite 19 f.) – (Neudruck) – Bezug genommen. Der Unter-

suchungszeitraum ergibt sich aus Abschnitt IV. des Einsetzungsbeschlusses.

(...)

IV.

Soweit bereits Akten an den Parlamentarischen Untersuchungsausschuss V der 17. Wahlperiode geliefert wurden, ist eine erneute Vorlage entbehrlich.

Es wird jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Untersuchungsauftrag des aktuellen Untersuchungsausschusses II der 18. Wahlperiode von dem der letzten Wahlperiode abweicht. Es obliegt den betroffenen Behörden, die nunmehr zusätzlich erfassten Akten zu liefern. Dabei sollte nicht übersehen werden, dass **u.a.** das Begriff "bei der Abwehr von Gefahren" des Einsetzungsbeschlusses der 17. Wahlperiode nicht mehr verwendet wird und der Untersuchungsauftrag in Gänze erweitert wurde,

***Die Beschränkung auf Akten, die sich mit der "Abwehr von Gefahren" beschäftigen, ist somit nicht mehr vorhanden.***

(...)"

**9.** Unter Bezugnahme auf den Beweisbeschluss Nr. 13 übersandte die Antragsgegnerin mit Schreiben vom 2. Januar 2023 zehn Blatt Akten und gab eine Vollständigkeitserklärung ab. Sie erläuterte darin, dass sich nach ihrem Verständnis der Beweisbeschluss auf die (unmittelbare) Bewältigung des schädigenden Ereignisses beziehe und die weitere Schadensbeseitigung nicht umfasst sei.

**10.** Im Rahmen ihrer zeugenschaftlichen Vernehmung im Untersuchungsausschuss am 14. Februar 2023 gab die Antragsgegnerin an, dass der neue Untersuchungsauftrag sich nicht mehr auf die Gefahrenabwehr „vor, während und nach der Katastrophe“ beziehe, sondern nur das Geschehen „während der Hochwasserkatastrophe“ erfasse.

**11.** Mit Schreiben vom 15. Februar 2023 erteilte die Antragsgegnerin Herrn Dr. Fritz Jaeckel, dem ehemaligen, am 10. August 2021 ernannten „Landesbeauftrag-



ten für den Wiederaufbau“, eine Aussagegenehmigung für die Vernehmung im Untersuchungsausschuss.

**12.** Mit Schreiben vom 21. Februar 2023 begründete die Antragsgegnerin schriftlich die Nichtvorlage von Unterlagen mit ihrer Auffassung, dass der Untersuchungsauftrag nur Maßnahmen „während der Hochwasserkatastrophe“ umfasse. Weitere Gründe für die Weigerung wurden nicht genannt.

## II.

**1.** Die Antragstellerin hat am 29. März 2023 das Organstreitverfahren eingeleitet. Sie beantragt

festzustellen, dass

die Antragsgegnerin gegen Artikel 41 Abs. 1 Satz 2 LV in Verbindung mit Artikel 41 Abs. 2 Satz 3 LV verstoßen hat, soweit sie dem Parlamentarischen Untersuchungsausschuss II einen Teil der auf der Grundlage des Beweisbeschlusses Nr. 13 vom 4. November 2022 angeforderten und in ihrem Geschäftsbereich geführten Akten nicht vorgelegt hat.

Zur Begründung macht sie im Wesentlichen geltend:

**a)** Der Antrag sei zulässig.

**aa)** Die Beteiligten seien im Organstreitverfahren parteifähig, denn sie seien in der Landesverfassung mit eigenen Rechten ausgestattet. Die Antragstellerin repräsentiere die Einsetzungsminderheit des Untersuchungsausschusses und könne sich auf ihr Recht auf Sachaufklärung aus Art. 41 Abs. 1 Satz 2 LV berufen. Die An-

tragsgegnerin sei als Teil der Landesregierung im Organstreitverfahren nach Art. 75 Nr. 2 LV, § 12 Nr. 5, § 43 VerfGHG parteifähig.

**bb)** Die Antragstellerin sei darüber hinaus antragsbefugt. Sie mache eine weitgehend unvollständige Vorlage von Akten nach Maßgabe des Beweisbeschlusses Nr. 13 durch die Antragsgegnerin geltend. Der einsetzungsberechtigten und damit qualifizierten Minderheit stünden nach Art. 41 LV Rechte zur Mitbestimmung der Beweiserhebung im Untersuchungsausschuss zu. Durch die Weigerung, weitere erhebliche Akten vorzulegen, werde dieses Recht verletzt.

**cc)** Die Antragsfrist des § 44 Abs. 3 VerfGHG sei gewahrt. Fristbeginn sei bei einem Unterlassen ein objektiv fassbares, hinreichend deutliches Verhalten des handlungspflichtigen Verfassungsorgans. In Betracht kämen sowohl das Schreiben der Antragsgegnerin an den Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses vom 2. Januar 2023 als auch das vom 21. Februar 2023. In beiden Fällen sei die Frist eingehalten.

**dd)** Die Antragstellerin weise ferner das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis auf. Sie habe vor Anrufung des Verfassungsgerichtshofs alles ihr Mögliche getan, um das mit dem Antrag bestimmte Verfassungsrechtsverhältnis gegenüber der Antragsgegnerin zu konkretisieren, zu gestalten und zu klären. Die unzureichende Vorlage aller vom Beweisbeschluss Nr. 13 erfassten Akten habe die Antragstellerin jeweils in zeitlich unmittelbarer Reaktion auf die maßgeblichen Stellungnahmen der Antragsgegnerin unter Setzung angemessener Fristen gerügt.

**b)** Der Antrag sei auch begründet, soweit die Antragsgegnerin dem PUA II den ganz überwiegenden Teil der angeforderten Akten nicht vorgelegt habe.

**aa)** Das Beweiserhebungsrecht eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses habe zwar Grenzen. So habe die Regierung ein Prüfrecht, ob die vom

Ausschuss beschlossene Beweiserhebung den Untersuchungsauftrag betrifft. Ihr stehe jedoch keine Befugnis zu einer engen Auslegung des Untersuchungsauftrages und restriktiven Einschätzung der Auftragszugehörigkeit zu. Die angeforderten Unterlagen seien demnach vom Untersuchungsauftrag erfasst.

Hinsichtlich des Wortlauts sei zu berücksichtigen, dass neben der Vermeidung und Vorbereitung auch die Bewältigung der Hochwasserkatastrophe vom Untersuchungsauftrag erfasst sei. Hiervon seien auch die Tätigkeiten der Antragsgegnerin im Bereich der Schadensermittlung, Soforthilfe und Wiederaufbauhilfe erfasst. Darüber hinaus erstrecke sich auch der Untersuchungszeitraum explizit vom 9. Juli 2021 bis zum 9. September 2021 und beziehe sich daher nicht nur auf das unmittelbare Schadensereignis.

Grundsätzlich habe die Katastrophe zwar mit dem Hochwasser begonnen, sie habe jedoch über den Zeitpunkt des Wasserrückgangs hinaus angedauert. Denn es hätten weiterhin Gefahren und Herausforderungen für die Betroffenen bestanden.

Ferner könne der Text des aktuellen Untersuchungsauftrags nur vor dem Hintergrund des Konfliktes in der 17. Legislaturperiode interpretiert werden. So sei der Terminus „zur Abwehr von Gefahren“ aus dem Untersuchungsauftrag des PUA V der 17. Legislaturperiode gestrichen worden, um den Untersuchungsauftrag auszuweiten.

Im Übrigen stehe einem engen Verständnis der Antragsgegnerin, wonach der Untersuchungsauftrag zeitlich nur die Tage des katastrophalen Hochwassers und nicht die Aufbauhilfe umfasse, im Widerspruch zu ihrem eigenen Verhalten. Denn sie habe die Aussagegenehmigung für den Zeugen Dr. Fritz Jaeckel erteilt, der am 10. August 2021 zum „Landesbeauftragten für den Wiederaufbau“ ernannt worden war.

**bb)** Eine etwaige fehlende Bestimmtheit des Einsetzungsbeschlusses oder des Beweisbeschlusses Nr. 13 könne die Antragsgegnerin nicht rügen. Denn sie habe sich erstmals während des gerichtlichen Verfahrens hierauf berufen, sodass es sich um eine unzulässige nachgeschobene Begründung handle.

2. Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus: Der Antrag sei zwar zulässig, jedoch unbegründet.

**a)** Denn der Untersuchungsauftrag sei dahingehend auszulegen, dass er auf das Regierungs- und Verwaltungshandeln während der Flutkatastrophe Mitte Juli 2021 beschränkt sei, also auf die Tage vom Einsetzen des Starkregens bis zum Abfließen der Wassermassen.

**aa)** Der Untersuchungsauftrag sei grundsätzlich restriktiv auszulegen. Denn zum einen bliebe es der qualifizierten Minderheit unbenommen, den Auftrag inhaltlich anzupassen und zu erweitern. Darüber hinaus vermittele der Einsetzungsbeschluss Eingriffsbefugnisse in Grundrechte, die dem Plenum als solchem nicht zustünden. Schon mit Blick auf die Grundrechtsbindung aus Art. 1 Abs. 3 GG komme daher dem Einsetzungsbeschluss eine wichtige Begrenzungsfunktion zu. Auch vorliegend seien Grundrechte zumindest kollateral betroffen, da die Aktenbestände personenbezogene Daten derjenigen Amtswalterinnen und Amtswalter, die an der Bewältigung der Hochwasserkatastrophe beteiligt gewesen sind, beinhalteten. Diese müssten zwar grundsätzlich Belastungen durch eine parlamentarische Untersuchung als Folgen ihres jeweiligen Amtes hinnehmen. Korrespondierend müssten betroffene Amtswalterinnen und Amtswalter aber in die Lage versetzt werden, anhand des Einsetzungsbeschlusses hinreichend sicher abschätzen zu können,

wie weit die Untersuchung ihres amtlichen Handelns im Rahmen eines Untersuchungsverfahrens reiche. Im Übrigen enthielten die Akten, sofern sie die von der Antragstellerin avisierten Zeiträume der Bewältigung von Folgeschäden betreffen, auch personenbezogene Daten Privater.

**bb)** Des Weiteren spreche auch ein Vergleich mit dem Untersuchungsauftrag des PUA V der 17. Legislaturperiode für eine solche enge Auslegung. Denn damals seien Maßnahmen „bei der Abwehr von Gefahren für Bürgerinnen und Bürger in Nordrhein-Westfalen im Vorfeld, während und nach dem hohen Niederschlag“ erfasst gewesen. Nunmehr beschränke sich der Auftrag auf mögliche Versäumnisse und Fehleinschätzungen „während der Hochwasserkatastrohe (...), die sich Mitte Juli 2021 ereignete.“ Damit sei eine temporale Einschränkung des Untersuchungsauftrags verbunden. Dass im anschließenden Satz wieder von Vermeidung und Bewältigung die Rede ist, spräche nicht gegen eine solche Deutung, denn der Satz werde mit „Dabei“ eingeleitet und beziehe sich damit explizit auf den zuvor festgelegten sachlichen und zeitlichen Untersuchungsrahmen. Die Tatsache, dass der Untersuchungszeitraum vom 9. Juli 2021 bis zum 9. September 2021 festgelegt wurde, ändere daran nichts. Denn dieser betreffe nicht die Schadensereignisse und Exekutivhandlungen, die untersucht werden sollen, sondern die Akten, Vorgänge und Dokumente, die über ebenjenes Handeln Auskunft geben sollen.

**cc)** Auch die Systematik stütze eine entsprechende Auslegung. So bezöge sich der zwar nicht abschließende, aber dennoch den Untersuchungsauftrag konkretisierende Fragenkatalog in Abschnitt V. des Einsetzungsbeschlusses durchweg auf das Handeln während der Flutkatastrophe. Es gehe zusammengefasst um den Einsatz im Katastrophenfall, die Kommunikation, die Behördenkooperation, die Erkenntnislagen während der Flut, erfolgte Warnungen, die Informationsflüsse zwischen den Behörden während des Katastropheneinsatzes usw. Fragen des bis heute nicht abgeschlossenen Wiederaufbaus und der Beseitigung der Folgeschäden würden hingegen nicht thematisiert.

Abschnitt VI. des Einsetzungsbeschlusses adressiere zwar dann die „Konsequenzen aus der Hochwasserkatastrophe“. Dabei handele es sich allerdings um Schlussfolgerungen, die ihrerseits keine Tatsachen seien, die einer Aufklärung im Wege der Beweisaufnahme zugänglich wären. Im Übrigen habe der Beweisbeschluss Nr. 13 auch nicht auf diesen Abschnitt Bezug genommen.

Darüber hinaus gebe der Einsetzungsbeschluss selbst an, nur noch (wenige) nach der Arbeit des PUA V offen gebliebene Fragen klären zu wollen. Von einer Erweiterung des Untersuchungsauftrags für die 18. Legislaturperiode könne daher nicht ausgegangen werden.

**dd)** Das Handeln der Antragsgegnerin sowie anderer Ressorts könne nicht als Interpretationsgrundlage herangezogen werden. Maßgeblich sei allein der im Beschluss zum Ausdruck kommende Wille der vier den Untersuchungsantrag tragenden Fraktionen.

Die Tatsache, dass andere Ressorts auch Akten zur Verfügung gestellt haben, die über das Handeln während der Hochwasserkatastrophe hinausgingen, lasse aufgrund der Selbstständigkeit und eigenen Verantwortlichkeit der Ministerinnen und Minister keinen Rückschluss auf die Verpflichtung der Antragsgegnerin zu.

Auch könne aus der Erteilung der Aussagegenehmigung an den Zeugen Dr. Fritz Jaeckel nichts anderes abgeleitet werden. Dessen koordinierende Funktion habe zwar erst nach dem gegenständlichen Zeitraum der Untersuchung begonnen. Die Aussagegenehmigung sei durch die Antragsgegnerin aber lediglich in ihrem Bemühen, die Aufklärungsarbeit des Untersuchungsausschusses aktiv unterstützen zu wollen, erteilt worden. Es hätte insoweit dem Zeugen bzw. dem Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses obliegen, den Umfang der Aussagepflicht selbst im Blick zu halten. Es sei nicht Aufgabe der Antragsgegnerin gewesen, einem (lediglich vorübergehend an die Landesregierung „entliehenen“) Organ einer Selbst-

verwaltungskörperschaft Weisungen zu erteilen, inwiefern dieses die Zeugenpflicht wahrzunehmen habe.

**ee)** Ferner würde bei einer sachlich und zeitlich weiten Auslegung des Einsetzungsbeschlusses die Grenzen der Bestimmtheit nicht mehr gewahrt.

**b)** Selbst wenn der Untersuchungsgegenstand weit ausgelegt werden sollte, könne eine Verpflichtung der Antragsgegnerin aus dem Beweisbeschluss Nr. 13 nicht erwachsen, da es diesem an der notwendigen Bestimmtheit mangle.

**aa)** Der Beweisbeschluss sei dahingehend auszulegen, dass nur das unmittelbare Katastrophengeschehen erfasst sei, da er selbst nur auf die Abschnitte III. und V. des Einzugsbeschlusses verweise und damit die weiteren Schlussfolgerungen in Abschnitt VI. außen vor lasse.

**bb)** Darüber hinaus sei er derart offen, dass er nicht in einer vollzugsgeeigneten Weise erkennen lasse, welche Vorgänge konkret vorgelegt werden sollen. Denn er nehme nur Bezug auf Akten, Dokumente bzw. Unterlagen, „die mit dem Untersuchungsgegenstand in Zusammenhang stehen“. Damit werde es den Adressaten überantwortet, in eigener Verantwortung und auf eigenes Risiko zu prüfen, was vom weit gefassten Untersuchungsgegenstand umfasst sei. Es sei aber Aufgabe des Untersuchungsausschusses, die Beweisaufnahme so zu strukturieren, dass im Konfliktfall der Inhalt eines Beweisbeschlusses für die Adressaten hinreichend deutlich erkennbar, zwangsweise vollziehbar und gerichtlich kontrollierbar sei. Diesen Anforderungen entspreche der Beweisbeschluss Nr. 13 nicht. Der Umfang der Vorlagepflicht bleibe vielmehr weitgehend konturenlos und erschöpfe sich letztlich in einem Auftrag an die adressierten Teile der Landesregierung eigene Nachforschungen anzustellen, was möglicherweise für den Untersuchungsausschuss von Interesse sein könnte. Dies gelte insbesondere dann, wenn man dem Einsetzungsbeschluss – wie die Antragstellerin – keine zeitliche Begrenzung des Gegen-

standes entnehmen möchte, weil dann völlig im Vagen bliebe, welche Akten ein-zubeziehen seien. Letztlich laufe das Vorgehen darauf hinaus, „ins Blaue hinein“ alles herauszuverlangen, was in irgendeinem Kontext zur Hochwasserkatastrophe stehe, wobei die Adressaten des Beschlusses aufgrund der Unbestimmtheit stets das Risiko trügen, Verantwortung dafür übernehmen zu müssen, einzelne Unterla-gen nicht vorgelegt zu haben, die bei einer vertretbaren Deutung vielleicht doch etwas mit dem Untersuchungsgegenstand zu tun gehabt haben können. Genau dem solle aber das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot entgegenwirken.

**3.** Der Landtag Nordrhein-Westfalen und die Landesregierung sind vom Verfahren in Kenntnis gesetzt worden. Der Landtag hat mit Schreiben vom 5. Mai 2023 auf einen Beitritt verzichtet.

## **B.**

Der zulässige Antrag ist begründet.

## **I.**

Nach Art. 41 Abs. 1 Satz 2 LV erhebt der Untersuchungsausschuss in öffentlicher Verhandlung die Beweise, die er oder die Antragsteller für erforderlich erachten. Gerichte und Verwaltungsbehörden sind nach Art. 41 Abs. 2 Satz 2 LV insbeson-dere verpflichtet, dem Ersuchen dieser Ausschüsse um Beweiserhebungen nach-zukommen. Die Akten der Behörden und öffentlichen Körperschaften sind ihnen nach Art. 41 Abs. 2 Satz 3 LV auf Verlangen vorzulegen.

**1.** Das Untersuchungsrecht des Parlaments gemäß Art. 41 LV ist Teil dessen Kon-trollfunktion. Diese ist Ausfluss der Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber



dem Parlament, die ihrerseits aus dem Demokratieprinzip folgt. Zugleich verwirklicht die parlamentarische Kontrolle von Regierung und Verwaltung den Grundsatz der Gewaltenteilung, der für die Verfassung ein tragendes Funktions- und Organisationsprinzip darstellt (VerfGH NRW, Urteil vom 20. April 2021 – VerfGH 177/20, NWVBl. 2021, 464 = juris, Rn. 178).

**2.** Der Anspruch auf Aktenvorlage gehört zum Kern des Untersuchungsrechts. Er ist Bestandteil des Kontrollrechts aus Art. 41 Abs. 1 Satz 1 LV und des Rechts der Beweiserhebung nach Art. 41 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 LV. Der Untersuchungsausschuss muss sich auch nicht mit Aktenauskünften zufriedengeben oder sein Verlangen auf bestimmte Aktenteile beschränken. Vielmehr soll sich der Untersuchungsausschuss selbst anhand der vollständigen Akten ein Bild vom Umfang ihrer Entscheidungserheblichkeit machen können (VerfGH NRW, Urteil vom 20. April 2021 – VerfGH 177/20, NWVBl. 2021, 464 = juris, Rn. 181; vgl. zu Art. 44 GG: BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2009 – 2 BvE 3/07, BVerfGE 124, 78 = juris, Rn. 113).

**3.** Ein Beweisbeschluss ist gegebenenfalls im Lichte des Einsetzungsbeschlusses auszulegen. Denn der Einsetzungsbeschluss bestimmt und begrenzt den Untersuchungsauftrag, innerhalb dessen Grenzen sich die Beweiserhebung halten muss (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 14. Juli 2020 – VerfGH 6/20, NWVBl. 2021, 17 = juris, Rn. 152, m. w. N., und vom 20. April 2021 – VerfGH 177/20, NWVBl. 2021, 464 = juris, Rn. 187). Dabei ist der Einsetzungsbeschluss wiederum im Lichte des Zwecks des parlamentarischen Untersuchungsrechts, der Bedeutung des Beweiserhebungsrechts und der Entstehungsgeschichte des Einstellungsbeschlusses zu verstehen (Peters, NVwZ 2021, 1574, 1576).

Im Rahmen der Auslegung eines Untersuchungsauftrags sind Wortlaut, Entstehungsgeschichte, Systematik und sein daraus zu folgender Zweck zu berücksichtigen.

Eine weite Auslegung des Untersuchungsauftrags ist dabei nicht geboten. Da es dem Plenum bzw. der qualifizierten Minderheit im Plenum freisteht, den Untersuchungsauftrag jederzeit anzupassen, insbesondere auch zu erweitern (vgl. zu Art. 44 GG: BVerfG, Beschluss vom 12. Dezember 1990 – 2 BvE 3/89, BVerfGE 83, 175 = juris, Rn. 28 f.; Wiefelspütz, DÖV 2002, 803, 807 ff.; Magiera, in: Sachs, GG, 9. Auflage 2021, Art. 44 Rn. 15), ist eine weite Auslegung zur Sicherstellung einer effektiven Ausübung des Kontrollrechts gegenüber der Regierung nicht erforderlich.

Es ist jedoch auch keine generell enge Auslegung angezeigt. Der Untersuchungsauftrag bildet zwar den Rechtsgrund für die Aktivierung erweiterter Befugnisse des Untersuchungsausschusses (vgl. zu Art. 44 GG: BVerfG, Urteil vom 17. Juli 1984 – 2 BvR 11/83, BVerfGE 67, 100 = juris, Rn. 83; Magiera, in: Sachs, GG, 9. Auflage 2021, Art. 44 Rn. 12) und damit mittelbar auch die Grundlage für Grundrechtseingriffe. Für die Beweiserhebung und damit auch für mögliche Grundrechtseingriffe bedarf es jedoch eines Beweisbeschlusses (vgl. § 13 Abs. 1 UAG NRW; vgl. zu Art. 44 GG: Morlok, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 44 Rn. 45, 47).

**4.** Der auf Grundlage des Einsetzungsbeschlusses angenommene Beweisbeschluss muss den Bestimmtheitsanforderungen genügen. Hierfür hat er die Beweismittel und das Beweisziel in einer für die Vollziehbarkeit des Beschlusses hinreichend bestimmten Weise anzugeben (VerfGH NRW, Urteil vom 14. Juli 2020 – VerfGH 6/20, NWVBl. 2021, 17 = juris, Rn. 134). Die Beweismittel müssen abgrenzbar, das Beweisziel muss erkennbar sein (VerfGH NRW, Urteil vom 14. Juli 2020 – VerfGH 6/20, NWVBl. 2021, 17 = juris, Rn. 134).

Allerdings sind die Bestimmtheitsanforderungen an den Beweisbeschluss des Untersuchungsausschusses niedriger als an einen solchen im Strafprozess. Da das parlamentarische Untersuchungsverfahren anders als das Strafverfahren nicht dazu dient, die Erfüllung eines bestimmten Tatbestands mit individueller Schuld zu

prüfen, sondern auf die Aufklärung eines Sachverhalts zur Durchsetzung politischer Verantwortung gerichtet ist, sind insofern nicht die strengen Maßstäbe des Strafprozesses maßgebend (zu Art. 44 GG: BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2009 – 2 BvE 3/07, BVerfGE 124, 78 = juris, Rn. 111; vgl. auch VerfGH MV, Urteil vom 28. Januar 2016 – LVerfG 9/15, NordÖR 2016, 449 = juris, Rn. 60).

Im Untersuchungsausschussverfahren ist eine bestimmte Beweisbehauptung im strafprozessualen Sinne daher nicht Voraussetzung einer Beweiserhebung (VerfGH NRW, Urteil vom 14. Juli 2020 – VerfGH 6/20, NWVBl. 2021, 17 = juris, Rn. 134). Sie muss sich daher nicht auf bestimmte Tatsachen beziehen, sondern kann darauf abzielen, zunächst „Licht ins Dunkel“ eines Untersuchungskomplexes zu bringen, um auf diese Weise die Aufklärung von politischen Verantwortlichkeiten zu ermöglichen (VerfGH NRW, Urteil vom 14. Juli 2020 – VerfGH 6/20, NWVBl. 2021, 17 = juris, Rn. 134, zu Art. 44 GG: BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2009 – 2 BvE 3/07, BVerfGE 124, 78 = juris, Rn. 111). Die Grenze unzulässiger Ausforschung ist indes dort erreicht, wo Beweisanträge ohne jegliche tatsächliche Grundlage „völlig ins Blaue hinein“ gestellt werden (VerfGH NRW, Urteil vom 14. Juli 2020 – VerfGH 6/20, NWVBl. 2021, 17 = juris, Rn. 134 mit Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2009 – 2 BvE 3/07, BVerfGE 124, 78 = juris, Rn. 111; VerfG BB, Beschluss vom 16. Oktober 2003 – VerfG 95/02, LVerfGE BB 14, 179 = juris, Rn. 51; Brocker, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Auflage 2024, Kapitel 16 Rn. 3; Gärditz, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, 2015, § 17 Rn. 6). Zudem können Beweisbeschlüsse, die im Wesentlichen pauschal Teile des Einsetzungsbeschlusses wiederholen, oder die den gesamten Untersuchungsauftrag aus dem Einsetzungsbeschluss zum Beweisthema erheben, ohne konkrete Beweisthemen zu nennen, nach der fachgerichtlichen Rechtsprechung gegen die Bestimmtheitsanforderungen verstoßen (BGH, Beschluss vom 7. Februar 2017 – 1 BGs 74/17, NJW 2017, 1405 = juris, insbes. Rn. 29; OLG Brandenburg, Beschluss vom 28. März 2019 – 1 Ws 31/19 = juris, Rn. 71).

5. Nimmt eine Ministerin oder ein Minister als Adressat des Aktenvorlagebegehrens das Recht für sich in Anspruch, einem Untersuchungsausschuss Beweismittel vorzuenthalten, so unterliegt sie bzw. er von Verfassungs wegen einer Begründungspflicht (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 17. Juni 2009 – 2 BvE 3/07, BVerfGE 124, 78 = juris, Rn. 138 und vom 13. Oktober 2016 – 2 BvE 2/15, BVerfGE 143, 101 = juris, Rn. 143, und vom 16. Dezember 2020 – 2 BvE 4/18, BVerfGE 156, 270 = juris, Rn. 96). Denn das Verfassungsrechtsverhältnis zwischen der Landesregierung und dem parlamentarischen Untersuchungsausschuss wird durch das Gebot der Verfassungsorgantreue geprägt. Dieser Grundsatz verpflichtet alle Verfassungsorgane zu wechselseitiger Achtung, Rücksichtnahme und Kooperation bei der Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben. Sie sind verpflichtet, bei Inanspruchnahme ihrer verfassungsmäßigen Kompetenzen auf die Interessen der anderen Verfassungsorgane Rücksicht zu nehmen (vgl. BVerfG, Urteile vom 25. Mai 1977 – 2 BvE 1/74, BVerfGE 45, 1 = juris, Rn. 118, und vom 12. Juli 1994 – 2 BvE 3/92, BVerfGE 90, 286 = juris, Rn. 203, m. w. N., Beschluss vom 1. Juli 2009 – 2 BvE 5/06, BVerfGE 124, 161 = juris, Rn. 132). Dies gilt für die Regierung nicht nur im Verhältnis zum Parlament insgesamt, sondern auch im Verhältnis zu parlamentarischen Untersuchungsausschüssen (vgl. Unger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 44 Rn. 40 f.). Diese substantiierte Begründung dient nicht nur der kritischen Selbstkontrolle, sondern soll vielmehr auch den Untersuchungsausschuss in die Lage versetzen, die Berechtigung der Vorlageverweigerung nachvollziehen und rechtliche Schritte prüfen zu können (vgl. zum Ganzen VerfGH NRW, Urteil vom 20. April 2021 – VerfGH 177/20, NWVBl. 2021, 464 = juris, Rn. 210, m. w. N.).

Die Begründung muss daher die wesentlichen Erwägungen der Entscheidung erkennen lassen und insbesondere Abwägungen betroffener Belange, die zur Ablehnung der Aktenvorlage geführt haben, nachvollziehbar aufzeigen (VerfGH NRW, Urteil vom 20. April 2021 – VerfGH 177/20, NWVBl. 2021, 464 = juris, Rn. 211). Entbehrlich ist eine substantiierte Begründung der Ablehnung nur dann, wenn der

Ablehnungsgrund evident ist (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 14. Juli 2020 – VerfGH 6/20, NWVBl. 2021, 17 = juris, Rn. 162; BVerfG, Beschlüsse vom 13. Oktober 2016 – 2 BvE 2/15, BVerfGE 143, 101 = juris, Rn. 143, und vom 16. Dezember 2020 – 2 BvE 4/18, BVerfGE 156, 270 = juris, Rn. 96).

Die Nachholung einer fehlenden oder die Ergänzung einer unzureichenden Begründung in einem anschließenden verfassungsgerichtlichen Verfahren ist ausgeschlossen (VerfGH NRW, Urteil vom 20. April 2021 – VerfGH 177/20, NWVBl. 2021, 464 = juris, Rn. 213; siehe außerdem StGH NI, Urteil vom 24. Oktober 2014 – 7/13, LVerfGE NI 25, 40 = juris, Rn. 90).

## II.

An diesen Vorgaben gemessen, hat die Antragsgegnerin das Beweiserhebungsrecht der Antragstellerin nach Art. 41 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Art. 41 Abs. 2 Satz 3 LV dadurch verletzt, dass sie die Vorlage weiterer Unterlagen aus ihrem Zuständigkeitsbereich mit einer Begründung ablehnt hat, die dem im Vergleich zum Einsetzungsbeschluss des PUA V der 17. Legislaturperiode inhaltlich erweiterten und zeitlich nicht eingeschränkten Untersuchungsauftrag des Untersuchungsausschusses II der 18. Legislaturperiode nicht entspricht, insbesondere die Aktenvorlage auf Vorgänge in der Zeit vom Einsetzen des Starkregens bis zum Abfließen der Wassermassen beschränkt. Die Rüge der Antragsgegnerin, der Beweisbeschluss Nr. 13 sei nicht hinreichend bestimmt, ist dabei im vorliegenden Verfahren nicht Gegenstand der gerichtlichen Entscheidung (1.). Die Auslegung ergibt, dass der Beweisbeschluss Nr. 13 zeitlich nicht auf den Zeitpunkt bis zum Abfließen des Wassers beschränkt ist (2.).

1. Die Antragsgegnerin hat in ihrer vorprozessualen Begründung, weitere Akten nicht vorzulegen, gerade keine Unbestimmtheit geltend gemacht, sondern im Ge-

genteil dem Beweisbeschluss einen bestimmten Inhalt entnommen, sich also gerade nicht auf dessen Unbestimmtheit infolge fehlender Auslegungsfähigkeit berufen. Die Rüge einer angeblichen Unbestimmtheit ist damit auch keine argumentative Vertiefung ihrer Ablehnungsentscheidung, sondern ein davon zu unterscheidender Begründungsansatz.

Dennoch wäre es der Antragsgegnerin – entgegen ihren Ausführungen im Rahmen der mündlichen Verhandlung – durchaus möglich gewesen, bereits vorprozessual die fehlende Bestimmtheit zu rügen. Sie sah sich zwar erstmals in der gerichtlichen Auseinandersetzung mit den Details der antragstellerischen Auslegung konfrontiert. Die objektiven Umstände, die eine Unbestimmtheit möglicherweise begründen könnten, liegen jedoch im Beweisbeschluss selbst. Es obliegt insofern der Antragsgegnerin zu begründen, weshalb sie einem solchen Beschluss nicht nachkommt, nicht jedoch der Antragstellerin darzulegen, warum entsprechende Akten vom Beschluss erfasst seien.

Hieran ändert auch die Tatsache nichts, dass der Beweisbeschluss gegenüber anderen Adressaten wirkt, die ihrerseits noch die fehlende Bestimmtheit des Beweisbeschlusses rügen könnten. Denn es ist dem Organstreit als kontradiktorischem Verfahren zwischen den jeweils konkret Beteiligten immanent, dass für unterschiedliche Betroffene unterschiedliche gerichtliche Kontrollmaßstäbe gelten und ggf. auch Entscheidungen ergehen können.

**2.** Bei der Auslegung des Beweisbeschlusses ergibt sich, dass entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin der Untersuchungsauftrag zeitlich nicht auf den Zeitraum bis zum Abfließen der Wassermassen beschränkt ist, sondern die Zeit vom 9. Juli bis zum 9. September 2021 erfasst.

**a)** Weder der explizite Hinweis im Beweisbeschluss, wonach im Einsetzungsbeschluss die Beschränkung „zur Gefahrenabwehr“ entfallen sei, noch die Tatsache, dass dort explizit der Wiederaufbau genannt wird, beeinflussen die Auslegung des Einsetzungsbeschlusses. Da der Beweisbeschluss durch den Untersuchungsausschuss angenommen wird, gibt hierdurch nur der Ausschuss seine Auslegung des Einsetzungsbeschlusses zu erkennen. Dasselbe gilt für einzelne Redebeiträge der Ausschussmitglieder sowie des Vorsitzenden. Das vorprozessuale Verhalten der Antragsgegnerin in Gestalt der Aussagegenehmigung für Herrn Dr. Fritz Jaeckel lässt allenfalls einen Rückschluss auf die Interpretation der Antragsgegnerin zu. Diese ist aber ebenso wenig maßgeblich wie eine Interpretation seitens des Untersuchungsausschusses.

**b)** Die Untersuchung ist durch den Wortlaut des Einsetzungsbeschlusses ausdrücklich zeitlich begrenzt. Konkret legt Abschnitt IV. den Untersuchungszeitraum vom 9. Juli bis zum 9. September 2021 fest.

**c)** Auch die übrigen Ausführungen des Einsetzungsbeschlusses führen zu keiner anderen zeitlichen Eingrenzung. Zwar spricht der Untersuchungsauftrag von Fehlverhalten und -einschätzungen „während der Hochwasserkatastrophe“, was bei Betrachtung des Wortsinns für eine zeitliche Verengung sprechen könnte (aa)). Bei Berücksichtigung von Systematik (bb)) sowie Historie (cc)) zeigt sich jedoch, dass eine solche Auslegung nicht überzeugt.

**aa)** Der juristische Wortsinn nach dem nordrhein-westfälischen Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (BHKG) kann insofern nicht zugrunde gelegt werden ((1)). Der allgemeine ((2)) Wortsinn deutet vorliegend jedoch eine eingeschränkte Handhabung des Begriffs der Hochwasserkatastrophe an.

**(1)** Die Legaldefinition der Katastrophe in § 1 Abs. 2 Nr. 2 BHKG kann nicht als Anhaltspunkt für das Katastrophenverständnis des Landtags dienen. Denn das Katastrophenschutzrecht ist als Gefahrenabwehrrecht konzipiert. Dass der Landtag dieses Verständnis bei der ex-post Aufarbeitung der politischen Verantwortlichkeit u.a. der Antragsgegnerin unmittelbar zugrunde legen wollte, ist nicht überzeugend.

**(2)** Es verbleibt folglich Raum für eine Auslegung nach dem allgemeinen Wortverständnis. Eine Katastrophe ist laut Duden ein „schweres Unglück, Naturereignis mit verheerenden Folgen“. Der aus dem Altgriechischen stammende Begriff bedeutet dort „Umkehr/Wendung“. Dies indiziert, dass mit „Katastrophe“ grundsätzlich nur das unmittelbare Schadensereignis bezeichnet wird, welches sodann weitere – auch verheerende Folgen – nach sich zieht. Darüber hinaus ist zu konstatieren, dass der Begriff der „Katastrophe“ als solcher nicht eigenständig im Einsetzungsbeschluss verwandt wird. Es findet sich lediglich derjenige der „Hochwasserkatastrophe“. Damit könnte möglicherweise eine Verengung dergestalt einhergehen, dass der Ausdruck „während der Hochwasserkatastrohe“ eine zeitliche Beschränkung auf die Phase der hohen Pegelstände beinhalten würde, sodass etwa eine sich anschließende wirtschaftliche (Folge-)Katastrophe nicht mehr umfasst wäre.

**bb)** Diese Lesart kann jedoch zunächst aus systematischen Gründen nicht überzeugen.

**(1)** Für die Definition des Untersuchungszeitraums wählte das Plenum des Landtags explizit zwei Daten, die gerade nicht an das Vorliegen eines hohen Niederschlags oder hoher Pegelstände anknüpfen: Am 9. Juli 2021 soll eine erste Warnmeldung zu einem nahenden Unwetter und damit verbundenen möglichen Gefahren durch das European Flood Awareness System (EFAS) vorgelegen haben. Am 9. September 2021 wurde der PUA V der 17. Legislaturperiode eingesetzt. Erst im Zeitraum vom 12. bis 15. Juli 2021 kam es zu den hohen Niederschlägen und im



Resultat zu den hohen Pegelständen. Sollte die Katastrophe nach dem Verständnis des Plenums nur in den hohen Niederschlägen oder gar in den darauffolgenden hohen Pegelständen liegen, dann hätte es sowohl einen späteren Start- als auch einen früheren Endzeitpunkt gewählt. Es deutet sich daher ein zeitlich nicht weiter eingegrenztes Katastrophenverständnis an.

**(2)** Auch die weiteren Passagen des Einsetzungsbeschlusses vermögen den Untersuchungsauftrag nicht im Sinne des Vortrags der Antragsgegnerin einzugrenzen.

Zwar soll nach Satz 2 des Untersuchungsauftrags „insbesondere die gesetzlich übertragene Verantwortung und ihre tatsächliche Erfüllung durch die Beteiligten zur Vermeidung, Vorbereitung und Bewältigung der Hochwasserkatastrophe sowie ihre zur Erledigung ihrer diesbezüglichen Aufgaben erfolgte Kommunikation und die diesbezüglich verwendete technische und materielle Ausstattung untersucht werden.“ Durch die Einleitung mit der Wendung „dabei soll insbesondere“ wird aber deutlich, dass es sich um eine nicht abschließende Konkretisierung des ersten Satzes handelt. Ähnliches trifft auch auf die Begriffe der „Vermeidung, Vorbereitung und Bewältigung“ zu, die keine engere zeitliche Eingrenzung bewirken, sondern in ihrer aufzählenden Gesamtnennung auch einen weiteren Zusammenhang genügen lassen.

Vergleichbares ergibt sich bei Betrachtung der Fragen des Abschnitts V. des Einsetzungsbeschlusses. Die Aufzählung dieser Fragen wird gleichfalls mit „insbesondere“ eingeleitet, was deutlich macht, dass die dort aufgeführten Fragen grundsätzlich keinen abschließenden Charakter haben.

Der Abschnitt VI. mit dem Titel „Konsequenzen aus der Hochwasserkatastrophe“ schließlich adressiert den Untersuchungsausschuss selbst und soll lediglich den Inhalt des Abschlussberichts umreißen. Für die Auslegung des Untersuchungsauf-

trags können diese Fragen zwar zumindest insofern einen relevanten Bezugspunkt bilden, als der Untersuchungsauftrag jedenfalls jene Aspekte umfassen muss, die zur Beantwortung dieser Fragen erforderlich sind. Anhaltspunkte für eine zeitliche Begrenzung ergeben sich aus diesen indes nicht.

**cc)** Das vorliegend dargestellte Verständnis des Einsetzungsbeschlusses wird durch dessen Historie auch in seiner Zwecksetzung bestätigt.

**(1)** So wurde der Untersuchungsauftrag im Vergleich zum PUA V der 17. Legislaturperiode durch die Streichung des Zusatzes „zur Gefahrenabwehr“ inhaltlich erweitert. Dieser Änderung war eine Auseinandersetzung in der 17. Legislaturperiode vorausgegangen, ob die Antragsgegnerin auch verpflichtet sei, Unterlagen für den Bereich der Abfallentsorgung herauszugeben. Die Antragsgegnerin hatte dies unter Hinweis auf die Beschränkung des Untersuchungsauftrags auf Fehlverhalten im Bereich der Gefahrenabwehr abgelehnt. Für den PUA II wurde die Beschränkung des Untersuchungsgegenstandes auf Maßnahmen „zur Gefahrenabwehr“ aufgehoben. Da die Abfallentsorgung dem Abfließen des Wassers nachgelagert ist, würde diese bei einem engeren Katastrophenverständnis auch nach der Änderung des Einsetzungsbeschlusses nicht erfasst. Die Anpassung würde demnach in diesem zentralen Aspekt bei einer zeitlich restriktiveren Auslegung des Untersuchungsauftrags leerlaufen.

**(2)** Im unmittelbaren Vergleich beider Einsetzungsbeschlüsse wurde zwar darüber hinaus die Phrase „im Vorfeld, während und nach dem hohen Niederschlag“ (PUA V der 17. Legislaturperiode) durch „während der Hochwasserkatastrophe“ (PUA II der 18. Legislaturperiode) ersetzt, sodass eine temporale Verengung möglich sein könnte. Insoweit ist jedoch bereits zu beachten, dass nicht nur die Temporalpräpositionen „im Vorfeld“ und „nach“ entfallen sind, sondern sich auch das Bezugssubstantiv geändert hat. Bereits die Wortlautänderung selbst lässt einen solchen Schluss daher nicht zu. Vielmehr erschließt sich aus dem historischen Kontext,

namentlich der Auseinandersetzung im PUA V der 17. Legislaturperiode, dass insofern ein synonymes Verständnis zugrunde zu legen ist.

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Prof. Dr. Heusch

Dr. Gilberg

Prof. Dr. Grzeszick

Dr. Nedden-Boeger

Dr. Röhl

Prof. Dr. Wieland