

## **Gutachtliche Äußerung**

**des Ständigen Ausschusses**

**zu dem Antrag von 35 Mitgliedern der Fraktion der SPD  
und der Fraktion der SPD – Drucksache 14/577**

**Einsetzung und Auftrag des Untersuchungsausschusses „Das  
Handeln von Landesregierung und Landesbehörden beim Er-  
werb von Kunst- und Kulturgütern aus dem vermuteten oder  
tatsächlichen Eigentum des Hauses Baden“**

Der Ständige Ausschuss vertritt die Rechtsauffassung, dass der Antrag von 35 Mitgliedern der Fraktion der SPD und der Fraktion der SPD – Drucksache 14/577 – aus den aus dem Sitzungsbericht und den Anlagen ersichtlichen Gründen unzulässig ist.

12. 12. 2006

Der Vorsitzende und Berichterstatter:

Winfried Mack

### **Bericht**

Der Ständige Ausschuss beriet den Antrag Drucksache 14/577 in seiner 6. Sitzung am 12. Dezember 2006. Zu diesem Antrag lag eine gutachtliche Stellungnahme der Landtagsverwaltung (*Anlage 1*) vor.

Es wurde wörtlich Folgendes ausgeführt:

Ein Abgeordneter der CDU: Verehrter Herr Vorsitzender, verehrte Kolleginnen und Kollegen! Heute geht es ausschließlich um eine gutachtliche Stellungnahme des Ständigen Ausschusses zur Frage der Zulässigkeit des von der SPD beantragten Untersuchungsausschusses. Wir haben schon in der Plenarsitzung am vergangenen Mittwoch unsere Bedenken deutlich zum Ausdruck gebracht, ob der Untersuchungsausschuss zulässig ist. Wir sehen uns in unserer Meinung jetzt bestärkt, nachdem wir auch noch ein Gutachten eines renommierten Verfassungsrechtlers in Auftrag gegeben haben.

Wir meinen, dass es sich hier um einen Eingriff in den Kernbereich der Exekutive handeln würde, dass es der falsche Zeitpunkt wäre – das betone ich noch einmal ausdrücklich –, diesen Untersuchungsausschuss einzusetzen. Deshalb müssen wir aus grundsätzlichen Erwägungen heraus unsere Zustimmung verweigern, was die Zulässigkeit des Einsetzungsantrags angeht. Wir sind der Ansicht, dass der Ständige Ausschuss zu dem Schluss kommen muss, dass die Zulässigkeit nicht gegeben ist. Es würde sich um einen Eingriff in den Kernbereich der Exekutive handeln.

Ich will jetzt keinen juristischen Vortrag halten. Das ist, denke ich, bei so vielen hochrangigen Juristen und juristisch fundiert argumentierenden Menschen im Ausschuss auch nicht notwendig.

Darüber hinaus würde auch die Verhandlungsposition des Landes gegenüber dem Haus Baden geschwächt. Das könnte man an vielen unterschiedlichen Punkten aufführen. Auch das wäre zum Schaden für das Land. Deshalb kommen wir zu dem Schluss, dass hier eine ablehnende Haltung eingenommen werden soll.

Ein Abgeordneter der SPD: Herr Vorsitzender! Vorweg, vielleicht vor die Klammer gezogen: Wir halten unseren Einsetzungsantrag aufrecht.

Einige Bemerkungen aus unserer Sicht: Die Tagesordnung der 13. Plenarsitzung, in die der Antrag der SPD-Fraktion auf Einsetzung des Untersuchungsausschusses aufgenommen wurde, wurde im Präsidium verabschiedet. Der Einsetzungsantrag selbst wurde nach entsprechenden Hinweisen des Herrn Präsidenten in zwei Punkten geändert. Weitere Bedenken gegen die Formulierung und den Inhalt des Einsetzungsantrags hat es zu diesem Zeitpunkt nicht gegeben. Wir haben bisher auch wenig Inhaltliches gehört, was gegen die Zulässigkeit des Antrags spräche. Damit bin ich beim Kern dessen, was wir heute besprechen.

Herr Kollege, Sie haben ein Gutachten eines renommierten Verfassungsrechtlers erwähnt. Dieses Gutachten kennen wir nicht. Wenn Sie es uns zuleiten möchten, sind wir natürlich gern bereit, auch dieses Gutachten zu lesen und uns damit auseinander zu setzen.

Worüber wir verfügen, sind eigene Prüfungen und eine Stellungnahme der Landtagsverwaltung zur Zulässigkeit des Einsetzungsantrags. Aus dieser Stellungnahme entnehmen wir, dass man, wenn man die Vorgänge, die hier zur Diskussion stehen, abschichtet, zumindest zu abgeschlossenen Teilkomplexen des Sachverhalts kommt, die auch nach der Rechtsprechung bzw. nach den einschlägigen Kommentierungen der Prüfung in einem Untersuchungsausschuss durchaus zugänglich sein können.

Die Landtagsverwaltung hat die rechtlichen Gesichtspunkte, die für die Zulässigkeitsprüfung eine Rolle spielen, ja dankenswerterweise aufgezeigt. Vielen Dank auch für diese Arbeit, die ja kurzfristig geleistet werden musste. Wir sehen darin doch gewichtige Anhaltspunkte für die Zulässigkeit unseres Antrags. So sind wir der Ansicht, dass es aus den Bekundungen der Regierung selbst definitive Anhaltspunkte für abgeschlossenes Regierungshandeln gibt. Insbesondere hat der Kabinettsbeschluss vom 9. Oktober 2006 in der Presse und durch andere Aktivitäten ja entsprechende Nachwirkungen gezeigt. Die Prüfung durch die Landtagsverwaltung gibt uns aus unserer Sicht insoweit recht.

Dabei müssen wir natürlich eines sagen: Das Recht, die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zu verlangen, ist ein Minderheitenrecht – natürlich in den verfassungsrechtlichen Grenzen, die Sie auch angesprochen ha-

ben. Die verfassungsrechtliche Prüfung wird bis zu einer definitiven Entscheidung eines Verfassungsgerichts – sei es im Bund oder im Land – immer umstritten sein können. Deswegen werden letzte Zweifel nie ausgeräumt werden, solange keine definitive gerichtliche Entscheidung vorliegt. Und wenn sie dann vorliegt, bedeutet das nicht automatisch, dass sie richtig sein muss. Das wissen wir alle.

Aber ungeachtet dessen meine ich: Es gebietet eigentlich der Respekt vor dem Parlament und seinen Befugnissen, hier das Minderheitenrecht zu schützen und zu wahren. Es entsteht sonst der Eindruck, als hätte man etwas zu verbergen. Wenn man, wie es in den letzten Debatten ja geschehen ist, gerade auch die Interessen des Landes zum Teil sehr vollmundig in den Vordergrund rückt, ist der Einwand, man würde hier die Verfassung strapazieren, um so weniger berechtigt, meine ich.

Wenn es nichts zu verbergen gibt, stellt sich die Frage: Wodurch ist man dann eigentlich daran gehindert, aufzuklären und die Tatsachen, die Wahrheit in einem Untersuchungsausschuss zu erbringen? Das materielle Risiko dieses Untersuchungsausschusses, das Risiko seines Erfolgs liegt ohnehin bei den Antragstellern. Das möchte ich an dieser Stelle ausdrücklich betonen. Es gebietet, glaube ich, die politische Einsicht, dies so zu sehen. Wir werden deshalb an unserem Antrag festhalten.

Herr Kollege, Sie haben ja den Antrag insgesamt für unzulässig erachtet und jetzt nicht einzelne Korrekturen vorgenommen, sodass wir auch nicht beurteilen können, wo konkret Ihre verfassungsrechtlichen Bedenken liegen. Insofern sehe ich jetzt auch keine Veranlassung, auf die Einzelheiten einzugehen. Denn ich entnehme Ihren Worten, dass Sie die Einsetzung insgesamt ablehnen und es hier im Ausschuss nicht zu einer Modifizierung des Untersuchungsauftrags kommen soll. Diese wäre nach dem zutreffenden Gutachten der Landtagsverwaltung ja ohnehin nur in ganz, ganz engen Grenzen möglich.

Ein Abgeordneter der FDP/DVP: So, wie sich die Rechtslage für uns darstellt, geht es hier um die Frage, ob seitens der Regierung bereits in einem für einen Untersuchungsausschuss relevanten Sinn gehandelt wurde oder nicht. Die Abgrenzung von Vorbereitungen, also von Planungen und Gesprächen, die eine Regierung führen können muss, ohne dass das Parlament sie dabei kontrollieren darf, ist unbestritten und – so, wie ich die Rechtslage gesehen habe – nicht überprüfbar, auch nicht in einem Untersuchungsausschuss.

Wie weit wir jetzt in Bezug auf wirklich endgültiges Handeln sind, das bei dem endgültigen Abschluss eines Vergleichs sicher vorgelegen hätte, ist sicherlich eine außerordentlich schwierige Frage. Überhaupt ist die Abgrenzung zwischen vorbereitendem Handeln und endgültigem Handeln im gesamten Rechtssystem eine außerordentlich schwierige Frage.

Wir haben in der Kürze der Zeit nicht alle Fragen so ausführlich prüfen können, dass wir schon heute abschließend sagen könnten: „Es ist überhaupt kein Handeln“ oder „Es ist definitiv alles nur Vorbereitung“. Aber die CDU-Fraktion hat sich ja aufgrund von Gutachten von renommierten Verfassungsrechtlern ein Bild der Lage verschafft und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass hier auf keinen Fall bereits Regierungshandeln vorliegen kann, sondern dass das Ganze noch in den Bereich der Vorbereitung fällt. Wir haben zu dieser Einschätzung großes Vertrauen und werden deshalb heute unserem Koalitionspartner selbstverständlich die Stange halten.

Ein Abgeordneter der CDU: Zunächst lege ich Wert auf die Feststellung, dass wir unsere Bedenken durchaus rechtzeitig kundgetan haben. Es gibt, denke

ich, keine Vorschrift, dass das nur im Präsidium oder zunächst einmal im Präsidium geschehen müsste. Manche Erkenntnis reift eben auch nicht rechtzeitig zu einer Präsidiumssitzung.

Das Minderheitenrecht wollen wir voll respektieren. Ich denke aber, genauso wie man als Minderheit im Parlament Respekt einfordern kann, muss die Verfassung Respekt einfordern. Wenn es hier um das Prinzip der Gewaltenteilung geht, das nach unserem Dafürhalten nicht beachtet wurde oder das verletzt wurde, dann steht der Respekt vor der Verfassung über dem Respekt vor der Minderheit. Ich räume aber gern ein, dass wir ein Aufklärungsinteresse, ein Informationsinteresse noch prägnanter darstellen müssen. Das ist aber nicht Untersuchungsgegenstand im Ständigen Ausschuss. Hier geht es ausschließlich um die Frage der Zulässigkeit Ihres Antrags.

Ich danke der Landtagsverwaltung auch ganz herzlich für ihr Gutachten. Ich habe es etwas anders gelesen und interpretiert als Sie. Der kritischste Satz steht für meine Begriffe im zweiten Absatz der Vorbemerkung, wonach sich die rechtliche Zulässigkeit des Einsetzungsantrags nicht abschließend beurteilen lässt.

Wir haben ein zweites Gutachten von einem Verfassungsrechtler, der aber sicher mit zu den renommiertesten gehört. Dieses Gutachten stellen wir Ihnen auch gern zur Verfügung. Es stammt von Professor Paul Kirchhof aus Heidelberg.

Ich lege schon noch Wert auf die Feststellung, dass das Gutachten der Landtagsverwaltung doch ganz anders ausfällt, als es Ihre Fraktionsvorsitzende in der letzten Plenarsitzung zu diesem Thema sagte. Ich weiß nicht, auf welcher Grundlage sie die Landtagsverwaltung zitiert hat. Auch daran würde ich jetzt das Maß etwas festlegen wollen.

Ich gehe davon aus, dass es gute Übung ist, dass wir Ihnen das Gutachten (von Professor Kirchhof) zur Verfügung stellen. Wir werden es auch so machen.

Zu Ihrer Eingrenzung, Herr Kollege: Sie haben ja vorhin selbst gesagt, es sei Ihr Recht, den Antrag zu formulieren und ihn gegebenenfalls auch zu ändern. Deshalb werde ich Ihnen im ersten Statement jetzt sicher nichts vorschreiben und in Ihrem Antrag nicht schon irgendwo Veränderungen vornehmen.

Wir sehen aber auch bei einer weiteren Begrenzung des Untersuchungsauftrags Fragen auf uns zukommen. Denn der Untersuchungsausschuss wird ja versuchen, im Wesentlichen durch Befragung von Regierungsmitgliedern und deren Mitarbeitern zu Erkenntnissen zu gelangen. Ob es gelingen kann, den Untersuchungsauftrag so einzuengen, dass der Ausschuss nicht zur Farce wird und dass auch der wechselseitigen Organtreue zwischen Parlament und Regierung nicht widersprochen werden muss, scheint mir doch relativ fraglich. Wir wollen doch sicher keinen Untersuchungsausschuss, der zwar läuft und dessen Auftrag eingegrenzt ist, bei dem aber nach den Regeln der Strafprozessordnung permanent jemand die Aussage verweigert oder irgendjemand einschreiten muss. Dann würde der Untersuchungsausschuss vollends zur Farce verkommen.

Ein Abgeordneter der SPD: Wir sehen von uns aus auch keine Veranlassung zur Eingrenzung oder Reduzierung des Antragsinhalts. Das ist ja aufgrund der Präsidiumssitzung und der Stellungnahme des Präsidenten geschehen. Da wurden ja Korrekturen vorgenommen.

Zu dem Gutachten, das Sie, Herr Kollege, erwähnt haben: Wir würden es natürlich gern zur Kenntnis bekommen, wenn Sie es uns übermitteln wollen. Dem schließt sich vielleicht die Frage an, wer dieses Gutachten in Auftrag gegeben hat. Das spielt ja für die Bewertung eines Gutachtens auch eine Rolle.

Wir selbst zweifeln ja überhaupt nicht an der Objektivität der Landtagsverwaltung. Dieses Gutachten hat natürlich den Respekt vor der Komplexität des Sachverhalts vermittelt, die wir alle im Detail zunächst einmal zur Kenntnis nehmen müssten. Es sind sicher viele einzelne Vorgänge, und es ist wahrscheinlich niemandem von uns möglich, alle diese Vorgänge in ihrem tatsächlichen Geschehensablauf zu bewerten.

Aber einer Frage kann man sich wohl nicht verschließen. Da gehe ich jetzt einmal auf die Stellungnahme der Landtagsverwaltung ein. Dort steht zum Thema „Kabinettsbeschluss vom 9. Oktober 2006“ klipp und klar:

*Die Landesregierung hat nämlich im Anschluss daran ihre darin festgelegte Haltung dem Landtag und der Öffentlichkeit präsentiert ...*

Dann stellt das Gutachten fest:

*Soweit die Landesregierung von sich aus öffentlich ihre zwischenzeitliche Beschlusslage und ihre Verhandlungsziele dargelegt hat, würde sie sich in Widerspruch zu ihrem früheren eigenen Verhalten setzen, wenn sie jetzt unter Berufung auf den Grundsatz der Ex-post-Kontrolle die Auskunft verweigern wollte. Dies erscheint unter dem rechtlichen Gesichtspunkt des „venire contra factum proprium“ zumindest fraglich.*

Ich glaube, mit diesem gewichtigen rechtlichen Argument müsste man sich schon auseinander setzen. Es unterstellt nach unserer Interpretation, dass es sich insoweit, was die Darstellung des Kabinettsbeschlusses in der Öffentlichkeit angeht, um einen abgeschlossenen Vorgang handelt und dieser – mit Hinweis auf die entsprechenden Kommentierungen – auch einem Untersuchungsauftrag zugänglich ist.

Die konkrete Frage lautet also: Wer hat das Gutachten (von Professor Kirchhof) in Auftrag gegeben, und wie stellen Sie sich zu dem rechtlichen Gesichtspunkt „abgeschlossener Sachverhalt“, jedenfalls soweit es diese Kabinettsentscheidung betrifft? Insoweit hat die gutachtliche Stellungnahme der Landtagsverwaltung ja schon eine recht klare Position formuliert.

Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE: Die Stellungnahme der Landtagsverwaltung lässt ja doch viele Deutungen offen. Als Nichtjurist war mir klar, dass es, wenn heute Juristen aufeinander treffen, mindestens vier Meinungen gibt. So eindeutig wie das Gutachten, das aus Heidelberg kommt, scheint auch jedenfalls dieses Gutachten zu sein.

Unabhängig davon stehen wir vor dem Fall, dass sich der Ständige Ausschuss jetzt wohl – wenn ich die Äußerungen der mir gegenüberliegenden Seite so interpretieren darf – gegen den Untersuchungsausschuss wendet. Deshalb möchte ich schon einmal fragen – das müssen Sie als Ausschussvorsitzender, der ja auch der Mehrheitsfraktion im Landtag angehört, uns sicherlich erklären können –: Wie ist das weitere Prozedere? Wie ist der weitere Ablauf? Was passiert mit dem Ausschuss? Welche Auswirkungen hat dieser Beschluss? All das ist für uns und für die Öffentlichkeit ja eigentlich wesentlich wichtiger, als dass wir uns jetzt über Gutachten unterhalten, die uns nicht einmal vorliegen. Von daher würde ich Sie, Herr Vorsitzender, bitten, uns einmal zu sagen, wie es nach Ihrer Meinung jetzt weitergeht. Denn mein Verdacht, den ich

schon letzte Woche äußerte, ist, dass man das Ganze um eine Woche verschiebt und man den Untersuchungsausschuss dann doch einsetzen wird. Dann stellt sich jetzt schon die Frage, warum man das Ganze eigentlich veranstaltet.

Der Vorsitzende: Wenn man das Untersuchungsausschussgesetz liest, dann stellt sich die Sache so dar: In der vergangenen Woche, am Mittwoch, hat der Landtag die Sache an den Ständigen Ausschuss überwiesen, weil der Landtag mehrheitlich Zweifel über die Zulässigkeit eines Untersuchungsausschusses hatte. Jetzt geht es darum, dass der Ständige Ausschuss heute eine gutachtliche Äußerung abgibt – so, wie es auch in der Einladung steht –, und dass der Landtag dann in seiner Sitzung am Donnerstag über den Untersuchungsausschuss entscheiden wird. Unsere Aufgabe hier ist eigentlich nur, eine gutachtliche Äußerung auf die Frage zu geben: Ist der Untersuchungsausschuss entsprechend dem Antrag der SPD-Fraktion rechtlich zulässig oder unzulässig? Dies allein ist heute unsere Aufgabe.

Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE: Verstehe ich das Gesetz dann richtig, dass dann am Donnerstag wieder der Minderheitenschutz zum Zuge kommt?

Der Vorsitzende: Die Verfassung sagt in Artikel 35 Abs. 1:

*Der Landtag hat ... auf Antrag von ... die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen ...*

es sei denn, der Untersuchungsausschuss als solcher wäre rechtlich unzulässig und der Landtag bzw. die Landtagsmehrheit würde der Auffassung des Ständigen Ausschusses folgen, falls wir zu dieser Auffassung kämen. Dann würde der SPD-Fraktion einzig und allein der Gang zum Staatsgerichtshof bleiben, und der Staatsgerichtshof müsste dann darüber befinden, ob der Untersuchungsausschuss rechtlich zulässig ist oder nicht.

Ein Abgeordneter der SPD: Vielen Dank. Insoweit ist, glaube ich, das Prozedere auch klar. „Gutachtliche Äußerung“ eines Ausschusses ist natürlich ein Terminus, der in sich fast widersprüchlich scheint, weil wir hier ja ein plural zusammengesetztes Gremium sind und es unterschiedliche Einschätzungen gibt. Das haben wir ja schon festgestellt.

Deshalb habe ich die Frage, Herr Vorsitzender: Was wird konkret in das Plenum eingespeist? Gibt es eine Art Beschlussvorlage, wie das bei Ausschüssen üblich ist, oder gibt es ein Protokoll über diese Sitzung, das dann dem Parlament zugeleitet wird? Eine gutachtliche Stellungnahme und eine Beschlussvorlage sind möglicherweise zweierlei Dinge. Meine Frage ist: Werden wir jetzt eine Beschlussvorlage beschließen, oder in welcher Form ergeht das Votum des Ausschusses, der sich hier zur Rechtmäßigkeit der Einsetzung des Untersuchungsausschusses äußern soll?

Der Vorsitzende: Ich habe folgenden Beschlussvorschlag, der von der Landtagsverwaltung vorbereitet worden ist:

*Der Ständige Ausschuss vertritt die Rechtsauffassung, dass der Antrag von 35 Mitgliedern der Fraktion der SPD und der Fraktion der SPD, Drucksache 14/577, aus den aus dem Sitzungsbericht*

– das sind die Verhandlungen, die wir hier haben –

*ersichtlichen Gründen unzulässig*

– oder zulässig –

*ist.*

Dann müssen wir über die Frage abstimmen, ob der Antrag zulässig oder unzulässig ist.

Ein Abgeordneter der SPD: Das war meine Frage. Es ging darum, wie man prozediert.

(Unruhe)

Ein Abgeordneter der CDU: Ich möchte auch noch einmal zum Kollegen der Fraktion GRÜNE sagen: Wir beschließen heute nicht, ob der Untersuchungsausschuss zustande kommt oder nicht zustande kommt. Unsere Fraktion hat zu diesem Thema noch nicht getagt. Ich weiß nicht, wie das bei Ihnen ist. Es gäbe ja durchaus auch Varianten, die trotz des Votums des Ständigen Ausschusses ein Zustandekommen des Untersuchungsausschusses möglich machen würden.

(Eine Abgeordnete der SPD: Welche? – Ein Abgeordneter der SPD: Sprechen Sie sie doch hier an!)

– Man kann gewisse rechtliche Bedenken auch zurückstellen. Ich sage das jetzt einfach einmal als theoretisches Gedankenmodell. Man kann eine Prüfung der Unzulässigkeit bis hin zum Staatsgerichtshof betreiben, oder man kann politisch auch anders handeln. Das ist für meine Begriffe hier nicht unser Thema.

Dann, Herr Kollege von der SPD, möchte ich sagen: Niemand behauptet, dass es Anfang Oktober keinen Kabinettsbeschluss gegeben habe. Das wird nicht bestritten. Aber die Frage ist doch, welche Endgültigkeit dieser Beschluss hatte. Dann würde nämlich der Rechtssatz „venire contra factum proprium“ deutlich stärker greifen.

Und es ist doch auch die Frage, ob jetzt Fakten geschaffen wurden, die später nicht mehr verändert werden können. Da erinnere ich an eine verbindliche Aussage des Ministerpräsidenten, der sagte: Bevor es einen Vergleichsabschluss mit dem Haus Baden gibt, wird sich das Parlament damit befassen. Auf dieser Grundlage sehe ich auch das, was die Landtagsverwaltung an diesem Punkt als Argument angeführt hat, etwas abgemildert.

Der Vorsitzende: Gibt es weitere Wortmeldungen? – Bitte.

Ein Abgeordneter der SPD: Ich habe nur eine kleine Erwiderung. Diese abgeschlossenen Vorgänge, auf die wir uns berufen, wurden von uns natürlich auch schon entsprechend dargestellt. Unsere Fraktionsvorsitzende hat das ja in den Landtagsdebatten sowie ein Abgeordneter der SPD in einer Replik auf den Wissenschaftsminister deutlich gemacht. Es sind ja Aktivitäten der Landesregierung entfaltet worden, und zwar konkret ablesbare Aktivitäten. Man denke nur einmal an das Prozedere bei der Landesstiftung und ähnliche Dinge. Man denke auch an die Öffentlichkeitsarbeit, die sich daran angeschlossen hat.

Ich glaube, es gibt gewichtige Argumente, die zumindest dafür sprechen, dass ein Teilabschluss eines Komplexes erfolgt ist. Das dürfte nach modernem Verfassungsverständnis und auch nach der Kommentierung bei Maunz/Dürig/Herzog – das ist der renommierteste Grundgesetzkommentar – wohl ausreichen.

Wir haben, Herr Kollege von der CDU, in Untersuchungsausschüssen immer das Problem, dass die Sachverhalte sich weiterentwickeln. Nehmen Sie zum Beispiel den Atomuntersuchungsausschuss: Auch dort wurden Missstände proklamiert. Die Landesregierung hat aber dann in Teilbereichen versucht, Abhilfe zu schaffen, personelle Entscheidungen zu treffen und Sicherheitsvorgaben zu erhöhen. Das heißt, das politische Handeln findet häufig parallel zur Aufklärungsarbeit eines Ausschusses statt. So kann es auch hier sein.

Gegenstand unseres Antrags ist ja nicht, was die Regierung jetzt und künftig tut, sondern das, was sie bisher getan hat und auf welchen Grundlagen, auf welchen Erkenntnissen dies beruht. Wir haben im politischen Geschäft in der Regel immer das Problem, dass ein Sachverhalt vorliegt, aber Elemente dieses Sachverhalts in der politischen Arbeit natürlich weiter behandelt und bearbeitet werden. Das steht der Zulässigkeit des Antrags, glaube ich, nicht entgegen. Wir sehen hier schon gewichtige Argumente für die Annahme, dass wir es mit abgeschlossenen Vorgängen – natürlich nicht des gesamten Sachverhalts, aber von Teilsachverhalten – zu tun haben.

Ein Abgeordneter der FDP/DVP: Ich bin ebenfalls der Meinung, dass die Nahtstelle zwischen einem abgeschlossenen Sachverhalt und einem nicht abgeschlossenen Sachverhalt natürlich ganz eng ist. Auf diesem Grat bewegen wir uns. Das ist das große Problem. Das sieht auch die Landtagsverwaltung ganz klar, wenn sie zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung schreibt:

*Mit der Rechtsfigur des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung soll die Funktionsfähigkeit von Regierung und Verwaltung sichergestellt werden.*

Das heißt, durch einen Untersuchungsausschuss – das ist das, was Sie eben gesagt haben – kann ich Regierungshandeln nicht ersetzen.

(Ein Abgeordneter der SPD: Das tun wir nicht!)

– Das wäre es ja quasi,

(Ein Abgeordneter der SPD: Nein!)

wenn neben dem Regierungshandeln der Untersuchungsausschuss tagt und immer wieder sagt: „So geht es nicht.“

(Ein Abgeordneter der SPD: Deshalb haben wir ja den Schnitt gemacht!)

Dann würde der Untersuchungsausschuss neben der Regierung arbeiten

(Ein Abgeordneter der SPD: Das haben Sie missverstanden! – Zuruf eines Abgeordneten der Fraktion GRÜNE)

und das Regierungshandeln dann quasi begleiten. Dazu sagt die Stellungnahme: Gerade das soll nicht sein.

(Ein Abgeordneter der SPD: Da haben Sie uns missverstanden! – Gegenruf eines Abgeordneten der CDU: Was ist dann der Zweck des Untersuchungsausschusses? Das ist doch ein Witz!)

Vielleicht wären Sie gut beraten gewesen, mit diesem Antrag abzuwarten oder ihn gar nicht zu stellen.

Ein Abgeordneter der SPD: Wir haben natürlich immer den Einwand gehört: „Wartet doch ab.“ Ich glaube, es ist nicht im Interesse parlamentarischer Kontrolle und parlamentarischer Arbeit, sehenden Auges zu warten, bis ein Kind in den Brunnen gefallen ist. Was wir anstreben sind Aufklärungen bezüglich der Sachverhalte in der Vergangenheit. Das Regierungshandeln nach dem Einsetzen dieses Untersuchungsausschusses ist frei und – außerhalb der parlamentarischen Spielregeln – auch nicht unserem Einfluss ausgesetzt. Das heißt, die Regierung handelt weiter. Wir prüfen das, was bis zur Einsetzung des Untersuchungsausschusses gelaufen ist, und können feststellen, ob das aus unserer Sicht rechtens war, ob das wirtschafts- und finanzpolitisch ordnungsgemäß war, ob dies korrekt war, ob da die Wahrheit gesagt wurde. Das sind ja die Dinge, die man dann in einem Untersuchungsausschuss aufklären kann. Das alles sind Fragen, die sich auf die Vergangenheit beziehen, auf Vorgänge, die vor der Einsetzung des Untersuchungsausschusses liegen. Das Regierungshandeln geht weiter und ist nicht Gegenstand dieses Untersuchungsausschusses.

Der Vorsitzende: Vielen Dank. – Nun hat sich noch ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE zu Wort gemeldet.

Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE: Nachdem es jetzt doch sehr um die Zulässigkeit und um formale Fragen geht, habe ich einfach noch einmal eine formale Frage. Wenn Ihre Auffassung zutrifft, dass der Sachverhalt dann gegebenenfalls dem Staatsgerichtshof zur Prüfung vorgelegt wird, dann kommt es jetzt auch darauf an, dass wir uns als Ausschuss darüber im Klaren sind, was wir jetzt hier machen.

Ich habe zu dieser Sitzung eine Einladung bekommen, die vom Vorsitzenden unterzeichnet ist. Da heißt es:

*Gutachtliche Äußerung zum Antrag der Fraktion der SPD*

Nun ist einfach meine Frage, Herr Vorsitzender: Was ist denn dann die gutachtliche Äußerung? Ich habe jetzt eine gutachtliche Stellungnahme der Landtagsverwaltung vorliegen. Ich weiß seit wenigen Minuten, dass es ein Gutachten eines Verfassungsrechtlers gibt. Dankenswerterweise haben wir auch noch erfahren dürfen, wer das ist.

Jetzt ist einfach die Frage: Ist jetzt die Sitzungsniederschrift die gutachtliche Äußerung, und würden Sie dieser Sitzungsniederschrift den Begriff „gutachtliche Äußerung“ zuordnen wollen? Das ist doch die Frage, um die es jetzt geht. Denn wenn dem nicht so ist, dann müssen wir uns darauf verständigen, was denn nun die gutachtliche Stellungnahme sein soll. Die gutachtliche Stellungnahme des Juristischen Dienstes der Landtagsverwaltung – die Stellungnahme von Professor Kirchhof kenne ich jetzt nicht – setzt sich ja doch sehr dezidiert mit verfassungsrechtlichen Fragen auseinander. Jetzt gibt es ein Gegengutachten, wenn ich das so sagen darf, oder ein Präzisierungsgutachten, wie auch immer; ich kenne es ja inhaltlich nicht. Ich muss jetzt einfach dem Kollegen von der CDU Glauben schenken, dass das so ist, wie er es vortragen hat. Das tue ich jetzt einmal.

Professor Kirchhof kommt dort offensichtlich zu einer eindeutigen Auffassung, während ich das aus dem Gutachten der Landtagsverwaltung nicht schließen kann. Ich habe das gestern bekommen. Ich habe es extra noch einmal mühsam zwei Stunden lang in Ruhe durchgearbeitet und habe versucht, die Quintessenz zu erkennen und für mich als Abgeordneter eine Schlussfol-

gerung daraus zu ziehen. Ich habe mich darum bemüht, dass ich das überhaupt kann. Das muss ja auch der gesamte Ausschuss können; sonst kann er meines Erachtens keine gutachtliche Stellungnahme abgeben.

Wenn der Ständige Ausschuss aber keine gutachtliche Stellungnahme abgeben kann, dann stehen wir im Prinzip an demselben Punkt, an dem wir in der letzten Woche im Plenum standen. Deswegen stelle ich einfach meine Frage nach Präzisierung. Denn wenn es so weit kommt und Sie die Auffassung durchsetzen, dass es bezüglich der Einsetzung dieses Ausschusses keinen Minderheitenschutz gibt und das vom Staatsgerichtshof geprüft werden soll, dann muss der Staatsgerichtshof natürlich auch prüfen, welche Qualität diese Beschlussfassung bzw. diese gutachtliche Äußerung, die hier in der Einladung bezeichnet wird, hat und was für eine Rechtsqualität dieser Stellungnahme dieses Ständigen Ausschusses zugeordnet wird.

Der Vorsitzende: Vielen Dank, Herr Kollege. Ihre Fragen kann man nur noch einmal anhand des Gesetzes beantworten. § 1 Abs. 3 des Untersuchungsausschussgesetzes sieht vor, dass der Antrag auf Einsetzung an den Ständigen Ausschuss überwiesen werden kann. Der Ständige Ausschuss beschließt einen Tenor, wenn man so will, und die Begründung dafür ist die Sitzungsniederschrift. Wie soll man es anders machen? Das wäre im Prinzip die Vorgehensweise.

Es ist unsere Aufgabe, darüber jetzt Beschluss zu fassen. Ich frage jetzt: Gibt es noch Wortmeldungen?

Ein Abgeordneter der CDU: Wir wollen schon, dass die Inhalte des Gutachtens von Professor Kirchhof auch hier einfließen und Beratungsgegenstand werden. Ich frage jetzt nach einer geeigneten Form. Soll ich das hier erläutern?

(Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE: Dann brauchen wir uns hier gar nicht zu treffen! – Ein weiterer Abgeordneter der Fraktion GRÜNE: Dann müssen wir uns in drei Stunden noch einmal treffen, damit wir das vorher lesen können! – Ein Abgeordneter der SPD: Das kann er doch jetzt erläutern! Das würde mich auch interessieren! – Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE: Machen wir jetzt eine Sitzungsunterbrechung? – Gegenruf eines Abgeordneten der CDU: Ja, genau!)

Der Kollege von der Fraktion GRÜNE hat gerade nicht zu Unrecht gesagt, er wolle sich ein umfassendes Bild machen. Wenn es dazu geeignet ist, dann kann ja das Gutachten zur Verfügung gestellt werden, oder ich kann das hier vortragen oder wie auch immer.

Der Vorsitzende: Ich würde vorschlagen, wenn ich das vielleicht sagen darf – vielleicht können wir dann ja eine Einigung erzielen –, dass Sie das Gutachten von Professor Kirchhof dem Ausschuss zur Verfügung stellen. Man kann es ja jetzt kopieren und verteilen lassen. Es kann dann auch dem Protokoll als Material angeheftet werden. *(Das Gutachten ist dem Bericht als Anlage 2 beigelegt.)*

(Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE: Wer war denn der Auftraggeber? – Gegenruf eines Abgeordneten der CDU: Die CDU-Fraktion! – Glocke des Vorsitzenden)

Aber es ist selbstverständlich nicht die Aufgabe eines Parlamentsausschusses, aus dem Ganzen jetzt in einer mehrtägigen Tagung wie ein Staatsgerichtshof ein Gutachten zu verfassen. Das kann nur in dieser Form gemacht werden.

Ein Abgeordneter der CDU: Wir können das doch auf einen Kern bringen. Ich bin kein Jurist. Deshalb versuche ich, die Dinge auf den Kern zu bringen.

Die Frage ist doch ganz einfach: Handelt es sich bisher um ein abgeschlossenes Regierungshandeln? Wenn ich das mit Ja beantworte, dann mag der Antrag von Ihrer Seite richtig sein. Wenn ich das mit Nein beantworte – was wir tun –, dann sage ich: Das ist ein laufender Vorgang. Dazu sagte Ihr Parteikollege Wiefelspütz in seinem Buch „Das Untersuchungsausschussgesetz“ (Baden-Baden, 2003):

*Laufende Vorgänge sind grundsätzlich einer parlamentarischen Untersuchung entzogen.*

Darum geht es im Kern, um nichts anderes. Das ist der Gegensatz, den wir haben. Das bewerten Sie jetzt anders als wir. Nun kann jeder noch einmal das Gutachten lesen, aber es wird im Kern bei dieser Frage bleiben.

Ein Abgeordneter der FDP/DVP: Der Kollege von der SPD sagte vorhin, das Regierungshandeln sei abgeschlossen. Das kann natürlich nicht der Fall sein, weil das ganze Handeln hier ja möglicherweise auf den Abschluss eines Vergleiches gerichtet sein soll. Die Zusage des Ministerpräsidenten, dass dieser Vergleich nicht abgeschlossen wird – worüber auch im Parlament debattiert wurde –, ist ja im Plenum gegeben worden. Insofern ist das eindeutig nicht endgültig abgeschlossen.

Inwiefern sich irgendwelche Dinge bereits so verfestigt haben, dass man von „Elementen eines Handelns“ und von einzelnen Teilbereichen sprechen kann, ist rechtlich, wie gesagt, außerordentlich schwierig zu beurteilen. Das können wir auch nicht abschließen.

Aber eines ist sicher: Abgeschlossen ist das Ganze natürlich erst mit dem Abschluss eines Vergleiches. Da ist die Lage natürlich eindeutig: Einen Vergleich gibt es nicht.

(Ein Abgeordneter der SPD: Und wenn es keinen gibt?)

Ein weiterer Abgeordneter der FDP/DVP: Ich wundere mich ein bisschen darüber, wieso auf Ihrer Seite – jetzt gebe ich den Ball wieder hinüber –, wie Sie gesagt haben, über das Gutachten von Kirchhof teilweise Aufregung herrscht.

(Ein Abgeordneter der SPD: Wir kennen es ja noch gar nicht! Darüber regen wir uns auch gar nicht auf! – Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE: Es kann keine Aufregung über etwas herrschen, was man noch gar nicht kennt!)

Herr Kollege von der Fraktion GRÜNE, Sie haben doch auch die Möglichkeit gehabt, ein Gutachten in Auftrag zu geben und daraus zu zitieren. Warum denn nicht? Das ist doch das Recht einer jeden Fraktion.

(Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE: Für eine so kurze Zeit im Parlament ist das schon ziemlich viel Arroganz!)

– Bitte?

(Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE: Für eine so kurze Zeit im Parlament sollte man nicht schon so arrogant die Macht heraushängen lassen! – Glocke des Vorsitzenden)

Der Vorsitzende: Der Abgeordnete der FDP/DVP hat das Wort.

Ein Abgeordneter der FDP/DVP: Das war bereits mein Anliegen. Jeder hat das Recht, ein Gutachten in Auftrag zu geben.

(Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE: Aber wir wollen ja auch keines an dieses Gutachten anhängen!)

– Das können Sie natürlich. – Ich rege mich da nicht auf. Die CDU wollte sichergehen und wollte sich verständigen und schauen, ob wir denn auf dem richtigen Weg sind, und hat ein Gutachten in Auftrag gegeben. Das ist kein Grund, sich darüber aufzuregen.

(Unruhe)

Ein Abgeordneter der SPD: Wir haben kein Gutachten in Auftrag gegeben, weil wir bei der Antragstellung natürlich zu Recht davon ausgegangen sind, dass die SPD-Fraktion fest auf dem Boden der Landesverfassung steht.

Der Kollege von der CDU hat vorhin auf Frage eines Kollegen der Fraktion GRÜNE bilateral geantwortet, dass die CDU-Fraktion das Gutachten in Auftrag gegeben habe. Ich weiß jetzt nicht, ob das Eingang ins Protokoll gefunden hat. Wir gehen jedenfalls davon aus: Sie haben das in Auftrag gegeben.

Ein Abgeordneter der CDU: Dann möchte ich bitte, dass kurz danach ins Protokoll kommt, dass der Landtagsdirektor an den Vorsitzenden geschrieben hat, dass die gutachtliche Stellungnahme des Juristischen Dienstes im Auftrag des Landtagspräsidenten auf die an den Landtagspräsidenten gerichtete Bitte des parlamentarischen Geschäftsführers der SPD-Fraktion hin erstellt worden ist.

Der Vorsitzende: Gut. Das alles kann man ins Protokoll aufnehmen.

(Ein Abgeordneter der CDU: Sehr gut!)

Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE: Es ist schon ein Unterschied, ob man ein Gutachten in Auftrag gibt, um sich seine eigene Meinung zu bilden, oder ob man, wie man es jetzt vonseiten der CDU und der FDP/DVP möchte, das Gutachten praktisch einem Beschluss anheften möchte. Das geht natürlich nur, wenn alle Fraktionen vorher zumindest die Möglichkeit hatten, dieses Gutachten einzusehen.

(Ein Abgeordneter der FDP/DVP: Wieso denn? Sie waren nicht Auftraggeber!)

Deshalb beantrage ich jetzt, Herr Vorsitzender, dass uns das Gutachten zur Verfügung gestellt wird

(Ein Abgeordneter der FDP/DVP: Das muss die CDU entscheiden, ob das zur Verfügung gestellt wird!)

und wir die Sitzung für eine halbe Stunde unterbrechen.

Ein Abgeordneter der FDP/DVP: Herr Vorsitzender, wir haben ja jetzt eine Reihe von Argumenten ausgetauscht. Die Rechtslage bleibt sicherlich schwierig. Aber eines ist aus unserer Sicht sicher: Wir werden in einer halben Stunde nicht so dramatisch viel schlauer, als dass wir die Sache nicht jetzt entscheiden könnten.

Der Vorsitzende: Vielen Dank. Gibt es weitere Wortmeldungen? – Das ist nicht der Fall. Gibt es Anträge? – Dies ist nicht der Fall.

(Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE: Natürlich! Einen Antrag gibt es!)

– Bitte schön.

Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE: Es gibt den Antrag, dass wir das Gutachten zur Verfügung gestellt bekommen und die Sitzung für eine halbe Stunde unterbrochen wird, damit man das in Ruhe lesen kann. Das hätte man vermeiden können, wenn man uns das Gutachten eine Stunde vor der Sitzung zur Verfügung gestellt hätte.

Der Vorsitzende: Ich würde sagen, das ist ein Gutachten, welches die CDU für ihre interne Meinungsbildung in Auftrag gegeben hat. Die CDU ist bereit, dieses Gutachten den Abgeordneten der anderen Parteien zur Verfügung zu stellen. Wir haben jetzt über den Antrag des Abgeordneten der Fraktion GRÜNE zu entscheiden, die Sitzung für eine halbe Stunde zu unterbrechen, um Gelegenheit zu haben, dieses Gutachten in dieser halben Stunde zu lesen.

(Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE: Von mir aus auch 20 Minuten!)

– Nein, eine halbe Stunde hatten Sie beantragt. – Wer stimmt diesem Antrag zu? – 17. Alle. Damit ist dieser Antrag angenommen. Dann unterbreche ich die Sitzung bis 12:10 Uhr. Einverstanden? – Pünktlich um 12:10 Uhr finden wir uns hier wieder ein. Das Gutachten wird noch kopiert und sofort verteilt. Sie müssen hier bleiben, dann bekommen Sie das Gutachten.

(Unterbrechung der Sitzung: 11:43 bis 12:02 Uhr)

Der Vorsitzende: Ich stelle fest, dass alle Mitglieder des Ständigen Ausschusses wieder im Saal sind. Wenn Sie alle damit einverstanden wären, könnten wir fortfahren, obwohl es noch nicht 12:10 Uhr ist. – Ich darf die 6. Sitzung des Ständigen Ausschusses fortsetzen.

Ein Abgeordneter der SPD: Zunächst vielen Dank für die Überlassung des Gutachtens. Dazu habe ich zwei Bemerkungen zu machen und im Anschluss noch eine Frage stellen.

Wir nehmen zur Kenntnis, dass das Gutachten die bisherigen Bewertungen, Rechtsprechung und Literatur referiert. Es kommt in dem wesentlichen Punkt, was die Abgeschlossenheit von Vorgängen angeht, zu einem anderen Ergebnis als wir. Wesentlich neue Argumente gegenüber dem, was bisher diskutiert wurde, kann ich dem Gutachten nicht entnehmen. Es stützt Ihre Rechtsauffassung. Wir bleiben bei unserer Rechtsauffassung. Wir sehen es anders.

Insbesondere der Gesichtspunkt, der angesprochen wird, dass sozusagen die Publizität den laufenden Verhandlungen im Hinblick auf ein anzustrebendes Verhandlungsergebnis eher schaden würde, vermag uns nicht zu überzeugen, weil letztlich ja die Regierung selbst diese Publizität geschaffen hat. Sie hat ihren Kabinettsbeschluss ja öffentlich bekannt gegeben, hat ihn publik gemacht und dann Weichen im Hinblick auf Finanzierung etc. gestellt. Also dieses Argument, das ja unter anderem als wesentliches angeführt wird, überzeugt uns nicht. Wir bleiben bei unserer Rechtsauffassung.

Zweite Bemerkung: Am Schluss des Gutachtens, auf der Seite 12, steht:

*Demokratie erschöpft sich nicht in der parlamentarischen Kontrolle, stützt sich vielmehr wesentlich auch auf die Kritik von Öffentlichkeit und Medien. Soweit hier öffentliche Kritik wirksam geworden ist, rechtfertigt diese*

*demokratische Effizienz nicht eine parlamentarische Untersuchung, dürfte sie eher erübrigen.*

Wir halten diese Einschätzung vor dem Hintergrund der Rolle des Parlaments und nach unserem eigenen Selbstverständnis eher für abträglich. Es scheint sich hier eher der Eindruck aufzudrängen, dass es nur eines genügenden außerparlamentarischen Erregungszustands bedarf, um parlamentarische Kontrolle – und sei es im Wege eines Untersuchungsausschusses – überflüssig zu machen. Dieses Rollenverständnis des Parlaments haben wir nicht.

Jetzt die Frage an Sie, Herr Staatssekretär: Dieses Gutachten datiert vom 11. Dezember. Es wurde – und das steht auch so drin – im Auftrag der CDU-Fraktion gefertigt. Frage: Es gab ein Gutachten des Wissenschaftsministeriums, das ja in den Beratungen und auch im Plenum schon erwähnt wurde oder eine gewisse Rolle gespielt hat. Gibt es dieses Gutachten? Wer hat es in Auftrag gegeben? Wer hat es erstellt? Fußt das Gutachten, das jetzt vorliegt, auf jenem Gutachten, oder hat es gar denselben Autor? Das wären die Fragen, die wir zur Bewertung des Gutachtens insgesamt noch hätten.

Ein Abgeordneter der CDU: Herr Kollege Stickelberger, erlauben Sie mir bitte noch zwei, drei Bemerkungen. Zum einen sehe ich natürlich in vielen Punkten unsere bereits vorgebrachte Argumentation als erhärtet und als wiederholt an. Aber ich möchte schon auf zwei inhaltliche Punkte Wert legen: zum einen die Lehre von der Verantwortungsreife. Da sollten wir schon noch einmal ansetzen. Die Lehre von der Verantwortungsreife sagt, dass parlamentarisches Handeln dann, zu dem Zeitpunkt notwendig ist, wenn Schlimmeres verhütet werden kann, und dass es später nicht mehr möglich wäre, und dass dann auch ein Untersuchungsausschuss gerechtfertigt ist.

Hier ist es aber so – und da beziehe ich mich noch einmal ausdrücklich auf die Aussage des Ministerpräsidenten –, dass das Parlament das letzte Wort hat. Mehr kann man, denke ich, an Macht des Parlaments nicht verlangen.

Zum Zweiten ist für mich ein neuer Aspekt gewesen, dass Professor Kirchhof hier auch stark auf das Thema der Verhältnismäßigkeit der Mittel abhebt. Er sagt ja nicht, dass die öffentliche Kritik jegliche parlamentarische Kontrolle überflüssig machen würde, sondern er sagt vielmehr, dass die parlamentarische Untersuchung nach den strengen Kriterien des Untersuchungsausschussgesetzes hier nicht verhältnismäßig ist und dass Aufklärung durch parlamentarische Mittel, die auch schon von anderer Seite genannt wurden und die Ihnen hinlänglich bekannt sind, möglich ist. In dieser Kategorie wird auch von uns Aufklärung verlangt werden. Genauso steht es natürlich auch Ihnen offen.

Zur Publizität möchte ich schon noch einen graduellen Unterschied machen, ob man gegenüber der Öffentlichkeit äußert, dass man x Millionen € durch drei Säulen finanzieren möchte, oder ob es jetzt hier im Untersuchungsausschuss darum geht, jeden Kunstgegenstand zu bewerten, die Listen zu veröffentlichen und unter Umständen darauf zu kommen, dass das Volumen, das noch strittig ist, deutlich niedriger oder deutlich höher ist, auf jeden Fall zu einem Ergebnis zu kommen, das die Verhandlungsposition des Landes stark beeinflussen würde, mit hoher Wahrscheinlichkeit sogar negativ beeinflussen würde.

Nur so kann ich Ihre Einlassung interpretieren, dass Sie eben auch die Bewertungen verändern wollen. Sie gehen ja einmal auf den Betrag 300 Millionen € ein; da steckt das für meine Begriffe dahinter. Wenn das öffentlich würde, wäre das etwas völlig anderes, als wenn ich sage: Wir haben drei Säulen: ein Drittel daraus, ein Drittel daraus und ein Drittel daraus.

Ein Abgeordneter der FDP/DVP: Wie ich eingangs schon sagte, kommt ja die Landtagsverwaltung in ihrer Äußerung eigentlich zu dem Ergebnis, dass sich nicht abschließend beurteilen lässt, ob die Einsetzung rechtlich zulässig ist. Ich bin aufgrund eigener Prüfungen – das wird niemanden verwundern – auch nicht wesentlich weiter gekommen. Wir haben aber das Gutachten von Professor Kirchhof vorliegen, dessen Ruf unbestritten ist und der lange Zeit im Bundesverfassungsgericht wesentliche Urteile – – Ich brauche das hier nicht auszuführen. Deswegen haben wir nicht den Hauch eines Grundes, daran zu zweifeln, dass es so ist, wie er schreibt. Er hatte zur Prüfung ja auch mehr Zeit als die Landtagsverwaltung, wie sich ja auch aus den Äußerungen ergibt. Er hatte einfach ein paar mehr Tage Zeit. Deswegen werden wir heute so abstimmen wie unser Koalitionspartner.

Ein Abgeordneter der CDU: Als ich in der vergangenen Woche am Rande der Plenarsitzung mit ein paar Kollegen der Opposition reden konnte, ist aus den Gesprächen eigentlich deutlich geworden, dass es dem einen oder anderen Abgeordneten von der SPD-Fraktion mehr oder weniger auch darum geht, durch so einen Untersuchungsausschuss einfach wieder Kollateralschäden zu erreichen. Ein Untersuchungsausschuss, liebe Kollegen von SPD, sollte aber nicht aus Jux und Tollerei eingefordert werden.

*Der Untersuchungsausschuss soll Fehler aufdecken und Fehlleistungen zuvorkommen, nicht Autorität und öffentliches Ansehen der Regierung schmälern.*

– So steht es auch in dem Gutachten von uns. –

*Er ist zwar in der parteienstaatlichen Realität zu einem Instrument der öffentlichen Auseinandersetzung ... geworden ...*

Sie haben dieses Instrument auch schon öfters gespielt, aber immer ohne größeren Erfolg.

(Widerspruch bei der SPD)

Deswegen gehen wir davon aus, dass diese klaren Zulässigkeitserfordernisse auch kritisch gesehen werden können. Deswegen fundieren wir das auch mit dem Rechtsgutachten, das jetzt auch Ihnen vorliegt.

Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE: Die Begründung des Abgeordneten der CDU, das würde vielleicht wegen Kollateralschäden gemacht, kann ich jetzt nicht nachvollziehen. Der Herr Ministerpräsident hat doch letzte Woche erklärt: Die Regierung hat keine Fehler gemacht. Also, welche Schäden sollen denn da entstehen?

(Ein Abgeordneter der SPD: Wissen Sie mehr? – Ein Abgeordneter der CDU: Das war ein Zitat von Kollegen der SPD! – Gegenruf eines Abgeordneten der SPD: Nein! Das halte ich für eine Unterstellung!)

Das wurde ja jetzt als Argument zur Stützung von Kirchhof genutzt. Deshalb finde ich das jetzt schon etwas merkwürdig.

(Ein Abgeordneter der CDU: Jetzt stimmen wir ab!)

Ich weiß auch nicht genau, wie der zeitliche Ablauf war, wann das Kirchhof-Gutachten in Auftrag gegeben wurde.

(Ein Abgeordneter der CDU: Da können Sie auch noch einen Untersuchungsausschuss beantragen!)

– Nein, um Gottes Willen! – Nach Aussage eines Abgeordneten der CDU wurde es schon in Auftrag gegeben – –

(Unruhe – Ein Abgeordneter der CDU: Das glaubt der ernsthaft! – Glocke des Vorsitzenden)

– Sie sind doch sonst ein zuverlässiger Kollege. Da muss ich doch alles, was Sie sagen, für bare Münze nehmen.

(Ein Abgeordneter der CDU: Aber ein bisschen Ironie steckt in jedem von uns!)

– Okay. Bei dir ist es mir zwar neu, aber okay.

(Heiterkeit)

Weil das Argument vom Abgeordneten der FDP/DVP kam, Kirchhof habe mehr Zeit gehabt, habe ich angenommen, dass das Gutachten schon früher in Auftrag gegeben worden ist.

(Zuruf eines Abgeordneten der FDP/DVP)

Insgesamt lässt sich doch feststellen, dass durch das Kirchhof-Gutachten nicht wirklich neue Aspekte auf den Tisch kommen. Es hätte also durchaus gereicht, der Landtagsverwaltung einen Auftrag zu erteilen. Man hat nicht so recht gewusst, ob da womöglich eine eher abwägende Einschätzung herauskommt, und deshalb will man jetzt noch eine verstärkende Einschätzung.

(Ein Abgeordneter der FDP/DVP: Man wollte sich nur versichern und es noch einmal überprüfen! Sicher gehen!)

Wir werden jetzt kein Gutachten machen. Wir sind der Meinung: Die Regierung hat viele Fehler gemacht; diese Fehler machen wir öffentlich. Diese 300 Millionen € sind natürlich zum Teil schon eine Farce, wenn hinterher Dinge, die in diese 300 Millionen € hineingerechnet wurden, unstrittig schon dem Haus Baden-Württemberg, dem Haus Villa Reitzenstein oder sonst wem gehören. Deshalb müssen wir uns doch über die Zahlen, die genannt wurden – ich habe das in meiner Pressekonferenz ja auch „Onkel Günthers Märchenstunde“ genannt –, gar nicht mehr unterhalten. Deswegen sollten wir ein Verfahren finden, das eindeutig die Prüfung zulässt – die hat jetzt stattgefunden –, und dann müssen Sie entscheiden, ob Sie den Minderheitenschutz in diesem Parlament hoch halten oder ob Sie ihn nicht so hoch bewerten, wie es andere tun.

(Ein Abgeordneter der FDP/DVP: Letzte Woche waren auch Sie noch nicht so sicher!)

Eine Abgeordnete der SPD: Es geht heute einzig und allein darum, ob dieser Untersuchungsauftrag zulässig ist oder nicht, und nicht um die politische Bewertung, ob es aus Sicht der CDU Sinn macht, einen Untersuchungsausschuss zu installieren. Deshalb fand ich Ihre Bemerkung nicht ganz am Platze, zumal die SPD-Fraktion diesen Antrag vollzählig unterschrieben hat. Deshalb brauchen Sie hier nicht einzuführen, dass irgendwelche Leute irgendwelche anderen Ideen geäußert hätten. Heute geht es einzig darum, darüber zu entscheiden, ob dieser Antrag zulässig ist oder nicht.

Ein Abgeordneter der CDU: Nur eine kurze Nachfrage: Habe ich mich verzählt? Ich glaube, auf dem Antrag fehlen die Unterschriften von zwei, drei Kollegen. Oder?

(Ein Abgeordneter der FDP/DVP: 34 haben unterschrieben!)

Eine Abgeordnete der SPD: Meines Wissens haben alle unterschrieben, weil alle unterschreiben müssen.

(Ein Abgeordneter der SPD: Das Quorum wurde erreicht!)

– Das Quorum wurde erreicht.

(Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE: Eine eher nebensächliche Frage!  
– Gegenruf eines Abgeordneten der CDU)

Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE: Herr Vorsitzender, liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich hatte jetzt 20 Minuten lang Zeit, das Gutachten des Professor Kirchhof zu lesen. Ich sehe mich, ohne jetzt in Eigenlob ausarten zu wollen, durchaus in der Lage, juristische Sachverhalte und juristische Stellungnahmen, die mir auf zwölf Seiten zugeleitet werden, zu erfassen und eine Einschätzung dazu abzugeben. Jetzt sitze ich hier aber nicht als Gericht oder als Mitglied eines Spruchkörpers, sondern ich sitze hier als Mitglied des Ständigen Ausschusses des Landtags von Baden-Württemberg, natürlich als Abgeordneter und nicht als Anwalt. Insofern muss ich für mich noch einmal resümieren, um zu wissen, wie wir als Grüne-Fraktion unsere Einschätzung zur materiellen Notwendigkeit – ich betone: zur materiellen Notwendigkeit – des Untersuchungsausschusses abgegeben haben. Wir haben gesagt: Wir können selbstverständlich vieles auch noch mit dem normalen parlamentarischen Verfahren eruieren. Bei dem, was Sie jetzt auch mit dem Gutachten des Professor Kirchhof – dazu will ich dann auch noch ein paar Takte sagen – intendieren, handelt es sich aber im Kern – ich nenne das auch in dieser Schärfe – um einen Angriff auf den Minderheitenschutz, der verfassungsrechtlich – auch in der Verfassung des Landes Baden-Württemberg – verbürgt ist.

Die Argumente, die von Professor Kirchhof hier vorgetragen werden, sind sehr oft auch auslegungsbedürftig, wie auch die letzte vom SPD-Abgeordneten zitierte Aussage, öffentliche Kritik „dürfte“ eine parlamentarische Untersuchung erübrigen. Inwieweit die Einschätzung, ob sich die erübrigt oder nicht, trägt oder nicht, muss dieser qualifizierten Minderheit dieses Hauses obliegen.

Sie versuchen jetzt einfach, mit formalen Argumenten – es geht ja um die Zulässigkeit des Verfahrens – letztendlich das Minderheitenrecht einer doch schon sehr qualifizierten Minderheit des Parlaments infrage zu stellen. Und nur dann, liebe Kolleginnen und Kollegen, wenn wir zu der Auffassung kommen würden, könnten und müssten, auch anhand dieses Gutachtens von Herrn Professor Kirchhof, dessen Gutachten ich ja sonst auch schätze, aber oft auch eine sehr von dem, was Professor Kirchhof sagt, abweichende Auffassung vertrete, egal, was er sonst gemacht hat oder was er tut – – Auch er ist Jurist, wie viele andere auch, wie auch ich; es ist ihm unbenommen, Auffassungen zu vertreten. Aber er argumentiert nicht als Abgeordneter dieses Hauses, er agiert auch nicht als Mitglied des Parlaments, und das ist eigentlich die Grundentscheidung, die wir zu treffen haben. Sie dürfen jetzt nicht Ursache und Wirkung verwechseln. Es gab eine Äußerung und eine Entwicklung zum Thema Handschriften, bei der ich – unabhängig davon, was der Ministerpräsident und andere honorige Mitglieder der Landesregierung zu einem späteren Zeitpunkt gesagt haben – von Beginn an gesagt habe, dass es wohl so sei, dass man dem Haus Baden helfen müsse, weil man da ansonsten Insolvenz beantragen müsste, weil das Haus Baden 70 Millionen € oder noch mehr braucht, um sein Haus zu sanieren. Das war der Ausgangspunkt, und dafür hat man dann die Handschriften entdeckt. Es war nicht von vornherein klar, dass diese Handschriften zum Teil schon im Eigentum – Kollege Walter

hat es gesagt – des Landes stehen. Das wissen wir ja zwischenzeitlich. In welchem Umfang, wissen wir nicht.

(Ein Abgeordneter der CDU: Also!)

Das soll ja dann vielleicht in Teilen auch der Untersuchungsausschuss ermitteln.

Wenn Sie diese Rechte des Parlaments mit Rechtsgutachten zur Frage der Zulässigkeit beschneiden wollen, dann geht es hier um mehr als nur um die Frage, ob ein Untersuchungsausschuss hier das adäquate Mittel ist. Wir als Grüne-Fraktion haben gesagt, wir wollen das im parlamentarischen Verfahren tun. Die sozialdemokratische Fraktion dieses Hauses hat sich dazu entschlossen, einen Untersuchungsausschuss zu beantragen; ein qualifiziertes Minderheitenrecht. Insofern geht es eigentlich bei der Abstimmung und auch bei der gutachtlichen Äußerung – wie ja auch die Überschrift über dem Tagesordnungspunkt dieser Ausschusssitzung lautet – auch um die Frage: Wie hoch ist das Gut des Minderheitenschutzes in diesem Haus, wie wird es bewertet, und von wem wird es bewertet?

Wenn ich nun zum Schluss meines kleinen Redebeitrags noch auf wenige Passagen der Äußerungen des Professor Kirchhof eingehen darf, dann komme ich auch nach Professor Kirchhof zu der Auffassung, dass es sehr wohl Wertungsfragen sind. Er wertet und kommt dann in Teilen zu dem Schluss, dass es Vorbereitungshandlungen seien, sozusagen der Bereich der Exekutive, der von der Exekutive quasi unkontrolliert ausgeführt werden können muss.

Klar, keine Frage! Dem würde ich ja zustimmen. Aber die Exekutive hat zunächst einmal auch öffentlich verlautbart, dass sie der Auffassung ist, dass sich diese Handschriften sehr wohl – zu einem späteren Zeitpunkt hat man dann vom Rechtsweg gesprochen – im Eigentum des Hauses Baden befinden. Wenn diese Dinge sich so entwickelt haben, wie sie sich jetzt darstellen, dann, glaube ich, ist es auch ein qualifiziertes Minderheitenrecht, das untersuchen zu lassen. Wir haben da eine andere Auffassung von der materiellen Seite her vertreten, aber nicht von der formalen.

Bei der formalen Seite geht es jetzt aus meiner Sicht ausschließlich noch um die Frage: Brauchen wir jetzt noch drei Rechtsgutachten? Ich bin nicht der Auffassung, dass wir diese brauchen. Es ist im Kern nicht verfassungswidrig, wenn wir hier auf der Grundlage unserer Einschätzungsmöglichkeiten, unserer Ermessensausübungsmöglichkeiten, die wir als Parlament, als Ausschuss haben, einem Untersuchungsausschuss nicht schon allein aufgrund von Zulässigkeitsfragen den Weg versperren. Ich fände es fatal, wenn über diese Angelegenheit letztendlich – der Vorsitzende hat ja schon aufgezeigt, was es bedeuten würde, ...

Der Vorsitzende: Könnte!

Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE: ... wenn sich der Ausschuss hier negativ zu diesem Untersuchungsausschuss äußert – ein Staatsgerichtshofverfahren entscheiden muss. Das zeigt dann, dass wir als Parlament nicht in der Lage sind, diese Entscheidung zu treffen, sondern dass wir sie an die dritte Gewalt delegieren. Ich halte es für wenig erfolgreich, dass wir alle Zweifelsfragen immer delegieren. Wir müssen das selber entscheiden.

Ich komme zu der Auffassung: Hier geht letztendlich, Herr Staatssekretär, Minderheitenschutz über Zulässigkeitsfragen im Rechtsbereich, über die man selbstverständlich diskutieren kann. Die Landtagsverwaltung hat ein Gutach-

ten vorgelegt, das ich mir gestern Abend wirklich in Ruhe zu Gemüte führen konnte und nach dessen Lektüre ich zu der Auffassung komme: Das lässt sowohl die eine als auch die andere Entscheidung zu. Das ist ein Rechtsgutachten. Wir müssen eine politische Entscheidung treffen, und die politische Entscheidung kann eigentlich nicht heißen: Wir lehnen den Ausschuss aus Zulässigkeitsgründen ab.

Der Vorsitzende: Gut, vielen Dank. – Jetzt möchte ich einem Abgeordneten der FDP/DVP noch das Wort geben. Danach gebe ich dem Herrn Staatssekretär das Wort zur Beantwortung der gestellten Fragen, und dann sehen wir weiter.

Ein Abgeordneter der FDP/DVP: Ich möchte mich ausdrücklich auf das beziehen, was die Kollegin von der SPD sagte. Es geht ja heute gerade nicht um die Frage des Eigentums an irgendwelchen Dingen. Es geht auch nicht um die Frage, was beabsichtigt ist. Es geht – und da widerspreche ich Ihnen mit Nachdruck – um die ganz einfache formale Frage, ob es rechtlich zulässig ist oder nicht. Es geht auch nicht um den Minderheitenschutz. Denn wenn es zulässig ist, dann ist es ein Minderheitenrecht. Wenn es unzulässig ist, dann ist es kein Minderheitenrecht. So einfach ist die Rechtslage.

Die Frage, ob oder ob nicht gehandelt wurde, ist, so sagte ich eingangs, kompliziert. Dazu haben wir Gutachten vorliegen. Diese rein formale Frage, die keinen materiellen und auch keinen politischen Gehalt im Kern hat, ist natürlich politisch zu entscheiden; da kommen wir nicht umhin. Aber es ist eine relativ simple Rechtsfrage – eine komplizierte Rechtsfrage schon,

(Ein Abgeordneter der SPD: Ja, was denn nun?)

aber einfach die Frage: zulässig oder nicht? Das muss jedes Gericht prüfen. Nur das ist heute unsere Aufgabe.

Ich sage es noch einmal: Jemandem, der die Erfahrung von Paul Kirchhoff hat, traue ich durchaus zu, dies noch angemessener beurteilt zu haben, als ich das je könnte.

Der Vorsitzende: Vielen Dank. – Herr Staatssekretär.

Der Staatssekretär im Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst: Lieber Herr Kollege von der SPD, Sie haben gefragt – so deute ich die Frage zumindest –, in welcher die Form die Regierung an dem Zustandekommen des Gutachtens beteiligt war, und haben sich dabei auf eine mutmaßliche Äußerung von Herrn Minister Frankenberg in einer nicht öffentlichen Sitzung der CDU-Landtagsfraktion, eine Äußerung, die durch die Presse kolportiert wurde, bezogen. Herr Minister Frankenberg hat zu diesem Vorgang eine juristische Einschätzung abgegeben, die ausdrücklich nicht auf der Grundlage eines Gutachtens des Wissenschaftsministeriums erfolgt ist, sondern das war eine juristische Einschätzung, die er persönlich vorgenommen hat und die sicherlich auch nach Rücksprache mit Fachleuten zustande gekommen ist. Ich kann aber definitiv ausschließen, dass Herr Kirchhoff hierbei eine entsprechende Eingebung gemacht hat. Hier gibt es keinen Zusammenhang. Dieses Gutachten, das die CDU-Fraktion heute eingebracht hat, liegt mir seit heute Morgen vor. Dem Minister kann es vermutlich noch gar nicht vorliegen, weil er sich derzeit im Ausland befindet.

Der Vorsitzende: Gut, vielen Dank. – Gibt es weitere Wortmeldungen? – Das ist nicht der Fall.

Es liegt kein weiterer Antrag vor. Dann kommen wir zur Beschlussfassung.  
Ich lese den Beschlussantrag nochmals vor:

*Der Ständige Ausschuss vertritt die Rechtsauffassung, dass der Antrag von 35 Mitgliedern der Fraktion der SPD und der Fraktion der SPD – Drucksache 14/577 – aus den aus dem Sitzungsbericht und den Anlagen ersichtlichen Gründen unzulässig ist.*

Wer ist für diesen Antrag? – Das sind elf. Wer ist gegen diesen Antrag? – Sieben. Somit ist der Antrag angenommen.

Ich bedanke mich.

13. 12. 2006

Berichterstatter:

Winfried Mack

**Anlage 1****LANDTAG VON BADEN-WÜRTTEMBERG  
– Verwaltung –****Gutachtliche Stellungnahme zum Antrag der SPD-Fraktion**

- Einsetzung und Auftrag des Untersuchungsausschusses „Das Handeln von Landesregierung und Landesbehörden beim Erwerb von Kunst- und Kulturgütern aus dem vermuteten oder tatsächlichen Eigentum des Hauses Baden“ (Drucksache 14/577)

**A. Auftrag**

Der Landtag von Baden-Württemberg hat in seiner Plenarsitzung am 6. Dezember 2006 eine Debatte zur rechtlichen Zulässigkeit des Einsetzungsantrags der SPD-Fraktion geführt. Dabei hat der Sprecher der CDU-Fraktion rechtliche Zweifel gegen die Zulässigkeit des Einsetzungsantrags geäußert. Die Vorsitzende der SPD-Fraktion ist dem entgegengetreten und hat darauf bestanden, dass der Antrag zulässig und demzufolge vom Landtag der Untersuchungsausschuss einzusetzen sei.

Mehrheitlich hat der Landtag beschlossen, den Einsetzungsantrag dem Ständigen Ausschuss zu überweisen, damit dieser eine gutachtliche Äußerung abgebe. Der Vorsitzende des Ständigen Ausschusses hat noch am gleichen Tag die Ausschussmitglieder zu einer außerordentlichen Sitzung am 12. Dezember 2006 eingeladen.

Am späten Nachmittag des 6. Dezember 2006 hat der Parlamentarische Geschäftsführer der SPD-Fraktion den Landtagspräsidenten brieflich darum gebeten, zur Vorbereitung der Sitzung des Ständigen Ausschusses den Juristischen Dienst zu beauftragen, dem Ausschuss in angemessener Frist vor der Sitzung eine gutachtliche Stellungnahme zur Frage der Zulässigkeit vorzulegen.

Gemäß diesem Wunsch wird die nachfolgende Stellungnahme vorgelegt.

- 2 -

## **B. Gutachtliche Stellungnahme**

### **I. Zum Antrag auf Drucksache 14/577**

Die SPD-Fraktion hat am 21. November 2006 den oben erwähnten Antrag auf Einsetzung des Untersuchungsausschusses eingereicht. Den Antrag haben die Fraktionsvorsitzende Ute Vogt und weitere 34 Mitglieder der Fraktion unterzeichnet. Damit handelt es sich um den Antrag einer qualifizierten Minderheit von einem Viertel der Mitglieder des Landtags, bei dem der Landtag nach Artikel 35 Absatz 1 Satz 1 der Landesverfassung (LV) die Pflicht hat, den beantragten Untersuchungsausschuss einzusetzen, es sei denn, es stünden durchgreifende rechtliche Gründe entgegen.

In der Sitzung des Präsidiums am 29. November 2006 hat bei der Aufnahme des Einsetzungsantrags auf die Tagesordnung der 13. Plenarsitzung der Landtagspräsident darauf hingewiesen, dass er gegen die Frage in Nr. III. 4 Bedenken habe, weil der Südwestrundfunk nicht der Kontrollkompetenz des Landtags unterliege. Von Seiten der SPD-Fraktion ist am 4. Dezember 2006 dieser Hinweis aufgegriffen worden, indem sie zu Nr. III. 4 eine neue Fassung der Frage vorgelegt hat. Diese hat jetzt das Verhalten des Ministerpräsidenten gegenüber dem Südwestrundfunk zum Gegenstand.

Ferner hat die SPD-Fraktion am 4. Dezember 2006 die Frage in Nr. I. 8 zurückgezogen. Darin wurde gefragt, zu welchem Zeitpunkt, über welchen Sachstand und über welche weitere Vorgehensweise die Vorsitzenden der Regierungsfaktionen durch die Landesregierung über die Übereinkunft mit dem Haus Baden informiert worden sind.

Gegenstand der nachfolgenden Stellungnahme ist somit der Einsetzungsantrag in der Fassung vom 4. Dezember 2006.

- 3 -

## **II. Rechtliche Äußerung**

### **1. Vorbemerkung**

Wie sich in der Aussprache im Plenum am 6. Dezember 2006 gezeigt hat, ist der dem Einsetzungsantrag zugrundeliegende Sachverhalt zwischen den Fraktionen umstritten. Während der Sprecher der CDU-Fraktion davon ausgeht, das Regierungshandeln habe sich bisher auf interne Vorbereitungsprozesse beschränkt und es lägen noch keine in sich geschlossene Vorgänge vor, hat die Vorsitzende der SPD-Fraktion unter Hinweis auf Gespräche eines Regierungsmitglieds mit Vertretern der Stadt Karlsruhe darauf verwiesen, dass von einer getroffenen Vereinbarung die Rede gewesen sei. Zudem sei am 9. Oktober 2006 eine Kabinettsentscheidung herbeigeführt, der Öffentlichkeit präsentiert und näher geschilderte Schritte zur Umsetzung eingeleitet worden.

Im Hinblick auf diese unterschiedlichen Sichtweisen beim Sachverhalt und weil der Sachstand im Bereich der Regierung für Dritte nicht hinreichend bekannt ist, lässt sich die rechtliche Zulässigkeit des Einsetzungsantrags nicht abschließend beurteilen. Es werden deshalb im Folgenden die verfassungsrechtlichen Maßstäbe aufgezeigt, die bei der juristischen Bewertung relevant sind.

Wegen der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit – der Auftrag ist am Abend des 6. Dezember 2006 erteilt worden, die gutachtliche Stellungnahme soll in angemessener Frist vor der Sondersitzung des Ständigen Ausschusses vorgelegt werden – wird im Folgenden vor allem auf die rechtlichen Gesichtspunkte eingegangen, die in der Plenardebatte am 6. Dezember 2006 eingeführt wurden, wobei eine vertiefte Betrachtung wegen der kurzen Zeit nicht zu leisten ist.

### **2. Zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung**

Bei einer summarischen Beurteilung, die hier – wie oben dargelegt – nur in Betracht kommt, könnte der Einsetzungsantrag unter dem Gesichtspunkt des geschützten „Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung“ zweifelhaft sein. Seit dem so genannten

- 4 -

Flick-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 67, S. 100, 139) ist herrschende Meinung in Rechtsprechung und Literatur, dass die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk notwendigerweise einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung voraussetzt (vgl. auch StGH Baden-Württemberg, in: ESVGH 42, S. 7, 13; Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern 2005, Rdnr. 47 ff. m. w. Nachw.). Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung umfasst einen auch von einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich (BVerfGE 67, S. 139). Mit der Rechtsfigur des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung soll die Funktionsfähigkeit von Regierung und Verwaltung sichergestellt werden.

Im vorliegenden Zusammenhang sind zwei Aspekte, die vom Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung umfasst sind, näher zu betrachten:

- (a) *Schutz der regierungsinternen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung,*
- (b) *der Grundsatz der Ex-post-Kontrolle.*

Beide Gesichtspunkte stehen in einem Zusammenhang.

Ob Kollisionen mit diesen Grundsätzen vorliegen, ist nicht abstrakt, sondern immer anhand des konkreten, zur Prüfung gestellten Sachverhalts zu ermitteln. Danach ist unter Maßgabe des unter Nr. 1 gemachten Vorbehalts zu bemerken:

a) *Schutz der internen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung*

Der Einsetzungsantrag thematisiert nicht die eigentliche Entscheidungsfindung im Kabinett, ob und gegebenenfalls welche widersprüchlichen Positionen die einzelnen Minister dort vorgetragen haben und wie die Entscheidungsfindung im Kabinett abgelaufen ist. Den Antragstellern geht es vor allem, so stellt es sich dem Verfasser dar, um die tatsächliche und rechtliche Aufbereitung des Sachverhalts zur Vorbereitung der Kabinettsentscheidung. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu bemerkt, dass zum geschützten Bereich die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterung im

- 5 -

Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollziehen, gehört (BVerfGE, aaO, S. 139).

Es ist indessen dem bisher ersichtlichen Sachverhalt nicht eindeutig zu entnehmen, ob die stattgefundenen Klärungs- und Abstimmungsprozesse zur Ermittlung der tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen zur Vorbereitung des Kabinettsbeschlusses vom 9. Oktober 2006 auf „bloßer“ Verwaltungsebene bei den nachgeordneten Behörden und Einrichtungen und zwischen den Fachministerien erfolgten oder schon im geschützten Kernbereich des Kollegialorgans Regierung abgelaufen sind.

Hier bleiben insbesondere wegen des Zusammenhangs mit der Ex-post-Kontrolle gewisse Zweifel bestehen.

b) Ex-post-Kontrolle

Aus dem Grundsatz des geschützten Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung leitet das Bundesverfassungsgericht ab, dass sich die Kontrollkompetenz des Parlaments grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge erstreckt. Sie enthält nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen (BVerfGE, aaO, S. 139; Glauben/Brockner, aaO, Rdnr. 49). Insbesondere dieser Aspekt hat in der Plenardebatte am 6. Dezember 2006 einen wesentlichen Umfang eingenommen.

Während früher die Auffassung, nur ein bereits abgeschlossener Entscheidungsprozess der Exekutive könne Gegenstand einer parlamentarischen Untersuchung sein, sehr stringent gegolten hat (vgl. Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 27.11.1985 – BayVerfGH 38, S. 165, 177), finden sich mittlerweile im Schrifttum großzügigere Stimmen (vgl. Glauben/Brockner, aaO, Rdnr. 50). Ausdrücklich weist Klein (in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Artikel 44, 2005, Rdnr. 153) darauf hin, ein Untersuchungsausschuss sei nicht nur ein Mittel der Ex-post-Kontrolle. Nicht zufällig verwende das Bundesverfassungsgericht in diesem Zusammenhang das einschrän-

- 6 -

kende Wort „grundsätzlich“. Unter Hinweis auf die gewachsene Macht der Exekutive und die damit einhergehende Machtverschiebung zu Lasten des Parlaments schließt sich Klein dem in der Literatur vorgebrachten Vorschlag an, die parlamentarische Untersuchung von dem Zeitpunkt an für zulässig zu erklären, zu dem die Entscheidungsfindung der Exekutive „Verantwortungsreife“ erlangt habe. Damit solle auch erreicht werden, dass eine parlamentarische Untersuchung möglich wird, bevor die Exekutive irreversible Tatsachen geschaffen habe, denn ließe man dies zu, liefe parlamentarische Kontrolle ins Leere oder sehe sich doch auf die bloße Möglichkeit nachträglicher Missbilligung zurückgeworfen, was einem modernen Verständnis kooperativer Staatsleitung durch Parlament und Regierung nicht mehr entspreche. Parlamentarische Kontrolle würde also eines wesentlichen Teils ihrer Wirksamkeit beraubt.

Anerkannt ist in Rechtsprechung und Schrifttum unter dem Aspekt der Ex-post-Kontrolle, dass eine Untersuchung dann möglich ist, wenn die Verfahrensschritte ihrerseits Aspekte in sich geschlossener Vorgänge aufweisen, die unabhängig von der Entscheidung zu beurteilen sind, die sie vorbereiten (BayVerfGH 38, S. 138; Klein, in: Maunz/Dürig, Artikel 44, Rdnr. 153).

Im vorliegenden Fall kommt es also bei der Beurteilung darauf an, ob sich Verfahrensstufen absichten lassen, die ihrerseits den Charakter in sich abgeschlossener Vorgänge tragen. Der Kabinettsbeschluss vom 9. Oktober 2006 könnte dafür ein Anhaltspunkt sein. Die Landesregierung hat nämlich im Anschluss daran ihre darin festgelegte Haltung dem Landtag und der Öffentlichkeit präsentiert (vgl. PM Nr. 348/206 vom 10. Oktober 2006 sowie Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 14/341, und Stellungnahme zum Antrag der Fraktion GRÜNE, Drucksache 14/343; vgl. im Übrigen die Erklärungen der Landesregierung in den Plenardebatten am 11. Oktober, Plenarprotokoll 14/9, S. 310 ff., S. 317 f. und S. 322 f. sowie Plenardebatte vom 9. November 2006, Plenarprotokoll 14/12, S. 646 ff.).

Soweit die Landesregierung von sich aus öffentlich ihre zwischenzeitliche Beschlusslage und ihre Verhandlungsziele dargelegt hat, würde sie sich in Widerspruch zu ihrem früheren eigenen Verhalten setzen, wenn sie jetzt unter Berufung auf den Grundsatz

- 7 -

der Ex-post-Kontrolle die Auskunft verweigern wollte. Dies erscheint unter dem rechtlichen Gesichtspunkt des „venire contra factum proprium“ zumindest fraglich.

Soweit der Einsetzungsantrag in Abschnitt I darauf abzielen könnte, dass sich die Untersuchung auf derzeit laufende Verhandlungen der Landesregierung mit dem Haus Baden erstrecken würde und auch laufende Abklärungsprozesse im Ministerialbereich betroffen würden, wäre dies mit dem Grundsatz der Ex-post-Kontrolle nicht vereinbar. Es ist unstrittige Meinung, dass Untersuchungsausschüsse, die die Tätigkeit der Regierung stetig begleiten und sie jederzeit zur Offenlegung der einzelnen Schritte ihrer Meinungs- und Willensbildung zwingen könnten, nicht zulässig sind, weil sie die Regierung in eine weit über die dem parlamentarischen System hinausgehende Abhängigkeit vom Parlament bringen würden (vgl. Klein, in: Maunz/Dürig, aaO, Rdnr. 152, m. w. Nachw.).

### **3. Abschließende Bemerkung**

Es ist weithin eine Frage des Sachverhalts und daher vom Ständigen Ausschuss zu entscheiden, ob aufgrund der vorstehend dargelegten verfassungsrechtlichen Maßstäbe der Einsetzungsantrag einer Zulässigkeitsprüfung standhalten kann.

Für etwaige Änderungen, die nicht von der qualifizierten Minderheit selbst vorgenommen werden, gilt, dass nach § 3 Absatz 2 des Untersuchungsausschussgesetzes (UAG) der in einem Minderheitsantrag bezeichnete Untersuchungsgegenstand gegen den Willen der Antragsteller nicht geändert werden kann. Die Parlamentsmehrheit kann somit den Untersuchungsgegenstand nicht durch Änderungs- oder Zusatzanträge modifizieren (vgl. dazu Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Artikel 35, Rdnr. 28). Der Landtag ist nur zu solchen Änderungen im Einsetzungsbeschluss befugt, die sich zwingend aus der Verfassungswidrigkeit eines Minderheitsantrags ergeben würden. Denn trägt das Parlament die Verantwortung für eine verfassungsgemäße Einsetzung und ein verfassungsgemäßes Verhalten des Untersuchungsausschusses, so darf die Mehrheit insoweit auch Änderungen bei der Einsetzung des Untersuchungsausschusses beschließen (StGH Baden-Württemberg, ESVGH 27, S. 1, 7). Konkretisierungen darf der Landtag nur vornehmen, die wegen des

- 8 -

Grundsatzes der Bestimmtheit (Artikel 35 Absatz 1 Satz 2 LV, § 3 Abs. 1 UAG) zwingend geboten sind. Eine Konkretisierungspflicht der Parlamentsmehrheit besteht allerdings nicht (StGH, aaO). Zusätze, die erforderlich wären, um ein umfassenderes und damit wirklichkeitsgetreueres Bild des Missstandes und damit ein auch im Sinne der Antragsteller besseres Untersuchungsergebnis zu ermöglichen, hat der Staatsgerichtshof in engen Grenzen zugelassen (StGH, aaO).

#### **4. Weitere Verfahrenshinweise**

Gemäß § 2 Abs. 4 UAG muss der Landtag über einen Minderheitsantrag auf Verlangen der Antragsteller innerhalb von zwei Wochen nach der Einreichung entscheiden. Diese Frist verlängert sich wie hier im Falle der Überweisung an den Ständigen Ausschuss um eine Woche.

Die Antragsteller haben durch den Parlamentarischen Geschäftsführer in der Plenardebatte am 6. Dezember 2006 ein solches Verlangen gestellt.

Aufgrund dieser Gesetzeslage muss der Ständige Ausschuss am Dienstag zu einer Entscheidung über die gutachtliche Äußerung zur Zulässigkeit des Antrags gelangen, weil der Landtag in einer der beiden Plenarsitzungen am 13. oder 14. Dezember 2006 über den Einsetzungsantrag befinden muss.

08.12.2006/Dr. Hempfer

**Anlage 2****Zur Zulässigkeit eines Untersuchungsausschusses****„Das Handeln von Landesregierung und Landesbehörden beim Erwerb von Kunst- und Kulturgütern aus dem vermuteten oder tatsächlichen Eigentum des Hauses Baden“****I. Die Fragestellung**

Die SPD-Fraktion im Landtag von Baden-Württemberg hat beantragt, einen Untersuchungsausschuss gemäß Art. 35 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg einzusetzen, der „das Verhalten von Landesregierung und Landesbehörden im Zusammenhang mit einer Übereinkunft mit dem Haus Baden über den Erwerb von Kunst- und Kulturgütern“, „das Verhalten von Landesregierung und Landesbehörden bei den Versuchen, Klarheit über die Eigentumsverhältnisse der in Frage stehenden Kunst- und Kulturgüter zu erhalten“, und „das Verhalten von Landesregierung und Landesbehörden im Zusammenhang mit der materiellen und finanziellen Umsetzung einer Vereinbarung mit dem Haus Baden über den Erwerb von Kunst- und Kulturgütern“ untersuchen soll.<sup>1</sup> Dabei geht die SPD-Fraktion davon aus, dass das Land Baden-Württemberg und das Haus Baden bereits eine „Übereinkunft“ getroffen haben, Ursache und Ausgangspunkt der gemeinsamen Verhandlungen „die finanzielle Situation des Hauses Baden“ gewesen sei, dass der Ministerrat zur Umsetzung einer Vereinbarung mit dem Hause Baden einem „Drei-Säulen-Modell“ zur Finanzierung zugestimmt habe, die Landesstiftung Baden-Württemberg über einen bis zu 10 Millionen Euro Betrag entschieden habe, mit dem das „Drei-Säulen-Modell“ unterstützt werden solle, der Ministerpräsident Verhandlungen mit dem Südwestrundfunk geführt habe, um eine mediale Unterstützung bei der Umsetzung des sogenannten „Drei-Säulen-Modell“ zu erreichen, der Ministerpräsident sich „zur Rettung ba-

<sup>1</sup> LTDrs. 14/577, S. 1.

discher Kulturgüter“ an potentielle Sponsoren sowie an die Bevölkerung gewandt, ein entsprechendes Spendenkonto bei der Landesbank Baden-Württemberg eingerichtet habe.

Die CDU-Landtagsfraktion hegt starke Bedenken gegen die Zulässigkeit des Ausschusses zum gegenwärtigen Zeitpunkt. Sie hat mich gebeten, in einer gutachtlichen Stellungnahme diese Zweifel zu zerstreuen oder zu erhärten.

## **II. Untersuchungsauftrag nach Verantwortungsreife und Untersuchungsinteresse**

Nach Art. 35 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (LV) hat der Landtag das Recht und auf Antrag von einem Viertel seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtags (UAusschG) hat der Untersuchungsausschuss die Aufgabe, Sachverhalte, deren Aufklärung im öffentlichen Interesse liegt, zu untersuchen und dem Landtag darüber Bericht zu erstatten. Die Untersuchung ist nur zulässig, wenn sie geeignet ist, dem Landtag Grundlagen für eine Beschlussfassung im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Zuständigkeit zu vermitteln (§ 1 Abs. 2 UAusschG). Der Untersuchungsausschuss erhebt die Beweise grundsätzlich in entsprechender Anwendung der Vorschriften über den Strafprozess (§ 13 Abs. 6 UAusschG), darf deshalb nur eingesetzt werden, wenn das Aufklärungs- und Informationsinteresse eine Beweisaufnahme nach den Vorschriften über den Strafprozess rechtfertigt.

### **1. Untersuchung im Rahmen der Funktionentrennung**

Der parlamentarische Untersuchungsausschuss trifft seine Untersuchungen im Auftrag des Parlaments, das die Regierung zu kontrollieren, teilweise auch an Regierungsentscheidungen mitzuwirken hat. Deswegen bemessen sich Aufgabe und Befugnisse des Untersuchungsausschusses

nach der verfassungsrechtlichen Gewaltenteilung und Funktionentrennung zwischen Parlament und Regierung. Die Regierung ist durch das Volk legitimiert und handelt für das Volk, hat ihr Handeln deshalb gegenüber Parlament und Volk zu verantworten. Diese Verantwortung allerdings setzt – so sagt es das Bundesverfassungsgericht in seiner Funktion als Verfassungsgericht eines Landes (Art. 99 GG)<sup>2</sup> – „notwendigerweise einen ‚Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung‘ voraus, der einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt.“<sup>3</sup> Zu diesem unausforschbaren Eigenbereich der Exekutive „gehört z. B. die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und internen Abstimmungsprozessen vollzieht.“<sup>4</sup>

In der Regel besteht keine Pflicht der Regierung, parlamentarischen Informationswünschen zu entsprechen, „wenn die Information zu einem Mitregieren Dritter bei Entscheidungen führen kann, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung liegen. Diese Möglichkeit besteht bei Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen regelmäßig, so lange die Entscheidung noch nicht getroffen ist. Schon ein wesentlicher Teil jeder politischen Entscheidung wie die Bestimmung des Zeitpunktes, zu dem sie fallen sollen, könnte der Regierung weitgehend aus der Hand genommen werden, wenn das Parlament schon vor diesem Zeitpunkt auf den Stand der Entscheidungsvorbereitung innerhalb der Regierung zugreifen könnte“.<sup>5</sup>

Die Kontrollkompetenz und damit die Untersuchungskompetenz des Parlaments erstreckt sich daher grundsätzlich nur auf bereits abgeschlosse-

<sup>2</sup> BVerfGE 110, 199 – Lehrpersonalangaben -.

<sup>3</sup> BVerfGE 110, 199 (214).

<sup>4</sup> BVerfGE a.a.O.; BVerfGE 67, 100 (139) – Flick-Untersuchungsausschuss -.

<sup>5</sup> BVerfGE 110, 199 (214 f.).

ne Vorgänge. Sie enthält nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen.<sup>6</sup> Auch dem nachträglichen parlamentarischen Zugriff auf Informationen aus der Phase der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen sind durch den Gewaltenteilungsgrundsatz Schranken gesetzt. Die Regierung darf nicht durch die einengenden Vorwirkungen eines parlamentarischen Anspruchs auf Informationen beeinträchtigt werden.<sup>7</sup> Außerdem findet das parlamentarische Informationsrecht seine Schranke in Geheimhaltungspflichten.<sup>8</sup> Aufgaben und Befugnisse eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses finden also eine doppelte verfassungsrechtliche Grenze: Die eigenverantwortliche Kompetenzausübung der Regierung ist vor parlamentarischer Mitentscheidung in laufenden Angelegenheiten zu schützen. Zugleich ist die Funktionsfähigkeit der Regierung präventiv gegen sie bedrängende Informationspflichten abzuschirmen.<sup>9</sup>

Allerdings ist parlamentarische Kontrolle heute mehr als bloße Reaktion auf das Verhalten der Regierung. Das Parlament zieht die Regierung nicht nur nachträglich zur Verantwortung, sondern beeinflusst sie durch parlamentarische Willensäußerungen in ihren Entscheidungen (dirigierende Kontrolle). Regierung und Parlament steht in einem ständigen Dialog. Wichtigste Instrumente sind die Gesetzgebung, die Mitplanung insbesondere im Haushaltswesen, das Interpellationsrecht, Anfragen und Entschlüsse. Auch die Innehabung eines Abgeordnetenmandats durch ein Regierungsmitglied führt zu einer gewichtigen Funktionsverschränkung. Ein ständiger Meinungs- und Informationsaustausch zwischen Regierung und Parlament sichert dem Parlament eine mitwirkende

---

<sup>6</sup> BVerfGE 67, 100 (139); 110, 199 (215).

<sup>7</sup> BVerfGE 110, 199 (215).

<sup>8</sup> BVerfGE 67, 100 (139); 110, 199 (216).

<sup>9</sup> BVerfGE 110, 199 (216).

Kontrolle. Das Grundgesetz hat in Art. 23 Abs. 2 und 3 GG sowie im Budgetrecht dieses Zusammenwirken institutionalisiert.<sup>10</sup>

Wegen dieser Funktionsverschränkung wird in der Literatur vielfach und zu Recht betont, der Untersuchungsausschuss sei nicht auf die rückblickende Kontrolle abgeschlossener Sachverhalte beschränkt, sei vielmehr auch begleitend zulässig, wenn die Exekutive irreversible Tatsachen zu schaffen drohe.<sup>11</sup> Nach der Funktion des parlamentarischen Untersuchungsrechts, Verantwortung einzufordern, wird deshalb für die Zulässigkeit eines Untersuchungsauftrags die „Verantwortungsreife“ gefordert:<sup>12</sup> Ist ein Regierungsvorhaben bereits so weit gediehen, dass es für einen abgrenzbaren Abschnitt schon eigens zu verantworten ist, ist der Untersuchungsauftrag zulässig. Bleibt das Regierungsvorhaben hingegen noch in der Schwebe und hat es sich in keinem greifbaren Ergebnis niedergeschlagen oder rechtlich gebunden, so ist eine Untersuchung insoweit noch unzulässig.

## 2. Der Untersuchungsgegenstand

Nach diesen Maßstäben bemisst sich die Zulässigkeit wesentlich nach dem Gegenstand der Untersuchung, dem sich der Untersuchungsausschuss widmen soll. Deswegen ist dieser Gegenstand nach Art. 35 Abs. 1 Satz 2 LV „im Beschluss genau festzulegen“.

### a) Die „Übereinkunft“

Der Ministerrat hat sich nach einer Presseerklärung des Staatsministeriums Baden-Württemberg vom 10. Oktober 2006 am 9. Oktober auf wesentliche Eckpunkte zur Sicherung der Kulturgüter in Baden verständigt.

<sup>10</sup> Vgl. Hans Hugo Klein, Stellung und Aufgaben des Bundestages, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band III, 3. Auflage, 2005, § 50 Rn. 33 f.; Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, (Stand Juni 2006), Art. 44 Rn. 149; Johannes Masing, Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte, 1998, S. 309 f.; M.-E. Geiß, Untersuchungsausschuss, in: Isensee/Kirchhof a.a.O. § 55 Rn. 37 ff.

<sup>11</sup> Masing a.a.O. S. 312; Maunz/Dürig a.a.O. Art. 44 Rn. 153; Schröder, in: Bonner Kommentar, Art. 43 Rn. 43a, Zweitbearbeitung 1978.

<sup>12</sup> Masing a.a.O. S. 312; Maunz-Dürig a.a.O. Art. 44 Rn. 153; Schröder a.a.O. Rn. 43a.

Dabei wird von der „beabsichtigten Vereinbarung im Wege eines außergerichtlichen Vergleiches“ gesprochen. Eine „Übereinkunft“ mit dem Hause Baden über den Erwerb von Kunst- und Kulturgütern gibt es somit noch nicht. Insoweit wäre der Untersuchungsausschuss gegenstandslos, also unzulässig. Zwar hat die Willensbildung der Landesregierung im Ministerratsbeschluss eine gewisse Formalisierung erreicht. Der Beschluss bleibt aber Grundlage für vertragsanbahnende Gespräche mit dem Haus Baden und ist inzwischen der weiteren Entwicklung angepasst worden. Er ist Teil der Vorbereitungshandlungen, in die sich das Parlament durch einen Untersuchungsausschuss nicht hineindrängen darf. Die Regierung steht auch nach dem Beschluss vor der eigenverantwortlichen Entscheidung, wann sie die Vertragsgespräche beginnen will, welche Gegenstände in welcher Reihenfolge zum Inhalt der Vertragserwägungen gemacht werden sollen, wann sie mit ihrem Vorhaben an die Öffentlichkeit tritt und damit Markt und Preis wesentlich beeinflussen kann, wann sie Zwischenergebnisse und Vertragspartner in Parlament und Öffentlichkeit diskutieren will. Gerade für den Kunstmarkt, auf dem die Objekte und die Käufer rar sind, hängen Veräußerungserlöse wesentlich von einer marktkundigen und marktbewussten Platzierung der Vertragsangebote ab. Sind zudem die Eigentumsverhältnisse unklar, besteht auch hier für die Anbahnung eines Vergleichs ein dringendes Interesse, erst Klarheit über die Rechtslage zu gewinnen und danach Öffentlichkeit und Parlament zu unterrichten. Wenn gegenwärtig die Landesregierung eine Expertenkommission zur Klärung dieser Rechtsfragen eingesetzt hat, andererseits die gleiche Rechtsfrage in der Öffentlichkeit diskutiert wird, bleibt es ein legitimes und notwendiges Anliegen der Regierung, sich durch eine eigene Kommission zunächst Rechtssicherheit zu verschaffen und erst dann in Verhandlungen einzutreten, parlamentarische Verantwortung zu übernehmen und die Öffentlichkeit in der Verantwortlichkeit einer Regierung zu unterrichten.

Allerdings verfolgte das Parlament ein berechtigtes Kontrollanliegen, wenn die Gefahr bestünde, dass durch etwaige vorbereitende Gespräche, rechtshistorische Untersuchungen und öffentliche Debatten Fakten geschaffen würden, die später nicht mehr verändert werden könnten. Hier muss das Parlament in seiner Kontroll- wie in seiner Budgetfunktion so rechtzeitig unterrichtet werden, dass parlamentarische Fragen und Willensäußerung das Regierungsverhalten und insbesondere die Begründung von Rechtsverbindlichkeiten noch beeinflussen können. Doch hat nach Auskunft der CDU-Fraktion der Ministerpräsident verbindlich erklärt, vor jeder das Land bindenden Handlung den Dialog mit dem Parlament zu suchen.

b) Die gutachtliche Klärung der Eigentumsverhältnisse

Der Untersuchungsauftrag zu II. betrifft im wesentlichen die gutachtlichen Vorbereitungen, um Klarheit über die Eigentumsverhältnisse für Kunst- und Kulturgüter zu erhalten. Diese Untersuchung soll klären, wie die Landesregierung sich insgesamt auf die Vergleichsverhandlungen vorbereitet hat. Die Beauftragung ist zwar abgeschlossen, der Auftrag erfüllt. Insoweit erscheint eine bereits eingetretene Verantwortungsreife erwägenswert. Der Untersuchungsauftrag, der den Untersuchungsausschuss nach entsprechender Anwendung der StPO ähnlich einem Staatsanwalt und Strafrichter mit besonderen Befugnissen ausstattet, müsste aber gegenüber dieser Einräumung von Befugnissen gerechtfertigt werden.<sup>13</sup>

Ob hier ein hinreichendes Untersuchungsinteresse entstanden ist und fortbesteht, erscheint zweifelhaft, zumindest weil die tatsächliche Ermittlung der Eigentumsverhältnisse über dieses Gutachten hinweggegangen ist, die Begutachtung also in der Vorbereitung eines etwaigen Vergleichs mit dem Hause Baden kein Gewicht mehr gewinnen dürfte. Sollte hier ein Klärungsinteresse verbleiben, insbesondere wegen der Ergebnisoffenheit

<sup>13</sup> Vgl. Christian Seiler, Der Untersuchungsausschuss an der Schnittstelle von Staatsinternum und -externum, AÖR 2004, S. 378 (407).

des Auftrags und der Unbefangenheit der Gutachter, wäre auch mit Blick auf die Rechtsposition der Gutachter und ihre vertraglichen Vereinbarungen zu prüfen, ob die generelle Ermächtigung des parlamentarischen Ausschusses zu strafprozessualen Zwangsmitteln für die Untersuchung eines Gutachtauftrags noch verhältnismäßig ist. Zwar besteht ein „öffentliches“ Interesse an einer solchen Aufklärung, weil Auftraggeber die Landesregierung ist und das Gutachten aus dem Staatshaushalt finanziert wird. Das Untersuchungsinteresse ist jedoch deutlich enger begrenzt, wenn es sich auf Art und Erfüllung privatrechtlicher Vertragsverhältnisse bezieht, eine Fortsetzung oder Wiederholung dieser Rechtsbeziehungen nicht zu erwarten ist, die zu kontrollierende Landesregierung zudem die Beauftragung, nicht aber das Gutachtenergebnis verantwortet.

#### c) Die Finanzierung

Der Untersuchungsgegenstand zu III. betrifft vor allem die Finanzierung der geplanten Vereinbarung, die mit der Bereitstellung von Mitteln durch die Landesstiftung Baden-Württemberg, durch Verhandlungen mit dem Südwestrundfunk über eine mediale Unterstützung und durch Einrichtung eines Spendenkontos bei der Landesbank Baden-Württemberg bereits ins Werk gesetzt ist, insoweit also schon Außenwirkung erreicht.

Diese Vorkehrungen sind jedoch ebenfalls Teil der Gesamtvorbereitung auf einen Vergleich, stehen inhaltlich noch zur Disposition der Landesregierung und werden vorerst nicht weiter verfolgt. Die Finanzplanung ist insoweit ein Teil vorbereitenden Regierungshandelns, das von der Landesregierung eigenverantwortlich betrieben, insbesondere im Auftreten gegenüber einem etwaigen Vertragspartner, gegenüber dem Kunstmarkt und der Öffentlichkeit autonom bestimmt wird. Würden diese Vorgänge vom parlamentarischen Untersuchungsausschuss grundsätzlich öffentlich (§ 8 Abs. 1 UAusschG), jedenfalls aber in Erwartung späterer Mitteilungen an die Öffentlichkeit (§ 9 UAusschG) untersucht und debattiert, verlö-

re die Landesregierung die Dispositionsfreiheit eines Vertragspartners, müsste es dulden, dass durch vorzeitige Publizität Schaden für das Land entsteht, wäre gehindert, die durch parlamentarische Kontrolle und Untersuchung eingeforderte Verantwortlichkeit der Regierung sachgerecht wahrzunehmen.

### 3. Untersuchungsauftrag mit begrenzten Befugnissen?

Soweit für die Ermächtigung zu hoheitlichen Ermittlungsbefugnissen eines Untersuchungsausschusses ein hinreichendes Untersuchungsinteresse fehlt, könnte erwogen werden, den Untersuchungsauftrag für zulässig zu erklären, aber in den Untersuchungsmitteln von vornherein Einschränkungen vorzusehen. Eine solche Lösung wird jedoch Anliegen und Auftrag eines Untersuchungsausschusses nicht gerecht. Der Untersuchungsausschuss wird wesentlich durch Befragung von Regierungsmitgliedern und deren Mitarbeitern ermitteln. Könnte hier ein Regierungsmitglied vor dem Ausschuss öffentlich befragt werden, müsste dann aber im Hinblick auf den begrenzten Untersuchungsauftrag oder die eingeschränkten Untersuchungsmittel jeweils die Antwort verweigern, würde der Untersuchungsausschuss ein Szenario organisieren, das der wechselseitigen Organtreue zwischen Parlament und Regierung widerspricht. Der Untersuchungsausschuss soll Fehler aufdecken und Fehlleistungen zuvorkommen, nicht Autorität und öffentliches Ansehen der Regierung schmälern. Er ist zwar in der parteienstaatlichen Realität zu einem Instrument der öffentlichen Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition geworden, bedarf aber gerade deshalb klarer Zulässigkeits-schranken, die dem Ausschuss einen Klärungsauftrag zuweisen, ihn aber von einer Prangerfunktion fernhalten. Die erweiterte - dialogische und dirigierende - Kontrolle durch das Parlament hat eine entsprechend erweiterte Organtreue zur Folge. Der Untersuchungsausschuss ist auf die Ermittlung des einen Untersuchungsauftrag rechtfertigenden Sachverhalts beschränkt; die festgestellten Tatsachen werden nicht vom Unter-

suchungsausschuss, sondern erst nach abschließender Feststellung eines Ergebnisses im und vom Plenum bewertet. In der Tatsachenfeststellung hat der Abgeordnete eher die Stellung eines Richters; strafprozessuale Regeln über die Befangenheit (§§ 24 ff. StPO) werden sinngemäß angewandt. Erst im Plenum beginnt wieder der öffentliche, vom Gegensatz zwischen Regierung und Opposition geprägte Dialog.<sup>14</sup> Deswegen ist ein Untersuchungsauftrag, der die strafprozessualen Ermittlungsbefugnisse nicht rechtfertigen kann, unzulässig. Das Fehlen geeigneter und angemessener Handlungsmittel schlägt auf den Untersuchungsauftrag zurück.

### III. Untersuchungsausschuss und Effizienz öffentlicher Kritik

Insgesamt ist die Einsetzung des von der SPD-Fraktion beantragten Untersuchungsausschusses gegenwärtig unzulässig, weil der Ausschuss einen Informationszugriff auf die Vorbereitung von Vergleichsverhandlungen beansprucht, die ausschließlich in der Eigenverantwortlichkeit der Landesregierung stehen, die insbesondere in der Auswahl des Vergleichsgegenstandes, des Zeitpunktes eines Vergleichsangebots, der Nutzung des Kunstmarktes mit raren Gütern und Nachfragern im Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung verbleibt. Gerade die öffentliche Debatte um die Kunst- und Kulturgüter aus dem Hause Baden eröffnet der Landesregierung nach den Gesetzmäßigkeiten der Demokratie Möglichkeiten der Erneuerung und Korrektur eigener Entscheidungen, die nicht durch eine parlamentarische Untersuchung in einem Zwischenstadium fixiert werden dürfen.

a) Der Untersuchungsausschuss soll die Exekutive kontrollieren, wenn deren Entscheidungsabläufe eine Verantwortungsreife erreicht haben. Dieser Untersuchungsausschuss würde durch vorzeitige Publizität die Regierung hindern, verantwortliche Entscheidungen zu treffen. Zwar be-

---

<sup>14</sup> Vgl. Christian Seiler a.a.O. AÖR 2004, S. 378 (409).

grenzt die Funktionenteilung zwischen Regierung und Parlament die parlamentarischen Untersuchungen nicht mehr auf eine nachherige Kontrolle abgeschlossener Sachverhalte; vielmehr stehen Regierung und Parlament in einem ständigen Dialog, innerhalb dessen das Parlament eine mitwirkende und dirigierende Kontrolle ausübt. Insoweit folgt aber der mitwirkenden Parlamentskontrolle eine wachsende Pflicht zur Organtreue, die eine parlamentarische Untersuchung auf eine ähnlich dem Richter unbefangene Tatsachenermittlung beschränkt und eine Prangerwirkung zu Lasten der Regierung vermeidet.

b) Soweit Einzelvorgänge – insbesondere die Begutachtung und vorbereitende Finanzierungsentscheidungen - schon Außenwirkung erzielt haben, bleiben auch diese Vorgänge Teil einer regierungsinternen Vorbereitung von Vertragsanbahnungen, begründen im übrigen kein hinreichendes Untersuchungsinteresse, das Ermittlungen mit den Hoheitsbefugnissen der Strafprozessordnung rechtfertigen könnte.

c) Auch die Gefahr, die Landesregierung könne bei der Ermittlung der Eigentumsverhältnisse, der Vertragsanbahnung und der Vorbereitung von Finanzierungsmöglichkeiten Tatsachen schaffen, die für das Parlament unkorrigierbar wären, rechtfertigen keinen Untersuchungsausschuss. Der Ministerpräsident hat erklärt, er werde abschließende Entscheidungen nicht treffen und Rechtsverbindlichkeiten nicht eingehen, bevor er diese mit dem Parlament erörtert habe.

d) Die öffentliche Debatte über den Erwerb von Kunst- und Kulturgüter aus dem vermuteten oder tatsächlichen Eigentum des Hauses Baden, die für die Landesregierung Anlass zur Korrektur ihrer bisherigen Überlegungen gewesen sein mag, gibt keinen Anlass für einen Untersuchungsausschuss. Im Gegenteil: Es gehört zur demokratischen Wirklichkeit, dass die öffentliche Debatte über Regierungsplänen und Regierungshandeln eine stetige Überprüfung und Erneuerung exekutiven Wirkens ver-

anlasst. Demokratie erschöpft sich nicht in der parlamentarischen Kontrolle, stützt sich vielmehr wesentlich auch auf die Kritik von Öffentlichkeit und Medien. Soweit hier öffentliche Kritik wirksam geworden ist, rechtfertigt diese demokratische Effizienz nicht eine parlamentarische Untersuchung, dürfte sie eher erübrigen.

Heidelberg, den 11. Dezember 2006

Professor Dr. Dr. h.c. Paul Kirchhof