

Gutachten
zu einer Reihe von Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem Änderungsantrag
der Koalitionsfraktionen vom 29. Januar 2020 zum Antrag der Fraktionen von CDU
und FDP auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses
„Gedenkstätte Berlin-Hohenschönhausen“

I. Auftrag

Der Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin hat aufgrund einer entsprechenden Bitte des Rechtsausschusses den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst mit der Erstellung eines Gutachtens zu einigen Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen vom 29. Januar 2020 zum Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP auf „*Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zur Aufklärung der Ursachen, Konsequenzen und der Verantwortung für Fehlentwicklungen an der „Gedenkstätte Berlin-Hohenschönhausen“ in der 17. und 18. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses von Berlin*“ – Drs 18/2329 – beauftragt.

Im Einzelnen wird um die Beantwortung der folgenden Fragen gebeten:

1. Inwieweit ist der vorgelegte Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen zum Einsetzungsantrag von CDU und FDP insbesondere im Hinblick auf bundesstaatliche Kompetenzgrenzen sowie die besondere Rolle der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien als Behörde des Bundes mit den einschlägigen Gesetzen, ständiger Rechtsprechung zum Recht der Untersuchungsausschüsse sowie der Verfassung von Berlin vereinbar (bitte jede einzelne beantragte Änderung prüfen)?

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Abgeordnetenhauses, eines seiner Organe oder der Abgeordnetenhausverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Leitung der Abteilung Wissenschaftlicher Dienst.

2. Wie ist das Anliegen der Koalitionsfraktionen, die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien zum Gegenstand des Untersuchungsauftrages zu machen, rechtlich zu bewerten im Hinblick auf § 2 Abs. 2 S. 1 des Untersuchungsausschussgesetzes des Landes Berlin und den Umstand, dass Kern und Fokus des Untersuchungsauftrags unverändert bleiben müssen? Ist im Sinne der o. g. Vorschrift die durch den Änderungsantrag bewirkte Einbeziehung von ihr notwendig, um ein umfassenderes und wirklichkeitstreueres Bild des Missstands zu vermitteln?
3. Wie wirkt sich auf die rechtliche Bewertung der gestellten Fragen der Umstand aus, dass die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien nach dem Gesetz über die Errichtung der Stiftung Berlin-Hohenschönhausen weder für die Kontrolle der Stiftung noch für deren (Personal-)Angelegenheiten zuständig ist?
4. Kann aus dem Benennungsrecht der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien für den Stellvertretenden Vorsitz des Stiftungsrats abgeleitet werden, dass die Angelegenheiten bzw. die Arbeitsweise der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien Gegenstand eines Untersuchungsausschusses des Abgeordnetenhauses von Berlin sein dürfen?
5. Sind die von der Koalition beantragten Ergänzungen der Untersuchungsfrage B.6 um „sexuelle Belästigungen“ oder „übergreifiges Verhalten“ für einen Untersuchungsauftrag hinreichend bestimmt?

II. Gutachten

Zu Frage 1

Inwieweit ist der vorgelegte Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen zum Einsetzungsantrag von CDU und FDP insbesondere im Hinblick auf bundesstaatliche Kompetenzgrenzen sowie die besondere Rolle der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien als Behörde des Bundes mit den einschlägigen Gesetzen, ständiger Rechtsprechung zum Recht der Untersuchungsausschüsse sowie der Verfassung von Berlin vereinbar (bitte jede einzelne beantragte Änderung prüfen)?

Zu prüfen ist, ob es zulässig ist – wie im Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen vom 29. Januar 2020 an verschiedenen Stellen vorgesehen –, die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (im Folgenden: Bundesbeauftragte) durch einfache Einfügung

der entsprechenden Bezeichnung in die von der Einsetzungsminderheit formulierten Fragen in den Untersuchungsauftrag einzubeziehen und diesen auf diese Weise zu erweitern.

Die pauschale und uneingeschränkte Hinzufügung der Bundesbeauftragten als Untersuchungsgegenstand könnte gegen die sich aus dem Bundesstaatsprinzip ergebenden Kompetenzgrenzen (Art. 30 GG) verstoßen. Diese Grenzen bestehen u. a. darin, dass sich nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der herrschenden Meinung in der Literatur der Untersuchungsauftrag eines Landesuntersuchungsausschusses nicht auf bundesrechtliche oder bundespolitische Themen erstrecken darf.¹ Zur Wahrung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung kann im Kern nur das Verhalten von Landesbehörden Gegenstand eines Landesuntersuchungsausschusses sein.² Dies ergibt sich daraus, dass nur die (eigenen) Landesbehörden der jeweiligen parlamentarischen Kontrolle unterworfen sind, nicht aber Behörden anderer Gebietskörperschaften.

In diesem Zusammenhang unterscheidet das Bundesverwaltungsgericht zwischen dem *Untersuchungsgegenstand* und den der Erfüllung des Untersuchungsauftrags dienenden *Beweismitteln*.³

Während sich der Untersuchungsgegenstand (in der Gestalt, die er im Text des Untersuchungsauftrags gewonnen hat) auf eine Landesmaterie beschränken muss, kann es zur Aufklärung von Missständen, Versäumnissen oder Rechtsverstößen im Bereich der Landesverwaltung bei der Beweisaufnahme ausnahmsweise auch sachdienlich sein, auf schriftliche Unterlagen von Bundesbehörden als Beweismittel zurückzugreifen⁴ oder auch Mitglieder der Bundesregierung und Bedienstete des Bundes als Zeugen zu vernehmen.⁵

¹ BVerwG 6 VR 2.19 – Beschluss vom 2. September 2019 – (UntA „Terroranschlag Breitscheidplatz“) = NVwZ 2020, 151 (154) Rn. 37 – beck online –; BVerwG 2 VR 1/99 – Beschluss vom 13. August 1999 – (UntA „Abdullah Öcalan“) = NJW 2000, 160 (163) – beck online –; *Glauben*, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl. 2016, S. 81 f. Rn. 60 bis 62 m. w. Nachw.

² BVerwG 6 VR 2.19 – Beschluss vom 2. September 2019 – (UntA „Terroranschlag Breitscheidplatz“) = NVwZ 2020, 151 (154/155) Rn. 38 – beck online –.

³ BVerwG 6 VR 2.19 – Beschluss vom 2. September 2019 – (UntA „Terroranschlag Breitscheidplatz“) = NVwZ 2020, 151 (155) Rn. 40 – beck online –; BVerwG 2 VR 1/99 – Beschluss vom 13. August 1999 – (UntA „Abdullah Öcalan“) = NJW 2000, 160 (163) – beck online –.

⁴ BVerwG 6 VR 2.19 – Beschluss vom 2. September 2019 – (UntA „Terroranschlag Breitscheidplatz“) = NVwZ 2020, 151 (155) Rn. 40 m. w. Nachw. – beck online –.

⁵ BVerwG 2 VR 1/99 – Beschluss vom 13. August 1999 – (UntA „Abdullah Öcalan“) = NJW 2000, 160 (163) – beck online –.

Bei dem hier in Rede stehenden Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen vom 29. Januar 2020 geht es um eine Veränderung des von der Einsetzungsminderheit im Antrag – Drs 18/2329 – formulierten Untersuchungsauftrags, genauer: um eine Erweiterung des Untersuchungsgegenstandes. Ob sich diese Veränderungen im Rahmen der oben aufgezeigten verfassungsrechtlichen Kompetenzgrenzen halten, erfordert zunächst einen – kurzen – Blick auf die rechtlichen Grundlagen der Stiftung und ihr Verhältnis zur Bundesbeauftragten und zu ihrer Behörde und den dort tätigen Bediensteten.

Die Stiftung „Gedenkstätte Berlin-Hohenschönhausen“ wurde als „landesunmittelbare, selbständige Stiftung des öffentlichen Rechts“⁶ vom Land Berlin durch Landesgesetz⁷ mit Wirkung zum 1. Juli 2000 errichtet (§§ 1, 13 des Stiftungsgesetzes). Die Stiftung erhält zur Erfüllung des Stiftungszwecks einen jährlichen Zuschuss des Bundes und des Landes Berlin (§ 3 Abs. 3 des Stiftungsgesetzes). Die Rechtsaufsicht über die Stiftung führt die für kulturelle Angelegenheiten zuständige Senatsverwaltung (§ 11 Abs. 1 des Stiftungsgesetzes).

Seit Bestehen der Stiftung gehört dem Stiftungsrat (§ 5 des Stiftungsgesetzes) u. a. „eine Vertreterin oder ein Vertreter des für Angelegenheiten der Kultur zuständigen Mitglieds der Bundesregierung“ an (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 des Stiftungsgesetzes). Durch Änderungsgesetz vom 21. Juni 2018⁸ wurde diese Formulierung durch die Wörter „der für Kultur zuständigen obersten Bundesbehörde“ ersetzt, was jedoch in der Sache nichts ändert, sondern lediglich eine sprachliche Anpassung bedeutet. Die Bundesbeauftragte ist demnach seit Bestehen der Stiftung nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 in Verbindung mit Abs. 3 des Stiftungsgesetzes entsendungsberechtigte Stelle und nimmt ihr Entsendungsrecht auch wahr, derzeit durch die Leiterin der Gruppe K4 „Geschichte und Erinnerung“ bei der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien.⁹

Der Stiftungsrat beschließt alle „Angelegenheiten von grundsätzlicher oder besonderer Bedeutung“ sowie den Haushaltsplan (§ 5 Abs. 7 des Stiftungsgesetzes). Er bestellt auch den Direktor der Gedenkstätte (§ 6 Abs. 3 des Stiftungsgesetzes). Laut Satzung der Stif-

⁶ Abghs Drs. 14/105, S. 4.

⁷ Gesetz über die Errichtung der Stiftung „Gedenkstätte Berlin-Hohenschönhausen“ vom 21. Juni 2000 (GVBl. S. 360), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 21. Juni 2018 (GVBl. S. 448) – im Folgenden: Stiftungsgesetz.

⁸ Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung der Stiftung „Gedenkstätte Berlin-Hohenschönhausen“ vom 21. Juni 2018 (GVBl. S. 448).

⁹ Vgl. dazu die Homepage der Stiftung „Gedenkstätte Berlin-Hohenschönhausen“ unter <https://www.stiftung-hsh.de/ueber-uns/stiftung/stiftungsrat-und-vorstand/>, aufgerufen am 06.02.2020.

tung „Gedenkstätte Berlin-Hohenschönhausen“¹⁰ sind Aufgaben des Stiftungsrats u. a. die Entscheidungen über „die Nutzungs- und Gestaltungskonzeption“ (§ 2 Nr. 1 der Satzung), „die Grundzüge der jährlichen und mehrjährigen Arbeits- und Veranstaltungsprogramme“ (§ 2 Nr. 2 der Satzung), „den Abschluss und die Beendigung des Arbeitsvertrages mit der Direktorin oder dem Direktor“ (§ 2 Nr. 10 der Satzung) und „die Bestellung des Vorstands und dessen Vertretung“ (§ 2 Nr. 16 der Satzung).

Der Abschluss und die Beendigung des Arbeitsvertrages mit dem Direktor oder der Direktorin kann nicht gegen die Stimmen der Vertreter der Bundesregierung oder des Senats von Berlin getroffen werden (§ 3 Abs. 2 Satz 2 der Satzung). Jeder von beiden Behördenvertretern hat damit ein Vetorecht in dieser Frage und spielt damit eine Schlüsselrolle bei der hier u. a. zu untersuchenden Entlassung des Gedenkstättendirektors Knabe.

Die „Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien“ ist eine oberste Bundesbehörde mit rund 360 Bediensteten, die derzeit von einer parlamentarischen Staatssekretärin mit dem Titel „Staatsministerin“ geleitet wird.¹¹ Die Behörde gliedert sich in 5 Gruppen (K1 bis K 5). Die Gruppe K 4 (Geschichte, Erinnerung) untersteht der Beamtin, die auch Vertreterin der Bundesbeauftragten im Stiftungsrat der Stiftung „Gedenkstätte Berlin-Hohenschönhausen“ ist.¹²

Den oben dargestellten Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts folgend, muss sich die Untersuchung des Verhaltens der Bundesbeauftragten durch das Landesparlament auf ihre Einflussnahme und Mitwirkung im Stiftungsrat beschränken, weil dieser als Organ einer Landesstiftung der Landesverwaltung zuzuordnen ist. Nur insoweit wirkt sich das Handeln der Bundesbeauftragten auf die Stiftung aus, die als Landeseinrichtung in vollem Umfang der Kontrollkompetenz des Abgeordnetenhauses unterliegt, und nur insoweit kann die Bundesbeauftragte zulässiger Gegenstand eines auf Landesmaterien beschränkten Untersuchungsausschusses sein.

Dies muss auch im Text des Untersuchungsauftrages zum Ausdruck kommen.

¹⁰ <https://www.stiftung-hsh.de/assets/Dokumente-pdf-Dateien/Satzung-Stiftung-Gedenkstaette.pdf>, aufgerufen am 06.02.2020.

¹¹ Vgl. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/staatsministerin-fuer-kultur-und-medien/staatsministerin-und-ihr-amt>, aufgerufen am 06.02.2020.

¹² <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/973862/1568296/7e3e14a6a9f0113909c88393679178ba/2019-10-01-organigramm-data.pdf?download=1>, aufgerufen am 09.02.2020.

Die Information und Mitwirkung der Bundesbeauftragten erfolgte, soweit hier bekannt ist, über ihre o. g. Vertreterin im Stiftungsrat. Soweit die Bundesbeauftragte daneben auch in originärer Kompetenz als (Bundes-)Behörde für die Stiftung „Gedenkstätte Berlin-Hohenschönhausen“ tätig war, kann das darauf bezogene Verwaltungshandeln nicht Gegenstand eines Landesuntersuchungsausschusses sein. Daher können etwaige grundlegende oder sonstige Überlegungen oder Einschätzungen der Bundesbeauftragten, die sie in Bezug auf die Stiftung, aber außerhalb des Stiftungsrats entwickelt hat, nicht zum Gegenstand eines Untersuchungsausschusses des Abgeordnetenhauses gemacht werden.

Dies ist nur insoweit möglich, als untersucht werden soll, inwieweit sich das Verhalten der Bundesbeauftragten, z. B. in Form von Informationen und Anweisungen an ihre Vertreterin im Stiftungsrat, auf das Handeln der Stiftung selbst ausgewirkt hat.

Bei den von den Koalitionsfraktionen beantragten Änderungen zum Einsetzungsantrag, die darin bestehen, dass an den o. g. Stellen pauschal und ohne weitere Einschränkungen die Bezeichnung „die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien“ eingefügt wird, bestehen erhebliche Zweifel, ob die vom Bundesverwaltungsgericht aufgezeigten Kompetenzgrenzen eingehalten sind.

So sollen laut Teil A des Änderungsantrags nunmehr beispielsweise auch die Überlegungen der Bundesbeauftragten zur Weiterentwicklung der Gedenkstätte (Nr. 2) zum Untersuchungsgegenstand gemacht werden. Dies würde nach den geschilderten Grundsätzen eine unzulässige Ausforschung der Tätigkeit einer Bundesbehörde auf dem Gebiet ihrer originären Zuständigkeit bedeuten.

Im Teil B wird nach den dortigen Einfügungen in den Untersuchungsauftrag nunmehr pauschal nach Kenntnis bzw. Verhalten der Bundesbeauftragten in Bezug auf Beschwerden über den Umgang von Vorgesetzten mit Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern der Gedenkstätte gefragt. Dies zielt ebenfalls auf eine unzulässige Ausforschung einer Bundesbehörde ab, zumal die Bundesbeauftragte (anders als die Senatsverwaltung, § 11 Abs. 1 des Stiftungsgesetzes) keine Aufsichtsbefugnis über die Stiftung hat.

Im Teil C wird laut der dortigen Ergänzung nunmehr auch nach der eventuellen Einwirkung der Bundesbeauftragten auf Mitglieder des *Stiftungsbeirates* gefragt. Die Ergänzung legt nahe, dass die Bundesbeauftragte als Behörde hier nicht über das Verhalten ihrer Vertreterin im Stiftungsrat, sondern zu sonstigem Verhalten befragt werden soll. Dies fällt nicht in die Kompetenz eines Landesuntersuchungsausschusses.

Nach den Einfügungen im Teil D soll es dort auch um eigene Kenntnisse, Bewertungen und Einschätzungen der Bundesbeauftragten in Bezug auf die eingesetzte Vertrauensperson gehen. Solche Vorgänge im Zuständigkeitsbereich der Bundesbeauftragten fallen nicht in die Kompetenz eines Landesuntersuchungsausschusses, solange sie sich nicht als Information oder Weisung an ihre Vertreterin im Stiftungsrat ausgewirkt hat.

Um daher den Einsetzungsbeschluss des Abgeordnetenhauses möglichst rechtssicher zu gestalten und um die Ausübung des verfassungsrechtlichen Minderheitenrechts der Antragsteller des Einsetzungsantrags Drs 18/2329 nicht weiter zu verzögern, regt der WPD an, den Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen entsprechend den beigefügten Formulierungsvorschlägen (siehe Anlage zu diesem Gutachten) abzuändern.

Im Rahmen der Beweisaufnahme zu dem in diesem Sinne geänderten Einsetzungsantrag können dann nach den oben erwähnten Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zur Aufklärung von Verantwortlichkeiten der zuständigen Senatsverwaltung sowie der Organe der Stiftung „Gedenkstätte Berlin-Hohenschönhausen“ im Wege der Beweisaufnahme auch Unterlagen und Zeugenaussagen von Bediensteten der Bundesbeauftragten als Beweismittel herangezogen werden. Auch die Zeugenvernehmung der Bundesbeauftragten selbst ist aufgrund des zwischen ihr als Behördenleiterin und der Vertreterin der Bundesbehörde im Stiftungsrat bestehenden Informations- und Weisungsverhältnisses möglich.

Sollten dabei überschießende Erkenntnisse gewonnen werden, die über das Verhalten der Bundesbeauftragten in Bezug auf den Stiftungsrat hinausgehen, so wäre dies mit Blick auf die gebotene Effizienz parlamentarischer Kontrolle hinzunehmen. Eine spätere Bewertung dieser Erkenntnisse (etwa in seinem Abschlussbericht) wäre dem Untersuchungsausschuss aus Kompetenzgründen aber versagt.¹³

Zu Frage 2

Wie ist das Anliegen der Koalitionsfraktionen, die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien zum Gegenstand des Untersuchungsauftrages zu machen, rechtlich zu bewerten im Hinblick auf § 2 Abs. 2 S. 1 des Untersuchungsausschussgesetzes des Landes Berlin und den Umstand, dass Kern und Fokus des Untersuchungsauftrags unverändert bleiben müssen? Ist im Sinne der o. g. Vorschrift die durch den Änderungsantrag bewirkte

¹³ Vgl. dazu BVerwG 6 VR 2.19 – Beschluss vom 2. September 2019 – (UntA „Terroranschlag Breitscheidplatz“) = NVwZ 2020, 151 (155) Rn. 40 – beck online –.

Einbeziehung von ihr notwendig, um ein umfassenderes und wirklichkeitstreueres Bild des Missstands zu vermitteln?

Die Formulierung des § 2 Abs. 2 Satz 1 des Untersuchungsausschussgesetzes (UntAG)¹⁴ basiert auf einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1978.¹⁵ Die Vorschrift lautet:

§ 2
Untersuchungsgegenstand

(1) (...)

(2) Der in dem Einsetzungsantrag benannte Untersuchungsgegenstand darf gegen den Willen der Antragsteller nur geändert werden, sofern dies notwendig ist, um ein umfassenderes und wirklichkeitstreueres Bild des angeblichen Missstands zu vermitteln und sofern dies denselben Untersuchungsgegenstand betrifft und diesen im Kern unverändert lässt. (...)

(3) und (4) (...)

Das Bundesverfassungsgericht hat in der o. g. Entscheidung verdeutlicht, dass Ergänzungen und Erweiterungen des Untersuchungsgegenstandes gegen den Willen der Antragsteller nur in sehr engen Grenzen möglich sind. Aus den Gründen des verfassungsrechtlich gewährleisteten Minderheitenrechts ist bei jeder Ergänzung Zurückhaltung geboten. Es muss „offen zu Tage liegen“, dass Zusatzfragen nötig sind, um ein umfassenderes und wirklichkeitsgetreueres Bild des angeblichen Missstands zu vermitteln. Ist dies nicht der Fall, so geht dies zu Lasten der Mehrheit mit der Folge, dass die Ergänzungen unzulässig sind.¹⁶

Durch die von den Koalitionsfraktionen beantragten veränderten Fragestellungen wird der Untersuchungsgegenstand pauschal auf die Bundesbeauftragte bzw. ihre Behörde erweitert. Wie bereits zu Frage 1 ausgeführt, kommt die Bundesbeauftragte jedoch nur in Bezug auf ihr Verhalten im Stiftungsrat als Untersuchungsgegenstand in Betracht. Dies bedeutet nicht etwa, dass zur Wahrheitsfindung sinnvolle Erweiterungen hinsichtlich des Handelns der Bundesbeauftragten generell unzulässig sind; sie müssen sich aber im Rahmen der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern halten.

¹⁴ Untersuchungsausschussgesetz (UntAG) vom 13. Juli 2011 (GVBl. S. 330), geändert durch Art. 2 Nr. 2 des Gesetzes vom 4. April 2016 (GVBl. S. 150).

¹⁵ BVerfG, Beschluss vom 2. August 1978 – 2 BvK 1/77 = NJW 1979, 261 – beck online –

¹⁶ BVerfG, Beschluss vom 2. August 1978 – 2 BvK 1/77 = NJW 1979, 261 (263) – beck online –.

Um dies sicherzustellen, sind diesem Gutachten Formulierungsvorschläge des WPD beigefügt, die es dem einzusetzenden Ausschuss ermöglichen, ein umfassenderes und wirklichkeitstreueres Bild des aufzuklärenden Sachverhalts im Sinne von § 2 Abs. 2 Satz 1 UntAG zu gewinnen (vgl. Anlage). Dadurch wird dem Erweiterungsinteresse der Koalitionsfraktionen Rechnung getragen, ohne die bundesstaatliche Kompetenzordnung zu verletzen.

Zu Frage 3

Wie wirkt sich auf die rechtliche Bewertung der gestellten Fragen der Umstand aus, dass die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien nach dem Gesetz über die Errichtung der Stiftung Berlin-Hohenschönhausen weder für die Kontrolle der Stiftung noch für deren (Personal-)Angelegenheiten zuständig ist?

Es wurde bereits zu Frage 1 ausgeführt, dass die Bundesbeauftragte nur in Bezug auf ihr Verhalten (bzw. das ihrer Vertreterin) im Stiftungsrat Untersuchungsgegenstand eines Untersuchungsausschusses des Abgeordnetenhauses sein kann.

Der Stiftungsrat beschließt alle Angelegenheiten von grundsätzlicher oder besonderer Bedeutung (§ 5 Abs. 7 des Stiftungsgesetzes). Laut Satzung der Stiftung sind Aufgaben des Stiftungsrats u. a. der Abschluss und die Beendigung von Arbeitsverträgen mit wissenschaftlichen Angestellten ab 50 000 Euro jährlich (§ 2 Nr. 11 der Satzung), der Abschluss und die Beendigung des Arbeitsvertrages mit der Direktorin oder dem Direktor (§ 2 Nr. 10 der Satzung) und die Bestellung des Vorstands und dessen Vertretung (§ 2 Nr. 16 der Satzung). Der Abschluss und die Beendigung des Arbeitsvertrages mit dem Direktor oder der Direktorin kann nicht gegen die Stimmen der Vertreter der Bundesregierung oder des Senats von Berlin getroffen werden (§ 3 Abs. 2 Satz 2 der Satzung). Beide Behördenvertreter haben damit in dieser Frage ein Vetorecht, das ihnen einen maßgeblichen Einfluss auf diese Entscheidungen sichert.

Soweit die Vertreterin der Bundesbeauftragten die im Stiftungsgesetz und in der Satzung geregelten Aufgaben wahrgenommen hat, kann deren Verhalten und – wegen ihrer Weisungsbefugnis – auch das der Bundesbeauftragten selbst vom Abgeordnetenhaus untersucht werden, weil so wesentliche Erkenntnisse über tatsächliche oder angebliche Missstände in einer Einrichtung des Landes Berlin gewonnen werden können.

Zu Frage 4

Kann aus dem Benennungsrecht der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien für den Stellvertretenden Vorsitz des Stiftungsrats abgeleitet werden, dass die Angelegenheiten bzw. die Arbeitsweise der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien Gegenstand eines Untersuchungsausschusses des Abgeordnetenhauses von Berlin sein dürfen?

Zu den Fragen 1 und 3 wurde bereits ausgeführt, dass die Bundesbeauftragte (nur) in Bezug auf ihr Agieren im Stiftungsrat Gegenstand eines Untersuchungsausschusses des Abgeordnetenhauses sein kann. Wenn und soweit sie – bzw. ihre Vertreterin – die Aufgaben dort wahrgenommen hat, kann sie auch Gegenstand der Untersuchung sein.

Zu Frage 5

Sind die von der Koalition beantragten Ergänzungen der Untersuchungsfrage B.6 um „sexuelle Belästigungen“ oder „übergriffiges Verhalten“ für einen Untersuchungsauftrag hinreichend bestimmt?

Nach § 2 Abs. 1 Satz 3 UntAG müssen der Antrag und der Beschluss über die Einsetzung den Untersuchungsgegenstand genau umschreiben. Fraglich ist, ob die im Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen vorgeschlagenen Formulierungen diesen Anforderungen entsprechen.

Das sog. Bestimmtheitsgebot folgt u. a. aus dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit. Weil der Einsetzungsbeschluss Grundlage für das Verfahren zur Beweisaufnahme einschließlich eventueller Zwangsmittel ist, muss der Zeuge oder der Herausgeber einer Akte die Rechtslage erkennen und sein Verhalten danach ausrichten können. Das Bestimmtheitsgebot dient damit auch dem Grundrechtsschutz.¹⁷ Beim Grad der Bestimmtheit ist zu unterscheiden zwischen dem Untersuchungsauftrag und einem daraus resultierenden Beweis-antrag. Zu hohe Anforderungen dürfen dabei an den Untersuchungsauftrag nicht gestellt werden.¹⁸

¹⁷ Vgl. dazu *Glauben*, in: *Glauben/Brocke*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, Handbuch, 3. Aufl. 2016, Kapitel 6 Rn. 8 und 9, S. 131 f.; *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz-Kommentar, 88. EL August 2019 – beck online, Art. 44 GG Rn. 81 ff.

¹⁸ *Unger*, in: *v. Mangoldt/Klein/Starck*, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018 – beck online, Art. 44 GG Rn. 30.

Denn dieser bildet die Grundlage für die Aufklärung eines Sachverhalts, der im Zeitpunkt der Einsetzung des Untersuchungsausschusses zumeist (noch) nicht vollständig bekannt ist. Es liegt daher oft sogar nahe, den Untersuchungsauftrag weiter zu fassen, um das zu untersuchende Thema in seiner Gesamtheit aufklären zu können.

Die beantragten Änderungen genügen diesen Anforderungen. Es ist hinreichend bestimmt umschrieben, dass in einer gestuften Reihenfolge zunächst mögliche strafbare Handlungen, insbesondere sexuelle Belästigungen nach § 184i StGB¹⁹, aber auch sonstiges „übergreifiges Verhalten“ untersucht werden soll. Ein Untersuchungsauftrag muss nicht ausschließlich Rechtsbegriffe verwenden; er kann auch auf Begriffe aus dem allgemeinen Sprachgebrauch zurückgreifen. Nach verständiger Auslegung legt die hier gewählte Wortwahl nahe, dass im Rahmen des Untersuchungsauftrags auch die Verhaltensweisen untersucht werden sollen, die zwar als Übergriffe in die Rechte Anderer oder das Übertreten von Grenzen zu werten sind, aber noch nicht die Schwelle der Strafbarkeit erreicht haben. Diese Auslegung ist auch für einen möglichen Zeugen im Rahmen einer Beweisaufnahme naheliegend und nachvollziehbar.

Zudem können zur Auslegung der beantragten Ergänzungen auch die Legaldefinitionen aus dem Strafgesetzbuch und aus dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG)²⁰ herangezogen werden.

Nach § 184i Abs. 1 StGB macht sich wegen einer sexuellen Belästigung strafbar, wer eine andere Person in sexuell bestimmter Weise körperlich berührt und diese dadurch belästigt.

Das AGG spricht dagegen bereits dann von sexueller Belästigung, wenn „ (...) *ein unerwünschtes, sexuell bestimmtes Verhalten, wozu auch unerwünschte sexuelle Handlungen und Aufforderungen zu diesen, sexuell bestimmte körperliche Berührungen, Bemerkungen sexuellen Inhalts sowie unerwünschtes Zeigen und sichtbares Anbringen von pornographischen Darstellungen gehören, bezweckt oder bewirkt, dass die Würde der betreffenden Person verletzt wird, insbesondere wenn ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen oder Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld geschaffen wird.*“ (§ 3 Abs. 4 AGG). Sexuell übergreifiges und belästigendes Verhalten am Arbeitsplatz beginnt daher nach dem Wortlaut des Gesetzes nicht erst bei Körperkontakt

¹⁹ Strafgesetzbuch (StGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Art. 62 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626).

²⁰ Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. April 2013 (BGBl. I S. 610).

oder Anwendung physischer Gewalt. Das AGG verbietet jede Form der sexuelle Belästigung in beruflichen Zusammenhängen (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 - 4 AGG), auch wenn diese Formen der sexuellen Belästigung nicht strafrechtlich relevant sind.²¹

Die beantragten Ergänzungen sind danach im Sinne von § 2 Absatz 1 Satz 3 UntAG als hinreichend bestimmt anzusehen. Ihr Zweck kann durch verständige Auslegung ermittelt werden.

Die Erweiterung des Untersuchungsgegenstands ist im Sinne von § 2 Absatz. 2 Satz 1 UntAG auch notwendig und damit auch gegen den Willen der Antragsteller rechtlich zulässig, weil so ein umfassenderes und wirklichkeitsgetreueres Bild der eventuellen Missstände gewonnen werden kann. Denn die obigen Ausführungen zeigen, dass der Begriff der sexuellen Belästigung (insbesondere in beruflichen Zusammenhängen) nicht allein strafbare Handlungen umfasst, sondern bereits viel früher einsetzt. Dieser Umstand tritt auch, wie vom Bundesverfassungsgericht gefordert „offen zu Tage“; er betrifft denselben Untersuchungsgegenstand und lässt diesen im Kern unverändert.

III. Ergebnisse

Zu Frage 1:

Mit Blick auf die von den Koalitionsfraktionen beantragten Änderungen zum Antrag der Einsetzungsminorität (Drs. 18/2329), die darin bestehen, dass in die dort gestellten Fragen pauschal und ohne Einschränkungen jeweils einfach die Bezeichnung „die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien“ eingefügt wird, bestehen – wie im Gutachten dargelegt – erhebliche Zweifel, ob die vom Bundesverwaltungsgericht aufgezeigten Kompetenzgrenzen eingehalten sind.

Um daher den Einsetzungsbeschluss des Abgeordnetenhauses möglichst rechtssicher zu gestalten und um die Ausübung des verfassungsrechtlich geschützten Minderheitenrechts der Antragsteller des Einsetzungsantrags nicht weiter zu verzögern, regt der WPD an, den

²¹ Vgl. dazu Leitfaden „Was tun bei sexueller Belästigung am Arbeitsplatz“, Leitfaden für Beschäftigte, Arbeitgeber und Betriebsräte, Hrsg: Antidiskriminierungsstelle des Bundes, abrufbar unter: <https://www.antidiskriminierungsstelle.de>, zul. aufgerufen am 12.02.2020.

Änderungsantrag entsprechend den diesem Gutachten als Anlage beigefügten Vorschlägen umzuformulieren.

Zu den Fragen 2 bis 4:

Soweit die Vertreterin der Bundesbeauftragten die im Stiftungsgesetz und in der Satzung der Stiftung geregelten Aufgaben wahrgenommen hat, kann ihr Verhalten und (aufgrund des gegenseitigen Informationsflusses und der gegebenen Weisungsbefugnis) auch das der Bundesbeauftragten selbst vom Abgeordnetenhaus untersucht werden, weil dadurch umfassendere, wirklichkeitsgetreuere Erkenntnisse über tatsächliche oder angebliche Missstände in einer Einrichtung des Landes Berlin zu erwarten sind und der Untersuchungsgegenstand im Kern unverändert bleibt. Eine entsprechende Erweiterung des Einsetzungsantrags ist daher – auch gegen den Willen der Antragsteller – rechtlich zulässig (§ 2 Abs. 2 Satz 1 UntAG).

Zu Frage 5

Die im Änderungsantrag beantragten Ergänzungen der Frage B. 6 um die Begriffe „sexuelle Belästigungen“ oder „übergriffiges Verhalten“ sind als hinreichend bestimmt anzusehen. Sexuelle Belästigung (insbesondere in beruflichen Zusammenhängen) umfasst auch ein Verhalten, das unterhalb der Strafbarkeitsschwelle liegt. Die Ergänzungen erscheinen darüber hinaus im Sinne von § 2 Abs. 2 Satz 1 UntAG als notwendig und damit – auch gegen den Willen der Antragsteller – rechtlich zulässig, weil so ein umfassenderes, wirklichkeitsgetreuere Bild der tatsächlichen oder angeblichen Missstände gewonnen werden kann.

* * *

Anlage: Vorschläge zur Formulierung eines Änderungsantrags zum Einsetzungsantrag

Anlage

zum Gutachten des WPD vom 14. Februar 2020

Unter Beachtung der im Gutachten dargestellten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Bund-Länder-Streitigkeiten auf dem Gebiet des Untersuchungsausschussrechts regt der WPD an, den Punkt II des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen wie folgt zu formulieren (neuer Text *kursiv*):

„Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

Der Antrag – Drucksache 18/2329 – wird mit folgenden Änderungen angenommen:

I. (...)

II. Abschnitt IV wird wie folgt geändert:

Im Teil **A. Arbeitsweise der „Gedenkstätte Berlin-Hohenschönhausen“ und ihrer Gremien** erhalten die Unterpunkte 1 und 2 die folgende Fassung:

1.

- a) Wie wurden Stiftungsrat und Stiftungsbeirat der Stiftung „Gedenkstätte Berlin-Hohenschönhausen“ (nachstehend „Stiftungsrat“ und „Stiftungsbeirat“) durch die beim Berliner Senat für Kultur zuständige Senatsverwaltung (nachstehend „Senatsverwaltung“) sowie durch die Direktion der Gedenkstätte in die Entscheidungsfindung und Entscheidungen zur Arbeit und Weiterentwicklung der „Gedenkstätte Berlin-Hohenschönhausen“ (nachstehend „Gedenkstätte“) einbezogen?
- b) *War die nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 des Gesetzes über die Errichtung der Stiftung „Gedenkstätte Berlin-Hohenschönhausen“ (im Folgenden: „Stiftungsgesetz“) dem Stiftungsrat angehörende Vertreterin oder der Vertreter der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien eingebunden? Wenn ja, in welcher Weise?*

2.

- a) Welche Überlegungen zur Weiterentwicklung der Gedenkstätte wurden durch die Senatsverwaltung sowie die Direktion der Gedenkstätte mit welchem Ziel angestellt, welche ihrer Gremien wurden wann und in welcher Weise damit befasst?
- b) *War in diesem Prozess die nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 des Stiftungsgesetzes dem Stiftungsrat angehörende Vertreterin oder der Vertreter der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien eingebunden? Wenn ja, in welcher Weise?*

Im Teil **B. Fehlentwicklungen** erhalten die Unterpunkte 1, 2, 3, 6, 7, 11, 15, 16 und 17 folgende Fassung erhalten:

1.

- a) Wann, durch wen, in welcher Form und mit welchem Inhalt wurden erstmals Beschwerden über den Umgang von Vorgesetzten mit Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern der Gedenkstätte an die Senatsverwaltung herangetragen? Wann erhielten der jeweils für Kultur zuständige Staatssekretär sowie das für Kultur zuständige Senatsmitglied davon Kenntnis?

- b) *Wann, durch wen, in welcher Form und mit welchem Inhalt erhielt die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien bzw. ihre Vertretung im Stiftungsrat der Gedenkstätte Kenntnis davon?*
- 2.
- a) Welche weiteren Beschwerden über den Umgang von Vorgesetzten mit Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern der Gedenkstätte wurden im Untersuchungszeitraum wann, durch wen, in welcher Form und mit welchem Inhalt an die Senatsverwaltung herangetragen, wann erhielten der jeweils für Kultur zuständige Staatssekretär sowie das für Kultur zuständige Senatsmitglied davon Kenntnis?
- b) *Wann, durch wen und in welcher Form und mit welchem Inhalt erhielt die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien bzw. ihre Vertretung im Stiftungsrat der Gedenkstätte Kenntnis davon?*
- 3.
- a) Wer war in der Senatsverwaltung für die Bearbeitung von Beschwerden im Sinne von B.1 und B.2 zuständig, wie fiel die Reaktion der Senatsverwaltung in diesen Fällen aus und welche Maßnahmen wurden hier wann und durch wen ergriffen, um die Hintergründe von Beschwerden aufzuklären?
- b) *War dabei die dem Stiftungsrat angehörende Vertreterin oder der Vertreter der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien eingebunden? Wenn ja, in welcher Weise?*
- 6.
- a) Kam es nach Kenntnis der Senatsverwaltung im Umgang von Vorgesetzten mit Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern der Gedenkstätte zu strafbaren Handlungen, sexuellen Belästigungen oder übergriffigem Verhalten, und wenn ja, von wessen Seite und welcher Art?
- b) *Erhielt die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien bzw. ihre Vertretung im Stiftungsrat der Gedenkstätte Kenntnis davon, und wenn ja, von wessen Seite und auf welche Weise?*
- 7.
- a) Wurden im Zusammenhang mit Beschwerden über den Umgang von Vorgesetzten mit Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern der Gedenkstätte Strafverfahren eingeleitet? Wenn ja, wann, von wem, aufgrund welchen Sachverhalts und mit welchem Ergebnis?
- b) *War dabei die dem Stiftungsrat angehörende Vertreterin oder der Vertreter der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien eingebunden? Wenn ja, auf welche Weise?*
- 11.
- a) Gab es zum Einsetzungszeitpunkt des Untersuchungsausschusses zu dem unter B.10 genannten Mitarbeitergespräch einen Gesprächsvermerk in den Akten der Senatsverwaltung? Wenn nein, warum nicht?
- b) *War insoweit auch die dem Stiftungsrat angehörende Vertreterin oder der Vertreter der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien eingebunden oder informiert?*
- 15.
- a) Fanden Gespräche zwischen Kultursenator Dr. Klaus Lederer und beschwerdeführenden ehemaligen Mitarbeiterinnen der Gedenkstätte statt? Wenn ja, wann, mit welchem Verlauf und welchem Inhalt?
- b) *War dabei die dem Stiftungsrat angehörende Vertreterin oder der Vertreter der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien eingebunden? Wenn ja, in welcher Weise?*
- 16.
- a) Fanden Gespräche zwischen beschwerdeführenden ehemaligen Mitarbeiterinnen der Gedenkstätte und Mitarbeitern der Senatsverwaltung statt? Wenn ja, wann, mit wem, mit welchem Verlauf und welchem Inhalt?

- b) *War hierbei die dem Stiftungsrat angehörende Vertreterin oder der Vertreter der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien eingebunden? Wenn ja, in welcher Weise?*
- 17.
- a) Welchen Inhalt und Verlauf hatte das Gespräch zwischen dem Kultursenator Dr. Klaus Lederer und dem damaligen Vorstand der Stiftung am 6. August 2018? Vor welchem Hintergrund und auf Basis welcher Rechtsgrundlage wurde hierbei die Herausgabe der Personalakte des stellvertretenden Gedenkstellendirektors verlangt?
- b) *War insoweit auch die dem Stiftungsrat angehörende Vertreterin oder der Vertreter der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien eingebunden? Wenn ja, in welcher Weise?*

Im Teil **C. Personelle Konsequenzen** erhält der Unterpunkt 5 folgende Fassung:

- 5.
- a) Aus welchen Gründen sind mehrere Mitglieder des Stiftungsbeirates nach der Entlassung des damaligen Leiters der Gedenkstätte von ihren Ämtern zurückgetreten, welche Kommunikation hat hierzu zwischen diesen Mitgliedern und der Senatsverwaltung stattgefunden und welche Anstrengungen wurden seitens der Senatsverwaltung unternommen, die betreffenden Beiratsmitglieder von dieser Entscheidung abzubringen?
- b) *War dabei auch die dem Stiftungsrat angehörende Vertreterin oder der Vertreter der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien eingebunden? Wenn ja, in welcher Weise?*

Im Teil **D. Arbeit der Vertrauensperson** erhalten die Unterpunkte 2 und 4 folgende Fassung:

- 2.
- a) Kannte Frau Marianne Birthler Herrn Dr. Hubertus Knabe aus einem früheren Arbeits- oder Dienstverhältnis? Wenn ja,
- war dieser Umstand der Senatsverwaltung und insbesondere dem Stiftungsratsvorsitzenden bekannt bzw.
 - gab es vor diesem Hintergrund seitens der Senatsverwaltung Bedenken hinsichtlich der Neutralität von Frau Birthler?
- b) *War insoweit auch die dem Stiftungsrat angehörende Vertreterin oder der Vertreter der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien informiert? Wenn ja, wurden diese Bedenken dort geteilt?*
- 4.
- a) Welchen Inhalt hatten diese Gespräche, wie wurden die Ergebnisse aufbereitet und welche Schlussfolgerungen wurden seitens der Senatsverwaltung daraus gezogen?
- b) *War dabei auch die dem Stiftungsrat angehörende Vertreterin oder der Vertreter der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien eingebunden? Wenn ja, in welcher Weise? “*