

Titel:

Erfolgreicher Verfassungsstreitigkeit gegen die Ablehnung von Beweisanträgen einer Minderheit im Untersuchungsausschuss "Zukunftsmuseum"

Normenkette:

BV Art. 25 Abs. 3 S. 1, Abs. 4 S. 1

Leitsätze:

1. Gemäß Art. 25 Abs. 4 Satz 1 i. V. m. Abs. 3 BV darf die Mehrheit im Untersuchungsausschuss den Beweisantrag einer qualifizierten Minderheit nur ablehnen, wenn die beantragte Beweiserhebung außerhalb des Untersuchungsauftrags liegt oder aus anderen Gründen rechtswidrig ist, ferner wenn sie lediglich der Verzögerung dient oder offensichtlich missbräuchlich ist; der Ausschussmehrheit ist es versagt, Anträge der Minderheit auf ihre Erforderlichkeit hin zu überprüfen. (Rn. 44)
2. Die Ablehnung durch die Ausschussmehrheit bedarf einer hinreichenden Begründung, aus der hervorgeht, warum die Grenzen der zulässigen Beweiserhebung als überschritten angesehen werden. Es genügt, wenn sich die Ablehnungsgründe mit hinreichender Deutlichkeit aus dem Protokoll der Ausschuss- bzw. Plenarsitzung ergeben; ein Nachschieben solcher Gründe im verfassungsgerichtlichen Verfahren kommt hingegen nicht in Betracht. (Rn. 45)
3. Da das parlamentarische Untersuchungsverfahren vor allem der Wahrnehmung der Kontrollfunktion des Parlaments und damit anderen Zwecken als ein Strafprozess dient, muss die einzelne Beweiserhebung eines Untersuchungsausschusses nicht auf bestimmte Tatsachen und damit auf eine Beweisbehauptung im strafprozessualen Sinn bezogen sein. Sie kann auch darauf abzielen, zunächst „Licht ins Dunkel“ eines Untersuchungskomplexes zu bringen, um die Aufklärung von politischen Verantwortlichkeiten zu ermöglichen. (Rn. 50)
4. Auch parlamentarischen Untersuchungsausschüssen ist ein Ausforschen des internen Bereichs der Exekutive verwehrt. Es ist aber weder die Mehrheit des Untersuchungsausschusses noch der Landtag bei der Entscheidung nach Art. 25 Abs. 4 Satz 2 BV dafür zuständig, diese Begrenzung des parlamentarischen Untersuchungsrechts gegenüber dem Aufklärungsverlangen der Ausschussminderheit eigenständig geltend zu machen. Da es sich bei der Berufung auf den Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung um ein Auskunftsverweigerungsrecht handelt, das die Vertraulichkeit der regierungsinternen Willensbildung schützen soll, kann nur die Staatsregierung die notwendige Abwägung vornehmen und sich erforderlichenfalls darauf berufen. (Rn. 53)

Schlagworte:

Untersuchungsausschuss, Beweisantragsrecht, Minderheitenschutz, Aktenvorlage, Ausforschungsbeweis, Ex-post-Kontrolle, parlamentarischer Untersuchungsausschuss, Beweisantrag der Ausschussminderheit, Gründe für die Ablehnung von Beweisanträgen, Begründungspflicht für die Ablehnung, kein Nachschieben von Gründen im verfassungsgerichtlichen Verfahren, kein Erfordernis der Benennung bestimmter Beweistatsachen, Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung

Vorinstanz:

VerfGH München, Entscheidung vom 20.06.2023 – Vf. 15-IVa-23

Fundstellen:

DÖV 2026, 765
LSK 2026, 18740

Tenor

1. Die Beschlüsse des Bayerischen Landtags vom 7. März 2023, mit denen die interfraktionellen Beweisanträge Nr. 9 und Nr. 11 abgelehnt wurden, verletzen die Antragsteller in ihren Rechten aus Art. 25 Abs. 4 BV.

2. Den Antragstellern sind die ihnen durch das Verfahren entstandenen notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten.

Entscheidungsgründe

I.

1

1. Die Antragsteller wenden sich gegen zwei in der 18. Legislaturperiode gefasste Beschlüsse des Antragsgegners, mit denen in einem damaligen Untersuchungsausschuss gestellte Beweisanträge abgelehnt wurden.

2

a) Der Bayerische Landtag setzte im Zusammenhang mit der Errichtung einer Zweigstelle des Deutschen Museums (DM) in Nürnberg mit Beschluss vom 14. Dezember 2022 (LT-Drs. 18/25774) gemäß Art. 25 BV einen Untersuchungsausschuss ein (im Folgenden: Untersuchungsausschuss „Zukunftsmuseum“).

Der Einsetzungsbeschluss legte dabei folgenden Untersuchungsauftrag fest (LT-Drs. 18/25774 S. 1 f.):

Untersuchung eines möglichen Fehlverhaltens der beteiligten Staatsbehörden, Staatsbetriebe und öffentlichen Einrichtungen des Freistaates Bayern, der beteiligten Staatsministerien, von Abgeordneten, Staatsbediensteten und politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern im Zusammenhang mit der Errichtung einer Zweigstelle des Deutschen Museums (DM) in Nürnberg mit den Vertragspartnern des DM von Meisterwerken der Naturwissenschaft und Technik A. d. ö. R. und der A. G. GmbH & Co. KG, dabei insbesondere:

- bei der Planung, Konzeptionierung, Budgetierung und Entscheidungsfindung zu dem Projekt,
- beim Standortauswahlprozess und bei der Ausgestaltung der Objekt- und Vertragsdetails,
- bei der Finanzierungsvereinbarung mit der Zusage der Mietkostenübernahme, der Gewährung von Fördermitteln und der Vergabe der Planungs- und Bauleistungen,
- sowie bei der Finanzierung und beim Haushaltsvollzug des Projekts.

Untersucht werden sollen ferner die daraus sich gegebenenfalls ergebenden politischen und rechtlichen Konsequenzen. Hierzu zählen gegebenenfalls: das Verfahren bei der Realisierung vergleichbarer Projekte, der Umgang der Staatsregierung gegenüber dem Landtag mit solchen Vorgängen, die Gewährleistung der Vorgabe sachgemäßer Nebenbestimmungen bei der Gewährung von Fördermitteln, die Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion gegenüber dem DM sowie wirtschaftlicher und sparsamer Umgang mit öffentlichen Geldern.

...

Zu prüfen sind hierbei Planung und Umsetzung des Projekts, vergabe- und zuwendungsrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Realisierung des Projekts, das Standortauswahlverfahren, die Anforderungen an das Objekt, die Inhalte des Mietvertrags, die Mietpreisgarantie, die Vergabe von Fördermitteln, und damit einhergehende Informationspflichten an den Landtag.

Zu klären ist, welche fördermittelrechtlichen Anforderungen an das DM als Mieter gestellt worden sind.

Zu klären ist weiterhin, ob der Abschluss zweier Vereinbarungen zur Errichtung und zum dauerhaften Betrieb der Zweigstelle Nürnberg des DM vom 29.06.2016 und 02.06.2017, welche für den Abschluss des Mietvertrages zwischen dem DM und dem Vermieter Voraussetzungen waren, mit oder ohne ausreichende haushaltsrechtliche Grundlage und Beschlüsse des Landtages erfolgte.

Zu klären ist daher, ob bzw. welchen Einfluss Mitglieder der Staatsregierung oder Vertreter des DM auf die Standortauswahl und damit die Person des Vermieters des DM Nürnberg genommen haben und gegebenenfalls aus welchen Gründen.

Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich vom 01.11.2013 bis zum 15.12.2022, sofern nicht einzelne Fragen bezüglich anderer Zeiträume explizit ausgenommen wurden.

3

Der Untersuchungsauftrag wurde durch die Beifügung von zehn Fragenkomplexen mit einer Vielzahl von Einzelfragen präzisiert (LT-Drs. 18/25774 S. 2 bis 12).

4

Dem Ausschuss gehörten elf Abgeordnete an, von denen die Fraktion der CSU fünf Mitglieder, die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zwei Mitglieder – die Antragstellerinnen zu 56 und 65 –, die Fraktion FREIE WÄHLER ein Mitglied, die Fraktion der AfD ein Mitglied, die Fraktion der SPD ein Mitglied – den Antragsteller zu 8 – und die Fraktion der FDP ein Mitglied – den Antragsteller zu 27 – stellten. Ebenso wie die genannten Antragsteller zu 8, 27, 56 und 65 waren auch alle übrigen Antragsteller Angehörige der parlamentarischen Minderheit im Bayerischen Landtag, die die Einrichtung des Untersuchungsausschusses verlangt hatte.

5

b) Die konstituierende Sitzung des Untersuchungsausschusses fand am 26. Januar 2023 statt. In seiner dritten Sitzung am 27. Februar 2023 lehnte der Ausschuss mit der Stimmenmehrheit der zur Fraktion der CSU und zur Fraktion FREIE WÄHLER gehörenden Mitglieder die Beweisanträge Nr. 9 und Nr. 11 als unzulässig ab (Protokoll Untersuchungsausschuss „Zukunftsmuseum“ vom 27.2.2023, S. 56, 64).

6

Der Beweisantrag Nr. 9 der Fraktion der FDP, dem die Fraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der SPD und der AfD in der Sitzung am 27. Februar 2023 beigetreten sind, hatte folgenden Wortlaut:

I.

Der Untersuchungsausschuss fordert die Staatsregierung zur Vorlage der vorhandenen Unterlagen zu Schriftlichen Anfragen, Anfragen zum Plenum und unmittelbaren Auskunftsverlangen der Mitglieder des Landtags im Zusammenhang mit dem Untersuchungsauftrag auf.

II.

Die Akten sind in digitalisierter und volltextsuchefähiger Form vorzulegen.

III.

Die Unterlagen nach Ziffer I. sind spätestens binnen zwei Wochen dem Untersuchungsausschuss vorzulegen.

IV.

Die Unterlagen werden beigezogen und jeweils zu den Akten des Untersuchungsausschusses genommen.

7

Der interfraktionelle Beweisantrag Nr. 11 der Fraktionen der FDP, von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der SPD hatte folgenden Wortlaut:

I.

Es wird die vorhandene Korrespondenz der Staatsregierung im Zusammenhang mit Anfragen und Prüfungsergebnissen des Bayerischen Obersten Rechnungshofs zu dessen Prüfung des Deutschen Museums Nürnberg beigezogen. Die Unterlagen werden zu den Akten des Untersuchungsausschusses genommen.

II.

Die Akten sind, soweit tatsächlich und rechtlich möglich, in digitalisierter und volltextrecherchefähiger Form vorzulegen. Dabei ist sowohl auf eine übersichtliche Reihenfolge der einzelnen Dokumente als auch auf eine Abspeicherung zu achten, die Kopiervorgänge ungehindert ermöglicht (z. B. keine zu langen Dateipfade).

III.

Die Vorlage soll binnen zwei Wochen erfolgen.

8

Als Grund für die Ablehnung wurde von den Vertretern der Ausschussmehrheit in erster Linie der verfassungsrechtlich geschützte Kernbereich der Willensbildung der Staatsregierung genannt; dazu gehöre auch die Vorbereitung der Beantwortung parlamentarischer Anfragen sowie die Korrespondenz im Zusammenhang mit Anfragen und Prüfungsergebnissen des Obersten Rechnungshofs. Weiter wurde auf die Bindung an den Untersuchungsauftrag verwiesen, der den Umgang der Staatsregierung mit parlamentarischen Anfragen nicht umfasse. Wenn Unterlagen „ins Blaue hinein“ angefordert würden, handle es sich um einen Ausforschungsbeweis. Auch die „Rechte anderer“ bzw. „Rechte Dritter“ seien zu beachten (Protokoll Untersuchungsausschuss „Zukunftsmuseum“ vom 27.2.2023 S. 18 f., 24, 41, 51, 53, 63).

9

c) Die von der Mehrheit der Mitglieder des Untersuchungsausschusses abgelehnten Beweisanträge wurden gemäß Art. 12 Abs. 3 Satz 1 des Gesetzes über die Untersuchungsausschüsse des Bayerischen Landtags (im Folgenden: BayUAG) der Vollversammlung des Landtags zur Entscheidung vorgelegt. In seiner Sitzung vom 7. März 2023 lehnte der Landtag beide Beweisanträge mit den Stimmen der Fraktionen der CSU und der FREIEN WÄHLER ab (Plenarprotokoll 18/138 S. 19217, 19225).

10

In der vorangehenden Plenardebatte wurde die Ablehnung des Beweisantrags Nr. 9 damit begründet, dass dieser nicht vom Umfang des Einsetzungsbeschlusses umfasst sei. Untersuchungsgegenstand sei die Errichtung des Zukunftsmuseums, nicht die Beantwortung parlamentarischer Anfragen und auch nicht ein mögliches Fehlverhalten bei der Beantwortung dieser Anfragen. Zudem handle es sich um einen unzulässigen Ausforschungsantrag „ins Blaue hinein“. Dem Antrag stehe auch entgegen, dass er den Kernbereich der Exekutive betreffe; dieses Recht der Staatsregierung dürfe der Untersuchungsausschuss nicht verletzen. Mit dem Beweisantrag Nr. 11 werde ebenfalls in den nicht ausforschbaren Bereich der Initiativ-, Beratungs- und Handlungsrechte der Staatsregierung eingegriffen. Ein Untersuchungsausschuss dürfe sich auch nur mit abgeschlossenen Verwaltungsvorgängen befassen; von Seiten des Obersten Rechnungshofs liege aber erst ein Zwischenbericht vor. Es gebe insgesamt keine Hinweise, dass irgendwelche Akten fehlten (Plenarprotokoll 18/138 S. 19199 ff., 19210 f., 19215).

11

2. Einen von den Antragstellern neben dem Antrag zur Hauptsache gestellten Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat der Verfassungsgerichtshof mit Entscheidung vom 20. Juni 2023 (VerfGHE 76, 243) abgewiesen.

II.

12

Gegen die Ablehnung der Beweisanträge wenden sich die Antragsteller im Weg des Organstreitverfahrens mit ihrem beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof am 17. April 2023 eingegangenen Antrag. Sie beantragen festzustellen,

13

Die Antragsteller seien antragsberechtigt. Dies ergebe sich für die Antragsteller zu 8, 27, 56 und 65 bereits aus ihrer Funktion als qualifizierte Ausschussminderheit nach Art. 25 Abs. 4 Satz 1 BV und für alle Antragsteller aus ihrer Rolle als qualifizierte Einsetzungsminderheit nach Art. 25 Abs. 1 BV sowie aus Art. 12 Abs. 3 Satz 2 BayUAG.

14

Die Anträge seien begründet, weil die Ablehnung der Beweisanträge nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspreche. Nach der hier maßgeblichen Norm des Art. 25 Abs. 4 Satz 1 BV dürfe ein Antrag der qualifizierten Minderheit nur zurückgewiesen werden, wenn der Antrag als solcher oder die beantragte Beweiserhebung nach Art. 25 Abs. 3 BV unzulässig sei.

15

Die im Beweisantrag Nr. 9 genannten Unterlagen seien vom Untersuchungsauftrag umfasst. Dieser betreffe u. a. ein mögliches Fehlverhalten von Staatsbehörden, Staatsministerien und politischen Entscheidungsträgern unter den Gesichtspunkten „Zuständigkeit, Rolle und Verhalten“ bei der „Realisierung und Finanzierung“ des Deutschen Museums Nürnberg. Eine Grundlage für die verlangte Beurteilung könnten auch die Unterlagen aus den „Vorarbeiten“ zu den Antworten auf parlamentarische Anfragen bieten. Entgegen der Ansicht der Regierungsfractionen sei nach dem funktionellen Aktenbegriff auch die

Vorlage von Papieren, Entwürfen, Skizzen und Ähnlichem vom Untersuchungsauftrag umfasst. Ein Untersuchungsausschuss könne die Vorlage aller Unterlagen verlangen, die mit seinem Untersuchungsauftrag im Zusammenhang stünden. Gerade Entwürfe und „Vorläuferschriftstücke“ zeigten häufig die Genese der später abgegebenen Erklärung. Dem Untersuchungsausschuss sei es daher nicht verwehrt, die Entstehung von Antworten auf parlamentarische Anfragen zu betrachten.

16

Es sei kein unzulässiger Ausforschungsbeweis beantragt worden. Bei Ersuchen auf Aktenvorlage müsse nicht bereits feststehen, dass die Unterlagen tatsächlich entscheidungserhebliches Material oder entsprechende Beweismittel enthielten. Es reiche aus, wenn sie Hinweise hierauf geben könnten. Die Beweiserhebung eines Untersuchungsausschusses müsse – anders als im Strafverfahren – nicht auf bestimmte Tatsachen bezogen sein, sondern könne darauf abzielen, „Licht ins Dunkel“ eines Untersuchungskomplexes zu bringen. Es reiche aus, wenn das Beweisziel erkennbar und die beantragten Beweismittel abgrenzbar seien. Dem entspreche der Beweis Antrag Nr. 9, an dessen Bestimmtheit keine Zweifel bestünden. Anhand der Unterlagen solle sich der Untersuchungsausschuss ein Bild der Entscheidungserheblichkeit machen. Die im Gewahrsam der Staatsregierung befindlichen Unterlagen zu parlamentarischen Anfragen im Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand seien eindeutig abgrenzbar und bestimmt

17

Der Hinweis der Regierungsfractionen auf den Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung verkenne, dass nur die Staatsregierung diesen Ablehnungsgrund geltend machen könne, was bislang nicht geschehen sei. Der Ausschuss oder das Plenum dürfe diese gubernative Prärogative nicht an sich ziehen und vorweg ausüben. Mache die Regierung geltend, dass ihr Recht betroffen sei, so bestehe eine Begründungs- und gegebenenfalls Erörterungspflicht. Aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs ergebe sich im Übrigen auch nicht, dass die bei der Regierung vorhandenen Unterlagen zu parlamentarischen Auskunftsverlagen dem Kernbereichsschutz unterfielen.

18

Die Berufung von Seiten der Mehrheit auf die „Rechte anderer“ bzw. „Rechte Dritter“ sei schon deshalb nicht tragfähig, weil nicht dargelegt worden sei, welche Rechte abgesehen von den bereits erörterten Aspekten betroffen sein sollten.

19

Zu Beweis Antrag Nr. 11 fehle es ebenfalls an einer tragfähigen Ablehnungsbegründung. Auch insoweit könne sich nur die Regierung selbst auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung berufen, was ebenfalls bisher nicht geschehen sei. Soweit vorgebracht werde, die Prüfung durch den Rechnungshof sei noch nicht abgeschlossen, gehe es hierbei um einen Teilaspekt dieses Kernbereichs, weshalb auch dieser Einwand nicht von Ausschuss oder Plenum geltend gemacht werden könne. Im Übrigen ziele der Beweis Antrag nicht darauf, in ein laufendes Prüfungsverfahren einzugreifen, sondern auf die Heranziehung zusätzlicher Beweismittel, wie dies auch bei der Beiziehung von Gerichtsakten durch Untersuchungsausschüsse der Fall sei. Es werde auch nicht der Rechnungshof zur Aktenvorlage aufgefordert, sondern nur die Staatsregierung zur Vorlage der ihr vorliegenden Korrespondenz.

III.

20

Der Antragsgegner beantragt in seiner Stellungnahme zur Hauptsache vom 26. Juni 2023, den Antrag abzuweisen.

21

Der Antrag sei unzulässig, weil eine Rechtsverletzung nicht substantiiert dargelegt werde, mithin keine Antragsbefugnis vorliege.

22

Die Antragsteller behaupteten zwar pauschal, dass die von den Beweisbeschlüssen Nr. 9 und Nr. 11 erfassten Akten der Staatsregierung für die Arbeit des Untersuchungsausschusses unverzichtbar seien, um den Untersuchungsauftrag abarbeiten zu können. Es fehle aber eine konkrete Argumentation, wie sie auf diese subjektive Einschätzung kämen. Da auch darüber hinaus konkrete Ausführungen zum behaupteten Fehlverhalten der Staatsregierung und etwaigen Folgen hieraus fehlten und sich der Inhalt der

Beweisanträge allenfalls auf rudimentäre Randbereiche des Untersuchungsauftrags beziehe, reiche der generelle Verweis auf eine Gefährdung des Beweiserzwingungsrechts der Ausschussminderheit nach Art. 25 Abs. 4 BV nicht zur substantiierten Behauptung einer Antragsbefugnis aus.

23

Der Antrag sei auch unbegründet, da beide Beweisanträge zu Recht als unzulässig abgelehnt worden seien.

24

Der Beweisantrag Nr. 9 sei nicht vom Untersuchungsauftrag gedeckt. Der Einsetzungsbeschluss bilde den Rahmen, innerhalb dessen der Untersuchungsausschuss eigenverantwortlich agiere. Dieser umfasse nicht die internen Abläufe innerhalb der Staatsregierung bzw. der Staatsministerien bei der Bearbeitung parlamentarischer Anfragen. Da diesbezüglich auch keinerlei Anhaltspunkte für ein Fehlverhalten vorlägen, handle es sich um einen Beweisantrag „ins Blaue hinein“ und damit um einen unzulässigen Ausforschungsbeweis.

25

Der Beweisantrag verletze zudem den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung. Bei abgeschlossenen Vorgängen sei die einengende Vorwirkung der Offenlegung interner Willensbildung auf die Funktionsfähigkeit der Staatsregierung mit dem Gewicht und der Wirksamkeit des parlamentarischen Informationsbegehrens abzuwägen. Der Beweisantrag Nr. 9 tangiere die Willensbildung auch bezüglich des einheitlichen Umgangs mit Landtagsanfragen; betroffen sei die Einschätzungsprärogative der Staatsregierung hinsichtlich des „Wie“ der Beantwortung von Landtagsanfragen im Ganzen. Der Kernbereichsschutz könne auch vom Landtag bei der Entscheidung über den Beweisantrag berücksichtigt werden. Die Staatskanzlei und die beteiligten Staatsministerien hätten sich bereits bei der Zusammenstellung der an den Untersuchungsausschuss zu übermittelnden Akten gegen eine ausnahmslose Vorlage der Vorgänge zu den parlamentarischen Anfragen mitsamt der jeweiligen Genese entschieden. Hierüber hätten sie den Ausschuss in den Begleitschreiben zur Aktenvorlage bzw. im Fall der Staatskanzlei durch mündliche Ausführungen ihrer Beauftragten im Rahmen der Ausschussberatungen in Kenntnis gesetzt.

26

Dem Beweisantrag Nr. 11 stehe ebenfalls der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung entgegen. Der in dem Antrag verwendete Begriff der „Korrespondenz“ sei nicht geeignet, die betroffenen Vorgänge und Unterlagen bestimmt oder bestimmbar einzugrenzen; insbesondere fehle es an einer Eingrenzung des Adressatenkreises. Die Akten des Obersten Rechnungshofs habe der Ausschuss bereits zuvor mit dem einstimmig beschlossenen Beweisantrag Nr. 10 erbeten. Durch eine Offenlegung jeglichen ressortübergreifenden Austauschs zum Prüfverfahren des Rechnungshofs vor Abschluss des Verfahrens würden der Willensbildungsprozess der Staatsregierung und die Korrespondenz zwischen den Ressorts behindert. Anhaltspunkte für ein nach dem Untersuchungsauftrag relevantes Fehlverhalten bestünden auch im Bereich des Beweisantrags Nr. 11 nicht. Zudem dauere das Mietverhältnis der betroffenen Immobilie als Dauerschuldverhältnis noch immer an. Es handle sich also um einen laufenden Verwaltungsvorgang, für den dem Bayerischen Landtag wie auch dem Untersuchungsausschuss die Befassungskompetenz fehle.

IV.

27

Die Anträge sind zulässig.

28

1. Der Verfassungsgerichtshof ist für die Streitentscheidung zuständig nach Art. 64 BV, Art. 49 VfGHG. Eine Verfassungsstreitigkeit im Sinn dieser Bestimmungen liegt vor. Die Beteiligten streiten über die Reichweite von Rechten und Pflichten, die sich unmittelbar aus der Bayerischen Verfassung ergeben (Art. 25 Abs. 4 BV).

29

2. Sowohl die Antragsteller als auch der Antragsgegner verfügen über die für das Organstreitverfahren erforderliche Beteiligungsfähigkeit.

30

Nach Art. 64 BV, Art. 49 VfGHG entscheidet der Verfassungsgerichtshof über Verfassungsstreitigkeiten zwischen den obersten Staatsorganen oder in der Verfassung mit eigenen Rechten ausgestatteten Teilen eines obersten Staatsorgans. Die Antragsteller gehörten der parlamentarischen Minderheit an, die im Jahr 2022 die Einsetzung des Untersuchungsausschusses „Zukunftsmuseum“ verlangt hatte. Gegenüber dem Antragsgegner stand ihnen daher gemeinsam das verfassungsmäßige Recht aus Art. 25 Abs. 1 BV zu.

31

Die Beteiligtenfähigkeit der Antragsteller wird nicht dadurch infrage gestellt, dass der Bayerische Landtag nach Einleitung des Organstreitverfahrens neu gewählt wurde. Zwar gehören einige der Antragsteller dem neuen Landtag nicht mehr an. Für die Beurteilung der Beteiligtenfähigkeit ist jedoch der Status zum Zeitpunkt der Antragstellung maßgeblich, sodass ein nachträgliches Ausscheiden aus der Volksvertretung der Zulässigkeit des Antrags im Organstreitverfahren nicht entgegensteht (VerfGH vom 11.9.2014 VerfGHE 67, 216 Rn. 30 m. w. N.; BVerfG vom 21.7.2000 BVerfGE 102, 224/231; StGH Hessen vom 13.7.2016 NVwZ-RR 2016, 937 Rn. 60 ff.).

32

Der Landtag als Antragsgegner der vorliegenden Verfassungsstreitigkeit hat sich infolge der Landtagswahl 2023 neu konstituiert. Als Rechtsnachfolger des zuvor gewählten 18. Landtags ist seine Beteiligtenfähigkeit ebenfalls weiterhin gegeben

(vgl. VerfGH vom 20.3.2014 VerfGHE 67, 13 Rn. 64; vom 22.5.2014 VerfGHE 67, 153 Rn. 23; vom 18.7.2024 BayVBI 2024, 697 Rn. 40; VerfGH Sachsen vom 17.2.1995 – Vf. 4-I-93 – juris Rn. 34; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern vom 27.5.2003 – 10/02 – juris Rn. 25 ff.).

33

3. Die Antragsteller sind antragsberechtigt.

34

a) Die Antragsberechtigung der Antragsteller zu 8, 27, 56 und 65 ergibt sich aus ihrer Funktion als qualifizierte Minderheit des früheren Untersuchungsausschusses nach Art. 25 Abs. 4 Satz 1 BV. Sie stellten mehr als ein Fünftel der Mitglieder des elfköpfigen Untersuchungsausschusses. Die von ihnen getragenen interfraktionellen Beweisanträge Nr. 9 und Nr. 11 wurden zunächst von der Ausschussmehrheit und sodann von der Landtagsmehrheit abgelehnt. Damit können diese vier Antragsteller eine Verletzung ihres durch Art. 25 Abs. 4 Satz 1 BV gewährleisteten Minderheitenrechts geltend machen. Dass nach der Ablehnung der Anträge zur Beweiserhebung durch die Ausschussmehrheit gemäß Art. 25 Abs. 4 Satz 2 BV zunächst die Entscheidung des Landtags herbeizuführen war, ließ die Antragsberechtigung der Minderheit im Untersuchungsausschuss nicht entfallen (vgl. VerfGH vom 10.10.2006 VerfGHE 59, 209/212 f.).

35

b) Die Antragsteller zu 8, 27, 56 und 65 sind außerdem gemeinsam mit den übrigen Antragstellern als Angehörige der parlamentarischen Minderheit, die die Einrichtung des Untersuchungsausschusses verlangt hatte, antragsberechtigt. Nach Art. 25 Abs. 1 BV hat der Landtag das Recht und auf Antrag von einem Fünftel seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Die Zahl der Antragsteller überschreitet die Mindestzahl von einem Fünftel der damaligen Mitglieder des Landtags. Zwar betrifft die vorliegende Verfassungsstreitigkeit nicht die Einsetzung des Untersuchungsausschusses als solche. Neben der qualifizierten Ausschussminderheit hat aber auch die Einsetzungsminderheit des Landtagsplenums ein durch Art. 25 BV geschütztes Interesse, über die Sachaufklärung mitzubestimmen (vgl. VerfGHE 59, 209/213; ebenso BVerfG vom 8.4.2002 BVerfGE 105, 197/220, 223).

36

4. Entsprechend den Ausführungen zur Antragsberechtigung sind die Antragsteller antragsbefugt.

37

Mit der Berufung auf Art. 25 Abs. 4 Satz 1 BV machen sie sowohl als qualifizierte Minderheit des früheren Untersuchungsausschusses (Antragsteller zu 8, 27, 56 und 65) als auch als Angehörige der parlamentarischen Minderheit, die die Einrichtung des Untersuchungsausschusses verlangt hatte (alle Antragsteller), die Verletzung einer Rechtsposition geltend, die sich unmittelbar aus der Bayerischen Verfassung ergibt und ihnen als innerparlamentarisches Recht gegenüber dem Antragsgegner zusteht (vgl. auch BVerfG vom 17.7.1984 BVerfGE 67, 100/126; 105, 197/220). Ihr Vortrag dazu, dass die Beweisanträge Nr. 9 und Nr. 11 von der Ausschuss- und Landtagsmehrheit zu Unrecht als unzulässig

abgelehnt worden seien und dadurch die Beweiserhebung des Untersuchungsausschusses behindert worden sei, ist auch hinreichend substantiiert. Anders als im Verfahren auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, in der das drohende Eintreten eines „schweren Nachteils“ hinsichtlich der betroffenen organschaftlichen Rechte darzulegen ist (vgl. hierzu VerfGHE 76, 243 Rn. 42 f.), reicht insoweit die vorliegend erfolgte Darlegung einer Gefährdung des Beweiserzwingungsrechts der Ausschussminderheit aus. Die Antragsteller mussten nicht dartun, dass die von den Beweisbeschlüssen erfassten Maßnahmen für die Erfüllung des Untersuchungsauftrags unverzichtbar gewesen wären.

38

5. Als Antragsgegner wird zu Recht der Bayerische Landtag in Anspruch genommen, der die Beweisanträge der Ausschussminderheit im Verfahren nach Art. 25 Abs. 4 Satz 2 BV durch Beschluss vom 7. März 2023 abgelehnt hat (Plenarprotokoll 18/138 S. 19217, 19225).

39

6. Der Antrag ist wirksam erhoben worden, obwohl die Unterschriften der Antragsteller für die Bevollmächtigung ihres Verfahrensbevollmächtigten dem Verfassungsgerichtshof zunächst nur in Kopie bzw. als Telefax (mit Schriftsatz vom 16. Juni 2023 sodann im Original) und auch nicht auf demselben Blatt mit dem Text der Vollmacht vorgelegt wurden, sodass keine formgültige Urkunde vorlag. Dem Zweck des Art. 49 Abs. 2 Satz 2 VfGG, nach dem sich in Organstreitverfahren die in der Verfassung mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile eines obersten Staatsorgans durch einen Bevollmächtigten vertreten lassen müssen, der den Antrag zu stellen und „dabei den Nachweis seiner Bevollmächtigung vorzulegen hat“, ist Genüge getan. Denn der für die Antragsteller auftretende Rechtsanwalt hat Listen mit den Unterschriften der antragstellenden Landtags- und Ausschussminderheit vorgelegt. Überdies haben die betreffenden Mandatsträger durch eine gemeinsame Presseerklärung ihrer damaligen Fraktionen die Öffentlichkeit über ihre Antragstellung informiert und darin den für sie auftretenden Rechtsanwalt neben drei Abgeordneten als Gesprächspartner bezeichnet. Im Einzelnen wird insoweit auf die Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs in der Entscheidung vom 20. Juni 2023 über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung Bezug genommen (VerfGHE 76, 243 Rn. 33 ff.). Der Antragsgegner hat seinen ursprünglichen diesbezüglichen Einwand in der Stellungnahme zur Hauptsache vom 26. Juni 2023 auch nicht wiederholt.

40

7. Dass der in der vorigen Wahlperiode eingesetzte Untersuchungsausschuss „Zukunftsmuseum“ mit der Vorlage des Schlussberichts vom 12. Juli 2023 (LT-Drs. 18/29928) seine Arbeit beendet hat, lässt das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis nicht entfallen. Das Organstreitverfahren dient maßgeblich der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis, nicht hingegen der Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns. Das Rechtsschutzinteresse für einen Antrag entfällt regelmäßig nicht allein dadurch, dass die beanstandete Rechtsverletzung in der Vergangenheit stattgefunden hat und bereits abgeschlossen ist. Auch das Ende einer Wahlperiode steht einem Organstreitverfahren in der Regel nicht entgegen. Selbst wenn man in diesen Fällen ein besonderes Fortsetzungsfeststellungsinteresse forderte (vgl. StGH Hessen NVwZ-RR 2016, 937 Rn. 90 ff.), läge dieses hier in Form eines objektiven Klarstellungsinteresses vor. Denn durch die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs sollen insbesondere auch für die Zukunft der Rechtsfrieden gesichert und die streitigen verfassungsrechtlichen Fragen geklärt werden (vgl. VerfGH BayVBI 2024, 697 Rn. 41 m. w. N.). Im Hinblick auf die vorliegend zu entscheidende Thematik der Grenzen des Beweiserhebungsrechts eines Untersuchungsausschusses liegt die Möglichkeit nahe, dass es erneut zu einer vergleichbaren Verfassungsstreitigkeit kommt. Es besteht daher ein objektives öffentliches Interesse an einer Klärung der mit dem Antrag aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen.

IV.

41

Der Antrag ist begründet. Die Beschlüsse des Bayerischen Landtags vom 7. März 2023, mit denen die von der Minderheit des Untersuchungsausschusses gestellten Beweisanträge Nr. 9 und Nr. 11 abgelehnt wurden, verletzen die Antragsteller in ihren Rechten aus Art. 25 Abs. 4 BV.

42

1. Nach Art. 25 Abs. 1 BV hat der Landtag das Recht und auf Antrag von einem Fünftel seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Untersuchungsverfahren erfüllen in der parlamentarischen Demokratie eine wichtige Aufgabe. Durch sie erhalten die Parlamente die Möglichkeit, unabhängig von Regierung, Behörden und Gerichten mit hoheitlichen Mitteln selbstständig die Sachverhalte zu prüfen, die sie in Erfüllung ihres Verfassungsauftrags als Vertretung des Volkes für aufklärungsbedürftig halten. Aufgabe der Untersuchungsausschüsse ist es, das Parlament bei seiner Arbeit zu unterstützen und seine Entscheidungen vorzubereiten. Das Schwergewicht der Untersuchungen liegt naturgemäß in der parlamentarischen Kontrolle von Regierung und Verwaltung, insbesondere in der Aufklärung von in den Verantwortungsbereich der Regierung und ihrer Mitglieder fallenden Vorgängen, die auf Missstände hinweisen. In der parlamentarischen Praxis verfügen Untersuchungsausschüsse vor allem über den Status und die Funktion eines kontrollpolitischen Instruments der parlamentarischen Minderheit (VerfGHE 59, 209/214; BVerfG vom 2.8.1978 BVerfGE 49, 70/85 f.). Untersuchungsausschüsse sind nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, die ihnen gesetzten Untersuchungsaufträge effektiv zu erfüllen und die in diesem Zusammenhang erheblichen Umstände aufzuklären (VerfGHE 59, 209/214 m. w. N.). Zu diesem Zweck können sie gemäß Art. 25 Abs. 3 Satz 1 BV in entsprechender Anwendung der Strafprozessordnung alle erforderlichen Beweise erheben. Die Gerichts- und Verwaltungsbehörden sind nach Art. 25 Abs. 3 Satz 3 BV verpflichtet, dem Ersuchen um Beweiserhebung Folge zu leisten; die Akten der Behörden sind den Ausschüssen gemäß Art. 25 Abs. 3 Satz 4 BV auf Verlangen vorzulegen. Auf Antrag von einem Fünftel seiner Mitglieder hat der Untersuchungsausschuss zulässigen Anträgen nach Art. 25 Abs. 3 Satz 1 BV stattzugeben (Art. 25 Abs. 4 Satz 1 BV). Durch dieses Beweiserzwingungsrecht wird sichergestellt, dass der für die Einsetzung des Untersuchungsausschusses gemäß Art. 25 Abs. 1 BV bestehende Minderheitenschutz bei der Durchführung des Untersuchungsverfahrens fortwirkt und die Minderheit die Möglichkeit hat, eine umfassende Aufklärung des Untersuchungsgegenstands durchzusetzen (VerfGHE 59, 209/214; vgl. auch Klein/Schwarz in Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 44 Rn. 206 ff.).

43

Die verfassungsrechtlichen Normierungen des Art. 25 BV werden ergänzt durch die Vorschriften des Gesetzes über die Untersuchungsausschüsse des Bayerischen Landtags. Die für die Beweiserhebung maßgeblichen Regelungen sind in Art. 11 und 12 BayUAG enthalten. Nach Art. 11 Abs. 1 Satz 1 BayUAG erhebt der Untersuchungsausschuss die durch den Untersuchungsauftrag gebotenen Beweise. Über die Erhebung einzelner Beweise und das Beweiserhebungsverfahren einschließlich Art und Zeitpunkt der Beweiserhebung entscheidet der Untersuchungsausschuss durch Beschluss der Mehrheit der anwesenden Mitglieder, Art. 12 Abs. 1 BayUAG. Unabhängig von Absatz 1 sind Beweise zu erheben, wenn dies von einem Fünftel der Mitglieder des Untersuchungsausschusses beantragt wird und der Antrag und die beantragte Beweiserhebung zulässig sind, Art. 12 Abs. 2 BayUAG. Die Bestimmungen in Art. 12 Abs. 1 und 2 BayUAG zum Minderheitenschutz bei der Beweiserhebung stellen eine Präzisierung der in Art. 25 Abs. 3 und 4 BV enthaltenen Regelungen dar (VerfGHE 59, 209/214 f.).

44

Der Begriff der Beweiserhebung in Art. 25 Abs. 3 Satz 1 BV, auf den Art. 25 Abs. 4 Satz 1 BV Bezug nimmt, meint die Beschaffung, Sicherung und Verwertung sämtlicher Beweismittel zu denjenigen Tatsachen, die mit dem Untersuchungsauftrag in sachlichem Zusammenhang stehen und für die politische Bewertung der zu untersuchenden Angelegenheit erheblich sind (vgl. VerfGHE 59, 209/215; von Achenbach in Waldhoff/Gärditz, PUAG, 2015, Vorbemerkung D Rn. 7). Dem Untersuchungsausschuss steht dabei eine Einschätzungsprärogative zwar nicht in Bezug auf die Auslegung des Untersuchungsauftrags, jedoch in Bezug auf die Notwendigkeit der Beweiserhebung zu (vgl. BVerfG vom 17.6.2009 BVerfGE 124, 78/119; BVerwG vom 13.8.1999 BVerwGE 109, 258/266; Klein/Schwarz in Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 44 Rn. 240). Dies gilt auch im Verhältnis der Ausschussminderheit zur Ausschussmehrheit. Beweisangebote der Minderheit gemäß Art. 25 Abs. 4 Satz 1 BV dürfen daher nur zurückgewiesen werden, wenn der Antrag als solcher oder die beantragte Beweiserhebung nach Maßgabe des Art. 25 Abs. 3 BV unzulässig ist. Der Ausschussmehrheit ist es versagt, Anträge der Minderheit auf ihre Erforderlichkeit hin zu überprüfen (VerfGHE 59, 209/216; StGH Hessen vom 16.11.2011 DVBl 2012, 169/170); sie darf einen solchen Antrag nur ablehnen, wenn die beantragte Beweiserhebung außerhalb des Untersuchungsauftrags liegt oder aus anderen Gründen rechtswidrig ist, ferner wenn sie lediglich der Verzögerung dient oder offensichtlich missbräuchlich ist (vgl. BVerfGE 124, 78/118 ff.; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern vom 25.2.2016 – 9/15 – juris Rn. 55; StGH Hessen NVwZ-RR 2016, 937 Rn. 124; VerfGH Sachsen vom 21.10.2022 – Vf. 92-I-21 – juris Rn. 22).

Vor diesem Hintergrund bedarf die Ablehnung eines Beweisantrags der qualifizierten Minderheit durch die Mehrheit des Untersuchungsausschusses einer hinreichenden Begründung, aus der hervorgeht, aus welchen Gründen die Mehrheit die Grenzen der nach Maßgabe des Art. 25 Abs. 3, 4 Satz 1 BV zulässigen Beweiserhebung als überschritten ansieht; die Ablehnung darf nicht allein auf das Mehrheitsprinzip gestützt werden (vgl. BVerfGE 105, 197/225; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern vom 25.2.2016 – 9/15 – juris Rn. 55; LVerfG Brandenburg vom 20.1.2023 – 67/21 – juris Rn. 63). Dabei kommt ein Nachschieben von Ablehnungsgründen im verfassungsgerichtlichen Verfahren nicht in Betracht, weil dieses weder den Zweck kritischer Selbstkontrolle der Ausschussmehrheit erfüllen noch die Ausschussminderheit in die Lage versetzen würde, ihre Rechtsschutzmöglichkeiten vorab zu prüfen (LVerfG Mecklenburg-Vorpommern vom 25.2.2016 – 9/15 – juris Rn. 71; VerfGH Nordrhein-Westfalen vom 14.7.2020 – 6/20 – juris Rn. 163; LVerfG Brandenburg vom 20.1.2023 – 67/21 – juris Rn. 65). Die Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof kann mit Rücksicht auf die parlamentarische Autonomie und die besondere Natur des Untersuchungsverfahrens als Aufklärungsinstrument im Rahmen der politischen Kontroverse mithin nicht über die von den Vertretern der den Antrag ablehnenden Mehrheit in der Ausschuss- und Plenardebatte benannten Gründe hinausgehen (BVerfGE 105, 197/225 f.; VerfGH Sachsen vom 21.10.2022 – Vf. 92-I-21 – juris Rn. 25). Es reicht aus, wenn sich diese Gründe mit hinreichender Deutlichkeit aus dem Protokoll der Ausschuss- bzw. Plenarsitzung ergeben (VerfGHE 59, 209/219).

2. Nach diesen Maßgaben durften die von der Ausschussminderheit gestellten interfraktionellen Beweisanträge Nr. 9 und Nr. 11 nicht abgelehnt werden.

a) Der Antrag, die Staatsregierung zur Vorlage der vorhandenen Unterlagen zu Schriftlichen Anfragen, Anfragen zum Plenum und unmittelbaren Auskunftsverlangen von Landtagsmitgliedern im Zusammenhang mit dem Untersuchungsauftrag aufzufordern (Nr. 9), war vom Auftrag des Untersuchungsausschusses „Zukunftsmuseum“ gedeckt und konnte auch nicht aus sonstigen in der parlamentarischen Debatte angesprochenen Gründen als unzulässig angesehen werden.

aa) Der Beweisantrag zielte erkennbar darauf ab, dem Untersuchungsausschuss gemäß Art. 25 Abs. 3 Satz 4 BV einen unmittelbaren Einblick in alle Schriftstücke und elektronischen Dokumente zu verschaffen, die anlässlich der Beantwortung von parlamentarischen Auskunftsbegehren zum Thema „Zukunftsmuseum“ im Lauf des Untersuchungszeitraums (1. November 2013 bis 15. Dezember 2022) erstellt wurden und bei der Staatsregierung bzw. den einzelnen Staatsministerien noch verfügbar waren. Die Anforderung dieser Unterlagen diene der Erfüllung des weit gefassten Untersuchungsauftrags, der sich gemäß dem Vorspann zu den nachfolgend im Einzelnen aufgeführten Fragen ausdrücklich auch auf die politischen und rechtlichen Konsequenzen im Hinblick auf den „Umgang der Staatsregierung gegenüber dem Landtag mit solchen Vorgängen“ bezog und der auch mit der „Planung und Umsetzung des Projekts ... einhergehende Informationspflichten an den Landtag“ umfasste (vgl. LT-Drs. 18/25774 S. 2). Dies mag zwar nur den Randbereich des Untersuchungsauftrags betreffen. Es ist aber angesichts seiner weiten Fassung nicht ersichtlich, dass er nicht auch die Beantwortung parlamentarischer Auskunftsbegehren einschließlich der dazugehörigen Vorarbeiten einschließen sollte, die sich auf das Kernthema des Untersuchungsauftrags, ein mögliches Fehlverhalten der beteiligten staatlichen Stellen im Zusammenhang mit der Errichtung des „Zukunftsmuseums“, bezogen. Die Erfüllung von Informationspflichten der Staatsregierung gegenüber dem Landtag ist der Kontrolle durch einen Untersuchungsausschuss grundsätzlich zugänglich (vgl. BVerfGE 124, 78/142 f.). Aus den zur Vorbereitung der Auskunftserteilung gefertigten internen Vermerken, Besprechungsprotokollen und sonstigen Schriftstücken konnten die Ausschussmitglieder genauere Erkenntnisse dazu gewinnen, über welche Informationen die Staatsregierung zum jeweiligen Zeitpunkt in Bezug auf das Projekt „Zukunftsmuseum“ verfügte und inwieweit staatliche Stellen in dessen Planung und Realisierung eingebunden waren. Die Gewinnung solcher Informationen stand daher in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der im Einsetzungsbeschluss geforderten Untersuchung eines möglichen Fehlverhaltens der beteiligten Staatsbehörden einschließlich der zuständigen Staatsministerien und der politischen Entscheidungsträger bei der Verwirklichung des Museumsprojekts.

bb) Im Antrag, die Staatsregierung zur Vorlage der vorhandenen Unterlagen zu den parlamentarischen Anfragen im Zusammenhang mit dem „Zukunftsmuseum“ aufzufordern, lag entgegen der in den Debatten vertretenen Auffassung der den Antrag ablehnenden Mehrheit kein unzulässiger Ausforschungsbeweis „ins Blaue hinein“. Es handelte sich vielmehr um ein auf den Untersuchungsauftrag gestütztes legitimes Aktenvorlagebegehren nach Art. 25 Abs. 3 Satz 4 BV.

50

In parlamentarischen Untersuchungsverfahren geht es um die Aufklärung eines Sachverhalts zu politischen Zwecken, vor allem um die Wahrnehmung der Kontrollfunktion des Parlaments. Daher muss die einzelne Beweiserhebung eines Untersuchungsausschusses nicht auf bestimmte Tatsachen und damit auf eine Beweisbehauptung im strafprozessualen Sinn bezogen sein. Sie kann auch darauf abzielen, zunächst „Licht ins Dunkel“ eines Untersuchungskomplexes zu bringen, um die Aufklärung von politischen Verantwortlichkeiten zu ermöglichen (BVerfGE 124, 78/116; BVerwG vom 27.1.2023 NVwZ 2023, 835 Rn. 27; BGH vom 23.7.2025 – StB 65/24 – juris Rn. 40). Die Grenze zulässiger Ausforschung ist erst dort erreicht, wo Beweisanträge ohne jegliche tatsächliche Grundlage „völlig ins Blaue hinein“ gestellt werden (BVerfGE 124, 78/116; Brouck in Gläubigen/Brouck, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl. 2024, Kap. 16 Rn. 3). Von einer solchen unzulässigen Ausforschung kann indes keine Rede sein, wenn wie hier Unterlagen angefordert werden sollen, die den internen Umgang staatlicher Stellen mit dem Untersuchungsgegenstand betreffen.

51

Zum Kern des Untersuchungsrechts gehört als ein Bestandteil des Rechts der Beweiserhebung das in Art. 25 Abs. 3 Satz 4 BV garantierte Recht auf Aktenvorlage (Mösl in Lindner/Mösl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 25 Rn. 18). Da Akten bei der Untersuchung politischer Vorgänge ein besonders wichtiges Beweismittel darstellen und etwa gegenüber Zeugenaussagen in der Regel einen höheren Beweiswert haben (vgl. BVerfG vom 1.10.1987 BVerfGE 77, 1/48; 124, 78/117 m. w. N.), muss sich ein Untersuchungsausschuss nicht mit bloßen Auskünften aus Akten zufriedengeben oder sein Verlangen auf bestimmte Aktenteile beschränken, sondern soll sich anhand der vollständigen Akten selbst ein Bild vom Umfang ihrer Entscheidungserheblichkeit machen können (vgl. BVerfGE 67, 100/128 ff.). Daher muss bei einem Aktenvorlageersuchen nicht bereits feststehen, dass die Unterlagen auch tatsächlich entscheidungserhebliches Material oder entsprechende Beweismittel enthalten; es reicht aus, wenn sie Hinweise hierauf geben könnten (BVerfGE 124, 78/117; vgl. auch Gläubigen in Gläubigen/Brouck, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, Kap. 17 Rn. 7 ff.). Diese Voraussetzung lag hier vor, da das gesamte Handeln der Staatsregierung im Zusammenhang mit dem „Zukunftsmuseum“ zum Untersuchungsauftrag gehörte.

52

cc) Der Antragsgegner kann sich auch nicht mit Erfolg darauf berufen, dass der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung verletzt werde, wenn die Staatsregierung zur Vorlage der im Vorfeld der Beantwortung parlamentarischer Anfragen erstellten Unterlagen aufgefordert werde.

53

Zwar ist auch parlamentarischen Untersuchungsausschüssen ein Ausforschen des internen Bereichs der Exekutive verwehrt; dazu gehört die Willensbildung der Staatsregierung hinsichtlich der Erörterungen innerhalb des Kabinetts wie auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen mittels ressortübergreifender und -interner Abstimmungsprozesse (VerfGH vom 17.11.2014 VerfGHE 67, 291 Rn. 90 m. w. N; vgl. auch BVerfGE 67, 100/139). Dies bedeutet aber nicht, dass das parlamentarische Informationsrecht stets ausscheidet, wenn es sich auf Akten bezieht, die der vorbereitenden Willensbildung innerhalb der Ressorts und der Abstimmung zwischen ihnen dienen (vgl. BVerfGE 124, 78/122; BVerfG vom 7.11.2017 BVerfGE 147, 50 Rn. 230). Die Frage, ob die Vorlage solcher Akten die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung beeinträchtigen würde, kann weder pauschal verneint noch pauschal bejaht werden, sondern verlangt eine Betrachtung der Umstände des Einzelfalls (vgl. BVerfG vom 30.3.2004 BVerfGE 110, 199/218 f.; 124, 78/122; Gläubigen in Gläubigen/Brouck, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, Kap. 17 Rn. 30). Dabei gilt der Grundsatz, dass Unterlagen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, die Aufschluss über den Prozess der Willensbildung geben, umso schutzwürdiger sind, je näher sie der gubernativen Entscheidung stehen; besonders hohe Schutzwürdigkeit kommt den Erörterungen im Kabinett zu (vgl. BVerfGE 110, 199/221; 124, 78/122; VerfGH Nordrhein-Westfalen vom 15.12.2015 – VerfGH 12/14

– juris Rn. 115). Die der regierungsinternen Meinungsbildung vorgelagerten Beratungs- und Entscheidungsabläufe sind dagegen einer parlamentarischen Kontrolle nur in geringerem Maß entzogen (vgl. BVerfGE 124, 78/123; Glauben, a. a. O., Kap. 17 Rn. 30 a); dies gilt auch für Unterlagen zur Vor- oder Nachbereitung parlamentarischer Gremiensitzungen (vgl. BVerfGE 124, 78/141 f.).

54

Unabhängig von der nur anhand einer Einzelfallbetrachtung zu beantwortenden Frage, inwieweit die im Beweisantrag Nr. 9 genannten Unterlagen dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung unterfallen, war weder die Mehrheit des Untersuchungsausschusses noch der Landtag nach Art. 25 Abs. 4 Satz 2 BV dafür zuständig, diese Begrenzung des parlamentarischen Untersuchungsrechts gegenüber dem Aufklärungsverlangen der Ausschussminderheit eigenständig geltend zu machen. Da es sich um ein Auskunftsverweigerungsrecht handelt, das die Vertraulichkeit der regierungsinternen Willensbildung schützen soll, kann nur die Staatsregierung die notwendige Abwägung vornehmen und sich erforderlichenfalls auf den Kernbereichsschutz berufen (vgl. Broucké in BeckOK GG, Art. 44 Rn. 14.2; Glauben in Bonner Kommentar zum GG, Art. 44 Rn. 183, 185; derselbe in Glauben/Broucké, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, Kap. 17 Rn. 21, 26; Morlok in Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 44 Rn. 28; Gärditz in Waldhoff/Gärditz, PUAG, § 2 Rn. 9; Caspar, DVBl 2004, 845/850; Cancik, ZParl 2014, 885/902). Nimmt sie für sich das Recht in Anspruch, dem Untersuchungsausschuss angeforderte Beweismittel aus verfassungsrechtlichen Gründen vorzuenthalten, so muss sie dies – außer im Fall evidenter Geheimhaltungsbedürftigkeit – in einer Weise begründen, dass die getroffene Abwägung auf ihre Plausibilität und Nachvollziehbarkeit hin überprüft werden kann (vgl. BVerfG vom 13.10.2016 BVerfGE 143, 101 Rn. 143; vom 14.12.2022 BVerfGE 165, 167 Rn. 73 f. m. w. N.; Glauben in Bonner Kommentar zum GG, Art. 44 Rn. 183, 185; derselbe in Glauben/Broucké, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, Kap. 17 Rn. 26, 32).

55

Eine diesen Anforderungen genügende Ablehnung hat die Staatsregierung in Bezug auf die mit dem Beweisantrag Nr. 9 geforderte Vorlage von Unterlagen zu den parlamentarischen Anfragen zu keinem Zeitpunkt erklärt; auch der Antragsgegner konnte daher bei seiner Plenarentscheidung vom 7. März 2023 nicht darauf verweisen. Zwar hatten drei der fünf Staatsministerien, die vom Ausschussvorsitzenden allgemein um eine Auflistung der den Untersuchungsauftrag betreffenden Akten der einzelnen Ressorts gebeten worden waren, in ihren Begleitschreiben zu der Listenübermittlung vom 23. Januar 2023 jeweils angemerkt, dass Vorgänge, die zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zählten, nicht in die Aktenlisten aufgenommen worden seien. Diese schon vor der konstituierenden Sitzung des Ausschusses erfolgte generelle und lediglich formelhaft begründete Verweigerung der Aktenvorlage rechtfertigte aber nicht die Ablehnung des später gestellten Beweisantrags Nr. 9, der sich auf einen speziellen, bis dahin nicht vorgelegten Aktenbestand der Staatsregierung bezog.

56

Angeichts des nach Art. 25 Abs. 4 Satz 1 BV auch einer Ausschussminderheit zustehenden Beweisantragsrechts hätte der Untersuchungsausschuss somit die genannten Unterlagen anfordern und der Staatsregierung auf diesem Weg erstmals Gelegenheit geben müssen, einen aus ihrer Sicht möglicherweise bestehenden Vorrang des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung im Einzelnen nachvollziehbar darzulegen. Dies hätte auch und erst recht für die vom Beweisantrag Nr. 9 erfassten Akten der Staatskanzlei gelten müssen. Denn die von deren Vertreterin in der Ausschusssitzung vom 27. Februar 2023 abgegebene Erklärung, bei der Vorlage der Akten habe man „keine Abwägung nach Kernbereich vorgenommen, außer bei Ministerratsbefassungen“ (Protokoll vom 27.2.2023 S. 44), legt die Annahme nahe, dass Vorgänge zu parlamentarischen Anfragen, die nicht den Ministerrat erreichten, seitens der Staatsregierung nicht als kernbereichsrelevant angesehen wurden und daher auf Anfrage freigegeben worden wären. Auch die Angaben des Vertreters des Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat in derselben Ausschusssitzung, man hätte im Finanzministerium bei der Aktensuche zu den Unterlagen zu den Schriftlichen Anfragen und deren Vorbereitung „auch den Eindruck ... gehabt, dass sie für die Fragestellungen keine weiteren Aufschlüsse bringen“ (Protokoll vom 27.2.2023 S. 54), spricht für die Annahme, dass die ursprüngliche Nichtaufnahme solcher Unterlagen in die Aktenlisten jedenfalls nicht vollumfänglich auf einer Einstufung als kernbereichsrelevant beruhte.

57

b) Der Antrag auf Beiziehung der „vorhandene(n) Korrespondenz der Staatsregierung im Zusammenhang mit Anfragen und Prüfungsergebnissen des Bayerischen Obersten Rechnungshofs zu dessen Prüfung des Deutschen Museums Nürnberg“ (Nr. 11) durfte ebenfalls nicht als unzulässig abgelehnt werden.

58

aa) Soweit sich der Antragsgegner im verfassungsgerichtlichen Verfahren für die Ablehnung auf die mangelnde Bestimmtheit des Beweisantrags beruft, greift dies schon deswegen nicht durch, weil dieser Ablehnungsgrund in unzulässiger Weise nachgeschoben wurde. Die Frage der Bestimmtheit des Beweisantrags Nr. 11 war weder in den Ausschussberatungen noch in der Plenardebatte vor der Ablehnung thematisiert worden.

59

Unabhängig davon war spätestens nach den Redebeiträgen der der Ausschussminderheit angehörenden Antragsteller zu 8, 27, 56 und 65 im Plenum ohne Weiteres erkennbar, dass es der Ausschussminderheit jedenfalls im Kern um die Vorlage der vorhandenen Korrespondenz, also derjenigen Unterlagen, Aufzeichnungen und Dateien im Besitz der Staatsregierung ging, die den unmittelbaren Informationsaustausch zwischen der Staatsregierung und dem Bayerischen Obersten Rechnungshof im Zusammenhang mit dessen „Anfragen und Prüfergebnissen“ betrafen, einschließlich eventueller Vorarbeiten der Ministerien oder der Staatskanzlei für die Beantwortung der Anfragen des Rechnungshofs. Das darauf bezogene Informationsbegehren der Ausschussminderheit ging nicht deshalb ins Leere, weil der Untersuchungsausschuss bereits zuvor mit dem einstimmig beschlossenen Beweisantrag Nr. 10 den Bayerischen Obersten Rechnungshof um Vorlage der einschlägigen Akten gebeten hatte. Denn der Ausschussminderheit kam es ersichtlich darauf an, den internen Umgang der Staatsregierung mit den Erkenntnissen und Hinweisen des Rechnungshofs aufzuklären. So hat insbesondere die Antragstellerin zu 56 im Plenum ausgeführt, es gehe „um die Unterlagen der Staatsregierung zur Beantwortung der Anfragen des ORH“ (Plenarprotokoll 18/138 S. 19205). So verstanden handelte es sich beim Beweisantrag Nr. 11 auch um keinen „Antrag ins Blaue hinein“, da ein enger Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand, insbesondere mit der Frage der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von öffentlichen Geldern, bestand. Ein spezielles Informationsinteresse etwa aufgrund konkreter Anhaltspunkte für ein mögliches Fehlverhalten von Regierungsvertretern musste die Ausschussminderheit nicht geltend machen.

60

Selbst wenn der weitgefasste Wortlaut des Beweisantrags möglicherweise zunächst so verstanden werden konnte, dass von ihm auch die Vorlage von Unterlagen im Zusammenhang mit Anfragen privater Petenten an die Staatsregierung zu den Prüfergebnissen des Bayerischen Obersten Rechnungshofes umfasst war, lassen die Redebeiträge der Vertreter der Ausschussminderheit in Ausschuss und Plenum nicht erkennen, dass der Beweisantrag auch auf die Vorlage derartiger Unterlagen abgezielt hätte. Jedenfalls hätte ein solches Verständnis den Antragsgegner nicht berechtigt, den Beweisantrag in Gänze abzulehnen.

61

bb) Auf den verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung konnte der Antragsgegner seine Ablehnungsentscheidung hier aus demselben Grund wie beim Beweisantrag Nr. 9 nicht stützen. Auch in Bezug auf den Beweisantrag Nr. 11 fehlte es an einer ausdrücklichen und mit nachprüfbaren Gründen versehenen Ablehnung der Aktenvorlage seitens der Staatsregierung.

62

cc) Der Beweisantrag konnte schließlich nicht mit der Begründung abgelehnt werden, dass er sich auf ein laufendes Prüfverfahren des Bayerischen Obersten Rechnungshofs beziehe, das überdies ein Dauerschuldverhältnis, nämlich das Mietverhältnis der betroffenen Immobilie, zum Gegenstand habe.

63

Zwar folgt aus der verfassungsrechtlichen Gewaltenteilung der Grundsatz, dass sich parlamentarische Untersuchungen nur mit bereits abgeschlossenen Verwaltungsvorgängen befassen dürfen (sog. Ex-post-Kontrolle). Im Stadium der Vorbereitung, Planung und Abwägung von Entscheidungen muss die dafür zuständige Exekutive frei von äußeren Einflussnahmen sein; Untersuchungsausschüsse zum Zweck verfahrensbegleitender oder vorbeugender Kontrolle sind daher unzulässig (VerfGH vom 27.11.1985 VerfGHE 38, 165/177; 67, 291 Rn. 92; vgl. auch BVerfGE 124, 78/121; Glauben in Glauben/Brockner, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, Kap. 5 Rn. 34 ff.). Diese

Grenze, die über die staatsleitende Regierungstätigkeit hinaus ebenso für rein administratives Handeln gilt (vgl. VerfGHE 67, 291 Rn. 92), wurde aber mit dem Beweisantrag Nr. 11 nicht überschritten.

64

Das Aufklärungsbegehren der Ausschussminderheit war nicht auf eine Kontrolle noch laufender Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse im Bereich der Staatsregierung gerichtet. Es zielte lediglich auf die Übermittlung des Schriftverkehrs, der sich anlässlich der zurückliegenden „Anfragen und Prüfungsergebnisse“ des Bayerischen Obersten Rechnungshofs ergeben hatte. Der Rechnungshof selbst durfte zwar, solange er seine Prüfung nicht abgeschlossen hatte, dem Untersuchungsausschuss die Vorlage von bloß vorläufigen internen Bewertungen vorenthalten (vgl. Glauben in Glauben/Brockner, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, Kap. 171 Rn. 31). Dies hinderte jedoch den Ausschuss nicht daran, von der Staatsregierung diejenigen Unterlagen zu verlangen, die deren bisherigen (Außen-)Kontakte mit dem Rechnungshof im Zusammenhang mit dem Museumsprojekt betrafen. Da der Untersuchungsauftrag ausdrücklich nur die damalige Finanzierungsvereinbarung mit der Zusage einer staatlichen Mietkostenübernahme sowie die Inhalte des mit dem Deutschen Museum geschlossenen Mietvertrags umfasste, ging es bei dem Beweisantrag auch nicht um eine fortlaufende Kontrolle dieses Dauerschuldverhältnisses, sondern nur um die in der Vergangenheit liegenden Umstände, unter denen es zustande gekommen war.

V.

65

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGGH). Den Antragstellern sind die ihnen durch das Verfahren entstandenen notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten (Art. 27 Abs. 5 VfGGH).