

Gutachtliche Äußerung

des Ständigen Ausschusses

zu dem Antrag der Fraktion der ABW und der Fraktion der AfD – Drucksache 16/423

Einsetzung und Auftrag des Untersuchungsausschusses „Linksextremismus in Baden-Württemberg“

Der Ständige Ausschuss vertritt die Rechtsauffassung, dass der Antrag der Fraktion der ABW und der Fraktion der AfD – Drucksache 16/423 – zulässig ist.

Er ist weiter der Auffassung, dass es sich nicht um einen Minderheitsantrag im Sinne von § 2 Absatz 3 Satz 1 Untersuchungsausschussgesetz handelt, sodass der Landtag nicht zur Einsetzung des Untersuchungsausschusses verpflichtet ist.

Auf die aus dem Sitzungsbericht und der Anlage hierzu ersichtlichen Gründe wird verwiesen.

13. 10. 2016

Der Vorsitzende und Berichterstatter:

Dr. Stefan Scheffold

Bericht

Der Ständige Ausschuss beriet den Antrag Drucksache 16/423 in seiner 4. Sitzung am 13. Oktober 2016.

Der Ausschussvorsitzende teilte mit, am Dienstag, 11. Oktober, sei ihm zum Antrag Drucksache 16/423 eine gutachtliche Stellungnahme der Landtagsverwaltung (*Anlage*) zugegangen, die er unverzüglich an die Ausschussmitglieder weitergeleitet habe, damit Gelegenheit bestehe, sich vor der Ausschussberatung damit zu beschäftigen.

Zum Ersten prüfe die gutachtliche Stellungnahme die Zulässigkeit des Antrags auf Einsetzung des Untersuchungsausschusses „Linksextremismus in Baden-Württemberg“, Drucksache 16/423, und komme unter Berücksichtigung von verschiedenen Fragestellungen zu dem Ergebnis, dass dieser Antrag zulässig sei.

Ausgegeben: 27. 10. 2016

1

Zu diesem Teil der gutachtlichen Stellungnahme gebe es keine Wortmeldungen, und er stelle fest, der Ausschuss schließe sich diesem Teil der gutachtlichen Stellungnahme einstimmig an.

Weiter führte er aus, zum Zweiten gehe die gutachtliche Stellungnahme der Frage nach, ob der Antrag Drucksache 16/423 minderheitengeschützt sei, und trägt den wesentlichen Inhalt dieses Teils des Gutachtens vor.

Ein Vertreter der Landtagsverwaltung bestätigte, der Ausschussvorsitzende habe die gutachtliche Stellungnahme zutreffend zusammengefasst.

Ein Abgeordneter der Grünen legte dar, die entscheidende Fragestellung, die die gutachtliche Stellungnahme zu beantworten gehabt habe, sei die gewesen, ob der Einsetzungsantrag vom Minderheitenrecht geschützt sei. Aus seiner Sicht seien sowohl das Ergebnis als auch der Weg, der in der gutachtlichen Stellungnahme gezeichnet worden sei und zu diesem Ergebnis geführt habe, glasklar und eindeutig. Aus Sicht der Abgeordneten seiner Fraktion sei der Einsetzungsantrag zweifelsfrei nicht minderheitengeschützt. Wenn der Landtag in wenigen Stunden abschließend über den vorliegenden Antrag befinden würde, wozu seine Fraktion bereit gewesen wäre, dann hätte festgestellt werden müssen, dass eine der beiden antragstellenden Fraktionen gar nicht mehr existiere.

Er fasste zusammen, aus Sicht der Abgeordneten seiner Fraktion bestehe kein Zweifel, dass der Landtag dem vorliegenden Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses nicht folgen müsse. Er schlage vor, dem Landtag zu empfehlen, dem vorliegenden Antrag Drucksache 16/423 nicht zuzustimmen.

Ein Abgeordneter der AfD führte aus, seine Fraktion vertrete hierzu eine andere Auffassung. Für seine Fraktion sei die Situation zum Zeitpunkt der Antragstellung maßgeblich, und zum Zeitpunkt der Antragstellung habe es zwei Fraktionen gegeben, die den Antrag getragen hätten. Seine Fraktion halte den Antrag für minderheitengeschützt. Wenn die anderen Fraktionen eine andere Auffassung verträten und sich bei der Abstimmung im Plenum entsprechend verhielten, behalte sich seine Fraktion vor, dies rechtlich zu prüfen und innerhalb der Fraktion darüber zu entscheiden, ob sie rechtlich dagegen angehe oder nicht.

Ein Abgeordneter der CDU brachte vor, der Ständige Ausschuss befasse sich intensiv mit der Frage, wie das bestehende Gesetz auszulegen sei. Der Minderheitenschutz dürfe nicht missbraucht werden, indem sich eine Fraktion aufspalte, sodass im Ergebnis zwei Fraktionen vorhanden seien, deren Mitglieder ein und derselben Partei angehörten. Er könne nicht erkennen, was dagegen sprechen könnte, der rechtlichen Bewertung in der gutachtlichen Stellungnahme, die eindeutig sei, zu folgen. Der vorliegende Antrag sei auch aus Sicht seiner Fraktion nicht minderheitengeschützt und sollte daher im Plenum abgelehnt werden.

Ein Abgeordneter der FDP/DVP erklärte, auch die Abgeordneten seiner Fraktion hielten das Ergebnis, zu dem die Landtagsverwaltung in der vorliegenden gutachtlichen Stellungnahme komme, für richtig. Er hätte sich im Übrigen gefreut, wenn bereits eine Stufe vorher, als es um die Frage gegangen sei, ob Abgeordnete einer Partei zwei Fraktionen bilden dürften, ein ähnlich klares Gutachten vorgelegen hätte wie im konkreten Fall und auch damals eine teleologische Auslegung vorgenommen worden wäre. Er hielte es für nicht schlecht, wenn der Verfassungsgerichtshof Gelegenheit bekäme, dazu eine Entscheidung vorzulegen.

Ein Abgeordneter der SPD legte dar, er schließe sich den Ausführungen des Abgeordneten der FDP/DVP an. Auch nach seiner Auffassung hätte die erfolgte Klärung eine Stufe früher herbeigeführt werden müssen. Auch er halte das seinerzeitige Gutachten zur Zulässigkeit, zwei Fraktionen zu bilden, deren Mitglieder ein und derselben Partei angehörten, für höchst fragwürdig und teile die Auffassung dieser drei Gutachter nicht.

In der laufenden Sitzung liege jedoch ein anderes Gutachten vor, und angesichts dessen, dass es nunmehr nur noch eine Fraktion gebe, der AfD-Mitglieder angehörten, sei die Sachlage noch eindeutiger, als sie vor der Wiedervereinigung gewesen sei.

Anschließend äußerte er, nicht nur im Untersuchungsausschussgesetz, sondern auch in der Landesverfassung sei festgelegt, dass der Landtag das Recht und auf Antrag von einem Viertel seiner Mitglieder die Pflicht habe, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Er bitte darum, sich vorzustellen, dass mehr als ein Viertel der Mitglieder des Landtags einen Untersuchungsausschuss beantragten und den Antrag unterschrieben. Wenn in der Folgezeit bis zur Abstimmung im Plenum über diesen Antrag alle Antragsteller bis auf vielleicht zwei Abgeordnete ihre Unterstützung zurückzögen, sodass nur noch zwei Abgeordnete als Unterstützer übrigblieben, wäre es aus seiner Sicht unlogisch und würde im Widerspruch zur Landesverfassung stehen, wenn dann nur zwei Abgeordnete zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Antrag einen Minderheitenschutz genössen. Da die zusätzliche Möglichkeit, dass auch zwei Fraktionen einen Untersuchungsausschuss einsetzen könnten, im Jahr 1993 geschaffen worden sei, um der Opposition zu ermöglichen, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, ohne auf die Unterstützung durch Abgeordnete der Regierungsfaktionen angewiesen zu sein, sei auch dann, wenn diese Regelung greife, der Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Antrag maßgeblich und nicht der Zeitpunkt der Einbringung des Antrags.

Aus seiner Sicht sei die Rechtslage eindeutig. Es gebe nur eine Fraktion, der AfD-Mitglieder angehörten, und deshalb bestehe kein Minderheitenschutz. Zu der aus seiner Sicht begrüßenswerten Überlegung, dem Verfassungsgerichtshof Gelegenheit zu geben, eine Entscheidung vorzulegen, sei im Übrigen anzumerken, dass sich der Verfassungsgerichtshof zu der interessanten Frage, ob Abgeordnete ein und derselben Partei zwei Fraktionen bilden dürften, möglicherweise überhaupt nicht äußere, weil es zwischenzeitlich nur noch eine Fraktion mit AfD-Mitgliedern gebe.

Ein Abgeordneter der AfD führte unter Bezugnahme auf die Wortmeldung des Abgeordneten der CDU aus, es wäre sicherlich dann rechtsmissbräuchlich und auch verwerflich gewesen, wenn die frühere AfD-Fraktion deshalb gespalten worden wäre, um einen Untersuchungsausschuss durchzusetzen. Wie den Anwesenden jedoch bekannt sein dürfte, habe die vorübergehende Spaltung der Fraktion der AfD völlig andere Ursachen gehabt. In der Folge der Spaltung habe sich die Möglichkeit geboten, von der im Ergebnis Gebrauch gemacht worden sei, weil ein Untersuchungsausschuss „Linksextremismus in Baden-Württemberg“ für sinnvoll und sogar notwendig gehalten werde.

Wenn die Abgeordneten seiner Fraktion hätten rechtsmissbräuchlich vorgehen wollen und die Tatsache, dass es eine Zeitlang zwei Fraktionen, denen AfD-Mitglieder angehörten, gegeben habe, taktisch hätte eingesetzt werden sollen, wäre die Wiedervereinigung mit Sicherheit nicht bereits vollzogen worden. Taktische Überlegungen hätten keine Rolle gespielt; vielmehr sei angestrebt worden, die Vereinigung schnellstmöglich zu vollziehen.

Abschließend merkte er an, er gestehe den Abgeordneten der anderen Fraktionen zu, eine andere Rechtsauffassung als er zu vertreten, und umgekehrt bitte er darum, auch ihm zuzugestehen, eine andere Rechtsauffassung zu vertreten. Seine Fraktion werde in Ruhe prüfen, welcher Weg weiter beschritten werde.

Der Ausschussvorsitzende schlug vor, folgenden Beschluss zu fassen:

Der Ständige Ausschuss vertritt die Rechtsauffassung, dass der Antrag der Fraktion der ABW und der Fraktion der AfD, Drucksache 16/423, zulässig ist.

Er ist weiter der Auffassung, dass es sich nicht um einen Minderheitsantrag im Sinne von § 2 Absatz 3 Satz 1 Untersuchungsausschussgesetz handelt, sodass der Landtag nicht zur Einsetzung des Untersuchungsausschusses verpflichtet ist.

Auf die aus dem Sitzungsbericht und der Anlage hierzu ersichtlichen Gründe wird verwiesen.

Der Ausschuss stimmte gegen drei Stimmen mit allen übrigen Stimmen zu.

22. 10. 2016

Dr. Stefan Scheffold

Anlage**Landtag von Baden-Württemberg
Verwaltung****11. Oktober 2016****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 Absatz 3 Satz 1 UAG). Die Stellungnahme ist daher in die zwei Themenkomplexe gegliedert:

- Zur *Zulässigkeit des Antrags* gemäß § 1 Absatz 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* gemäß § 2 Absatz 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**1. Formale Voraussetzungen**

Die Fraktionen ABW und AfD haben am 10. August 2016 den oben erwähnten Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses „Linksextremismus“ einge-

reicht. Den Antrag haben die beiden stellvertretenden 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“. Gemäß § 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 Absatz 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 Absatz 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. Gemäß 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 Artikel 21 Grundgesetz nämlich grundsätzlich ihre Staatsfreiheit. Sie sind dem gesellschaftlichen Bereich zuzuordnen (BVerfGE 121, 30 [53 f.]) 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/Brocke, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Auflage 2016, Teil 2, Kap. 5 Rn. 110). So ist beispielsweise das Finanzgebaren der politischen Parteien prinzipiell zulässiger Gegenstand einer parlamentarischen Untersuchung (siehe Glauben/Brocke, a. a. O.).

Meines Erachtens 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.). Gemäß § 3 Absatz 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 Absatz 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 Beweis Antrag dazu zulässig wäre. Wenn beispielsweise 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. Glauben/Brocke, a. a. O., Rn. 111).

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

2.3 Voraussetzungen des Artikels 35 Absatz 1 Satz 2 Landesverfassung (LV)

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 Absatz 1 UAG).

Das bedeutet, der Untersuchungsauftrag muss so präzise sein, dass der Untersuchungsausschuss bezüglich 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. Glauben/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 unter anderem 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 Kabinettsebene 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 Beweisanspruch von vornherein zulässig ist. Bei jedem Beweisanspruch ist die Kernbereichsschranke zu beachten.

Hilfswise: 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 Gesamtabkehrung 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 (sogenanntes 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 planmäßige Auswechseln von Abgeordneten während der Wahlperiode ermöglichen soll (Urteil vom 5. Juni 1985, 3/84 StGH, bei Juris). Das Sächsische Obergerverwaltungsgericht (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 Verwaltungsgericht 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 Absatz 3 Satz 1 UAG ist der Landtag zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verpflichtet, wenn er von zwei Fraktionen unterzeichnet ist (sogenannter 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 (siehe 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 An-

tragstellung genügt nicht. Dies lässt sich aus Artikel 35 Absatz 1 Satz 2 LV und § 3 Absatz 1 UAG ableiten. Danach ist der Gegenstand der Untersuchung im Einsetzungsbeschluss genau festzulegen. Der Gesetzgeber hat also bezüglich des Bestimmtheiterfordernisses 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?

Gemäß § 2 Absatz 3 Satz 1 UAG liegt ein Minderheitsantrag unter anderem 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 (beispielsweise 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 sogenannte Große Koalition. Dies hatte zur Folge, dass die Oppositionsfraktionen 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 Koalitionsfraktionen einzurichten, denn es galt ausschließlich Artikel 35 Absatz 1 Satz 1 LV, wonach die Verpflichtung des Landtags zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ein Quorum von einem Viertel der Mitglieder des Landtags (sogenannte qualifizierte Minderheit) erfordert. Mit Blick auf diese Situation wurde in der 11. Wahlperiode das UAG geändert, um die Minderheitenrechte der Oppositionsfraktionen zu verbessern (vgl. Drucksache 11/1521). Unter anderem hat der Landtag das in § 2 Absatz 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 Absatz 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. April 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, Drucksache 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. Beispielsweise 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 Absatz 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 Absatz 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 Absatz 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 Absatz 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, sodass das Quorum nicht mehr erreicht wird. Meines Erachtens 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 denknotwendig 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 (Drucksache 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 Absatz 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.

gez. Finkenbeiner