

**Gutachtliche Stellungnahme zum Antrag der Fraktionen ABW und AfD**

- Einsetzung und Auftrag des Untersuchungsausschusses „Linksextremismus in Baden-Württemberg“  
(Drucksache 16/423)

**A. Auftrag**

Der Landtag von Baden-Württemberg hat in seiner Plenarsitzung am 28. September 2016 eine Debatte zu dem im Betreff bezeichneten Antrag geführt. In der Debatte haben Redner rechtliche Zweifel gegen die Zulässigkeit des Einsetzungsantrags der Fraktionen ABW und AfD geäußert.

Mehrheitlich hat der Landtag beschlossen, den Einsetzungsantrag gemäß § 1 Absatz 3 Untersuchungsausschussgesetz (UAG) dem Ständigen Ausschuss zu überweisen, damit dieser eine gutachtliche Äußerung abgebe. Der Ständige Ausschuss hat am 29. September 2016 beschlossen, bei der Landtagsverwaltung eine gutachtliche Äußerung zu insgesamt fünf Fragestellungen einzuholen.

Zusammengefasst handelt es sich um folgende Fragen:

- Liegt ein Minderheitsantrag vor?
- Zu welchem Zeitpunkt müssen die Zulässigkeitsvoraussetzungen gegeben sein?
- Genügen die Beweisfragen verfassungsrechtlichen Anforderungen?
- Wäre die Einsetzung rechtsmissbräuchlich?
- Wie wirkt sich die in der Plenarsitzung am 28. September 2016 beschlossene Änderung des UAG aus?

Gemäß diesem Wunsch wird die nachfolgende Stellungnahme vorgelegt.

**B. Gutachtliche Stellungnahme**

Es ist streng zu trennen zwischen der Frage, ob der Antrag zulässig ist und damit vom Landtag eingesetzt werden kann, und der Frage, ob der Antrag –

falls er zulässig ist - Minderheitenschutz genießt mit der Folge, dass er vom Landtag eingesetzt werden muss (vgl. § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG). Die Stellungnahme ist daher in die zwei Themenkomplexe gegliedert:

- Zur Zulässigkeit des Antrags gem. § 1 Abs. 3 UAG. Dies betrifft die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Fragen des Untersuchungsauftrags, die Frage Rechtsmissbrauch sowie die Frage, zu welchem Zeitpunkt die Zulässigkeitsvoraussetzungen vorliegen müssen.
- Zum Minderheitenschutz gem. § 2 Abs. 3 UAG. Dies betrifft explizit die Frage, ob ein Minderheitsantrag vorliegt, und die Frage nach den Auswirkungen der UAG-Änderung.

## **I. Zur Zulässigkeit des Antrags auf Drucksache 16/423**

### **Formale Voraussetzungen**

Die Fraktionen ABW und AfD haben am 10. August 2016 den oben erwähnten Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses „Linksextremismus“ eingereicht. Den Antrag haben die beiden stv. Fraktionsvorsitzenden der ABW-Fraktion Dr. Podeswa und Dr. Fiechtner (der Fraktionsvorsitzende Dr. Meuthen befand sich im Urlaub) sowie für die AfD-Fraktion der Fraktionsvorsitzende Dr. Merz unterzeichnet, jeweils versehen mit dem Zusatz „und Fraktion“. Gem. § 33 Geschäftsordnung des Landtags bedürfen Anträge auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses der Unterzeichnung durch fünf Abgeordnete oder durch eine Fraktion. Diesen Anforderungen genügt der Antrag auf Drucksache 16/423 ohne weiteres.

## **2. Materielle Voraussetzungen**

### **2.1 Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 UAG**

Untersuchungsausschüsse sind zulässig zu Sachverhalten, deren Aufklärung im öffentlichen Interesse liegt (§ 1 Abs. 1 UAG). Daran bestehen im Hinblick auf das Thema des Antrags keine Zweifel.

### **2.2 Voraussetzungen des § 1 Abs. 2 UAG**

Der Untersuchungsgegenstand muss im Rahmen der verfassungsmäßigen Zuständigkeiten des Landtags liegen (§ 1 Absatz 2 UAG).

Dies ist in Bezug auf die Punkte A I 3. und 4. fraglich. Gem. diesen beiden Punkten soll der Landtag klären, welche Verbindungen zwischen linksextremen Strukturen und den ehemaligen und gegenwärtigen Regierungsparteien sowie deren Jugendorganisationen bestehen. Diese Punkte könnten eine unzulässige Untersuchung von politischen Parteien zum Gegenstand haben.

Politischen Parteien garantiert Art. 21 Grundgesetz nämlich grundsätzlich ihre Staatsfreiheit. Sie sind dem gesellschaftlichen Bereich zuzuordnen (BVerfGE 121, 30 (53f.)) und daher dem Landtag grundsätzlich nicht für ihr Verhalten verantwortlich.

Unter bestimmten Voraussetzungen können jedoch auch Parteien zulässiger Gegenstand parlamentarischer Untersuchungen sein, nämlich wenn sie in ihrer Bezogenheit auf politische Ämter und das gemeine Wohl zur Rechenschaft gezogen werden (Maunz-Dürig, Grundgesetz, Art. 44 Rn. 127; Glauben/Brockner, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Auflage 2016, Teil 2, Kap. 5 Rn. 110). So ist bspw. das Finanzgebaren der politischen Parteien prinzipiell zulässiger Gegenstand einer parlamentarischen Untersuchung (s. Glauben/Brockner, a.a.O.).

M. E. braucht dieser Problemkreis an dieser Stelle nicht weiter erörtert werden. Die Punkte A I 3. und 4. stehen unter der Überschrift „umfassend klären, in welcher Dimension der Linksextremismus in Baden-Württemberg verbreitet ist“ (vgl. Einleitungssatz unter A.). Gem. § 3 Abs. 1 Landesverfassungsschutzgesetz (LVSG) hat das Landesamt für Verfassungsschutz unter anderem die Aufgabe, Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand und die Sicherheit von Bund und Ländern zu erkennen. Nach § 3 Abs. 2 Satz 1 LVSG sammelt das Landesamt sach- und personenbezogene Informationen zu verfassungsfeindlichen Bestrebungen. Dazu zählt auch das Sammeln von Informationen über die Aktivitäten und die Kontakte von Linksextremisten. Solche können auch zu politischen Parteien bestehen. Dieses Sammeln von Informationen ist folglich exekutives Handeln, das vom Parlament selbstverständlich untersucht werden darf. Es wird dadurch nicht die Partei als solche zum Untersuchungsobjekt.

A I 3. und 4. sind daher im Ergebnis zulässige Untersuchungsgegenstände. Damit ist nicht gesagt, dass auch jeder Beweisantrag dazu zulässig wäre. Wenn bspw. versucht würde, unter Berufung auf diese beiden Punkte interne Parteidokumente, etwa Sitzungsprotokolle oder ähnliches zu verlangen, wäre dies unzulässig. Denn dies würde in den geschützten Arkanbereich der betreffenden Partei eingreifen (vgl. Glau-  
ben/Brockner, a.a.O., Rn. 111).

Weitere Punkte, die Fragen mit Blick auf die verfassungsmäßige Zulässigkeit aufwerfen, sind nicht ersichtlich.

### **2.3 Voraussetzungen des Art 35 Abs. 1 Satz 2 Landesverfassung**

Danach ist der Bestimmtheitsgrundsatz zu wahren. Der Gegenstand der Untersuchung ist in dem Beschluss über die Einsetzung genau festzulegen (Artikel 35 Absatz 1 Satz 2 LV, § 3 Abs. 1 UAG).

Das bedeutet, der Untersuchungsauftrag muss so präzise sein, dass der Untersuchungsausschuss bzgl. des Inhalts der Untersuchung keinen Ermessensspielraum hat (vgl. BVerfGE 124, 78 (119)). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass zum Zeitpunkt der Einsetzung das zu ermittelnde Tatsachenmaterial naturgemäß noch lückenhaft ist. Das Parlament darf deshalb den Untersuchungsauftrag umfassender formulieren. Abstriche an der inhaltlichen Klarheit dürfen damit allerdings nicht einhergehen. Die sprachliche Umschreibung des Untersuchungsgegenstandes muss so genau sein, dass sich die thematischen Begrenzungen mit den Mitteln der Auslegung eindeutig ausmachen lassen (m.w.N Glau-  
ben/Brockner, a.a.O. Teil 2, Kap. 6, Rn. 8 ff.).

Unter diesem Aspekt könnten Zweifel an der Zulässigkeit konkretisierender Unteraufträge, die mit „insbesondere“ eingeleitet werden, bestehen. Allerdings sind solche Unteraufträge in früheren Untersuchungsausschüssen vom Parlament nie beanstandet worden.

Im Ergebnis ist der Untersuchungsantrag nach den oben aufgeführten Prüfungsmaßstäben hinreichend bestimmt.

## 2.4 Grundsatz der Gewaltenteilung

Ferner ist der Grundsatz der Gewaltenteilung zu beachten. Dieser führt dazu, dass auch mit einem Untersuchungsausschuss nicht in den Kernbereich der Exekutive eingegriffen werden darf.

Aus dem Grundsatz des geschützten Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung leiten das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung (erstmalig BVerfGE 67, 100 (139)) und der Staatsgerichtshof Baden-Württemberg (Urteil vom 26. Juli 2007 – GR 2/07 bei Juris) ab, dass sich die Kontrollkompetenz des Parlaments grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge bezieht und das Prüfungsrecht des Parlaments nicht die Befugnis umfasst, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen. Dem Parlament ist es nicht erlaubt, die einzelnen Verfahrensschritte der Exekutive vor Erlass einer bestimmten Entscheidung zu untersuchen. Insbesondere darf die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses nicht zu einem Mitregieren des Parlaments bei Entscheidungen führen, die in die alleinige Zuständigkeit der Regierung fallen.

Anhaltspunkte für einen rechtswidrigen Eingriff in den Kernbereich der Exekutive bieten die Punkte A I 13, 18 und 24. Mit diesen Punkten soll u. a. geklärt werden, in welchem Umfang V-Leute in linksextremen Strukturen eingebunden sind, welche linksextremen Strukturen, Gruppen oder Initiativen durch das Land gefördert werden und wie gegen die Urheber von sogenannten „Outing“-Aktionen vorgegangen wird.

Die Schranke „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ behandelt einen dem Kontrollrecht des Parlaments entzogenen Innenbereich der Regierung, namentlich einen nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung. Reine Verwaltungstätigkeit, die fern von anstehenden Entscheidungen oder Abstimmungsprozessen auf Kabinetts- oder auf Ebene der Ressortspitze stattfindet, ist nicht davon erfasst.

Bei den genannten Punkten ist nicht ersichtlich, dass die erforderliche gubernative Nähe vorliegt. Das bedeutet nicht, dass auch jeder denkbare Beweisantrag von vornherein zulässig ist. Bei jedem Beweisantrag ist die Kernbereichsschranke zu beachten.

Hilfsweise: Selbst wenn man einen Eingriff in den Kernbereich annehmen würde, hätte dies nicht die Unzulässigkeit des gesamten Untersuchungsantrags zur Folge. Der Staatsgerichtshof Baden-Württemberg (Urteil vom 26. Juli 2007 – GR 2/07) hat zwar festgestellt, dass für die parlamentarische Mehrheit keine verfassungsrechtliche Pflicht besteht, einen teilweise unzulässigen Minderheitsantrag durch Änderungen oder Streichungen zulässig zu machen. Etwas anderes könne nur dann gelten, wenn die unzulässigen Teile eines Einsetzungsantrags gegenüber den zulässigen Fragen von so untergeordneter Bedeutung wären, dass eine Gesamtablehnung des Antrags als rechtsmissbräuchlich angesehen werden müsste. Bezogen auf den vorliegenden Fall erfordert dies eine fachliche und politische Bewertung der Bedeutung der genannten drei Punkte im Vergleich zu den anderen im Einsetzungsantrag gestellten Fragen, welche die Landtagsverwaltung nicht abschließend vornehmen kann. Nach unserer Auffassung spricht jedoch deutlich mehr dafür, von einer untergeordneten Bedeutung auszugehen.

## **2.5 Ergebnis**

Die materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen liegen vor.

## **3 Zur Frage des Rechtsmissbrauchs**

Die missbräuchliche Ausübung von Rechten ist eine vor allem im Zivilrecht ausgebildete Rechtsfigur. Sie liegt vor, wenn die Geltendmachung eines Rechts, der an sich keine (formellen) Hinderungsgründe entgegenstehen, wegen besonderer Umstände gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstoßen. Wer bei Ausübung eines subjektiven Rechts oder bei Ausnutzung einer Rechtslage gegen den Grundsatz von -Treu und Glauben verstößt, handelt missbräuchlich und daher unzulässig.

Im Parlamentsrecht gibt es soweit ersichtlich nur vereinzelte Rechtsprechung, die sich mit der missbräuchlichen Ausübung von Rechten auseinandersetzt. So hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof entschieden, dass das planmäßige Auswechseln von Abgeordneten während der verfassungsmäßig bestimmten Wahlperiode (sog. Rotationsprinzip) mit der Niedersächsischen Verfassung unvereinbar ist. Das aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des freien Mandats herzuleitende Recht des Abgeordneten, jederzeit und ohne Angabe von Gründen auf seinen Abgeordnetensitz zu verzichten, werde missbraucht, wenn der Verzicht das planmäßi-

ge Auswechseln von Abgeordneten während der Wahlperiode ermöglichen soll (Urteil vom 5. Juni 1985, 3/84 StGH, bei Juris). Das Sächsische OVG (Urteil vom 6. Mai 2009, 4 A 116/2009, bei Juris) entschied für ein Kommunalparlament, dass der Abschluss einer Fraktionsvereinbarung nur dann rechtsmissbräuchlich sei, wenn feststehe, dass eine Fraktionsarbeit auf Basis gemeinsamer kommunalpolitischer Überzeugungen von den Mitgliedern eines Zusammenschlusses nicht gewollt wird. In einem weiteren kommunalverfassungsrechtlichen Streitverfahren entschied das VG Osnabrück, Urteil vom 30. August 2005 – 1 A 335/05 –, bei Juris, dass verabredete Mandatsverzichtserklärungen im Zusammenwirken mit den die Sitzannahme ablehnenden Erklärungen der Nachrücker auf eine durch das Kommunalverfassungsrecht nicht vorgesehene, die laufende Legislaturperiode verkürzende Selbstauflösung des Rates und die Herbeiführung von Neuwahlen abziele und daher rechtsmissbräuchlich sei.

Nach § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG ist der Landtag zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verpflichtet, wenn er von zwei Fraktionen unterzeichnet ist (sog. Minderheitsantrag). Auf dieses Recht berufen sich ABW und AfD, obwohl beide Fraktionen angekündigt haben, in nächster Zeit wieder eine Fraktion bilden zu wollen. Für die Zulässigkeit des Untersuchungsauftrags sind Fragen des Minderheitenschutzes allerdings ohne Bedeutung. Für die Zulässigkeit eines Untersuchungsauftrags genügt ja bereits die Unterzeichnung durch eine Fraktion. Bei der Frage, ob der Antrag von ABW und AfD Minderheitenschutz genießt, wird es nicht um „Rechtsmissbräuchlichkeit“ gehen (die Rechtsauffassung, ein Recht zu haben, ist per se nicht rechtsmissbräuchlich) sondern um die Frage, ob diese Fallkonstellation vom gesetzlichen Minderheitenschutz umfasst ist (s. dazu unten II. 1.).

#### **4 Zur Frage des Zeitpunktes, zu dem die Zulässigkeitsvoraussetzungen vorliegen müssen**

Die Zulässigkeit eines Untersuchungsantrags muss zum Zeitpunkt des Einsetzungsbeschlusses des Landtags vorliegen. Zulässigkeit nur zum Zeitpunkt der Antragstellung genügt nicht. Dies lässt sich aus Art. 35 Abs. 1 Satz 2 LV und § 3 Abs. 1 UAG ableiten. Danach ist der Gegenstand der Untersuchung im Einsetzungsbeschluss genau festzulegen. Der Gesetzgeber hat also bzgl. des Bestimmtheitserfordernisses auf den Zeitpunkt des Einsetzungsbeschlusses abgestellt. Auch der Staatsgerichtshof Baden-

Württemberg hat dies in zwei Entscheidungen bestätigt (ESVGH 27, 1 (5 ff); Urteil vom 26. Juli 2007 – GR 2/07 (S. 29).

## **5 Zwischenergebnis**

Der Antrag auf Drucksache 16/423 ist zulässig.

### **II. Zur Frage des Minderheitenschutzes des Antrags auf Drucksache 16/423**

#### **1. Liegt ein Minderheitsantrag vor?**

Gem. § 2 Abs. 3 Satz1 UAG liegt ein Minderheitsantrag u. a. dann vor, wenn er von zwei Fraktionen unterzeichnet ist. Der Landtag ist dann zur Einsetzung des Untersuchungsausschusses verpflichtet.

Zwar trägt der Antrag der Fraktionen ABW und AfD betreffend die ABW nicht die Unterschrift des Fraktionsvorsitzenden, sondern von zwei seiner Stellvertreter. Da der Fraktionsvorsitzende der ABW zum Zeitpunkt der Einbringung im Urlaub war, wurde er von seinen Stellvertretern wirksam vertreten.

Fraglich ist aber, ob ABW und AfD zwei Fraktionen im Sinne dieser Vorschrift sind. Auf die Frage, ob die ABW überhaupt wirksam eine Fraktion gegründet hat, wird an dieser Stelle nicht mehr eingegangen. Diese Frage ist durch das vom Landtag beauftragte Gutachten von drei renommierten Verfassungsrechtlern bejaht.

Anhaltspunkt für eine Prüfung ist aber der Umstand, dass beide Fraktionen dieselbe Partei repräsentieren. So ist im Prüfungsauftrag des Ständigen Ausschusses ausdrücklich gefragt, ob „§ 2 Abs. 3 so auszulegen ist, dass damit nicht zwei Fraktionen derselben Partei gemeint sind“.

Jede Rechtsnorm bedarf der Auslegung. Die Auslegung einer Vorschrift beginnt zunächst mit dem Normtext (grammatikalische Auslegung). Aus dem reinen Wortlaut lässt sich kein anderer Wille des Gesetzgebers erkennen. Danach liegt ein Minderheitsantrag vor, weil er formal bei seiner Einreichung von zwei Fraktionen unterzeichnet war.



Die systematische Auslegung beleuchtet die Stellung und Funktion einer Rechtsnorm im Kontext des jeweiligen Gesetzes und des inneren Systems der Rechtsordnung (bspw. verfassungskonforme Auslegung). Aus dieser Auslegungsmethode lassen sich keine Schlüsse für die im vorliegenden Fall im Raum stehende Frage ziehen.

Die historische Auslegung sucht den Normzweck aus dem Kontext der Entstehungsgeschichte der Vorschrift. Es ist die Situation zu betrachten, auf die der Normtext eine Antwort war.

In der 11. Wahlperiode bestand folgende Sitzverteilung:

CDU: 64; SPD: 46; Die Republikaner: 15; GRÜNE: 13; FDP/DVP: 8.

CDU und SPD vereinbarten die sog. Große Koalition. Dies hatte zur Folge, dass die Oppositionsfractionen zusammengenommen weniger als ein Viertel der Sitze im Landtag hatten. Sie hatten damit nach bis dahin geltender Rechtslage keine Möglichkeit, einen Untersuchungsausschuss gegen den Willen der Koalitionfrac-tionen einzurichten, denn es galt ausschließlich Artikel 35 Abs. 1 Satz 1 LV, wonach die Verpflichtung des Landtags zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ein Quorum von einem Viertel der Mitglieder des Landtags (sog. qualifizierte Minderheit) erfordert. Mit Blick auf diese Situation wurde in der 11. Wahlperiode das UAG geändert, um die Minderheitenrechte der Oppositionsfractionen zu verbessern (vgl. Drs. 11/1521). Unter anderem hat der Landtag das in § 2 Abs. 3 UAG vorgesehene Quorum von einem Viertel der Mitglieder des Landtags um die Alternative von zwei unterstützenden Fraktionen erweitert.

Allerdings ist aus den Materialien zum Gesetz nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber sich mit der Variante „Fraktionsspaltung“ auseinandergesetzt hat.

Dies führt zu der Frage, was der Gesetzgeber geregelt hätte, wenn er diese Variante bedacht hätte (teleologische Auslegung). Es stellt sich die Frage, ob im vorliegenden Fall § 2 Abs. 3 UAG nach seinem Text einen Sachverhalt erfasst, der nach dem Willen des Gesetzgebers nicht erfasst werden sollte (teleologische Reduktion).

Der Gesetzgeber hatte in der damaligen Situation zwei Möglichkeiten gesehen, um sein Ziel zu erreichen: eine starre Absenkung des Quorums oder eine Regelung, die selbst eine mögliche deutliche Unterschreitung des bisherigen Quorums durch Sicherstellung eines gewissen politischen Gewichts eines Antrags ausgleicht. Für Letzteres hat sich der Gesetzgeber entschieden. Die Zwei-Fraktionen-Regel ist der qualitative Ausgleich für die geringere quantitative Unterstützung. Von diesem qualitativen Ausgleich ist der Gesetzgeber ausgegangen, weil er die zwei Fraktionen mit zwei unabhängigen politischen Parteien gleichgesetzt hat, also einer „Oppositionskoalition“ (vgl. Plenarprotokoll 11/23 vom 21.4.1993, S. 1756 f.) Der Gesetzgeber entschied sich damals ausdrücklich dagegen, das Minderheitsquorum herabzusetzen, etwa auf ein Zehntel der Mitglieder des Landtags (ein entsprechender Gesetzentwurf lag vor, Drs. 11/1534). Dies hätte es sogar einer der damaligen Oppositionsfraktionen ermöglicht, alleine die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zu erreichen. Aber auch eine Halbierung des Quorums wäre möglich gewesen, um in der damaligen Situation sicherzustellen, dass mindestens zwei Oppositionsfraktionen für einen Untersuchungsantrag zusammenwirken müssen. Der Gesetzgeber hat aber eine Regelung schaffen wollen, die unabhängig von der Stärke einzelner Oppositionsfraktionen das erwähnte politische Gewicht sicherstellt.

Eine Fraktionsspaltung ist in Baden-Württemberg, wie das Gutachten der Professoren Lenz, Morlock und Nettesheim gezeigt hat, jederzeit und ohne weitere Voraussetzungen möglich. Bspw. wäre im Raum gestanden, dass sich die Fraktion Die Republikaner in zwei Fraktionen spalten und einen Untersuchungsausschuss einrichten kann. Dass diese Fraktion alleine einen Untersuchungsausschuss einrichten kann, wollte der Gesetzgeber aber gerade verhindern.

§ 2 Abs. 3 ist daher teleologisch in der Weise zu reduzieren, dass ein Minderheitsantrag in der Variante „unterzeichnet von zwei Fraktionen“ nur dann vorliegt, wenn die beiden Fraktionen verschiedene Parteien repräsentieren. Nur durch eine solche Auslegung des Wortlauts kann der Normzweck im Sinne des wirklichen Willens des Gesetzgebers berichtigt werden.

Ergebnis: Es liegt kein Minderheitsantrag nach § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG vor.

## **2. Auswirkung der im Plenum beschlossenen Änderung des UAG**

Die im Plenum beschlossene Gesetzesänderung hat klarstellende Wirkung, weil sich bereits durch Auslegung ergibt, was die Änderung regelt, nämlich dass zwei Fraktionen im Sinne von § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG verschiedenen Parteien angehören müssen.

Unterstellt man indessen, dass die Änderung des UAG nicht nur klarstellende Wirkung hatte, sondern eine konstitutive Änderung der Rechtslage bewirkte, stellt sich die Frage, ob diese Änderung unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten zulässig war.

In Betracht kommt hier das auf dem Rechtsstaatsprinzip fußende Rückwirkungsverbot. Beim vorliegenden Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses würde es sich um eine unechte Rückwirkung handeln, weil der Antrag bereits eingereicht ist, der Landtag aber noch nicht darüber entschieden hat. Die Rechtsänderung führt im vorliegenden Fall dazu, dass die Verpflichtung des Landtags auf Einsetzung des Untersuchungsausschusses gemäß § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG entfallen ist.

Allerdings werden Rückwirkungsverbote soweit ersichtlich stets im Kontext des Verhältnisses zwischen Bürger und Staat diskutiert, vor allem im Rahmen der Grundrechte als Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe und dem damit zusammenhängenden Vertrauensschutz. Es ist ohnehin ein Sonderfall, dass parlamentarische Rechte in einem Gesetz verankert sind (und nicht etwa in der Geschäftsordnung). Jedenfalls findet sich in Rechtsprechung und Literatur kein Hinweis darauf, dass die rückwirkende Abschaffung einer parlamentarischen Gestaltungsmöglichkeit für unzulässig gehalten wird.

Auch unter dem Aspekt der freien Mandatsausübung ergibt sich nichts anderes. Welche konkreten Rechte für die Abgeordneten sich hieraus ableiten lassen, ergibt sich aus der Verfassung. Das Minderheitsrecht zweier Fraktionen auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ist unstreitig ein Recht, das nicht verfassungsrechtlich verankert, sondern nur im UAG normiert ist. Ein Grundsatz, dass das Vertrauen auf den Fortbestand solcher Rechte verfassungsrechtlich geschützt wäre, ist nicht ersichtlich.

### **3. Hilfsweise zur Frage, zu welchem Zeitpunkt die Voraussetzungen für den Minderheitenschutz vorliegen müssen**

Der Auftrag des Ständigen Ausschusses, zu welchem Zeitpunkt die Zulässigkeitsvoraussetzungen vorliegen müssen, könnte im Sinne der Überschrift gemeint gewesen sein. Deshalb auch hierzu noch einige Ausführungen:

Wie bei den Zulässigkeitsvoraussetzungen gilt auch bei den Voraussetzungen für den Minderheitenschutz, dass sie zum Zeitpunkt der Beschlussfassung durch den Landtag vorliegen müssen. Es ist kein Grund ersichtlich, diese beiden Gegenstände unterschiedlich zu behandeln. Warum soll der Landtag einen Untersuchungsausschuss einsetzen müssen, wenn die Voraussetzungen für den Minderheitenschutz seit der Antragstellung weggefallen sind? Man stelle sich vor, der Antrag wird vom erforderlichen Quorum „ein Viertel der Mitglieder des Landtags“ unterstützt. Danach aber vor der Beschlussfassung im Landtag treten Abgeordnete von der Unterstützung zurück, so dass das Quorum nicht mehr erreicht wird. M. E. muss der Landtag einen solchen Untersuchungsausschuss nicht mehr beschließen.

Diese Auffassung wird auch durch folgende Erwägungen getragen: Der Antrag bringt den gemeinsamen Willen der Antragsteller zum Ausdruck, dass der Landtag einen Untersuchungsausschuss einsetzt. Wenn einer der Antragsteller nicht mehr existiert, entfällt dieser gemeinsame Wille. Sofern es keine besonderen Vorschriften gibt, die Rechtsfolgen für die Zeit danach vorsehen (wie etwa das bürgerliche Recht für Testamente oder Erbverträge), enden alle Rechtsbeziehungen eines Rechtssubjekts mit dessen Ende. Allenfalls könnte ein Rechtsnachfolger in die Rechte eintreten (wie etwa im Prozessrecht die Übernahme eines Prozesses durch den Rechtsnachfolger des Klägers).

Das Fraktionsgesetz sieht keine Rechtsnachfolge für aufgelöste Fraktionen vor. Es bestimmt lediglich, dass das Vermögen einer Fraktion, die bis zum Ende der Wahlperiode besteht, auf eine neue Fraktion übergeht, die sich aus Abgeordneten derselben Partei zu Beginn der nächsten Wahlperiode bildet. Für parlamentarische Anträge während der Wahlperiode gilt dies nicht.

Der Begriff des Antrags beinhaltet es, dass eine Entscheidung des Landtags begehrt wird. Eine solche Entscheidung ist daher nicht mehr erforderlich – und unter dem Aspekt der Parlamentsökonomie auch nicht angezeigt – wenn sie nicht mehr begehrt wird. Der „Antragswille“ ist deshalb nicht nur bei der

Einreichung des Antrags, sondern auch bei der Entscheidung des Landtags erforderlich. Wenn ein solcher Wille aber mangels Existenz des Rechtssubjekts denknötwendig nicht mehr besteht, ist der Antrag dieses Rechtssubjekts hinfällig.

Dass der Antrag auch nicht ohne den fortbestehenden Willen der Antragsteller „seinen Weg“ geht, zeigt auch der Vergleich mit einem Fall aus der 13. Wahlperiode. Dort waren von zwei Oppositionsfraktionen Gesetzentwürfe zum Privatschulgesetz (Drs. 13/3360 und 13/3410) eingebracht worden, die von der Regierungsmehrheit so stark verändert worden waren, dass die Antragsteller die Gesetzentwürfe nicht mehr unter ihren Namen behandelt wissen wollten und sie zurückzogen. Die Zulässigkeit dieser Antragsrücknahme wurde geprüft und letztlich bejaht, obwohl die Anträge in den Gremien schon behandelt, allerdings noch nicht abschließend vom Plenum verabschiedet worden war. Dies zeigt, dass ein Antrag bis zur endgültigen Erledigung vom Willen der Antragsteller getragen sein muss.

Zwar heißt es in § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG: „...Antrag, der bei seiner Einreichung die Unterschriften...“. Dies ist jedoch so zu verstehen, dass die erforderlichen Unterschriften bereits bei der Einreichung vorliegen müssen. Der Landtag soll vor seiner Befassung mit dem Antrag wissen, ob er den Ausschuss einrichten muss oder nicht, und nicht etwa spontan entscheiden müssen, je nachdem, ob am Plenartag noch ausreichend Unterschriften eingeholt werden können. Über die Frage, ob die Voraussetzungen des Minderheitenschutzes bei der Beschlussfassung noch vorliegen müssen, sagt diese Formulierung nichts aus.

### **III. Gesamtergebnis**

Der Antrag auf Drucksache 16/423 ist zulässig, aber nicht minderheitengeschützt. Der Landtag ist frei in seiner Entscheidung, ob er den Antrag beschließt oder nicht.