

Leitsätze:

1. Allein der Umstand, dass der Parlamentspräsident im Wege der Amtshilfe um Herausgabe von Beweismitteln gebeten wurde und der Untersuchungsausschuss später entsprechende Beweisbeschlüsse zur Beiziehung und Verwertung von Unterlagen gefasst hat, lässt das Rechtsschutzbedürfnis für ein Organstreitverfahren nach Ablehnung eines Beweisantrags auf Vorlage dieser Unterlagen nicht entfallen.
2. Untersuchungsausschüsse sind auch zur Aufklärung innerparlamentarischer Vorgänge zulässig.
3. Die Entscheidungsbefugnis, ob ein Abgeordneter von den in Art. 49 Abs. 1 LV geregelten Statusrechten Gebrauch macht, steht allein ihm und nicht auch der Ausschussmehrheit zu. Diese ist dementsprechend nicht berechtigt, einen Beweisantrag wegen eines etwaigen Mandatsbezugs der Beweismittel vorbeugend abzulehnen.



V E R F A S S U N G S G E R I C H T S H O F
F Ü R D A S L A N D N O R D R H E I N - W E S T F A L E N
I M N A M E N D E S V O L K E S
U R T E I L

VerfGH 6/25

Verkündet am 30. Juni 2026
Krebber
Verfassungsgerichtshofbeschäftigte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In dem Organstreitverfahren

der qualifizierten Minderheit im Parlamentarischen Untersuchungsausschuss V der 18. Wahlperiode des Landtags NRW (PUA V – Terroranschlag vom 23. August 2024), bestehend aus den Abgeordneten Lisa-Kristin G. MdL, Christian Y. MdL, Thorsten Klute MdL und Dr. Werner Pfeil MdL, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,

Antragstellerin,

Bevollmächtigter:

gegen

den Parlamentarischen Untersuchungsausschuss V der 18. Wahlperiode des Landtags NRW (PUA V – Terroranschlag vom 23. August 2024), vertreten durch den Vorsitzenden Thomas Kutschaty MdL, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,

Antragsgegner,

Bevollmächtigter:

wegen Ablehnung von Beweisanträgen im parlamentarischen Untersuchungsausschuss

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 2. Juni 2026

durch die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs

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

Vizepräsident Prof. Dr. H e u s c h,

Dr. G i l b e r g,

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

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

Dr. R ö h l und

Prof. Dr. W i e l a n d

für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, dass der Antragsgegner dadurch gegen Art. 41 Abs. 1 Satz 2 LV verstoßen hat, dass er die Beweisanträge der Antragstellerin auf der Tischvorlage 10 in der Sitzung des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses V vom 14. November 2024 und auf der Tischvorlage 5 in der Sitzung des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses V vom 9. Dezember 2024 jeweils mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der CDU und Bündnis 90/Die Grünen als unzulässig ablehnt hat.

A.

Die Antragstellerin setzt sich aus den vier stimmberechtigten Mitgliedern der Fraktionen von SPD und FDP im Parlamentarischen Untersuchungsausschuss V der 18. Wahlperiode des Landtags Nordrhein-Westfalen zusammen. Sie begehrt im Wege des Organstreits die Feststellung, dass der Untersuchungsausschuss mit der Ablehnung von Beweisanträgen gegen Art. 41 Abs. 1 Satz 2 LV verstoßen hat.

I.

1. Der Landtag setzte den – aus insgesamt 11 stimmberechtigten Mitgliedern bestehenden – Parlamentarischen Untersuchungsausschuss V auf Antrag der Fraktionen von CDU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP in seiner Sitzung am 14. November 2024 ein (LT-Drs. 18/11330). Der Ausschuss prüft das Vorgehen der Landesregierung, ihrer Sicherheitsbehörden und der übrigen betroffenen Landesbehörden im Fall des islamistischen Terroranschlags des J. im Rahmen des „Festivals der Vielfalt“ anlässlich des 650. Stadtjubiläums der Stadt Solingen vom 23. August 2024, bei dem der Täter drei Menschen mit einem Messer tötete und acht weitere teils lebensgefährlich verletzte.

2. Der Untersuchungsauftrag lautet:

„Der Untersuchungsausschuss erhält den Auftrag, mögliche Versäumnisse, Unterlassungen, Fehleinschätzungen und etwaiges Fehlverhalten der Landesregierung, einschließlich des ‚Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration‘, des ‚Ministerium des Innern‘, des ‚Ministerium der Justiz‘, der Staatskanzlei sowie der ihrer Fach-, Rechts- und Dienstaufsicht unterliegenden Sicherheits-, Justiz-, Kommunal- und sonstigen Behörden im Land Nordrhein-Westfalen beim Umgang mit dem

mutmaßlichen islamistischen Attentäter, dem Tatverdächtigen J., seinem Umfeld und möglichen Unterstützern vor dem Anschlag in Solingen am 23.08.2024 sowie im Hinblick auf die Reaktionen von Mitgliedern der Landesregierung, innerbehördliche, inner- und interministerielle Informationsflüsse und die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sowie die Kommunikation gegenüber dem Parlament aller beteiligten Stellen des Landes Nordrhein-Westfalen nach dem Anschlag zu untersuchen.

Darüber hinaus sollen der gesetzliche und rechtliche Rahmen, durch den der Handlungsspielraum der nordrhein-westfälischen Landesregierung und der ihrer Aufsicht unterliegenden Behörden definiert wird, sowie die praktischen Voraussetzungen und mögliche strukturelle Defizite im Hinblick auf Rückführungen, Dublin-III-Überstellungen, Abschiebehaft und Ausreisegewahrsam untersucht und auf Optimierungsbedarf hin geprüft werden. Der Ausschuss soll sich ein Gesamtbild des Zusammenwirkens der verantwortlichen Kommunal-, Landes- und Bundesbehörden sowohl in ausländerrechtlicher als auch in polizei- und sicherheitsbehördlicher Hinsicht verschaffen. Zudem soll in diesem Kontext auch die Zusammenarbeit der nordrhein-westfälischen Behörden mit den zuständigen Behörden der entsprechenden EU-Mitgliedstaaten beleuchtet werden.“

3. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich ausweislich Ziffer IV. des Einsetzungsantrags vom 1. Juni 2022 bis zur Einsetzung des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses. Unter Ziffer V. ist ein in die beiden Themenkomplexe A „Ausländerrechtliche Fragestellungen“ und B „Terrorgefahr, Islamismus und psychologische und seelsorgerische Betreuung“ unterteilter Fragenkatalog zum Untersuchungsauftrag aufgeführt.

4. In seiner konstituierenden Sitzung am 14. November 2024 lehnte der Antragsgegner den als Tischvorlage 10 eingereichten Beweisantrag der Antragstellerin, über

den Gegenstand des vom Landtag beschlossenen Untersuchungsausschusses aus dem Geschäftsbereich des Landtagspräsidenten sämtliche sächlichen Beweismittel, insbesondere Akten, die im Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand in der benannten Behörde entstanden sind oder in Gewahrsam genommen wurden, bis zum 16. Dezember 2024 vorzulegen, mit den Stimmen der Abgeordneten von CDU und Bündnis 90/Die Grünen gegen die Stimmen der Abgeordneten von SPD und FDP bei Abwesenheit der Fraktion der AfD ab.

Der Abgeordnete F. (CDU) erklärte hierzu in der Sitzung vom 14. November 2024 (nöPUAPr 18/98, S. 15), mit dem Antrag werde eine unzulässige Beweiserhebung im Sinne von § 245 Abs. 1 Satz 1 StPO analog verfolgt. Untersucht werden solle das Handeln der Landesregierung. Der Geschäftsbereich des Landtagspräsidenten sei von dem Untersuchungsauftrag nicht umfasst. Es sei verfassungsrechtlich problematisch, den Untersuchungsausschuss als ein Mittel der Legislative gegen die Legislative und damit eine Art „parlamentsinterner Innenrevision“ zu nutzen. Es erfasse den Kernbereich der Abgeordnetentätigkeit, sofern vollständige Akten des Landtagspräsidenten, die auch landtagsinterne Kommunikation frei gewählter Abgeordneter umfassen könnten, Gegenstand der Herausgabe und des Untersuchungsauftrages seien. Auch wenn ähnliche Beschlüsse in anderen parlamentarischen Untersuchungsausschüssen wortgleich gefasst worden seien, müsse man entsprechende Fehler nicht wiederholen. Dies müsse insbesondere mit Blick darauf gelten, dass das Quorum zur Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses von „als nichtdemokratisch angesehenen“ Fraktionen alleine genutzt und damit – ohne Not und ohne erwartbaren Erkenntnisgewinn – ein Exempel statuiert werden könne.

Dem trat die Abgeordnete G. (SPD) entgegen und verwies unter anderem auf Aktenlieferungen der Ministerien, bei denen die Kommunikation mit Abgeordneten ebenfalls mitgeliefert werde. Der Abgeordnete Z. (FDP) ergänzte, es sei denknotwendig Kommunikation umfasst, die aktenmäßig beim Landtag vorliegen müsse.

Soweit von einer Stelle aus der Landesregierung gegenüber dem Landtag kommuniziert werde, wäre eine Komplettablehnung des Beschlussentwurfs rechtsfehlerhaft. Es obliege dem Landtagspräsidenten, im Falle rechtlicher Bedenken entsprechende Unterlagen nicht vorzulegen und dies zu begründen oder die entsprechenden Passagen zu schwärzen. Der Abgeordnete Y. (SPD) wies abschließend erneut auf die einstimmig gefassten Beschlüsse in den Untersuchungsausschüssen III und IV zur Aktenlieferung des Landtags und der Landtagsverwaltung hin.

5. Mit Schreiben vom 20. November 2024 wandten sich der Sprecher F. und die Sprecherin Q. (Bündnis 90/Die Grünen) im Untersuchungsausschuss an den Landtagspräsidenten und baten diesen zur Umsetzung des Untersuchungsauftrags aus dessen Geschäftsbereich, insbesondere des Innenausschusses, des Rechtsausschusses, des Ausschusses für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration sämtliche Akten, Schriftverkehr, Protokolle, Drucksachen, Berichte, Rechtsgutachten und sonstigen Dokumente bzw. Unterlagen, die mit dem Untersuchungsgegenstand in Zusammenhang stehen, in schriftlicher oder elektronischer Form beizuziehen und diese Unterlagen dem Ausschussvorsitzenden zeitnah zu übermitteln.

Mit Schreiben vom 4. Dezember 2024 wies der Ausschussvorsitzende den Landtagspräsidenten unter anderem darauf hin, dass Beweiserhebungen eines Untersuchungsausschusses grundsätzlich nur nach dem Erlass eines Beweisbeschlusses möglich seien.

Mit Schreiben vom 6. Dezember 2024 teilte der Landtagspräsident dem Ausschussvorsitzenden mit, er habe keine grundsätzlichen Bedenken gegen eine Zurverfügungstellung von Unterlagen aus seinem Geschäftsbereich für die Arbeit des Untersuchungsausschusses. Die Übersendung von Unterlagen könne aufgrund von Beweisbeschlüssen, aber auch im Wege der Amtshilfe auf ein nichtförmliches Schreiben des Ausschusses hin erfolgen. Neben den zum Untersuchungsgegenstand

gehörenden Dokumenten aus der Parlamentsdokumentation könnten grundsätzlich auch Verwaltungsakten zur Verfügung gestellt werden, die zu seinem Geschäftsbereich gehören. Die Durchsicht der Verwaltungsakte sei beschränkt auf jene Bereiche, in denen ein Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand ernsthaft in Betracht komme. Vor Übersendung der zusammengestellten Unterlagen könnten zum Schutz entgegenstehender Rechte, etwa von Abgeordneten oder anderen Gliederungen des Parlaments, Schwärzungen anzubringen oder auch Dokumente zu entfernen sein.

6. In seiner zweiten Sitzung am 9. Dezember 2024 lehnte der Antragsgegner den als Tischvorlage 5 eingereichten Beweisantrag der Antragstellerin, über den Gegenstand des vom Landtag beschlossenen Untersuchungsausschusses aus dem Geschäftsbereich des Landtagspräsidenten, insbesondere des Innenausschusses, des Rechtsausschusses, des Ausschussbereiches für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration sämtliche Akten, Schriftverkehr, Protokolle, Drucksachen, Berichte, Rechtsgutachten und sonstige Dokumente bzw. Unterlagen, die mit dem Untersuchungsgegenstand in Zusammenhang stehen, in schriftlicher oder elektronischer Form beizuziehen und bis zum 10. Januar 2025 vorzulegen, mit den Stimmen der Fraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen gegen die Stimmen der Fraktionen von SPD, FDP und AfD ab.

Der Abgeordnete F. verwies hierzu in der Sitzung vom 9. Dezember 2024 (nöPUAPr18/108, S. 8 ff.) auf seine Ausführungen in der konstituierenden Sitzung und das „Spannungsverhältnis zu Abgeordneten- und Mitarbeitendenrechten“. Außerdem sei die Herausgabe interner Kommunikation von Abgeordneten mit der Landtagsverwaltung nicht vom Untersuchungsauftrag gedeckt. Insoweit stellte er alternative, einschränkende Formulierungen, wie „Akten und Schriftverkehr, soweit sie nicht die Kommunikation innerhalb der Landtagsverwaltung und der Mitarbeitenden und der Abgeordneten untereinander betreffen“, in den Raum.

Die Antragstellerin trat dem erneut entgegen und verwies unter anderem auf die wortgleichen Formulierungen in dem Schreiben der Sprecher der Fraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen vom 20. November 2024. Es fehle eine verfassungsrechtlich tragfähige Begründung für die Ablehnung beider Beweisanträge. Maßgeblich sei nicht, ob der Geschäftsbereich des Landtagspräsidenten Untersuchungsgegenstand sei. Es komme darauf an, ob in dessen Geschäftsbereich den Untersuchungsgegenstand betreffende Akten vorhanden seien. Bei den Abgeordneten nur mittelbar betreffenden Untersuchungen bestehe keine Verpflichtung, einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss entsprechende Unterlagen vorzulegen, soweit der Abgeordnete berechtigt sei, das Zeugnis zu verweigern. Im Übrigen diene die erneute Antragstellung der Wahrung der Konfrontationsobliegenheit.

7. In der dritten Sitzung am 18. Dezember 2024 nahm der Antragsgegner mit den Stimmen der Fraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen den als Tischvorlage 4 eingereichten Beschlussantrag, den Landtagspräsidenten im Wege der Amtshilfe zu bitten, aus dessen Geschäftsbereich, insbesondere dem Innenausschuss, dem Rechtsausschuss, dem Ausschuss für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration sämtliche Berichte, Rechtsgutachten und öffentliche Dokumente bzw. Unterlagen, die mit dem Untersuchungsgegenstand in Zusammenhang stehen, beizuziehen und bis zum 10. Januar 2025 vorzulegen, an.

Noch am selben Tage übermittelte der Ausschussvorsitzende dem Landtagspräsidenten den Text des Beschlusses.

8. Der Landtagspräsident stellte dem Ausschussvorsitzenden mit Schreiben vom 10. Januar 2025 eine Erledigung bis zum 31. Januar 2025 in Aussicht. Die Lieferungen erfolgten am 31. Januar 2025 und am 31. März 2025. In seinem Schreiben vom 31. März 2025 wies der Präsident des Landtags darauf hin, dass die Zusammenstellung der Unterlagen aus seiner Sicht abgeschlossen sei. Sofern aus dem

Untersuchungsausschuss weitere Unterlagen gewünscht seien, bat er um einen entsprechenden Hinweis.

9. In der Sitzung am 4. April 2025 fasste der Antragsgegner mit den Stimmen der Fraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen den Beweisbeschluss Nr. 64, die vom Landtagspräsidenten im Wege der Amtshilfe am 31. Januar 2025 übersandten Unterlagen als Beweismittel beizuziehen. In der nachfolgenden Sitzung am 11. April 2025 beschloss der Antragsgegner wiederum auf Antrag und mit den Stimmen der Fraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen als Beweisbeschluss Nr. 68, sämtliche vom Landtagspräsidenten im Wege der Amtshilfe überlassene Unterlagen als Beweismittel beizuziehen.

II.

1. Bereits am 29. Januar 2025 hat die Antragstellerin das vorliegende Organstreitverfahren eingeleitet.

Sie beantragt,

festzustellen, dass der Antragsgegner dadurch gegen Art. 41 Abs. 1 Satz 2 LV verstoßen hat, dass er die Beweisanträge der Antragstellerin

a) auf der Tischvorlage 10 in der Sitzung des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses V vom 14. November 2024 zur Beweiserhebung über den Gegenstand des vom Landtag Nordrhein-Westfalen beschlossenen Parlamentarischen Untersuchungsausschusses V, wonach aus dem Geschäftsbereich des Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen, sämtliche sächlichen Beweismittel, insbesondere Akten, die im Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand in der benannten Behörde entstanden sind oder in Gewahrsam genommen wurden, vorzulegen sind,

b) auf Tischvorlage 5 in der Sitzung des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses V vom 9. Dezember 2024 zur Beweiserhebung über den Gegenstand des vom Landtag Nordrhein-Westfalen beschlossenen Parlamentarischen Untersuchungsausschusses V, wonach aus dem Geschäftsbereich des Präsidenten des Landtags, insbesondere des Innenausschusses, des Rechtsausschusses, des Ausschussbereiches für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration sämtliche Akten, sämtlicher Schriftverkehr, sämtliche Protokolle, sämtliche Drucksachen sowie sämtliche Berichte, sämtliche Rechtsgutachten und sämtliche sonstige Dokumente bzw. Unterlagen, die mit dem Untersuchungsgegenstand in Zusammenhang stehen, in schriftlicher oder elektronischer Form beizuziehen sind,

jeweils mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der CDU und Bündnis 90/Die Grünen als unzulässig abgelehnt hat.

Zur Begründung macht sie im Wesentlichen geltend:

a) Der Antrag sei zulässig.

aa) Beide Beteiligte seien im Organstreitverfahren nach Art. 75 Nr. 2 LV, § 12 Nr. 5, § 43 VerfGHG parteifähig, denn sie seien in der Landesverfassung mit eigenen Rechten ausgestattet. Die Antragstellerin repräsentiere die Einsetzungsminderheit des Untersuchungsausschusses und könne sich auf ihr Recht auf Sachaufklärung aus Art. 41 Abs. 1 Satz 2 LV berufen. Der Antragsgegner sei ein in Art. 41 Abs. 1 LV mit eigenen Rechten ausgestattetes Hilfsorgan des Landtags.

bb) Die Antragstellerin sei antragsbefugt im Sinne des § 44 Abs. 1 VerfGHG. Der einsetzungsberechtigten und insofern qualifizierten Minderheit stünden nach Art. 41 LV Rechte zur Sicherung der Durchführung des Untersuchungsauftrags zu. Sie mache aufgrund der Ablehnung ihrer in den Ausschusssitzungen vom 14. November

2024 und vom 9. Dezember 2024 gestellten Beweisanträge durch den Antragsgegner die Verletzung des durch Art. 41 Abs. 1 Satz 2 LV besonders geschützten Beweiserhebungsrechts geltend.

cc) Die Antragsfrist des § 44 Abs. 3 VerfGHG sei gewahrt. Der Antrag vom 29. Januar 2025 sei innerhalb der Frist von sechs Monaten nach der streitigen Ablehnung der Beweisanträge in den Sitzungen vom 14. November 2024 und vom 9. Dezember 2024 gestellt worden.

dd) Die Antragstellerin habe schließlich das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis. Sie habe ihre Konfrontationsobliegenheiten erfüllt. Dass die Rechtsverletzung in der Vergangenheit liege, sei ohne Belang. Das objektive Klärungsinteresse bestehe fort und sei insbesondere auch durch Übermittlung von Unterlagen aus dem Geschäftsbereich des Präsidenten des Landtags nicht entfallen. Der Antragsgegner halte an seiner unzutreffenden Rechtsauffassung fest, dass die Ablehnung der Beweisanträge rechtmäßig gewesen sei. Im Übrigen habe er ein für eine solche Situation weder von der Landesverfassung noch einfachgesetzlich vorgesehenes Verfahren der Amtshilfe „erfunden“, um auf „anderem Wege“ Akten für die Beweisaufnahme im Untersuchungsausschuss heranzuziehen. Wäre eine solche Betrachtungsweise zutreffend, wären wesentliche Teile des Art. 41 LV ohne Relevanz und überflüssig, weil die Ausschussmehrheit den Ablauf der Beweisaufnahme umfassend bestimmen könnte. Es gehe nicht nur um den Anspruch auf Vorlage von Akten, sondern auch um die Frage, auf welchem Wege die Akten von welchem Vorlagepflichtigen, innerhalb welcher Zeit und in welcher Form an den Untersuchungsausschuss übergeben werden. Eine Anlieferung der Akten im Wege der Amtshilfe stelle dabei ein „Aliud“ im Vergleich zur Anforderung von Akten der qualifizierten Minderheit im Wege eines Beweisbeschlusses nach Art. 41 LV i. V. m. § 14 UAG NRW dar. Außerdem verlange das „Amtshilfeschreiben“ weniger als der Beweisbeschluss: Es fehlten unter anderem eine konkrete Frist zur Aktenlieferung ebenso wie Hinweise auf abzugebende Erklärungen zur Vollständigkeit und zur Übereinstimmung der übersandten PDF-

Dateien mit den Originalen. Schließlich sei im Verhältnis des Landtags zu dem Landtagspräsidenten kein Raum für die Anforderung von Akten im Wege der Amtshilfe, weil dem Landtag die Verbands- und Organkompetenz für den Landtagspräsidenten und die Landtagsverwaltung als Behörde zustehe.

b) Der Antrag sei auch begründet. Mit der Ablehnung der in den Sitzungen vom 14. November 2024 (Tischvorlage 10) und vom 9. Dezember 2024 (Tischvorlage 5) gestellten Beweisanträge habe der Antragsgegner gegen das Recht auf Beweiserhebung aus Art. 41 Abs. 1 Satz 2 LV verstoßen.

aa) Der Parlamentarische Untersuchungsausschuss V sei offenkundig kein „Mittel der Legislative gegen die Legislative“. Lediglich ein Teil des vom Landtag beschlossenen Untersuchungsauftrages betreffe die Kommunikation der Landesregierung mit der Landtagsverwaltung und die dazu erforderlichen Abstimmungsprozesse innerhalb der Landtagsverwaltung. Der Landtag – auch als Behörde – sei als ein zentraler Teil des Verfassungsstaates auf der Ebene der Länder einer parlamentarischen Untersuchung nicht entzogen. Die Kommunikation von Abgeordneten oder Mitarbeitern des Landtages in Richtung der Landesregierung könne Gegenstand der Beweisaufnahme eines Untersuchungsausschusses sein, zumal die begehrten Beweismittel im Kern der Kontrolle der Regierung dienten, insbesondere was die Kommunikation nach dem Anschlag vom 23. August 2024 betreffe. Ungeachtet dessen sei ein Untersuchungsausschuss zur Aufklärung innerparlamentarischer Vorgänge – auch soweit es sich um Vorgänge innerhalb der Behörde des Landtags, geleitet vom Landtagspräsidenten, handele – zulässig. Die Mehrheit des Untersuchungsausschusses sei nicht berechtigt, über die Statusrechte von Mitgliedern des Landtags „vorausseilend“ oder gleichsam präventiv zu verfügen, um auf diese Weise die streitigen Beweisanträge als unzulässig abzulehnen. Soweit der Abgeordnete F. im Ausschuss geltend gemacht habe, frei gewählte Abgeordnete könnten sich auf besondere Schutzrechte aus der Verfassung berufen, lasse dies eine weitere Differenzierung und Abwägung vermissen. Hiermit genüge der Antragsgegner seiner

Begründungslast nicht. Gleiches gelte in Bezug auf den Hinweis auf das angebliche Spannungsverhältnis zu Abgeordnetenrechten und Mitarbeiterrechte, welches die Ausschussmehrheit weder näher erläutert noch abgewogen habe.

bb) Die Grenzen des Beweiserhebungsrechts des Untersuchungsausschusses seien nicht berührt. Dem Antragsgegner stehe kein Ermessensspielraum oder eine Einschätzungsprärogative bei der Auslegung des Untersuchungsauftrages zu. Bereits aus dem Wortlaut des Untersuchungsauftrages ergebe sich unmissverständlich, dass auch die Kommunikation, soweit sie ihren Niederschlag nach innen und nach außen gegenüber dem Parlament gefunden habe, Untersuchungsgegenstand sein solle. Dass der Anschlag von Solingen während des Untersuchungszeitraums in vielfältiger Weise im Landtag und der Landtagsverwaltung in der Kommunikation mit der Landesregierung Beachtung gefunden habe, sei evident und bedürfe keiner näheren Begründung.

cc) Die Vorlage von Akten durch den Landtag sei auch zur Erfüllung des Untersuchungsauftrages erforderlich. Namentlich könnten etwa Fragen zur Rechtmäßigkeit von Protokolländerungen aus Plenarsitzungen mit Bezug zum Untersuchungsgegenstand nur anhand der Akten des Landtages beurteilt werden. Im Übrigen habe sich der Antragsgegner erstmals während des gerichtlichen Verfahrens darauf berufen, die abgelehnten Beweisanträge seien nicht erforderlich im Sinne des Art. 41 Abs. 1 Satz 2 LV, sodass es sich um eine unzulässige nachgeschobene Begründung handele.

dd) Die überwiegend erst im verfassungsgerichtlichen Verfahren nachgeholte weitere Begründung der Ablehnung der Beweisanträge könne den Verfassungsverstoß ebenfalls nicht nachträglich heilen.

Soweit der Antragsgegner nunmehr geltend mache, die grundsätzliche Zulässigkeit

der Beweisbeschlüsse sei mit Blick auf die speziellen Grenzen der Beweiserhebung gegenüber dem Landtagspräsidenten zweifelhaft, habe die Ausschussmehrheit vorgerichtlich und somit fristgerecht lediglich vorgetragen, es sei aus dem Untersuchungsauftrag nicht ersichtlich, dass der Geschäftsbereich des Präsidenten des Landtags von dem Untersuchungsauftrag umfasst sein solle. Der Landtag und der Landtagspräsident seien nicht Teil der Landesregierung. Hiermit seien die wesentlichen Erwägungen der Entscheidung nicht ausreichend erkennbar gewesen. Die verfristet vorgetragenen Argumente überzeugten aber auch in der Sache nicht. Die Verbands- und Organkompetenz des Landtags erstrecke sich grundsätzlich auch auf den Landtagspräsidenten und seine Behörde, die Landtagsverwaltung. Im Kern gehe es um die Kontrolle der Landesregierung. Es gebe allerdings in einer parlamentarischen Demokratie vielfältige Interaktionen und Verknüpfungen zwischen Regierung und Parlament bzw. Parlamentsverwaltung, die in multiple aktenmäßig erfasste Vorgänge münde, die wiederum für eine parlamentarische Untersuchung zur Kontrolle der Regierung von Bedeutung sein könnten. Dieser Auftrag umfasse grundsätzlich die Zulässigkeit des Herausgabeverlangens zur Beweisverschaffung der Akten aller öffentlichen Stellen des Landes, in deren Herrschaftsbereich Vorgänge vorhanden seien, die diesen Auftrag betreffen. Nicht zuletzt die Zuleitung zahlreicher Akten im Wege der „freiwilligen Amtshilfe“ des Landtagspräsidenten belege nachträglich, dass umfangreiches – den Untersuchungsauftrag betreffendes – Material im Herrschaftsbereich des Landtagspräsidenten vorhanden gewesen sei.

Die erstmals in der Antragserwiderung vorgetragene Erwägung, die Beweiserhebung gegenüber dem Landtagspräsidenten müsse eingeschränkt werden, um ein parlamentarisches, überparteiliches Leitungsorgan von Intra-Organ Konflikten fernzuhalten, sei ebenfalls verfristet und zudem in der Sache nicht überzeugend. Es existiere lediglich ein Konflikt zwischen der qualifizierten Minderheit und der Ausschussmehrheit, nicht jedoch ein Intra-Organ Konflikt zwischen dem Landtagspräsidenten und der Antragstellerin.

2. Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

a) Er hält ihn mangels Rechtsschutzbedürfnisses bereits für unzulässig.

aa) Die Antragstellerin sei zur Wahrung ihres rechtlichen Standpunktes und ihrer institutionellen Interessen unter keinem denkbaren Gesichtspunkt auf den Rechtsschutz durch den Verfassungsgerichtshof im Wege des Organstreits angewiesen. Das mit den Anträgen weiterverfolgte Interesse an einer Beweiserhebung habe die Antragstellerin bereits vorprozessual in vollem Umfang erreichen können. Der Untersuchungsausschuss habe alle angeforderten Akten im Wege der Amtshilfe erhalten und als Beweismittel beigezogen. Die Antragstellerin habe in der Antragschrift nicht vorgetragen, dass die Lieferungen hinter dem zurückgeblieben seien, was vom Untersuchungsgegenstand her an Information für die Beweiserhebung erforderlich gewesen sei und was vom beantragten, aber abgelehnten Beweisbeschluss umfasst gewesen wäre. Dies sei ihr auch nicht möglich gewesen, weil sie das Organstreitverfahren bewusst eingeleitet habe, bevor sie eine etwaige Lieferung habe überprüfen können. Ohnehin habe die Antragstellerin vorprozessual nicht alles Erforderliche unternommen, um die behauptete Rechtsverletzung abzuwenden. Sie habe in den Sitzungen am 4. April 2025 und am 11. April 2025 gegen die Beiziehung der gelieferten Unterlagen als Beweismittel gestimmt, um damit zu verhindern, dass die von ihr selbst verlangten Unterlagen Gegenstand der Untersuchungen des Ausschusses werden.

bb) Ein Rechtsschutzbedürfnis bestehe ebenso wenig unter dem Gesichtspunkt eines objektiven Klärungsinteresses. Dieses könne nur vorliegen, falls die Möglichkeit bestehe, dass die aufgeworfenen Fragen zukünftig in vergleichbaren Fällen erneut streitgegenständlich seien. Aufgrund der von der Antragstellerin nicht beanstandeten Lieferung der Unterlagen durch den Präsidenten des Landtags bestehe im

Verhältnis der Beteiligten tatsächlich keine Befürchtung eines erneuten Streits in einem vergleichbaren Fall. Ein objektives Klärungsinteresse bestehe außerdem nicht durch die abstrakte Gefahr, ein anderweitiger Beweisantrag der Antragstellerin könnte in Zukunft durch den Antragsgegner abgelehnt werden. Das objektive Klärungsinteresse sei auf konkrete Rechtsfragen gerichtet. In rechtlicher Hinsicht könne die Antragstellerin mit Rücksicht auf den vorgetragenen Sachverhalt auch keine Wiederholungsgefahr in anderen Untersuchungsausschüssen geltend machen. Das Verhalten dieses Untersuchungsausschusses entfalte für einen anderen Untersuchungsausschuss keine Bindungswirkung, sodass es an einem vergleichbaren Fall fehle. Eine bloße Ähnlichkeit von politischen oder prozessualen Konstellationen genüge jeweils nicht. Die Aktenerlangung im Wege der Amtshilfe sei für die verfassungsrechtliche Auseinandersetzung angesichts der evidenten Überschreitung der verfassungsrechtlichen Grenzen durch die Fassung der konkreten Beweisanträge der Antragstellerin ohne Belang. Die Geltendmachung des überschießenden Teils des Begehrens der Antragstellerin innerhalb ihres Antrags in dem hiesigen Verfahren sei der Sache nach eine prozessrechtlich nicht vorgesehene Gutachtenanfrage an den Verfassungsgerichtshof.

b) Außerdem sei der Antrag unbegründet. Der Antragsgegner sei berechtigt gewesen, die in der beantragten Form unzulässigen Beweisanträge der Ausschussminorität ohne Rechtsverstoß durch Mehrheitsentscheidung abzulehnen. Bestehenden Begründungsanforderungen sei ausreichend Rechnung getragen worden.

aa) Der Antragsgegner habe die formellen Anforderungen an die Ablehnung von Beweisanträgen gewahrt. Die Antragstellerin überspanne die Anforderungen an die Begründung der Ablehnungsentscheidungen. Sofern unterschiedliche Teile der (negativen) Mehrheit die Zustimmung aus unterschiedlichen – je für sich aber nicht zu beanstandenden und jeweils im Rahmen des freien Mandats auch nicht zu erforschenden – Gründen verweigerten, lasse sich die Mehrheitsentscheidung als solche von vornherein nicht näher begründen. Eine eingehende Begründung, wie etwa bei

einem Verwaltungsakt, könne daher im Ansatz nicht verlangt werden. Ebenso wenig könne die ausführliche verfassungsrechtliche Darlegung im Rahmen eines gerichtlichen Schriftsatzes als Beleg für unzureichende Ausführungen der Abgeordneten im Zuge der Ausschussarbeit herangezogen werden. Es entspreche dem selbstverständlichen funktionellen Verhältnis von parlamentarischer Praxis einerseits und ihrer verfassungsgerichtlichen Überprüfung andererseits, dass eine Vertiefung und systematische Aufarbeitung der die Entscheidungen tragenden Argumente erst im Zuge des verfassungsgerichtlichen Verfahrens möglich sei. Anderenfalls wäre diese Form der Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts weithin entbehrlich. Maßgeblich sei die Erkennbarkeit der tragenden Gründe und nicht die kleinteilige Erläuterung jeglicher Facetten der Ablehnungsentscheidung.

Diese Anforderungen habe der Antragsgegner beachtet, weil die Ausschussminderheit die tragenden Gründe der Ablehnung durch die Ausschussmehrheit habe erkennen können und die Ablehnungsgründe sachlicher Art gewesen seien. Keineswegs sei eine ausreichende Begründung erst im hiesigen Verfahren nachgeholt worden. Die Ausschussmehrheit habe die Anträge mit einer differenzierten Argumentation abgelehnt. Der Abgeordnete F. habe ausreichend vorgetragen, dass die interne Kommunikation nicht vom Untersuchungsauftrag gedeckt gewesen sei. Die Ausschussmehrheit habe rechtzeitig geltend gemacht, dass die Anträge eine unzulässige Beweiserhebung im Sinne von § 245 Abs. 1 Satz 1 StPO analog verfolgten und es hierdurch zu einer Durchbrechung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes komme, dass es sich bei einem Untersuchungsausschuss um ein Instrument der Legislative gegenüber der Exekutive handele. Schließlich verletzten die Beschlussfassungen den Kernbereich der Abgeordnetentätigkeit und der freien Mandatsausübung.

bb) Die Beweisanträge seien weder mit den allgemeinen verfassungsrechtlichen Grenzen des Beweiserhebungsrechts noch mit den spezifischen Grenzen der Beweiserhebung gegenüber dem Landtagspräsidenten vereinbar.

(1) Angesichts der Neutralität des Parlamentspräsidenten und der Unparteilichkeit der Landtagsverwaltung sei die Zielrichtung der beantragten Beweiserhebung von vornherein kritischer zu würdigen als bei der Ausforschung von der Regierung nachgeordneter Stellen. Die institutionelle Ausforschung des Landtagspräsidenten sei weder vom Untersuchungsauftrag noch vom parlamentarischen Untersuchungsrecht gedeckt. Bereits im Ansatz nicht im Rahmen parlamentarischer Untersuchungen adressierbar sei dessen neben dem Präsidentenamt wahrgenommene Tätigkeit als Abgeordneter. Der entscheidende Abschnitt des Untersuchungsauftrages adressiere die Kommunikation aller beteiligten Stellen „gegenüber“ dem Parlament. Die Kommunikation des Parlaments sei somit ausschließlich in jenen Fällen von der aus den Beweisanträgen folgenden Erhebung erfasst, in denen sie nach außen gerichtet sei. Es sei dem Wortlaut des Einsetzungsantrags zufolge zwingend, dass die Beweisanträge lediglich auf die Erhebung von Beweismitteln zielten, die die Kommunikation des Parlaments mit externen Stellen beinhalteten. Interne Kommunikation des Landtags sei hingegen nicht vom Wortlaut umfasst. Entsprechend – und da der Untersuchungsauftrag die Landesregierung als Objekt der Kontrolle adressiere – seien lediglich kommunikative Vorgänge des Parlaments mit ebendieser Landesregierung vom Untersuchungsauftrag erfasst. Rein interne Landtagsvorgänge seien dahingegen dem Wortlaut zufolge ausgenommen.

(2) Ferner habe die Möglichkeit bestanden, den Beweisantrag hinsichtlich der Erhebung im Geschäftsbereich des Landtagspräsidenten zu konkretisieren und dadurch mit dem Einsetzungsantrag in Einklang zu bringen. Die Ausschussmehrheit habe den Vorschlag unterbreitet, die Formulierung des Beweisbeschlusses anzupassen und die Kommunikation innerhalb der Landtagsverwaltung und der Mitarbeiter und der Abgeordneten untereinander von der Beweiserhebung auszuschließen. Dass die Ausschussminderheit die Formulierung des Beweisbeschlusses abgelehnt habe, die jene interne Kommunikation explizit von der Beweiserhebung habe ausschließen wollen, verdeutliche, dass sie die Überschreitung jener (Wortlaut-)Grenzen des Einsetzungsantrages und damit der verfassungsrechtlichen Grenzen der

Beweiserhebung keineswegs habe zu verhindern versucht, sondern jene Überschreitung vielmehr beabsichtigt gewesen sei.

(3) Die Beweiserhebung gegenüber dem Präsidenten des Landtags sei nur in den Grenzen ihrer konkreten inhaltlichen Verbindung zum Untersuchungsgegenstand zulässig. Es verbiete sich somit grundsätzlich die Beweiserhebung „ins Blaue hinein“. Es bedürfe eines inhaltlichen Konnexes zwischen den erhobenen Akten und dem Untersuchungsgegenstand. Die Beweiserhebung sei nur dann zulässig, wenn sich ein Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand aufdränge oder ein solcher jedenfalls naheliege.

Grundsätzlich zeichne sich die Landtagsverwaltung – im Gegensatz zu Ministerien und nachgeordneten Behörden – dadurch aus, dass sie institutionell keinen ressortmäßigen Schwerpunkt habe. Insoweit mangle es bei der flächendeckenden und kategorischen Erhebung „sämtlicher“ Akten der Landtagsverwaltung auch an einem ausreichenden inhaltlichen Konnex zum bestimmten Untersuchungsgegenstand, der eine Beweiserhebung in dem verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen durch den Untersuchungsausschuss begründen könne.

Sofern ein inhaltlicher Konnex dennoch gegeben sein könne, habe sich dies anhand eines konkreten Beweisbeschlusses zu materialisieren. Auch hieran fehle es. Der am 14. November 2024 abgelehnte Beweisantrag lasse einen ausreichenden inhaltlichen Zusammenhang der in ihm benannten Beweismittel zum Untersuchungsgegenstand vermissen und sei insofern nicht „erforderlich“ im Sinne des Art. 41 Abs. 1 Satz 2 LV. Die kategorische Erhebung sämtlicher sachlicher Beweismittel aus dem Geschäftsbereich des Präsidenten des Landtags zielen auf eine flächendeckende Ausforschung und differenziere nicht zwischen den zu erhebenden Akten anhand ihrer inhaltlichen Verbindung zum Untersuchungsgegenstand. Den geforderten inhaltlichen Zusammenhang vermöge auch die Ergänzung der Formulierung des Beweisantrags um Beweismittel „die im Zusammenhang mit dem Untersuchungs-

gegenstand (...) entstanden“ seien, nicht herzustellen. Es handele sich bei dieser Formulierung um keine materielle Bestimmung der konkreten Akten oder gar eine Eingrenzung anhand eines inhaltlichen Zusammenhangs. Vielmehr werde lediglich die allgemeine rechtliche Anforderung an die Beweiserhebung aufgeführt. Auch enthalte die „Entstehung“ von Beweismitteln im Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand kein inhaltlich eingrenzendes Element. Im Gegenteil, erweitere die Maßgabe die vom Beweisantrag erfassten Akten gar um solche, die materiell keinen tatsächlich inhaltlichen Zusammenhang zum Untersuchungsgegenstand aufweisen, sondern lediglich im – zeitlichen oder räumlichen – Zusammenhang mit ihm „entstanden“ seien. Weiterhin weise auch der dem Einsetzungsantrag angefügte Fragenkatalog, dessen Aufklärung sich der Ausschuss im Rahmen seines Untersuchungsauftrages zum Ziel gesetzt habe, keineswegs auf die Notwendigkeit einer Beweiserhebung im Geschäftsbereich des Landtagspräsidenten hin. Beide Themenkomplexe behandelten vielmehr das administrative Vorgehen sowie die Rechtslage im Allgemeinen und beträfen somit neben der Landesregierung die Ministerien und Behörden. Eine Möglichkeit der Beantwortung der gelisteten Fragen und damit eine Aufklärung des Untersuchungsgegenstandes durch die Beweiserhebung im Geschäftsbereich des Landtagspräsidenten erscheine mangels inhaltlichen Zusammenhangs ausgeschlossen.

Auch der Beweisantrag vom 9. Dezember 2024 lasse einen ausreichenden inhaltlichen Zusammenhang vermissen. Die Vielzahl von unbestimmten Ausschüssen einer flächendeckenden Beweiserhebung zu unterziehen, stelle noch keinen Konnex zum Untersuchungsgegenstand her. Auch die explizite Aufzählung der unterschiedlichen Schriftstücke, möge sie den Beweisantrag auf den ersten Blick auch differenzierter erscheinen lassen, berge keinen inhaltlich verbindenden Gehalt.

(4) Mit Blick auf die Aufgabenerfüllung müsse die Beweiserhebung gegenüber dem Landtagspräsidenten zudem dadurch eingeschränkt werden, dass er als überparteiliches, parlamentarisches Leitungsorgan von Intra-Organ-Konflikten freigehalten

werde. Dies gelte auch für die Arbeit von Untersuchungsausschüssen als Organe des Landtags. Schließlich berühre es die Interessen verschiedener Parlamentsuntergliederungen und (Teil-)Organe, wenn durch Untersuchungsausschüsse parlamentarische Materialien erhoben würden, die aus dem politischen Raum parlamentarischer Abstimmungs- und Willensbildungsprozesse hervorgingen. Denn damit entstehe eine institutionelle Hierarchie zwischen einem Organ wie dem Untersuchungsausschuss, der kraft Verfassung mit besonderen Befugnissen ausgestattet sei, und parlamentarischer Tätigkeit im Übrigen, die in der Wahrnehmung des freien Mandats bestehe. Dies sei dem Prinzip der Gleichheit und Freiheit aller Abgeordneten schon im Ansatz fremd. Begründen lasse sich dies unter anderem auch durch das verfassungsrechtlich sanktionierte Gebot der Verfassungsorgantreue. Dabei sei zu berücksichtigen, dass insbesondere die Ausforschung der Leitungsorgane des Parlaments nicht nur die Kompetenzen des Präsidenten betreffe, sondern zumindest indirekt auch verfassungsrechtliche Rechte der Abgeordneten berühre. Zudem sei der Landtagspräsident angesichts seiner Doppelfunktion selbst gleichzeitig Abgeordneter. Darüber hinaus nehme die Landtagsverwaltung eine in Teilen genuin parlamentarische Hilfsfunktion bei der Mandatsausübung der Abgeordneten ein.

(5) Schließlich sei zu berücksichtigen, dass der abgelehnte Beweisantrag in der Gesamtschau durch das Amtshilfeersuchen des Untersuchungsausschusses kompensiert werden könne, soweit Beweise auf diesem Wege angefordert worden seien. Die auf das Amtshilfeersuchen der Ausschussmehrheit erfolgte umfassende Lieferung der Akten durch den Präsidenten stelle eine Alternative des parlamentarischen Untersuchungsausschusses zur Beibringung von durch die Minderheit geforderten Beweisen aufgrund von Beweisbeschlüssen dar und wahre damit im Ergebnis die Rechte der Ausschussminderheit. Da die verfassungswidrigen Beweisanträge mit Recht abgelehnt worden seien, der Präsident des Landtags jedoch gleichzeitig auf das Amtshilfeersuchen des Untersuchungsausschusses nicht weniger Akten geliefert habe, als er hätte liefern müssen, hätte er den abgelehnten Anträgen im rechtlich gebotenen Umfang hypothetisch entsprechen wollen, komme es auf eine abstrakte

Klärung des Verhältnisses von Amtshilfe und anderen Untersuchungsformen nicht an. Denn der Präsident des Landtags hätte zu den verfassungswidrigen Teilen des Amtshilfeersuchens auch unter diesem Gesichtspunkt keine Unterlagen liefern können.

3. Der Landtag Nordrhein-Westfalen und die Landesregierung sind von dem Organstreitverfahren in Kenntnis gesetzt worden. Sie haben von Stellungnahmen abgesehen.

B.

Der Antrag ist gemäß Art. 75 Nr. 2 LV i. V. m. § 12 Nr. 5, §§ 43 ff. VerfGHG zulässig. Insbesondere fehlt der Antragstellerin nicht das für die Durchführung des Organstreitverfahrens grundsätzlich erforderliche Rechtsschutzbedürfnis.

1. Auch im Organstreitverfahren ist ein Rechtsschutzbedürfnis des antragstellenden Organs grundsätzlich Voraussetzung für die Sachentscheidung (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 15. Dezember 2015 – VerfGH 12/14, NWVBl. 2016, 371 = juris, Rn. 98, vom 14. Juli 2020 – VerfGH 6/20, NWVBl. 2021, 17 = juris, Rn. 126, und vom 20. April 2021 – VerfGH 177/20, NWVBl. 2021, 464 = juris, Rn. 169). Das Organstreitverfahren ist eine kontradiktorische Parteistreitigkeit mit Antragsteller und Antragsgegner. Es dient maßgeblich der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis, nicht der davon losgelösten Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns, soll seiner Funktion nach aber auch eine objektive Klärung der zwischen den Beteiligten streitigen verfassungsrechtlichen Fragen herbeiführen (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 30. Oktober 2012 – VerfGH 12/11, OVGE 55, 285 = juris, Rn. 40, und vom 14. Juli 2020 – VerfGH 6/20, NWVBl. 2021, 17 = juris, Rn. 126).

Das Rechtsschutzbedürfnis ist grundsätzlich gegeben, wenn und solange über die Rechtsverletzung zwischen den Beteiligten Streit besteht, denn mit der kontradiktorischen Ausgestaltung des Organstreitverfahrens ist eine diskursive Auseinandersetzung der Verfassungsorgane um ihre Kompetenzen intendiert (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 14. Juli 2020 – VerfGH 6/20, NWVBl. 2021, 17 = juris, Rn. 127, und vom 20. April 2021 – VerfGH 177/20, NWVBl. 2021, 464 = juris, Rn. 170, jeweils m. w. N.). Es entfällt nicht bereits deshalb, weil die beanstandete Rechtsverletzung in der Vergangenheit liegt. Vielmehr besteht ein objektives Klärungsinteresse fort, wenn die Möglichkeit besteht, dass die aufgeworfenen Fragen zukünftig in vergleichbaren Fällen erneut in Streit stehen (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 14. Juli 2020 – VerfGH 6/20, NWVBl. 2021, 17 = juris, Rn. 127, und vom 20. April 2021 – VerfGH 177/20, NWVBl. 2021, 464 = juris, Rn. 170, jeweils m. w. N.; Grzeszick, in: Hellmann/Niesler, VerfGHG, 2025, § 44 Rn. 18 ff.).

Das Rechtsschutzbedürfnis eines Antragstellers im Organstreitverfahren setzt das Bestehen eines für den Antragsgegner erkennbaren Streits über Rechte und Pflichten voraus. So trifft etwa bei vermeintlich oder tatsächlich unrichtig bzw. unvollständig beantworteten parlamentarischen Fragen eines Abgeordneten an die Landesregierung den Abgeordneten daher – im Regelfall – eine Konfrontationsobliegenheit. Er muss der Landesregierung durch den Hinweis auf die mutmaßliche Unrichtigkeit bzw. Unvollständigkeit ihrer Antwort die Möglichkeit geben, die Sach- und Rechtslage ihrerseits zu prüfen und ihre Antwort gegebenenfalls zu berichtigen oder zu ergänzen. Denn der Konflikt, dessen Bereinigung der Antragsteller im kontradiktorischen Verfahren vor dem Verfassungsgericht begehrt, muss zuvor für den Antragsgegner erkennbar geworden sein. Diese Anforderungen gelten in gleicher Weise für den Streit um die Erfüllung von Beweisbeschlüssen parlamentarischer Untersuchungsausschüsse. Denn das Erfordernis eines auch für den Antragsgegner erkennbaren Streits über Rechte und Pflichten ist eine generelle Konsequenz daraus, dass das Organstreitverfahren durch Art. 75 Nr. 2 LV sowie § 12 Nr. 5, §§ 43 ff.

VerfGHG als kontradiktorische Parteistreitigkeit ausgestaltet ist. Die kontradiktorische Ausgestaltung des Organstreitverfahrens bezweckt eine diskursive Auseinandersetzung der Verfassungsorgane um ihre Kompetenzen. Die mit der Konfrontationsobliegenheit verbundene Verpflichtung, sich bereits im politischen Prozess mit der Verfassungsrechtslage zu befassen und beanspruchte Rechte einzufordern, stellt auch keine unzumutbare Belastung dar. Sie geht nicht über das hinaus, was für den Umgang zwischen Verfassungsorganen als selbstverständlich zu erwarten ist (vgl. zum Ganzen VerfGH NRW, Urteile vom 28. Januar 2020 – VerfGH 5/18, NWVBl. 2020, 366 = juris, Rn. 76, und vom 20. April 2021 – VerfGH 177/20, NWVBl. 2021, 464 = juris, Rn. 171, m. w. N.; Grzeszick, in: Hellmann/Niesler, VerfGHG, 2025, § 44 Rn. 18 ff.).

Das Bestehen einer Konfrontationsobliegenheit dient nicht dazu, einen Antragsteller vor Anrufung des Verfassungsgerichts auf diffuse politisch-parlamentarische Handlungsmöglichkeiten zu verweisen. Jedoch bestehen seit jeher Zweifel am Rechtsschutzbedürfnis für ein Organstreitverfahren, wenn ein Antragsteller völlig untätig bleibt, obwohl er in der Lage gewesen wäre, die nunmehr gerügte Rechtsverletzung durch eigenes Handeln rechtzeitig zu vermeiden. Nach alledem soll dem Antragsteller nicht unter pauschalem Hinweis auf allgemeine politische Handlungsalternativen der Zugang zu einem verfassungsgerichtlichen Verfahren abgeschnitten werden. Von derartigen diffusen Handlungsmöglichkeiten sind indes diejenigen Handlungsoptionen abzugrenzen, die nicht bloß politisch, sondern normativ vorgesehen sind, gerade um ein Verfassungsrechtsverhältnis der im kontradiktorischen Parteistreit gegenüberstehenden Organe erst zu konkretisieren, zu gestalten und gegebenenfalls zu klären. Deshalb verneint das Bundesverfassungsgericht konsequent das Rechtsschutzbedürfnis für einen Organstreit, wenn der Antragsteller versäumt, sich bereits im politischen Prozess mit der Verfassungsrechtslage zu befassen und beanspruchte Rechte einzufordern. Eine solche Verpflichtung („Konfrontationsobliegenheit“) ist für den Umgang zwischen Verfassungsorganen als selbstverständlich zu erwarten (vgl. zum Ganzen VerfGH NRW, Urteile vom 28. Januar 2020 – VerfGH

5/18, NWVBl. 2020, 366 = juris, Rn. 76, und vom 20. April 2021 – VerfGH 177/20, NWVBl. 2021, 464 = juris, Rn. 172; Grzeszick, in: Hellmann/Niesler, VerfGHG, 2025, § 44 Rn. 19).

2. Nach diesen Maßstäben hat die Antragstellerin ihre Konfrontationsobliegenheit erfüllt, und es besteht zudem ein objektives Klärungsinteresse fort.

Die Antragstellerin hat sich nicht darauf beschränkt, die beiden Beweisanträge vorzulegen, sondern ist in beiden Sitzungen der – bis heute nicht aufgegebenen – Ansicht der Ausschussmehrheit zur vermeintlichen Unzulässigkeit der Beweisanträge ausreichend argumentativ entgegengetreten. Allein der Umstand, dass der Parlamentspräsident im Wege der „Amtshilfe“ um Herausgabe von Beweismitteln gebeten wurde und der Antragsgegner später – nach Einleitung des hiesigen Verfahrens – entsprechende Beweisbeschlüsse zur Beiziehung und Verwertung von Unterlagen gefasst hat, lässt das Rechtsschutzbedürfnis nicht (nachträglich) entfallen. Es handelt sich insoweit um ein „Aliud“ im Vergleich zur Anforderung von Akten der qualifizierten Minderheit im Wege eines Beweisbeschlusses nach Art. 41 LV i. V. m § 14 UAG NRW. Überdies besteht weiterhin Streit über den zulässigen Umfang der gefassten Beschlüsse im Allgemeinen ebenso wie speziell über die Grenzen einer Beweiserhebung gegenüber dem Landtagspräsidenten, so dass nicht nur die theoretische Möglichkeit besteht, dass sich die aufgeworfenen Fragen zwischen den Beteiligten zukünftig erneut stellen.

C.

Der Antrag ist begründet.

I.

1. Gemäß Art. 41 Abs. 1 Satz 2 LV erhebt der Untersuchungsausschuss diejenigen Beweise, die er oder eine qualifizierte Minderheit für erforderlich hält.

Das in Art. 41 LV gewährleistete Untersuchungsrecht gehört zu den ältesten und wichtigsten Rechten des Parlaments. Dem Untersuchungsrecht im Allgemeinen und den damit in Verbindung stehenden Minderheitenrechten im Besonderen kommt in der parlamentarischen Demokratie ein besonderer Rang zu. Über das Zitierrecht nach Art. 45 Abs. 2 LV, das Interpellationsrecht nach Art. 40 LV und das Frage- und Informationsrecht der Abgeordneten nach Art. 30 Abs. 2 und 3 LV hinaus verschafft das Untersuchungsrecht die Möglichkeiten der Sachverhaltsaufklärung, die das Parlament zur Vorbereitung seiner Entscheidungen und vor allem zur Wahrung seiner Kontrollfunktion gegenüber der ihm verantwortlichen Regierung benötigt. Diese Kontrolle der Regierung wird in erster Linie von der Opposition und damit in der Regel von einer Minderheit wahrgenommen. Die Auslegung des Art. 41 LV und der diese Regelung konkretisierenden Vorschriften des Untersuchungsausschussgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen hat deshalb, insbesondere bei der Frage, welche Befugnisse einem Untersuchungsausschuss zustehen, zu berücksichtigen, dass die Bestimmungen die Voraussetzungen für eine wirksame parlamentarische Kontrolle schaffen sollen. Dabei ist der Wahrung der Minderheitenrechte im Untersuchungsausschuss besondere Bedeutung beizumessen (vgl. zum Ganzen VerfGH NRW, Beschluss vom 7. März 1995 – VerfGH 3/95, NWVBl. 1995, 248 = juris, Rn. 46, Urteile vom 14. Juli 2020 – VerfGH 6/20, NWVBl. 2021, 17 = juris, Rn. 132, und vom 20. April 2021 – VerfGH 177/20, NWVBl. 2021, 464 = juris, Rn. 178, jeweils m. w. N.).

2. Art. 41 Abs. 1 Satz 2 LV setzt einen förmlichen, hinreichend bestimmten Antrag voraus, der auf Beweiserhebung gerichtet ist. Dabei sind jeweils die Besonderheiten des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens angemessen zu berücksichtigen.

Das Untersuchungsverfahren dient anderen Zielen als etwa ein Strafverfahren. Während im Strafverfahren die Verwirklichung eines bestimmten, fest umrissenen Tatbestandes im Hinblick auf die individuelle Schuld einer Person geprüft wird, geht es im Untersuchungsausschuss um die Aufklärung eines Sachverhalts zu politischen Zwecken, vor allem um die Wahrnehmung der Kontrollfunktion des Parlaments (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 14. Juli 2020 – VerfGH 6/20, NWVBl. 2021, 17 = juris, Rn. 133, und vom 9. April 2024 – VerfGH 31/23, NWVBl. 2024, 324 = juris, Rn. 74, jeweils m. w. N.).

a) Der einzelne Beweisantrag muss die Beweismittel und das Beweisziel in einer für die Vollziehbarkeit des Beschlusses hinreichend bestimmten Weise angeben. Die Beweismittel müssen abgrenzbar, das Beweisziel muss erkennbar sein. Allerdings muss sich die Beweiserhebung nicht auf bestimmte Tatsachen beziehen, sondern kann darauf abzielen, zunächst „Licht ins Dunkel“ eines Untersuchungskomplexes zu bringen, um auf diese Weise die Aufklärung von politischen Verantwortlichkeiten zu ermöglichen. Im Untersuchungsausschussverfahren ist eine bestimmte Beweisbehauptung im strafprozessualen Sinne daher nicht Voraussetzung einer Beweiserhebung. Die Grenze unzulässiger Ausforschung ist erst dort erreicht, wo Beweisanträge ohne jegliche tatsächliche Grundlage „völlig ins Blaue hinein“ gestellt werden (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 14. Juli 2020 – VerfGH 6/20, NWVBl. 2021, 17 = juris, Rn. 134, und vom 9. April 2024 – VerfGH 31/23, NWVBl. 2024, 324 = juris, Rn. 75, jeweils m. w. N.).

b) Der Begriff der Beweiserhebung im Sinne des Art. 41 Abs. 1 Satz 2 LV ist weit zu verstehen. Er umfasst nicht nur die Beweisaufnahme in der Sitzung selbst, sondern ist funktional betrachtet auf den gesamten Prozess der Sachverhaltsaufklärung erstreckt. Zur Beweiserhebung im parlamentarischen Untersuchungsverfahren zählt deshalb nicht nur die Beweisaufnahme im engeren Sinne, wie sie etwa in § 244 Abs. 1 StPO geregelt ist. Vielmehr ist der gesamte Vorgang der Beweisverschaffung, Beweissicherung und Beweisauswertung erfasst. Dazu gehört etwa nicht nur

die Vernehmung, sondern auch bereits die Ladung von Zeugen und nicht nur die Einsichtnahme in Dokumente und deren Auswertung, sondern auch bereits deren Anforderung zur Vorlage (vgl. zum Ganzen VerfGH NRW, Urteil vom 14. Juli 2020 – VerfGH 6/20, NWVBl. 2021, 17 = juris, Rn. 142, m. w. N.).

3. Den Beweisanträgen der qualifizierten Ausschussminderheit ist grundsätzlich Folge zu leisten. Das Beweiserhebungsrecht unterliegt allerdings Grenzen (dazu a)), die auch soweit sie einfachgesetzlich geregelt sind, ihren Ursprung im Verfassungsrecht haben müssen (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 14. Juli 2020 – VerfGH 6/20, NWVBl. 2021, 17 = juris, Rn. 149, und vom 20. April 2021 – VerfGH 177/20, NWVBl. 2021, 464 = juris, Rn. 185; Engels, in: Ogorek/Dauner-Lieb, BeckOK LV NRW, Stand: 15. Mai 2026, Art. 41 Rn. 48). Die Ablehnungsentscheidung der Ausschussmehrheit unterliegt von Verfassungs wegen einer Begründungspflicht (dazu b)). Die Prüfung des von der Minderheit angerufenen Verfassungsgerichts ist auf die von der Mehrheit in der Ausschusssitzung angeführten Gründe beschränkt (dazu c)).

a) Die Ausschussminderheit darf ihr verfassungsrechtliches Recht auf Beweiserhebung nicht verfassungsrechtlich sachwidrig ausüben (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 14. Juli 2020 – VerfGH 6/20, NWVBl. 2021, 17 = juris, Rn. 151).

aa) Begrenzt wird das Beweiserhebungsrecht zunächst durch den im Einsetzungsbeschluss festgelegten Untersuchungsauftrag, der sich wiederum im Rahmen der parlamentarischen Kontrollkompetenz halten und hinreichend deutlich bestimmt sein muss (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 14. Juli 2020 – VerfGH 6/20, NWVBl. 2021, 17 = juris, Rn. 152, vom 20. April 2021 – VerfGH 177/20, NWVBl. 2021, 464 = juris, Rn. 187, und vom 9. April 2024 – VerfGH 31/23, NWVBl. 2024, 324 = juris, Rn. 69, jeweils m. w. N.). Ein Beweisbeschluss ist gegebenenfalls im Lichte des Einsetzungsbeschlusses auszulegen (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 9. April 2024 – VerfGH 31/23, NWVBl. 2024, 324 = juris, Rn. 69).

bb) Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrechts können sich zudem etwa aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung ergeben. Die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk setzt notwendigerweise einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung voraus, der einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt. Dazu gehört die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen. Dabei sind auch in Bezug auf abgeschlossene Vorgänge Fälle möglich, in denen die Regierung nicht verpflichtet werden kann, geheim zu haltende Tatsachen aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung nachträglich mitzuteilen (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 14. Juli 2020 – VerfGH 6/20, NWVBl. 2021, 17 = juris, Rn. 153, und vom 20. April 2021 – VerfGH 177/20, NWVBl. 2021, 464 = juris, Rn. 188, jeweils m. w. N.).

cc) Eine weitere Grenze des Beweiserhebungsrechts eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses bildet das Wohl des Bundes oder eines Landes (Staatswohl), das durch das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Informationen gefährdet werden kann (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 14. Juli 2020 – VerfGH 6/20, NWVBl. 2021, 17 = juris, Rn. 154, und vom 20. April 2021 – VerfGH 177/20, NWVBl. 2021, 464 = juris, Rn. 189, jeweils m. w. N.).

dd) Parlamentarische Untersuchungsausschüsse haben darüber hinaus sowohl die Landesgrundrechte als auch die Grundrechte des Grundgesetzes gemäß Art. 1 Abs. 3 GG zu beachten. Auch diese können zu einer Einschränkung des Beweiserhebungsrechts führen (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 14. Juli 2020 – VerfGH 6/20, NWVBl. 2021, 17 = juris, Rn. 155, und vom 20. April 2021 – VerfGH 177/20, NWVBl. 2021, 464 = juris, Rn. 190, jeweils m. w. N.).

ee) Das Beweiserhebungsrecht endet schließlich an der Grenze des Rechtsmissbrauchs. So können Beweisanträge etwa zurückgewiesen werden, wenn sie offensichtlich der Verzögerung dienen (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 14. Juli 2020

– VerfGH 6/20, NWVBl. 2021, 17 = juris, Rn. 160, und vom 20. April 2021 – VerfGH 177/20, NWVBl. 2021, 464 = juris, Rn. 191, jeweils m. w. N.). Soweit die unzulässige Verfahrensverschleppung über Art. 41 Abs. 1 Satz 5 LV auch einfachgesetzlich in § 13 Abs. 3 UAG NRW Ausdruck gefunden hat und die Vorschrift zudem weitere Ablehnungsgründe wie die Bedeutungslosigkeit, Ungeeignetheit und Unerreichbarkeit der zu beweisenden Tatsachen benennt, müssen diese Ablehnungsgründe – ebenso wie die Gründe in § 244 StPO – allesamt im Lichte des Minderheitenrechtes aus Art. 41 LV ausgelegt werden und im Verfassungsrecht wurzeln.

b) Nimmt die Ausschussmehrheit das Recht für sich in Anspruch, einen Beweisantrag der qualifizierten Minderheit aus verfassungsrechtlichen Gründen abzulehnen, unterliegt sie von Verfassungs wegen einer Begründungspflicht. Eine substantiierte Begründung stellt nicht nur ein Instrument kritischer Selbstkontrolle dar. Vielmehr soll sie der Ausschussminderheit die Berechtigung der Ablehnung plausibel machen und ihr ermöglichen zu prüfen, ob rechtliche Schritte angezeigt sind. Darüber hinaus ist sie unentbehrliche Voraussetzung einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle, die anderenfalls weitgehend zur Disposition der Ausschussmehrheit stünde (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 14. Juli 2020 – VerfGH 6/20, NWVBl. 2021, 17 = juris, Rn. 161, m. w. N.).

Die Begründung muss daher die wesentlichen Erwägungen der Entscheidung erkennen lassen und insbesondere Abwägungen betroffener Belange, die zur Ablehnung des Beweisantrags geführt haben, nachvollziehbar aufzeigen. Ein pauschales Berufen auf einen der verfassungsrechtlichen Gründe, die dem parlamentarischen Untersuchungsrecht Grenzen setzen, genügt nicht. Entbehrlich ist eine substantiierte Begründung der Ablehnung nur dann, wenn der Ablehnungsgrund evident ist (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 14. Juli 2020 – VerfGH 6/20, NWVBl. 2021, 17 = juris, Rn. 162, und vom 20. April 2021 – VerfGH 177/20, NWVBl. 2021, 464 = juris, Rn. 211, jeweils m. w. N.).

Die Begründung ist in der Ausschusssitzung anzuführen, in der über den Beweisantrag abgestimmt wird. Sie muss sich mit hinreichender Bestimmtheit aus dem Sitzungsprotokoll ergeben. Eine Nachholung der Begründung im verfassungsgerichtlichen Verfahren vermag den Verfassungsverstoß, der in der Ablehnung eines Beweisantrags ohne hinreichende Begründung liegt, nicht nachträglich zu heilen. Eine nachgeschobene Begründung kann weder den Zweck kritischer Selbstkontrolle der Ausschussmehrheit erfüllen, noch die Ausschussminderheit in die Lage versetzen, ihre Rechtsschutzmöglichkeiten vorab zu prüfen (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 14. Juli 2020 – VerfGH 6/20, NWVBl. 2021, 17 = juris, Rn. 163, und vom 20. April 2021 – VerfGH 177/20, NWVBl. 2021, 464 = juris, Rn. 213, jeweils m. w. N.; VerfGH BY, Urteil vom 17. März 2026 – Vf. 15-IVa-23, juris, Rn. 45).

c) Die Prüfung des von der Ausschussminderheit angerufenen Verfassungsgerichts ist mit Rücksicht auf die parlamentarische Autonomie und die besondere Natur des Untersuchungsverfahrens als Aufklärungsinstrument im Rahmen der politischen Kontroverse auf die von der Mehrheit angeführten Gründe beschränkt. Sie erstreckt sich lediglich darauf, ob die Begründung der Ausschussmehrheit nachvollziehbar und ein der Mehrheit durch die Verfahrenautonomie eröffneter Wertungsrahmen, etwa bei der Auslegung des Untersuchungsauftrags, in vertretbarer Weise ausgefüllt worden ist (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 14. Juli 2020 – VerfGH 6/20, NWVBl. 2021, 17 = juris, Rn. 164, und vom 20. April 2021 – VerfGH 177/20, NWVBl. 2021, 464 = juris, Rn. 214, jeweils m. w. N.).

II.

Diese Maßstäbe zugrunde gelegt durfte der Antragsgegner die Beweisanträge der Antragstellerin vom 14. November 2024 und vom 9. Dezember 2024 nicht ablehnen.

1. Die streitbefangenen Beweisanträge sind hinreichend bestimmt und vollziehbar.

Beide Beweisanträge genügen den Anforderungen an Bestimmtheit nach Beweismittel und Beweisziel. Der Adressat kann auf Grundlage beider Beweisanträge erkennen, welche Beweismittel herauszugeben sind; die Beweisanträge sind damit auch hinreichend vollziehbar. Eine weitergehende Konkretisierung kann von der Ausschussminderheit angesichts der im Zeitpunkt der Antragstellungen noch weitgehend offenen Untersuchungssituation und der bestehenden Informationsasymmetrie zwischen Parlament und Exekutive nicht verlangt werden.

Anders als der Antragsgegner geltend macht, erfordert die Beweiserhebung nicht, dass sich ein Zusammenhang zwischen den erhobenen Akten und dem Untersuchungsgegenstand „aufdrängt“ oder der Zusammenhang „nahe liegt“. Entscheidend ist, dass die Beweiserhebung die Aufklärung des Untersuchungsgegenstands zumindest fördern kann (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 14. Juli 2020 – VerfGH 6/20, NWVBl. 2021, 17 = juris, Rn. 183). Bei einem Aktenvorlageersuchen muss ebenfalls nicht bereits feststehen, dass die Unterlagen auch tatsächlich entscheidungserhebliches Material oder entsprechende Beweismittel enthalten; es reicht aus, wenn sie Hinweise hierauf geben könnten (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 20. April 2021 – VerfGH 177/20, NWVBl. 2021, 464 = juris, Rn. 181, m. w. N.). Bei einem anderen Verständnis wären unter Umständen schon mit Beweisanträgen Vorfestlegungen und Vorverurteilungen verbunden, die im parlamentarischen Untersuchungsverfahren gerade vermieden werden sollen. Einsetzungsantrag und -beschluss dürfen die Untersuchung nicht von vornherein auf ein bestimmtes Ergebnis festlegen. Das daraus folgende Antizipierungsverbot ist konsequenterweise auch bei auf den Untersuchungsgegenstand ausgerichteten Beweisanträgen und -beschlüssen zu beachten. Dies gilt umso mehr, als der Ausschuss bei der Frage der Untersuchungsrelevanz von Beweismitteln auch auf die gegebenenfalls unterschiedlichen Aufklärungsinteressen von Ausschussmehrheit und -minderheit Rücksicht zu nehmen hat und die Mehrheit einen Beweisantrag ohnehin nicht auf die Erforderlichkeit der Beweiserhebung überprüfen darf (vgl. StGH HE, Urteil vom 16. November 2011 – P.St.

2323, ES-VGH 63, 1 = juris, Rn. 147; VerfGH MV, Urteil vom 25. Februar 2016 – LVerfG 9/15, LVerfGE 27, 337 = juris, Rn. 61).

Hierfür spricht auch, dass sich die Vertreter der Ausschussmehrheit trotz der vorgeblichen Unbestimmtheit des Beweisantrags vom 14. November 2024 nicht daran gehindert gesehen haben, den Landtagspräsidenten mit Schreiben vom 20. November 2024 ohne wesentliche Konkretisierungen darum zu bitten, verschiedene Dokumente bzw. Unterlagen, die mit dem Untersuchungsgegenstand im Zusammenhang stehen, zu übermitteln und sie damit offenbar selbst von der Ausführbarkeit des Beweisantrags ausgegangen sind.

Beide Beweisanträge sind generell geeignet, „Licht ins Dunkel“ des Untersuchungskomplexes zu bringen. Es genügt die nahe liegende Annahme, dass es zu einer Kommunikation zwischen Mitgliedern der Landesregierung, ihren Beschäftigten und dem Landtag bzw. der Landtagsverwaltung im Zusammenhang mit dem Anschlag gekommen ist und entsprechende Dokumente entstanden sind, wie die späteren umfangreichen Aktenlieferungen aus dem Geschäftsbereich des Präsidenten des Landtags überdies anschaulich belegen. Weitergehende Eingrenzungen der Beweisanträge konnte und musste die Antragstellerin in diesem frühen Stadium des Untersuchungsausschusses unmittelbar nach der Einsetzung nicht vornehmen.

2. Die von dem Abgeordneten F. in den Ausschusssitzungen vom 14. November 2024 und vom 9. Dezember 2024 angeführten Ablehnungsgründe tragen die Ablehnung der Beweisanträge nicht.

a) Soweit die Ausschussmehrheit zunächst geltend gemacht hat, aus dem Untersuchungsauftrag sei nicht ersichtlich, dass der Geschäftsbereich des Präsidenten des Landtags von dem Untersuchungsauftrag umfasst sein soll und der Landtag sowie der Landtagspräsident seien nicht Teil der Landesregierung, verfängt dies nicht.

aa) Auch wenn sich die Kontrolle der Regierung als „Kernbereich“ des parlamentarischen Untersuchungsrechts erweist und der Schwerpunkt parlamentarischer Untersuchungen in der Kontrolle der Regierung und Verwaltung gesehen wird, sind Untersuchungsausschüsse auch zur Aufklärung innerparlamentarischer Vorgänge zulässig (vgl. Günther, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 41 Rn. 7; Glauben, in: Glauben/Brockner, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl. 2024, Kapitel 5, Rn. 116). Untersuchungsgegenstand kann neben dem Verhalten von Fraktionen auch das Verhalten einzelner Abgeordneter sowie Vorgänge aus der Parlamentsverwaltung sein (vgl. Glauben, DVBl. 2014, 894, [899]; ders., in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 226. Lieferung, 8/2024, Art. 44 Rn. 127). Zulässig ist damit auch eine Untersuchung in eigenen Angelegenheiten des Landtags (sog. Kollegialenquete). Das Untersuchungsrecht ist nicht exklusiv regierungsgerichtet. Die parlamentarische Selbstkontrolle steht gleichwertig neben der Regierungskontrolle. Das Untersuchungsrecht ist Ausdruck der Parlamentsautonomie und entsprechend dem generellen Befassungsrecht des Landtags weit gefasst (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 11. Oktober 2010 – VGH O 24/10, DVBl. 2010, 1504 = juris, Rn. 66). Parlamentsgerichtete Untersuchungen finden allerdings ihre Grenze im Mandatsstatus der betroffenen Abgeordneten (vgl. Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, 108. EL August 2025, GG, Art. 44 Rn. 166; Morlok, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 44 Rn. 34). Sie haben schutzwürdige Interessen einzelner Abgeordneter oder der Fraktionen, aber auch der Parlamentsverwaltung zu beachten, soweit sich solche aus deren besonderem Status ergeben. Insbesondere bei der verfahrensmäßigen Ausgestaltung des Untersuchungsrechts muss dieser besonderen Situation Rechnung getragen werden (Glauben, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 226. Lieferung, 8/2024, Art. 44 Rn. 128).

bb) Es bedarf allerdings keiner Entscheidung, wie im Einzelnen die Grenzen zulässiger Beweiserhebungen bei einer Kollegialenquete zu ziehen sind. Jedenfalls greifen die von der Ausschussmehrheit geäußerten allgemeinen Bedenken gegen ein

vermeintlich unzulässiges Instrument der Legislative gegen die Legislative nicht durch. Eine „unzulässige Innenrevision“ wird durch die Beweisanträge nicht erstrebt.

Weder der Untersuchungsauftrag selbst, noch die hierauf beruhenden streitgegenständlichen Beweisbeschlüsse zielen auf eine Untersuchung des Verhaltens der Legislative ab. Vielmehr sind sie auf eine Kontrolle der Landesregierung sowie der Verwaltung gerichtet. Ausdrücklich nennt der Untersuchungsauftrag zunächst zu überprüfende mögliche Versäumnisse, Unterlassungen, Fehleinschätzungen und etwaiges Fehlverhalten der Landesregierung beim Umgang mit dem Attentäter. Darüber hinaus soll nach dem zweiten Abschnitt des Untersuchungsauftrags der rechtliche Rahmen überprüft werden, um mögliche strukturelle Defizite und Optimierungsbedarf zu erkennen. Dies alles zielt auf eine Kontrolle der Landesregierung sowie der nachgeordneten Behörden ab. Soweit im zweiten Teil des ersten Abschnitts, wiederum im Hinblick auf die Reaktionen von Mitgliedern der Landesregierung, auch die Kommunikation gegenüber dem Parlament angesprochen wird, greifen die beiden streitbefangenen Beweisanträge dies in zulässiger Weise innerhalb der Grenzen des Untersuchungsauftrags auf, indem sie sächliche Beweismittel im Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand im Geschäftsbereich des Landtagspräsidenten adressieren. Zutreffend verweist die Antragstellerin darauf, dass es in einer parlamentarischen Demokratie zu vielfältigen Interaktionen und Verknüpfungen zwischen Regierung und Parlament sowie Parlamentsverwaltung kommt, die zu multiplen aktenmäßig erfassten Vorgängen führen, die wiederum für eine parlamentarische Untersuchung zur Kontrolle der Regierung von Bedeutung sein können. Dies zu adressieren, begegnet keinen grundsätzlichen rechtlichen Bedenken. Ohnehin steht die Verbands- und Organkompetenz des Landtags für den Landtagspräsidenten ebenso wie für die Landtagsverwaltung nach § 3 Abs. 1 Satz 2 UAG NRW außer Zweifel.

b) Die weitere Begründung aus der Ausschusssitzung, der Untersuchungsausschuss würde in unzulässiger Weise zu einem Mittel der Legislative gegen die

Legislative umfunktioniert, was insbesondere den Kernbereich der Abgeordnetentätigkeit umfasse, wenn vollständige Akten des Landtagspräsidenten, die auch landtagsinterne Kommunikation frei gewählter Abgeordneter umfassten, zum Gegenstand der Herausgabe und des Untersuchungsauftrages gemacht würden, trägt ebenfalls nicht. Gleiches gilt für den bloßen Hinweis aus der Ausschusssitzung vom 9. Dezember 2024 auf das nicht näher dargelegte, geschweige denn abgewogene Spannungsverhältnis zu Abgeordneten- und Mitarbeiterrechten und die Herausgabe interner Kommunikation von Abgeordneten mit der Landtagsverwaltung.

aa) Das Recht auf Aktenvorlage gehört zum Kern des Untersuchungsrechts. Der Anspruch auf Vorlage von Akten im Verantwortungsbereich der Regierung folgt nicht lediglich aus dem Recht auf Amtshilfe gemäß Art. 41 Abs. 2 Satz 1 LV; er ist Bestandteil des Kontrollrechts aus Art. 41 Abs. 1 Satz 1 LV und des Rechts der Beweiserhebung nach Art. 41 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 LV. Einfachgesetzlich ist das Aktenvorlagerecht des Untersuchungsausschusses gegenüber der Landesregierung und allen Behörden des Landes sowie den Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, in § 14 Abs. 1 UAG NRW geregelt. Akten sind bei der Untersuchung politischer Vorgänge ein besonders wichtiges Beweismittel. Sie haben gegenüber Zeugenaussagen nicht selten einen höheren Beweiswert, weil das Gedächtnis von Zeugen aus mancherlei Gründen unergiebig werden kann. Der Untersuchungsausschuss muss sich nicht mit Aktenauskünften zufrieden geben oder sein Verlangen auf bestimmte Aktenteile beschränken. Vielmehr soll er sich anhand der vollständigen Akten selbst ein Bild vom Umfang ihrer Entscheidungserheblichkeit machen können. Der Vorlageanspruch bezieht sich grundsätzlich auf alle Akten, die mit dem Untersuchungsgegenstand in Zusammenhang stehen. Bei einem Ersuchen auf Aktenvorlage muss nicht bereits feststehen, dass die Unterlagen auch tatsächlich entscheidungserhebliches Material oder entsprechende Beweismittel enthalten. Es reicht – wie vorstehend ausgeführt – aus, wenn sie Hinweise hierauf geben könnten. Die Einschätzung, ob ein beantragtes Beweismittel politisch erforderlich und sinnvoll ist, ist der qualifizierten

Minderheit vorbehalten. Die Ausschussmehrheit hat hier keinen Beurteilungsspielraum (vgl. Groh, in: v. Münch/Kunig, GG, 8. Aufl. 2025, Art. 44 Rn. 70).

Die Aktenvorlagepflicht gilt nicht uneingeschränkt, wenn die zur Herausgabe aufgeforderte Person zugleich auch Parlamentsmitglied ist. In diesem Fall kann ein besonderer Vertrauensschutz aus dem Statusrecht des Abgeordneten als auch aus dem Zeugnisverweigerungsrecht des Art. 47 Satz 1 GG und den entsprechenden landesverfassungsgesetzlichen Regelungen folgen (vgl. Glauben, in: Glauben/Brockner, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl. 2024, Kapitel 17 Rn. 10a). Soweit Abgeordnete berechtigt sind, das Zeugnis zu verweigern, besteht auch keine Verpflichtung, entsprechende Unterlagen einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss vorzulegen. Dies gilt für ihre mandatsbezogene Korrespondenz einschließlich ihrer E-Mails und der dazu gehörenden Metadaten. Einschränkungen erfährt die Vorlagepflicht ferner aus dem sogenannten relativen Vertraulichkeitsschutz, der im Statusrecht der Abgeordneten wurzelt. Durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und die entsprechende Regelung in den Landesverfassungen wird sowohl die Kommunikation zwischen dem Wähler und dem Abgeordneten als auch die entsprechende mandatsbezogene Korrespondenz mit Dritten geschützt (vgl. Glauben, in: Glauben/Brockner, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Aufl. 2024, Kapitel 17 Rn. 10b). Die Entscheidungsbefugnis, ob ein Abgeordneter von den in Art. 49 Abs. 1 LV geregelten Statusrechten Gebrauch macht, steht allerdings allein ihm zu. Er entscheidet darüber nach seiner freien Überzeugung gemäß Art. 30 Abs. 2 LV (vgl. Thesling, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 49 Rn. 1). Die Ausschussmehrheit kann diese Entscheidung nicht treffen. Sie ist auch nicht gehalten, einen Beweisantrag wegen eines etwaigen Mandatsbezugs der Beweismittel gleichsam präventiv abzulehnen (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 14. Juli 2020 – VerfGH 6/20, NWVBl. 2021, 17 = juris, Rn. 189).

bb) Ausgerichtet hieran ist zwischen dem Beweisantrag bzw. -beschluss und dem Vollzug des Beweisbeschlusses zu differenzieren. Es stellt sich als eine Frage des Einzelfalls des Vollzugs dar, ob bestimmte privilegierte Dokumente tatsächlich herausgegeben werden müssen. Dies betrifft den jeweiligen Abgeordneten, nicht dagegen die Ausschussmehrheit selbst. Dem Antragsgegner war es in jedem Fall verwehrt, die Beweisanträge unter Berufung auf die Statusrechte einzelner Abgeordneter vorauseilend und gleichsam stellvertretend in Gänze abzulehnen.

c) Im Übrigen sind die Gründe unerheblich, die der Antragsgegner für die Ablehnung der Beweisanträge der Antragstellerin vom 14. November 2024 und vom 9. Dezember 2024 erst im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof „nachgeschoben“ hat. Sie sind nicht Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Prüfung.

aa) Erstmals mit der Antragserwiderung vom 14. April 2025 – und damit verspätet – hat der Antragsgegner vorgebracht, die Vorlage von Akten durch den Landtag sei für die Erfüllung des Untersuchungsauftrages nicht erforderlich. Unabhängig davon, dass die Einschätzung, ob ein beantragtes Beweismittel politisch erforderlich und sinnvoll ist, der qualifizierten Minderheit vorbehalten ist und die Ausschussmehrheit keinen Beurteilungsspielraum besitzt, hat die Antragstellerin unwidersprochen dargelegt, inwieweit etwa die Frage der Rechtmäßigkeit einzelner Protokolländerungen im Zuge von Redebeiträgen allein anhand der entsprechenden Dokumentation im Geschäftsbereich des Landtagspräsidenten zuverlässig beurteilt werden kann.

bb) Außerdem hat der Antragsgegner im verfassungsgerichtlichen Verfahren neu – und damit ebenfalls nicht mehr rechtzeitig – vorgetragen, es seien spezielle Grenzen der Beweiserhebung gegenüber dem Landtagspräsidenten berührt. Dieser müsse zudem wegen seiner Überparteilichkeit als parlamentarisches Leitungsorgan aus Intra-Organ Konflikten herausgehalten werden. Ungeachtet der Verspätung auch dieses Vorbringens ist eine hinreichend konkrete Gefährdung oder Beeinträchtigung

der Überparteilichkeit oder weiterer Funktionsvoraussetzungen des Landtagspräsidenten und der Landtagsverwaltung vom Antragsgegner nicht dargelegt worden.

cc) Schließlich macht der Antragsgegner im verfassungsgerichtlichen Verfahren ohne Erfolg erstmals geltend, die „freiwillige Amtshilfe“ sei als zulässige Alternative zum Beweisbeschluss nach Maßgabe von Art. 41 LV i. V. m. § 14 UAG NRW anzusehen. Diese stellt gerade kein Verfahren dar, auf das sich die qualifizierte Minderheit nach dem Belieben der Ausschussmehrheit verweisen lassen müsste. Entscheidend ist nicht allein die später tatsächlich erfolgte Vorlage von Akten an sich, sondern auch, innerhalb welcher Zeitspanne die Akten, in welcher Form, auf welchem Weg und von welchem Vorlagepflichtigen sie übergeben werden müssen.

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Prof. Dr. Heusch

Dr. Gilberg

Prof. Dr. Grzes-
zick

Dr. Nedden-Boeger

Dr. Röhl

Prof. Dr. Wieland