



VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes Urteil

In dem Organstreitverfahren

der AfD-Fraktion im 16. Landtag von Baden-Württemberg,
vertreten durch den Fraktionsvorstand,
Konrad-Adenauer-Straße 3, 70173 Stuttgart

- Antragstellerin -

verfahrensbevollmächtigt:

Rechtsanwälte Prof. Dr. Holger Zuck und Dr. Reiner Eisele,
Vaihinger Markt 3, 70563 Stuttgart

gegen

den Landtag von Baden-Württemberg,
vertreten durch seine Präsidentin,
Konrad-Adenauer-Straße 3, 70173 Stuttgart

- Antragsgegner -

verfahrensbevollmächtigt:

Rechtsanwalt Prof. Dr. Christofer Lenz, Börsenplatz 1, 70174 Stuttgart

wegen der Ablehnung der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses und der
Änderung von § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 des Untersuchungsausschussge-
setzes

hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg aufgrund der
mündlichen Verhandlung vom 8. Dezember 2017 am 13. Dezember 2017

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Stilz
Dr. Mattes
Gneiting
Prof. Dr. Mailänder
Prof. Dr. Seiler
Fridrich
Kiesinger
Prof. Dr. Behnke
Prof. Dr. Jäger

für Recht erkannt:

1. Der Antrag Ziffer 1 wird als unbegründet und der Antrag Ziffer 2 als unzulässig zurückgewiesen.
2. Das Verfahren ist kostenfrei. Auslagen werden nicht erstattet.

Gründe:

A.

Das Organstreitverfahren betrifft die Ablehnung der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses und die Änderung von § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 des Untersuchungsausschussgesetzes (UAG) durch den Landtag.

I.

1. Der 16. Landtag von Baden-Württemberg besteht aus 143 Abgeordneten. Nach der Landtagswahl vom 13. März 2016 bildeten die damals 23 der Partei Alternative für Deutschland (AfD) angehörenden Abgeordneten eine Fraktion. Im Streit über die Bewertung bestimmter Aussagen des Mitglieds der Fraktion Wolfgang Gedeon, der aus der AfD-Fraktion austrat und seither fraktionslos ist, kam es zur Spaltung der AfD-Fraktion. 13 Abgeordnete bildeten am 6. Juli 2016 die „Fraktion der Alternative für Baden-Württemberg im Landtag von Baden-Württemberg (ABW-Fraktion)“. Dieser Fraktion gehörten später 14 Abgeordnete an, die alle Mitglieder der Partei AfD blieben. Aufgrund eines vom Landtag eingeholten Gutachtens durch Prof. Dr. Christofer Lenz, Prof. Dr. Martin Morlok und Prof. Dr. Martin Nettesheim vom 25. Juli 2016 ging der Landtag davon aus, dass es sich bei der ABW-Fraktion um eine Fraktion im Sin-

ne von § 17 Abs. 1 LTGO handele. Ein Verbot der Fraktionsspaltung gelte für den Landtag von Baden-Württemberg nicht.

2. Am 10. August 2016 beantragte die damals noch acht Mitglieder umfassende Antragstellerin zusammen mit der ABW-Fraktion die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zum Thema „Linksextremismus in Baden-Württemberg“ (LT-Drs. 16/423). Diesen Antrag stützten sie auf § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG in seiner damals geltenden Fassung.

§ 2 Abs. 3 UAG in der vom 31. Juli 2012 bis 9. Oktober 2016 geltenden Fassung hatte folgenden Wortlaut:

„(3) Mit einem Antrag, der bei seiner Einreichung die Unterschriften von einem Viertel der Mitglieder des Landtags trägt oder von zwei Fraktionen unterzeichnet ist (Minderheitenantrag), wird der Landtag zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verpflichtet. Im Übrigen gelten für Anträge auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses die Vorschriften der Geschäftsordnung.“

3. Am 22. September 2016 brachten die Fraktionen GRÜNE, der CDU, der SPD und der FDP/DVP einen Gesetzentwurf in den Landtag ein, mit dem unter anderem in § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG nach den Wörtern „von zwei Fraktionen“ die Wörter „, deren Mitglieder verschiedenen Parteien angehören,“ eingefügt werden sollten (LT-Drs. 16/619). Nach der dem Gesetzentwurf beigefügten Begründung sollte im Untersuchungsausschussgesetz klargestellt werden, dass die Verpflichtung zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses auf Antrag von zwei Fraktionen voraussetze, dass die Mitglieder der beiden Fraktionen verschiedenen Parteien angehörten. Nach Art. 35 Abs. 1 Satz 1 LV erfordere die Verpflichtung des Landtags zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ein Quorum von einem Viertel der Mitglieder des Landtags (sog. qualifizierte Minderheit). Im Jahre 1993, in der 11. Wahlperiode - während der Regierungszeit der Großen Koalition -, sei das Untersuchungsausschussgesetz im Hinblick auf die „veränderten politischen Verhältnisse im Parlament“ geändert worden, um die Minderheitenrechte der Oppositionsfraktionen, die - auch zusammen - nicht über das notwendige Quorum zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verfügten, entsprechend zu verbessern (LT-Drs. 11/1521). Unter anderem sei das in § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG vorgegebene Quo-

rum von einem Viertel der Mitglieder des Landtags um die Alternative von zwei unterstützenden Fraktionen erweitert worden. Der Gesetzgeber habe sich seinerzeit ausdrücklich dagegen entschieden, das Minderheitenquorum herabzusetzen, etwa auf ein Zehntel der Mitglieder des Landtags. Ein entsprechender Gesetzentwurf der Fraktion Die Republikaner habe vorgelegen (vgl. LT-Drs. 11/1534), aber keine Mehrheit gefunden. Dieser abgelehnte Gesetzentwurf hätte es einer der damaligen Oppositionsfraktionen ermöglicht, alleine die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zu erreichen. Da der Landtag diesen Entwurf damals abgelehnt habe, sei vielmehr davon auszugehen, dass der Gesetzgeber zur Sicherstellung eines gewissen politischen Gewichts des Untersuchungsanliegens die Zwei-Fraktionen-Regel als qualitativen Ausgleich für die geringere quantitative Unterstützung angesehen habe. Von diesem qualitativen Ausgleich sei der Gesetzgeber ausgegangen, weil er die zwei Fraktionen mit zwei unabhängigen Parteien gleichgesetzt habe, also einer „Oppositionskoalition“ (vgl. LT-PIPr. 11, S. 1756 f.). Dass die Mitglieder zweier Fraktionen derselben Partei angehören könnten, habe in den damaligen Erwägungen keine Rolle gespielt und sei wahrscheinlich nicht für möglich gehalten worden. Hätte der Gesetzgeber diese Konstellation bedacht und auch für diesen Fall die Einsetzung ermöglichen wollen, hätte er es bei der Herabsetzung des Minderheitenquorums bewenden lassen können. Der jetzt eingebrachte Gesetzentwurf solle deshalb klarstellen, dass eine qualifizierte Minderheit von zwei Fraktionen nur dann vorliege, wenn es sich um zwei Fraktionen handle, deren Mitglieder verschiedenen Parteien angehörten. Für den Fall, dass die Geschäftsordnung die ordentliche Fraktionsmitgliedschaft von Parteilosen oder die Bildung einer Fraktion aus Parteilosen zuließe, wäre dies unschädlich für das Zwei-Fraktionen-Recht. Entscheidend sei, dass kein Mitglied der einen Fraktion derselben Partei angehöre wie ein Mitglied der anderen Fraktion. Diese Klarstellung gelte für alle Entscheidungen über Anträge von zwei Fraktionen, die der Landtag nach Inkrafttreten des Gesetzes treffe. Die Klarstellung gelte auch für weitere Rechte im Verfahren eines Untersuchungsausschusses, die an die Unterstützung durch zwei Fraktionen geknüpft seien.

4. Hinsichtlich der Zulässigkeit des von der Antragstellerin zusammen mit der ABW-Fraktion gestellten Antrags auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses wurden in der ersten Sitzung des Landtags nach der Sommerpause am 28. September 2016 von allen übrigen Fraktionen Zweifel geäußert (vgl. LT-PIPr. 16, S. 489 ff.). Da-

her wurde in der gleichen Sitzung vom Landtag beschlossen, den Einsetzungsantrag an den Ständigen Ausschuss zu einer gutachterlichen Äußerung zu überweisen. Der Ständige Ausschuss bat die Landtagsverwaltung am 29. September 2016 um die Erstellung eines Gutachtens hinsichtlich der Zulässigkeit des Antrags sowie zur Pflicht zur Einsetzung des Ausschusses wegen des Minderheitenschutzes nach § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG.

Darüber hinaus wurde in der Sitzung vom 28. September 2016 unter Verkürzung der Frist nach § 50 LTGO die Erste und Zweite Beratung des oben genannten Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Untersuchungsausschussgesetzes (LT-Drs. 16/619) durchgeführt (vgl. LT-PIPr. 16, S. 476, 498 ff.). Dem Gesetzentwurf wurde mehrheitlich zugestimmt (LT-PIPr. 16, S. 505; LT-Drs. 16/665). Das Gesetz wurde am 4. Oktober 2016 ausgefertigt und am 10. Oktober 2016 im Gesetzblatt für Baden-Württemberg verkündet (GBl. S. 561). Es trat nach seinem Art. 2 am Tag der Verkündung in Kraft.

5. Am 11. Oktober 2016 kehrten die Abgeordneten der ABW-Fraktion wieder in die Fraktion der Antragstellerin zurück, so dass danach die ABW-Fraktion nicht länger bestand.

6. Die Landtagsverwaltung kam in ihrem Gutachten vom 11. Oktober 2016 zu folgendem Ergebnis (LT-Drs. 16/730, S. 5 ff.): Der Antrag sei zwar zulässig, insbesondere erfülle er die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 und 2 UAG, sei hinreichend bestimmt und verletze nicht den Grundsatz der Gewaltenteilung. Auch sei er nicht rechtsmissbräuchlich. Allerdings sei der Landtag nicht nach § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG verpflichtet, den Untersuchungsausschuss einzusetzen. § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG sei teleologisch dahingehend zu reduzieren, dass ein minderheitengeschützter Antrag in der Variante „unterzeichnet von zwei Fraktionen“ nur dann vorliege, wenn die beiden Fraktionen verschiedene Parteien repräsentierten. Dies ergebe sich aus der Entstehungsgeschichte der Norm. Die im Plenum am 28. September 2016 beschlossene Gesetzesänderung habe klarstellende Wirkung, weil sich bereits bisher durch Auslegung ergeben habe, was die Änderung nun ausdrücklich regele. Unterstelle man indessen, dass die Änderung des Untersuchungsausschussgesetzes nicht nur klarstellende Wirkung habe, stelle sich die Frage, ob die Änderung verfassungsrecht-

lich zulässig gewesen sei. Zu prüfen sei das auf dem Rechtsstaatsprinzip fußende Rückwirkungsverbot im Hinblick auf eine „unechte Rückwirkung“. Allerdings werde der Grundsatz des Vertrauensschutzes - soweit ersichtlich - stets im Kontext des Verhältnisses zwischen Bürger und Staat diskutiert. In der Rechtsprechung und Literatur finde sich kein Hinweis, dass die rückwirkende Abschaffung einer parlamentarischen Gestaltungsmöglichkeit für unzulässig gehalten werde. Auch unter dem Aspekt der freien Mandatsausübung ergebe sich nichts Anderes. Das Minderheitenrecht zweier Fraktionen auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses sei unstreitig ein Recht, das nicht verfassungsrechtlich verankert, sondern nur im Untersuchungsausschussgesetz normiert sei. Ein Grundsatz, dass das Vertrauen auf den Fortbestand solcher Rechte verfassungsrechtlich geschützt wäre, sei nicht ersichtlich. Hilfsweise sei anzumerken, dass die Zulässigkeitsvoraussetzungen für einen Minderheitenantrag im Zeitpunkt der Beschlussfassung des Landtags vorliegen müssten. Wenn einer der beiden Antragsteller bei der Entscheidung über die Einsetzung des Ausschusses nicht mehr existiere, entfalle dessen „Antragswille“. Der Landtag sei auch im entsprechenden Fall, wenn sich nach Antragstellung die Zahl der Abgeordneten verringere und das von Art 35 Abs. 1 LV vorausgesetzte Quorum von einem Viertel unterschritten werde, zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses nicht verpflichtet.

7. Der Ständige Ausschuss des Landtags schloss sich in seiner Sitzung vom 13. Oktober 2016 der Rechtsauffassung des Gutachtens der Landtagsverwaltung an (vgl. LT-Drs. 16/730).

8. In der Sitzung des Landtags vom 10. November 2016 wurde der Antrag auf Einsetzung des Untersuchungsausschusses vom Landtag in namentlicher Abstimmung mit großer Mehrheit abgelehnt (vgl. LT-PIPr. 16, S. 821 ff.).

II.

Die Antragstellerin hat am 9. Mai 2017 beim Verfassungsgerichtshof ein Organstreitverfahren eingeleitet. Sie beantragt festzustellen,

1. dass der Landtag von Baden-Württemberg durch den in der 17. Sitzung der 16. Wahlperiode am 10. November 2016 gefassten Beschluss (LT-PIPr. 16,

S. 821 ff.), mit dem der Antrag der Fraktionen ABW und AfD auf Einsetzung und Auftrag des Untersuchungsausschusses „Linksextremismus in Baden-Württemberg“ vom 10. August 2016 (LT-Drs. 16/423) abgelehnt worden ist, gegen das Recht der Fraktionen auf Gleichbehandlung aus Art. 27 Abs. 3 Satz 1 und 2 LV verstoßen hat und die Antragstellerin in der Wahrnehmung ihrer sich hieraus ergebenden Rechte verletzt, und

2. dass die Regelung in § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG, geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Untersuchungsausschussgesetzes vom 4. Oktober 2016 (GBl. S. 561), soweit sie vorsieht, dass der Landtag nur dann verpflichtet ist, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, wenn der Einsetzungsantrag von zwei Fraktionen eingereicht wird, deren Mitglieder verschiedenen Parteien angehören (Alt. 2), gegen Art. 27 Abs. 3 Satz 1 und 2 LV und das darin enthaltene Prinzip der repräsentativen Demokratie, den verfassungsrechtlich garantierten Minderheitenschutz und gegen den „strengen Gleichheitssatz“ verstößt.

Zur Begründung bringt die Antragstellerin vor:

1. Die Organstreitanträge seien zulässig.

Die Antragstellerin sei antragsbefugt im Sinne von § 45 Abs. 1 VerfGHG. Durch die Ablehnung des Einsetzungsantrags sei sie möglicherweise in ihrem Recht aus Art. 27 Abs. 3 LV auf Gleichbehandlung der Fraktionen verletzt. Entsprechendes gelte für die Änderung von § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG.

Die Frist des § 45 Abs. 3 VerfGHG für Anträge im Organstreit sei gewahrt. Der Antrag sei binnen sechs Monaten seit der Ablehnung des Antrags auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gestellt worden. Der Beschluss datiere vom 10. November 2016. Die Frist sei daher erst am 10. Mai 2017 abgelaufen. Abgesehen davon erweise sich die Anwendung der Sechs-Monats-Frist auf das Vorhaben zur Änderung des Untersuchungsausschussgesetzes vom 4. Oktober 2016 in Fällen von Fraktionsspaltungen als unpraktikabel. Hier müsse es bei der Fünf-Jahres-Grenze sein Bewenden haben. Die strikte Anwendung der Sechs-Monats-Frist des § 45 Abs. 3 VerfGHG auf ein Gesetzesvorhaben würde dazu führen, dass in Fällen zulässiger Fraktionsspaltungen eine inzidente Überprüfung von § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG in der neuen Fassung selbst dann nicht mehr stattfinden könne, wenn sich eine Fraktion erst nach Ablauf der Sechs-Monats-Frist gespalten habe und eine der Nachfolgefraktionen nach einem abgelehnten Antrag auf Einsetzung eines Untersu-

chungsausschusses die Verfassungswidrigkeit der Norm geltend mache. Im Übrigen sei nach Auffassung des Antragsgegners die Änderung von § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG durch das Gesetz vom 4. Oktober 2016 ohnehin nur deklaratorischer Natur. Dann hätte die Frist bereits im Jahr 1994 sechs Monate nach Verkündung der Norm geendet. Dies zeige die Absurdität einer Anwendung der Sechs-Monats-Frist des § 45 Abs. 3 VerfGHG auf Gesetzesvorhaben.

Selbst wenn die Sechs-Monats-Frist zur Anwendung käme und der Antrag Ziffer 2 verfristet wäre, hätte dies nicht die Präklusion des Antrags Ziffer 1 zur Folge. In der Rechtsprechung sei bislang nicht geklärt, ob es für die Beurteilung der Frage des Bestehens einer Rechtspflicht des Landtags zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht auf den Zeitpunkt der Antragstellung oder den der Beschlussfassung ankomme. Sowohl nach der alten als auch nach der neuen Fassung des § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG komme es jedoch offensichtlich auf den Zeitpunkt der Antragstellung an. Um sich mit einem Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses befassen zu müssen, reichten nach § 33 LTGO die Unterschriften von fünf Abgeordneten oder einer Fraktion. Anschließende Veränderungen in der Zustimmung zum Antrag seien unerheblich. Auch nach dem Wortlaut von Art. 35 Abs. 1 Satz 1 LV sei der Zeitpunkt der Antragstellung maßgeblich. Dies mache Sinn, es könne und solle dadurch gerade verhindert werden, dass die Mehrheit im Landtag Rechte der Minderheit dadurch aushebele, dass sie zwischen Antragstellung und Beschlussfassung die Gesetzeslage ändere, weil ihr die Antragstellung nicht genehm sei. Das Recht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses sei aber gerade ein Minderheitenrecht. So könnte auch der Gegenstand eines Untersuchungsausschusses oder von Beweisanträgen nicht zum Nachteil der antragstellenden Minderheit von der Mehrheit geändert werden. Ob das Untersuchungsthema aber nun vor oder nach der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses von der Mehrheit „abgeblockt“ werde, mache keinen Unterschied. Daher müsse auf die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der Antragstellung abgestellt werden. Nachträgliche Gesetzesänderungen seien unerheblich. Ohne Einfluss auf die Zulässigkeit des Antrags Ziffer 1 sei deshalb auch, dass sich zwischen Antragstellung und Beschlussfassung des Landtags über den Einsetzungsantrag eine der beiden Antragsfraktionen wieder aufgelöst habe. Solle § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG in der neuen Fassung auf Einsetzungsanträge, die vor der Verkündung der Änderung ge-

stellt worden seien, rückwirkend angewendet werden, hätte dies aus rechtsstaatlichen Gründen im Gesetz klar zum Ausdruck kommen müssen.

Für die Antragstellerin bestehe zudem weiter ein Rechtsschutzinteresse, auch wenn es die ABW-Fraktion nicht mehr gebe. Ein schutzwürdiges Interesse an der Weiterverfolgung eines Organstreitverfahrens bestehe, wenn eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs die Klärung grundsätzlicher Streitfragen des Verfassungsrechts wenigstens fördern würde. Die hier aufgeworfenen Fragen seien von präjudiziellem Charakter. Eine Fraktionsspaltung sei kein einmaliger Vorgang und könne jederzeit vorkommen.

2. Die Anträge seien auch begründet. Die Auslegung des § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG alter Fassung durch den Beschluss des Landtags vom 10. November 2016 und die am 10. Oktober 2016 in Kraft getretene Änderung der Norm verstießen gegen das Recht der Antragstellerin auf Gleichbehandlung. Die Landtagsmehrheit behandle die Antragstellerin allein deshalb ungleich, weil die Mitglieder der mitantragstellenden ABW-Fraktion der gleichen Partei wie ihre Mitglieder angehörten.

Diese Ungleichbehandlung sei nicht gerechtfertigt. Die Regelung sei bis zu ihrer Änderung sprachlich klar gewesen. Schon allein der Bestimmtheitsgrundsatz verbiete eine einschränkende Auslegung. Zudem sei die Änderung willkürlich. Differenzierungen zwischen Abgeordneten bedürften eines sachlich legitimierten Grundes. Zwar stehe dem Landtag bei der Regelung seiner Geschäftsordnung - um eine solche gehe es hier materiell - ein Gestaltungsspielraum zu. Doch auch dieser sei nicht schrankenlos. Eine Einschränkung der Rechte aus Art. 27 Abs. 3 LV müsse durch kollidierendes Verfassungsrecht gerechtfertigt sein. Zwar liege bei der Verhinderung eines Rechtsmissbrauchs keine Willkür vor. Hier sei jedoch eine Missbrauchsabsicht der Antragstellerin zu verneinen. Vielmehr habe der Landtag aus sachfremden Motiven entschieden, weil er einen Antrag ausschließlich aus politischem Machtkalkül abgelehnt habe. Als Rechtfertigungsgrund für Beschränkungen komme etwa die Funktionstauglichkeit von Untersuchungsausschüssen in Betracht. Sobald eine Gruppe Fraktionsgröße erreicht habe, könne durch einen von ihr gestellten Antrag keine Gefahr für die Funktionsfähigkeit des Parlaments mehr ausgehen.

Wenigstens Fraktionen müssten über einen notwendigen Grundbestand an Rechten verfügen.

Entscheidend sei die Frage, ob die Parteizugehörigkeit ein sachliches Anknüpfungskriterium sein könne. Zwar sei die Bedeutung von Parteien in Art. 21 GG anerkannt. Jedoch seien Fraktionen hiervon zu unterscheiden. Sie seien - anders als Parteien - in die organisierte Staatlichkeit eingefügt. Ihre Rechtsstellung beruhe nicht auf Art. 21 GG, sondern auf dem Mandat der Abgeordneten. Daher müsse sich auch die Willensbildung in Partei und Fraktion unterschiedlich entwickeln können. Regelungen wie § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG neuer Fassung seien geeignet, die Abgeordneten von der Ausübung ihres Rechts, aus einer Fraktion auszutreten und neue Zusammenschlüsse zu gründen, prinzipiell abzuhalten, weil dies dann nur auf Kosten eines gleichzeitigen Parteiaustritts möglich wäre, was einem unzulässigen Fraktionszwang gleichkäme. Dies erschwere es dem Abgeordneten, auch einmal gegen den Strom zu schwimmen. Es bestehe kein verfassungsrechtlicher Grundsatz, dass mit einem Fraktionswechsel auch ein Parteiwechsel verbunden sein müsse. Das Recht, Fraktionen zu bilden, sei nicht auf Abgeordnete mit derselben Parteizugehörigkeit beschränkt. Ausreichend sei eine politische Homogenität. Ferner sei es nicht notwendig, dass Fraktionsmitglieder überhaupt einer Partei angehörten. Schließlich sei es eine problematische Unterstellung, wenn man annehme, dass zwei Fraktionen mit Mitgliedern gleicher Parteien immer derselben Linie folgten, wenn die Spaltung - wie hier - nicht missbräuchlich erfolgt sei. Die Geltendmachung von Minderheitenrechten im Landtag könne zudem nicht von der Parteizugehörigkeit abhängen. Zudem gebe es keine Regeln, wonach eine Zwei-Fraktionen-Koalition mit Mitgliedern unterschiedlicher Parteien die Kontrollrechte des Parlaments besser wahrnehmen könne, als zwei Fraktionen mit Mitgliedern derselben Partei. Damit fehle ein sachlicher Grund für die Änderung des § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG. Gleiches gelte für die Ablehnung des Antrags auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses.

III.

Der Landtag beantragt,

die Anträge der Antragstellerin zurückzuweisen.

1. Er stellt insbesondere auf die Unzulässigkeit beider Anträge ab.

Der Antrag Ziffer 2 sei gemäß § 45 Abs. 3 VerfGHG verfristet, weil er nicht innerhalb von sechs Monaten nach Verkündung der Gesetzesänderung am 10. Oktober 2016 gestellt worden sei. Der Antrag Ziffer 1, der gegen die Ablehnungsentscheidung des Landtags vom 10. November 2016 gerichtet sei, sei unzulässig, weil die Antragstellerin mit ihrem einzigen vorgebrachten Argument präkludiert sei. Sie habe die der Ablehnungsentscheidung zugrundeliegende, von ihr für verfassungswidrig gehaltene gesetzliche Regelung nicht innerhalb der Frist des § 45 Abs. 3 VerfGHG angegriffen. In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung sei geklärt, dass aus Vorschriften wie § 45 Abs. 3 VerfGHG eine Präklusionswirkung bei aufeinander aufbauenden Handlungen folge. Das gelte insbesondere im Verhältnis zwischen einer legislativen Handlung und deren nachfolgender Anwendung (BVerfGE 140, 1 - Juris Rn. 72 ff.). Diese Präklusionswirkung folge aus dem Sinn und Zweck von § 45 Abs. 3 VerfGHG. Mit der darin normierten gesetzlichen Ausschlussfrist solle nach einer bestimmten Zeit eine im Organstreitverfahren angreifbare Maßnahme im Interesse der Rechtssicherheit außer Streit gestellt werden. Dieser Zweck liefe leer, wenn sich aus dem Ablauf der Antragsfrist für die Überprüfung der gesetzgeberischen Maßnahme keine Präklusion für Anwendungen der Norm ergebe.

Der Antrag Ziffer 1 sei aber auch unabhängig von einer Präklusionswirkung unzulässig. So fehle es an der nach § 45 Abs. 1 VerfGHG erforderlichen Betroffenheit in einem Verfassungsrechtsverhältnis. Art. 35 Abs. 1 LV verleihe allein einem Viertel der Abgeordneten das Recht, als Minderheit einen Untersuchungsausschuss einzusetzen zu können. Die Antragstellerin habe selbst erkannt, dass sich aus § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG allein kein mit einem Organstreit durchsetzbares Recht ergeben könne. Daher habe sie zur Begründung ihres Organstreitantrags auch auf das freie Mandat aus Art. 27 Abs. 3 LV zurückgegriffen. Eine solche Umgehung der abschließenden Regelung des Art. 35 Abs. 1 LV sei jedoch nicht zulässig.

An der Antragsbefugnis fehle es im Übrigen erst Recht dann, wenn wie hier die behauptete Gleichheitsverletzung in Bezug auf eine lediglich einfachgesetzliche Regelung an ein beschränkendes Tatbestandsmerkmal anknüpfe, das gar nicht mehr er-

füllt gewesen sei, als die angegriffene Entscheidung getroffen worden sei. Die Antragstellerin habe nicht dargetan, warum sie der Landtag durch die Verweigerung eines behaupteten Zwei-Fraktionen-Minderheitsrechts noch in ihren eigenen Verfassungsrechten verletzen könne, wenn zum Zeitpunkt der Entscheidung des Landtags am 10. November 2016 zwei Fraktionen nicht länger existierten, sondern nur noch eine Fraktion vorhanden gewesen sei.

2. Die Anträge der Antragstellerin seien zudem unbegründet.

Die vom Landtag in § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG vorgenommene Differenzierung sei nicht willkürlich, sondern rechtlich vertretbar. Das Erfordernis, dass zwei Fraktionen nur dann die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses beanspruchen könnten, wenn deren Mitglieder verschiedenen Parteien angehörten, diene dem Zweck, einem solchen Antrag ein vergleichbares Gewicht zu verleihen, wie es für den Antrag eines Viertels der Mitglieder des Landtags nach Art. 35 Abs. 1 LV gegeben sei. Das Defizit hinsichtlich der Zahl der unterstützenden Abgeordneten solle durch die Vorgabe ausgeglichen werden, dass der Antrag von politisch unterschiedlich ausgerichteten Fraktionen verfolgt werde, insbesondere von einer sog. „Oppositionskoalition“. Dieser Zweck sei Grund für die Einführung des Minderheitenrechts von zwei Fraktionen im Jahr 1993 gewesen.

Darüber hinaus sei die Beschränkung des Zwei-Fraktionen-Rechts auf Fraktionen, die von Abgeordneten verschiedener Parteien gebildet würden, auch unter dem Aspekt der Kurzlebigkeit einer Doppelfraktion von Angehörigen derselben Partei gerechtfertigt. Es entspreche der seit Jahrzehnten gelebten parlamentarischen Praxis, dass sich die Abgeordneten derselben Partei in einer einzigen Fraktion zusammenschließen. Die Aufspaltung einer von den Abgeordneten derselben Partei gebildeten Fraktion in verschiedene parlamentarische Einheiten sei ein extremer Ausnahmefall. Noch seltener sei es, dass die getrennt agierenden Einheiten das sie verbindende Parteiband nicht auflösten. Die bisher in Deutschland bekannt gewordenen Fälle zeichneten sich dadurch aus, dass entweder die Angehörigen der „Parallelfraktion“ später doch aus der Partei ausgeschieden seien - wie bei der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag im Jahr 1956 - oder dass die Fraktionsteilung nur von kurzer Dauer gewesen sei - wie bei der AfD-Fraktion in Baden-Württemberg im Jahr 2016.

Angesichts dieses Befunds habe der Gesetzgeber davon ausgehen können, dass Doppelfraktionen aus Mitgliedern derselben Partei sehr kurzlebige Erscheinungen seien und dass daher diesen kein Einsetzungsrecht nach § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG eingeräumt werden könne.

Schließlich sei die vorgenommene Änderung vertretbar, weil sie den Anreiz nehme, dass sich eine Fraktion zum Zweck der Rechtsvermehrung aufspalte. Es fördere die Abläufe in einem Parlament, wenn die Abgeordneten einer Partei sich in nur einer Fraktion organisierten. Daher sei es vertretbar, wenn der Gesetzgeber Anreize für eine Fraktionsvermehrung beseitige. Das gelte in besonderer Weise, wenn es sich - wie hier - bei dem betroffenen Recht um kein klassisches Fraktionsrecht handele.

IV.

Der Verfassungsgerichtshof hat der Landesregierung nach § 46 Abs. 2 VerfGHG Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben, die diese nicht wahrgenommen hat.

Mit Beschluss vom 3. Juli 2017 hat der Verfassungsgerichtshof festgestellt, dass der von der Richterin Reiter mit dienstlicher Erklärung vom 3. Juni 2017 angezeigte Sachverhalt die Besorgnis der Befangenheit begründet. Sie ist von der weiteren Mitwirkung ausgeschlossen. An ihre Stelle tritt ihre Vertreterin (§ 10 VerfGHGO).

B.

Das Organstreitverfahren hat keinen Erfolg. Der gegen die Änderung von § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG gerichtete Antrag Ziffer 2 ist bereits unzulässig (I.). Der gegen die Ablehnung der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gerichtete Antrag Ziffer 1 ist zulässig, aber unbegründet (II.).

I.

1. Der Antrag Ziffer 2 betrifft zwar einen nach Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LV zulässigen Gegenstand.

Im Organstreitverfahren nach Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LV entscheidet der Verfassungsgerichtshof über die Auslegung der Landesverfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung oder in der Geschäftsordnung des Landtags oder der Regierung mit eigener Zuständigkeit ausgestattet sind. Das Organstreitverfahren ist damit ein kontradiktorisches Streitverfahren, das nicht der Klärung einer abstrakten Rechtsfrage und nicht der Kontrolle eines Organs in einem objektiven Verfahren, sondern der Entscheidung über eine zwischen den Beteiligten streitig gewordene verfassungsrechtliche Beziehung dient (vgl. StGH, Urteil vom 10.5.1985 - GR 2/84 -, ESVGH 35, S. 241 f.). Antragsgegenstand im Organstreit kann nur eine Handlung oder Unterlassung des Antragsgegners sein. Der Organstreit zielt folglich auf ein Verhalten, nicht aber auf eine – auch nur inzidente – Normenkontrolle. Deswegen kann auch gegenüber dem Gesetzgeber nicht die Verfassungswidrigkeit eines durch die Norm geschaffenen Rechtszustands geltend gemacht werden. Als rechtserhebliche Handlung kommt insoweit nur der Erlass eines Gesetzes in Betracht (vgl. StGH, Urteil vom 9.3.2009 - GR 1/08 -, Juris Rn. 75; BVerfGE 118, 277 - Juris Rn. 187).

Im vorliegenden Organstreit geht es um die Auslegung der Landesverfassung aus Anlass einer Streitigkeit zwischen einer Fraktion des Landtags einerseits und dem Landtag von Baden-Württemberg andererseits. Antrag Ziffer 2 hat die Frage zum Gegenstand, ob der Landtag von Baden-Württemberg mit seinem Gesetzesbeschluss vom 28. September 2016, mit dem er § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG mit Wirkung vom 10. Oktober 2016 geändert hat (LT-PIPr. 16, S. 505; GBl. S. 561), Art. 27 Abs. 3 Satz 1 und 2 LV und die Grundsätze der repräsentativen Demokratie, des Minderheitenschutzes und des Gleichheitssatzes verletzt hat. Damit handelt es sich um einen statthaften Gegenstand eines Organstreitverfahrens.

2. Der Antrag Ziffer 2 genügt jedoch nicht dem in § 45 Abs. 3 VerfGHG normierten Fristerfordernis.

a) Nach § 45 Abs. 3 VerfGHG muss ein Antrag im Organstreitverfahren binnen sechs Monaten gestellt werden, nachdem die beanstandete Handlung oder Unterlassung

dem Antragsteller bekannt geworden ist, spätestens jedoch fünf Jahre nach ihrer Durchführung oder Unterlassung.

Maßgeblich für den Fristbeginn ist mithin der Zeitpunkt des Bekanntwerdens. Besteht die angegriffene Handlung in dem Erlass eines Gesetzes, beginnt die Frist in der Regel mit der Verkündung (vgl. StGH, Urteil vom 9.4.1969 - GR 2/1969 -, BWVBl. 1960, S. 122; BVerfGE 118, 277 - Juris Rn. 198). Voraussetzung ist jedoch weiter, dass die Antragsberechtigung des Antragstellers nach Art. 68 Abs. 2 Nr. 1 LV bei Fristbeginn schon gegeben war (vgl. StGH, Urteil vom 9.4.1969 - GR 2/1969 -, BWVBl. 1960, S. 122). Der Beginn der Frist setzt nämlich eine aktuelle rechtliche Betroffenheit voraus (vgl. BVerfGE 134, 141 - Juris Rn. 153). Ist mit einem Organstreit die Änderung eines Gesetzes angegriffen, beginnt die Frist - wie bei einer Verfassungsbeschwerde (dazu: VerfGH, Urteil vom 15.2.2016 - 1 VB 9/19 -, Juris) - grundsätzlich nur für die geänderte Vorschrift, nicht jedoch für die nach Form, Inhalt und materiellem Gewicht unverändert gebliebenen Bestimmungen neu zu laufen (vgl. BVerfGE 111, 382 - Juris Rn. 110 f.; BVerfGE 131, 316 - Juris Rn. 50).

b) Ausgehend hiervon ist der Antrag Ziffer 2 nicht fristgerecht gestellt worden.

Die Frist für den Antrag Ziffer 2, der sich gegen den Beschluss des Landtags vom 28. September 2016 über ein Gesetz zur Änderung von § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG wendet und geltend macht, der Beschluss habe zu einer Änderung der materiellen Rechtslage geführt, begann spätestens mit der Verkündung des Gesetzes im Gesetzblatt am 10. Oktober 2016 (GBl. S. 561). Damit lief die Frist von sechs Monaten entsprechend § 187 Abs. 1 und § 188 Abs. 2 Alt. 1 BGB jedenfalls am 10. April 2017 ab. Der Antrag im Organstreitverfahren wurde jedoch erst am 9. Mai 2017 gestellt. Damit war die Frist für den Antrag Ziffer 2 nicht gewahrt. Folglich kann dahingestellt bleiben, ob die Neuregelung nur deklaratorischen oder konstitutiven Charakter hatte.

II.

1. Der Antrag Ziffer 1 ist zulässig.

a) Der Antrag Ziffer 1 hat einen tauglichen Gegenstand für einen Organstreit nach Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LV. Er betrifft die Frage, ob der Landtag durch den Beschluss vom 10. November 2016 (LT-PIPr. 16, S. 827 f.), mit dem er den Antrag der Fraktionen der ABW und der AfD „Einsetzung und Auftrag eines Untersuchungsausschusses ‚Linksextremismus in Baden-Württemberg‘“ (LT-Drs. 16/423) vom 10. August 2016 abgelehnt hat, das Recht der Antragstellerin auf Gleichbehandlung aus Art. 27 Abs. 3 Satz 1 und 2 LV verletzt hat.

b) Die Antragstellerin und der Antragsgegner des Verfahrens sind in einem Organstreit beteiligtenfähig. Die antragstellende Fraktion im Landtag ist eine zulässige Antragstellerin im Sinne von Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 LV und § 44 VerfGHG. Sie ist ein durch die Geschäftsordnung des Landtags mit eigenen Zuständigkeiten ausgestatteter „anderer Beteiligter“ im Sinne von Art. 68 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LV und zudem ein „Organteil“ im Sinne von § 44 VerfGHG (vgl. StGH, Urteil vom 11.10.2007 - GR 1/07 -, Juris Rn. 33; zu den Zuständigkeiten vgl. z.B. § 53 Abs. 1 Alt. 2 LTGO). Der Landtag ist als oberstes Landesorgan nach Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LV und § 44 VerfGHG zulässiger Gegner eines Organstreitverfahrens.

c) Die Antragstellerin ist auch antragsbefugt nach § 45 Abs. 1 VerfGHG.

aa) Nach § 45 Abs. 1 VerfGHG ist der Antrag in einem Organstreitverfahren nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Handlung oder Unterlassung des Antragsgegners in der Wahrnehmung seiner ihm durch die Verfassung übertragenen Rechte und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Nach § 45 Abs. 2 VerfGHG muss der Antrag die Bestimmung der Verfassung bezeichnen, gegen welche die beanstandete Handlung oder Unterlassung des Antragsgegners verstößt. Die Antragsbefugnis hat danach zwei Voraussetzungen: Der Antragsteller muss sich (1.) auf „Rechte oder Pflichten“ (Zuständigkeiten) beziehen, die sich aus der Landesverfassung ergeben und die ihm oder dem Organ, dem er angehört, übertragen wurden, und er muss (2.) unter Nennung der verletzen Bestimmung geltend machen, dass eine Handlung oder Unterlassung des Antragsgegners ihn in der Wahrnehmung der genannten Rechte oder Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet.

Die geltend zu machenden „Rechte oder Pflichten“ müssen sich - anders als zur Begründung der Beteiligtenfähigkeit - aus der Verfassung ergeben. Rechte aus einfachen Gesetzen oder einer Geschäftsordnung genügen grundsätzlich nicht, es sei denn die betreffende Norm spiegelt verfassungsrechtliche Rechte und Pflichten wider (vgl. BVerfGE 118, 277 - Juris Rn. 191 f.; BVerfGE 131, 152 - Juris Rn. 79 f.; BVerfGE 142, 25 - Juris Rn. 79; BVerfGE 143, 101 - Juris Rn. 86 ff.). Eigene „Rechte“ liegen nur vor, wenn sie dem Antragsteller zur ausschließlichen Wahrnehmung oder Mitwirkung übertragen worden sind oder deren Beachtung erforderlich ist, um die Wahrnehmung seiner Kompetenzen und die Gültigkeit seiner Akte zu gewährleisten (vgl. BVerfGE 126, 55 - Juris Rn. 45). Gemäß § 45 Abs. 1 VerfGHG kann ein Antragsteller auch Rechte des Organs, dem er angehört, in Prozessstandhaft geltend machen (vgl. StGH, Urteil vom 26.7.2007 - GR 2/07 -, Juris Rn. 7).

Der Begriff der „Geltendmachung“ im Sinne von § 45 Abs. 1 und 2 VerfGHG ist dahingehend auszulegen, dass eine Rechtsverletzung zumindest möglich ist (vgl. StGH, Urteil vom 26.7.2007 - GR 2/07 -, Juris Rn. 68). Die Möglichkeit einer Verletzung des organschaftlichen Rechtskreises darf nach dem Vorbringen nicht von vornherein als ausgeschlossen erscheinen. Die mögliche Verletzung oder Gefährdung ist schlüssig darzulegen (vgl. § 15 Abs. 1 Satz 2 und § 45 Abs. 2 VerfGHG; StGH, Urteil vom 10.5.1985 - GR 2/84 -, ESVGH 35, 241 f.; StGH, Urteil vom 9.3.2009 - GR 1/08 -, Juris Rn. 77; BVerfGE 117, 359 -, Juris Rn. 24; BVerfGE 134, 141 - Juris Rn. 161).

bb) Ausgehend hiervon liegt hinsichtlich des Antrags Ziffer 1 die Antragsbefugnis vor.

Die Antragstellerin bringt zur Begründung vor, die Ablehnung der Einsetzung des von ihr beantragten Untersuchungsausschusses verletze Art. 27 Abs. 3 LV. § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG sei am 10. Oktober 2016 unter Verletzung des freien Mandats, insbesondere der sich daraus ergebenden Gleichheit des Mandats und der Fraktionen, geändert worden. Die davor geltende Fassung sei verfassungswidrig ausgelegt worden. Ihr sei das ihr zusammen mit der ABW-Fraktion zustehende Recht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses unter Verletzung des Gleichbehandlungsgebots abgesprochen worden.

Damit ist die Möglichkeit der Verletzung eines sich aus der Landesverfassung ergebenden Rechts durch die Ablehnung der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses hinreichend dargetan. Zwar ist das in § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG enthaltene Minderheitenrecht von zwei Fraktionen, die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verlangen zu können, nicht in der Landesverfassung, sondern nur im einfachen Recht verankert und kann damit grundsätzlich nicht mit einem Antrag nach Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LV durchgesetzt werden. Art. 35 LV verleiht - neben der Landtagsmehrheit - allein der qualifizierten Minderheit von einem Viertel der Mitglieder des Landtags das Recht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses und damit die Möglichkeit, dieses mit einem Organstreitantrag geltend machen zu können (vgl. StGH, Urteil vom 26.7.2007 - GR 2/07 -, Juris Rn. 70 ff.; Sächs. VerfGH, Beschluss vom 31.1.2008 - Vf. 84-I-07 -, Juris Rn. 22; zu Art. 44 GG: BVerfGE 143, 101 - Juris Rn. 90 f. und 97 f.).

Jedoch macht die Antragstellerin hinreichend substantiiert die Verletzung des sich aus Art. 27 Abs. 3 LV ergebenden Rechts auf Gleichbehandlung der Fraktionen geltend. Damit beruft sie sich auf ein verfassungsrechtlich begründetes Recht, das grundsätzlich mit einem Organstreitantrag durchsetzbar ist (vgl. VerfGH, Urteil vom 27.10.2017 - 1 GR 35/17 -, Juris Rn. 38, 41 ff.; StGH, Urteil vom 28.1.1988 - GR 1/87 -, ESVGH 38, S. 81 f.; Sächs. VerfGH, Urteil vom 27.10.2016 - Vf. 134-I-15 -, Juris - Rn. 32 ff.). Aus dem von Art. 27 Abs. 3 LV geschützten freien Mandat folgt auch das Recht auf Chancengleichheit und das Gebot der Gleichbehandlung der Fraktionen (vgl. BVerfGE 93, 195 - Juris Rn. 43; BVerfGE 112, 118 - Juris Rn. 46 ff.). Nach Art. 27 Abs. 3 Satz 1 LV sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Zu dem Status der Abgeordneten aus Art. 27 Abs. 3 LV und damit auch zur Rechtsstellung der von ihnen gebildeten Fraktionen gehört, dass sie im Rahmen verfassungsmäßiger Regelung durch die Geschäftsordnung des Landtags (Art. 32 Abs. 1 Satz 2 LV) bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben gleiche Rechte und Pflichten haben. Die Fraktionen sind von Verfassungs wegen befugt, diese Rechte in formal gleicher Weise auszuüben (vgl. Sächs. VerfGH, Urteile vom 21.3.2013 - Vf. 95-I-12 -, Juris Rn. 28, und vom 27.10.2016 - Vf. 134-I-15 -, Juris - Rn. 45 f.; Hess. StGH, Urteil vom 9.10.2013 - P.St. 2319 -, Juris Rn. 114). Eine fehlerhafte Handhabung der Geschäftsordnung oder von entsprechendem einfachem Recht unterliegt jedenfalls dann einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle, wenn dadurch zugleich in der Verfas-

sung verbürgte Rechte der Antragstellerin verletzt sein können. Dies ist bei der substantiierten Geltendmachung einer Verletzung des Gleichbehandlungsgebots möglich (vgl. StGH, Urteil vom 21.10.2002 - GR 11/02 -, Juris Rn. 90 f., 97 f. und 106 ff.; Hess. StGH, Urteil vom 9.10.2013 - P.St. 2319 -, Juris Rn. 133 bis 135).

d) Hinsichtlich des Antrags Ziffer 1 ist auch die Antragsfrist des § 45 Abs. 3 VerfGHG von sechs Monaten nach Bekanntwerden der beanstandeten Handlung oder Unterlassung gewahrt.

aa) Der Antrag der Antragstellerin auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zum Thema „Linksextremismus in Baden-Württemberg“ (LT-Drs. 16/423) wurde vom Landtag in der Sitzung vom 10. November 2016 abgelehnt (vgl. LT-PIPr. 16, S. 821 ff.). Der Organstreitantrag wurde am 9. Mai 2017 und damit innerhalb von sechs Monaten nach der Ablehnung des Antrags gestellt.

bb) Entgegen der Meinung des Antragsgegners hat der Ablauf der Frist des § 45 Abs. 3 VerfGHG hinsichtlich des gegen die Änderung von § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG gerichteten Organstreitantrags (Antrag Ziffer 2) keine Auswirkungen auf die Zulässigkeit des gegen den Beschluss des Landtags vom 10. November 2016 gerichteten Organstreitantrags (Antrag Ziffer 1). Die von der Antragstellerin gerügte Verletzung von Art. 27 Abs. 3 LV bei der Auslegung und Anwendung von § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG alter und neuer Fassung kann hinsichtlich der Ablehnung des Antrags auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses inzident geprüft werden, ohne dass Einwände gegen die Verfassungsmäßigkeit dieser Norm durch die Fristversäumnis für den Antrag gegen den Beschluss zur Neufassung des Gesetzes präkludiert wären.

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht bezüglich der in § 64 Abs. 3 BVerfGG enthaltenen entsprechenden Frist - soweit ersichtlich lediglich in einem Fall - die Auffassung vertreten, die Verfassungswidrigkeit einer Norm könne in einem Organstreitverfahren auch inzident nicht mehr geltend gemacht werden, wenn der betreffende Antragsteller den Normbeschluss nicht rechtzeitig unmittelbar mit einem Organstreitverfahren angegriffen habe (vgl. BVerfGE 140, 1 - Juris Rn. 71 bis 75). Jedoch ergibt sich aus § 45 Abs. 3 VerfGHG eine solche Präklusion jedenfalls für den hier zu ent-

scheidenden Fall nicht (entsprechend: VerfGH NRW, Urteil vom 16.5.1995 - 20/93 -, Juris Rn. 44). Dies gebietet auch nicht der Zweck der gesetzlichen Ausschlussfrist des § 45 Abs. 3 VerfGHG, der im Organstreitverfahren angreifbare Rechtsverletzungen nach einer bestimmten Zeit im Interesse der Rechtssicherheit außer Streit stellen will (zu diesem Zweck: StGH, Urteil vom 9.3.2009 - GR 1/08 -, Juris Rn. 79; zu § 64 Abs. 3 BVerfGG: BVerfGE 80, 188 - Juris Rn. 77; BVerfGE 92, 80 - Juris Rn. 31). Denn Gegenstand des Organstreits ist ein Verhalten - hier der Gesetzesbeschluss durch den Antragsgegner (vgl. Klein, in: Benda/Klein <Hrsg.>, Verfassungsprozessrecht, 2012, § 28 Rn. 1032). Die Gültigkeit der Norm ist dagegen beim Organstreit - anders als bei der abstrakten Normenkontrolle oder der Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz - nicht Streitgegenstand. Daher kann im Organstreit auch nicht gesetzeskräftig über die Gültigkeit oder Nichtigkeit einer Norm entschieden werden (vgl. BVerfGE 20, 119 - Juris Rn. 40; Bethge, in: Maunz u.a. <Hrsg.>, BVerfGG, § 64 Rn. 35 <Bearb.-Stand: 50. Erg.-Lfg. Januar 2017>; Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 10. Aufl. 2015, Rn. 93, 97). § 45 Abs. 3 VerfGHG soll nach Ablauf der dort genannten Fristen lediglich bestimmte Handlungen oder Unterlassungen, nicht jedoch Normen als solche dem Streit entziehen. Im Übrigen ist eine Präklusion der inzidenten Geltendmachung der Verfassungswidrigkeit einer Norm auch nicht für das Verhältnis der Gesetzes- zur Urteilsverfassungsbeschwerde anerkannt noch ist sie im verwaltungsgerichtlichen Verfahren Folge einer unterlassenen prinzipalen Normenkontrolle nach § 47 VwGO. Vielmehr kann die Nichtigkeit einer Norm grundsätzlich in jedem fachgerichtlichen Verfahren inzident geltend gemacht werden, auch wenn die einfachen Gerichte die Frage nach Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LV oder Art. 100 Abs. 1 GG einem Verfassungsgericht vorlegen müssen. Umso mehr muss auch in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren die inzidente Geltendmachung der Nichtigkeit einer Norm grundsätzlich möglich sein. Hätte der Gesetzgeber mit § 45 Abs. 3 VerfGHG eine inzidente Prüfung ausschließen wollen, hätte er eine solche Präklusion ausdrücklich normieren müssen.

e) Der Antragstellerin steht für den Antrag Ziffer 1 auch ein Rechtsschutzbedürfnis zur Seite.

Das Vorhandensein eines Rechtsschutzinteresses wird durch die Geltendmachung einer Rechtsverletzung indiziert (vgl. StGH, Urteil vom 11.10.2007 - GR 1/07 -, Juris Rn. 36) und liegt grundsätzlich auch bei in der Vergangenheit liegenden Rechtsverletzungen vor (vgl. BVerfGE 131, 152 - Juris Rn. 88). Ein Rechtsschutzbedürfnis fehlt, wenn sich ein ähnlicher Streit zwischen den Beteiligten nicht wiederholen kann und kein sonstiges schutzwürdiges Klärungsinteresse besteht (vgl. BVerfGE 119, 302 - Juris Rn. 15 ff.; BVerfGE 140, 160 - Juris Rn. 62; LVerfG M-V, Urteil vom 27.5.2003 - 10/02 -, Juris Rn. 33 ff.; Hess. StGH, Beschluss vom 13.7.2016 - P.St. 2431 -, Juris Rn. 81 ff.). Es ist - wie das schutzwürdige Interesse im Sinne von § 24 Satz 2 VerfGHG - gegeben, wenn die Entscheidung die Klärung einer grundsätzlichen Streitfrage der Landesverfassung mit präjudizieller Wirkung für die Zukunft herbeiführen oder fördern würde oder wenn ein politisches Rehabilitationsinteresse besteht (vgl. StGH, Urteil vom 16.4.1977 - GR 2/76 -, ESVGH 27, 1; Urteil vom 14.3.1985 - GR 1/83 -, ESVGH 35, 161 <163 f.>; Urteil vom 26.10.1989 - GR 3/87 -, VBIBW 1990, S. 51; Urteil vom 13.10.1989 - GR 4/87 -, ESVGH 40, 14 ff.; Hess. StGH, Beschluss vom 13.7.2016 - P.St. 2431 -, Juris Rn. 81 ff. mit Nachweisen zum Streit bzgl. des Rehabilitationsinteresses).

Hinsichtlich des Antrags Ziffer 1 fehlt es nicht am Rechtsschutzinteresse, auch wenn bereits aufgrund der Vereinigung der Antragstellerin mit der Fraktion der ABW von diesen ein Antrag nach § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG nicht mehr gestellt werden könnte. Denn ein ähnlicher Rechtsstreit kann sich im Landtag wiederholen. Eine Fraktionsspaltung ist zwar in der Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland bislang selten, sie ist aber jederzeit möglich (so auch die Landtagsverwaltung, vgl. LT-Drs. 16/730, S. 10 unter Bezugnahme auf das Gutachten der Professoren Lenz, Morlok und Nettesheim vom 25.7.2016 „Zulässigkeit und Grenzen der Bildung von ‚Parallelfractionen‘“). Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs über die aufgeworfene Rechtsfrage ist für die an einen Minderheitenantrag im Sinne von § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG zu stellenden Anforderungen von allgemeiner Bedeutung.

2. Der Antrag Ziffer 1 ist jedoch unbegründet.

Der Landtag hat durch seinen in der 17. Sitzung der 16. Wahlperiode am 10. November 2016 gefassten Beschluss (LT-PIPr. 16, S. 821 ff.), mit dem der Antrag der

Fraktionen ABW und AfD auf Einsetzung und Auftrag des Untersuchungsausschusses „Linksextremismus in Baden-Württemberg“ vom 10. August 2016 (LT-Drs. 16/423) abgelehnt worden ist, nicht das Recht der Fraktionen auf Gleichbehandlung aus Art. 27 Abs. 3 Satz 1 und 2 LV verletzt.

a) Alle Mitglieder des Landtages verfügen nach Art. 27 Abs. 3 LV grundsätzlich über die gleichen Rechte und Pflichten (vgl. BVerfGE 142, 25 - Juris Rn. 96 m.w.N.). Auch für Fraktionen ergibt sich aus Art. 27 Abs. 3 LV ein Gleichbehandlungsgebot, weil sie Zusammenschlüsse von Abgeordneten sind. Die Rechtsstellung der Fraktionen als notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens, politisches Gliederungsprinzip für die Arbeit des Landtages und maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung ist ebenfalls in Art. 27 Abs. 3 LV begründet (vgl. VerfGH, Urteil vom 27.10.2017 - 1 GR 35/17 -, Juris Rn. 45, 47 f.; BVerfGE 93, 195 - Juris Rn. 43; BVerfGE 142, 25 - Juris Rn. 97; Klein, in: Maunz/Dürig <Hrsg.>, GG, Art. 38 Rn. 253 <Bearb.-Stand: 60. Erg.-Lfg. Oktober 2010>).

b) Das Gleichbehandlungsgebot des Art. 27 Abs. 3 LV wurde hier durch die Ablehnung der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses nicht verletzt. Es lag schon keine Ungleichbehandlung vor. Dabei kann dahinstehen, ob die am 10. Oktober 2016 in Kraft getretene Änderung von § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG, wonach der Antrag von zwei Fraktionen gestellt sein muss, deren Mitglieder verschiedenen Parteien angehören, verfassungsgemäß ist. Selbst wenn - was hier offen bleibt - die Norm verfassungswidrig sein sollte und die einschränkende Voraussetzung der Mitgliedschaft in verschiedenen Parteien in die vor dem 10. Oktober 2016 geltende Fassung von § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG nicht hineingelesen werden dürfte, war der Landtag am 10. November 2016 nicht verpflichtet, den von der Antragstellerin beantragten Untersuchungsausschuss einzusetzen. Bei der Entscheidung des Landtags am 10. November 2016 lag ein qualifizierter Minderheitenantrag im Sinne von § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG nicht mehr vor, weil zu diesem Zeitpunkt nur noch eine der ursprünglich zwei antragstellenden Fraktionen vorhanden war. § 33 LTGO betrifft demgegenüber allein die Frage, unter welchen Voraussetzungen ein Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses überhaupt zulässig gestellt werden kann, und enthält keine Aussage dazu, wann einer qualifizierten Minderheit ein Anspruch auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zusteht.

aa) Einen Anspruch auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses vermittelt § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG nur, wenn der Minderheitenantrag auch zum Zeitpunkt der Entscheidung des Landtags über die Einsetzung noch von zwei Fraktionen getragen wird.

Der Wortlaut von § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG stellt zwar sowohl in der vor als auch in der nach dem 10. Oktober 2016 geltenden Fassung darauf ab, dass der Antrag „bei seiner Einreichung die Unterschrift von einem Viertel der Mitglieder des Landtags trägt oder von zwei Fraktionen“ unterzeichnet ist. Die Einsetzung des Ausschusses setzt aber notwendig eine Beschlussfassung des Landtags voraus (vgl. Art. 35 Abs. 1 Satz 2 LV, § 2 Abs. 2 UAG). Die Vorschrift ist deshalb so zu verstehen, dass die Unterschriften einer ausreichenden Zahl von Mitgliedern des Landtags oder der beiden Fraktionen „bereits“ bei der Antragstellung vorliegen müssen und dass der Antrag von diesen noch im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Antrag mitgetragen wird (ebenso die Landtagsverwaltung: LT-Drs. 16/730, S. 11 f.).

Entsprechend hat der Verfassungsgerichtshof bereits entschieden, dass im Hinblick auf Änderungen des Antrags auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses die Unterstützung der Unterzeichner des Antrags auch noch zum Zeitpunkt der Abstimmung vorliegen muss (vgl. StGH, Urteil vom 16.4.1977 - GR 2/76 -, ESVGH 27, 1<9>). Des Weiteren hat der Verfassungsgerichtshof im Hinblick auf die Beachtung des Quorums von einem Viertel der Mitglieder des Landtags nach Art. 35 Abs. 1 Satz 1 LV entschieden, dass selbst noch im Rahmen eines späteren Organstreitverfahrens, in dem von Abgeordneten die Verletzung ihres Rechts aus Art. 35 Abs. 1 Satz 1 LV geltend gemacht wird, mindestens so viele derjenigen Abgeordneten auftreten müssen, die den abgelehnten Antrag gestellt hatten, dass das verfassungsrechtliche Quorum auch noch vor dem Verfassungsgerichtshof erreicht wird (vgl. StGH, Urteil vom 26.7.2007 - GR 2/07 -, Juris Rn. 70 f.).

Für dieses Auslegungsergebnis sprechen zudem systematische Erwägungen. So ist für die Beurteilung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines Antrags - insbesondere seiner hinreichenden Bestimmtheit - grundsätzlich auf den beschlussreifen, konkret zur Abstimmung gestellten Antrag abzustellen (vgl. StGH, Urteile vom

16.4.1977 - GR 2/76 -, ESVGH 27, 1<9>, und vom 26.7.2007 - GR 2/07 -, Juris Rn. 98; Bay. VerfGH, Entscheidungen vom 27.6.1977 - Vf. 31-IV-77 -, Juris Rn. 80, und vom 19.4.1994 - Vf. 71-IVa-93 -, Juris Rn. 565 ff.; Glauben, in: Kahl/Waldhoff/Walter <Hrsg.>, Bonner Kommentar zum GG, Art. 44 Rn. 73 f. <Bearb.-Stand: 160. Erg.-Lfg. März 2013>; Geis, in: Isensee/Kirchhof <Hrsg.>, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2005, § 55 Rn. 35; Morlok, in: Dreier <Hrsg.>, GG, Band II, 3. Aufl. 2015, Art. 44 Rn. 33). Eine Änderung des Antrags durch die Mehrheit gegen den Willen der qualifizierten Minderheit ist dabei im Grundsatz unzulässig (vgl. § 3 Abs. 2 UAG; StGH, Urteil vom 26.7.2007 - GR 2/07 -, Juris Rn. 128; BVerfGE 49, 70; BVerfGE 83, 175 - Juris; Nds. StGH, Urteil vom 10.2.2017 - 1/16 -, Juris Rn. 104 ff.; Hess. StGH, Urteile vom 24.11.1966 - P. St. 414 -, Juris Rn. 78, und vom 13.4.2011 - P.St. 2290 -, Juris Rn. 87 ff.; Hamb. VerfG, Urteil vom 1.12.2006 - 1/06 -, Juris Rn. 101 ff.; Brocker, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz <Hrsg.>, Parlamentsrecht, 2016, § 31 Rn. 37; Achterberg/Schulte, in: von Mangoldt/Klein/Starck <Hrsg.>, Band 2, 6. Aufl. 2010, Art. 44 Rn. 87). Der Landtag muss zügig über den Einsetzungsantrag entscheiden (vgl. § 2 Abs. 4 UAG). Ob und inwieweit zwischen der Antragstellung und der Entscheidung des Landtags in Kraft tretende Änderungen des Untersuchungsausschussrechts für einen Antrag maßgeblich sein können, bedarf dagegen hier keiner Entscheidung.

Dass es für das Vorliegen eines minderheitgeschützten Antrags im oben genannten Sinne maßgeblich auf den Zeitpunkt der Entscheidung des Landtags ankommt, bestätigt weiterhin der Umstand, dass ein Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses bis zur Entscheidung über die Einsetzung zurückgenommen werden kann (vgl. Klein, in: Maunz/Dürig <Hrsg.>, GG, Art. 44 Rn. 73 <Bearb.-Stand: 76. Erg.-Lfg. Dezember 2015>; Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck <Hrsg.>, GG, Band 2, 6. Aufl. 2010, Art. 44 Rn. 84).

Darüber hinaus sprechen auch Sinn und Zweck der in § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG normierten Voraussetzungen für das hier gefundene Ergebnis. Das Quorum nach Art. 35 Abs. 1 Satz 1 LV dient ebenso wie das Zwei-Fraktionen-Erfordernis des § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG einerseits dem Minderheitenschutz, andererseits der Sicherung der Arbeitsfähigkeit des Landtags (vgl. BVerfGE 143, 101 - Juris Rn. 90; Klein, in: Maunz/Dürig <Hrsg.>, GG, Art. 44 Rn. 75 <Bearb.-Stand: 76. Erg.-Lfg. Dezember

2015>). Das durch Gesetz vom 11. Oktober 1993 (GBI. S. 605) eingefügte Zwei-Fraktionen-Antragsrecht sollte qualitativ von vergleichbarem Gewicht sein, wie das Quorum von einem Viertel der Mitglieder des Landtags in Art. 35 Abs. 1 Satz 1 LV. Dementsprechend wurde damals ein Gesetzentwurf der Fraktion Die Republikaner vom Landtag abgelehnt, der das Quorum in § 2 Abs. 3 UAG auf ein Zehntel der Mitglieder des Landtags absenken wollte (LT-Drs. 11/1534, LT-PIPr. 11, S. 1755 ff.). Wenn nun der Einsetzungsantrag zum Zeitpunkt der Entscheidung des Landtags über diesen nicht mehr von einer solchen qualitativen Minderheit des Landtags getragen wird und damit das mit dem begehrten Untersuchungsausschuss verbundene Aufklärungsinteresse einer qualitativen Minderheit nicht mehr gegeben ist, besteht keine Pflicht für den Landtag, den Untersuchungsausschuss einzusetzen.

Das Untersuchungsausschussgesetz geht schließlich auch in seinen übrigen Bestimmungen davon aus, dass die einen Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses stellende qualifizierte Minderheit selbst nach der Einsetzung des Untersuchungsausschusses fortbesteht. Denn neben der Mehrheit können nur die in § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG genannten qualifizierten Minderheiten die Einberufung einer Sitzung des Untersuchungsausschusses erzwingen (§ 6a Abs. 1 Satz 2 UAG), einen Ermittlungsbeauftragten einsetzen lassen (§ 12a Abs. 1 Satz 1 UAG) und die Erhebung bestimmter Beweise (§ 13 Abs. 2 UAG) sowie eine bestimmte Reihenfolge der Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen (§ 13 Abs. 6 UAG) durchsetzen. Des Weiteren kann ein aufgrund eines Minderheitenantrags eingesetzter Untersuchungsausschuss nach § 22 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 und Abs. 2 Satz 2 UAG nur mit Zustimmung der antragstellenden qualifizierten Minderheit ausgesetzt oder eingestellt werden. Ein ausgesetzter Untersuchungsausschuss muss auf Antrag der qualifizierten Minderheit, die ihn ursprünglich beantragt hatte, vom Landtag wieder aufgenommen werden (§ 22 Abs. 1 Satz 4 Halbsatz 1 UAG).

Aus diesen Vorschriften folgt, dass der Landtag nach § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG nicht zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verpflichtet ist, wenn zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Einsetzung eine der beiden antragstellenden Fraktionen nicht mehr existiert. Denn sonst wäre der Landtag zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verpflichtet, in dem die wichtigsten Untersuchungsrechte von keiner qualifizierten Minderheit mehr wahrgenommen werden können und den

die Landtagsmehrheit sofort nach der Einsetzung wieder auflösen könnte. Eine solch sinnlose Pflicht kann § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG nicht entnommen werden. Bestehen zum Zeitpunkt der Ablehnung des Antrags auf Einsetzung des Untersuchungsausschusses nicht länger zwei diesen Antrag verfolgende Fraktionen, so ist der Landtag ebenfalls nicht länger in einer minderheitsschützenden Entscheidungspflicht, sondern in seinem Abstimmungsverhalten ungebunden.

bb) Ausgehend von diesen Vorgaben für die minderheitsschützende Antragsberechtigung kann sich die Antragstellerin nicht auf eine Verletzung ihrer Rechte durch die Ablehnung ihres Antrags berufen. Zum Zeitpunkt der Entscheidung des Landtags am 10. November 2016 existierte eine der beiden ursprünglich antragstellenden Fraktionen nicht mehr. Die Fraktion der ABW war bereits am 11. Oktober 2016 aufgelöst worden. Ihre Mitglieder waren wieder Mitglieder der Antragstellerin.

Der Landtag hat die Ablehnung einer sich aus § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG ergebenden Pflicht zur Einsetzung des Untersuchungsausschusses auch auf diesen Grund gestützt. Sowohl der Ständige Ausschuss in seiner Sitzung vom 13. Oktober 2016 (LT-Drs. 16/730, S. 1) als auch die die Ablehnung tragenden Fraktionen in der 17. Sitzung des Landtags vom 10. November 2016 haben auf ein Gutachten der Landtagsverwaltung Bezug genommen (LT-PIPr. 16, S. 821 ff, insbesondere die Abgeordneten Sckerl <GRÜNE> und Dr. Lasotta <CDU>), welches hilfsweise ausgeführt hat, dass ein qualifizierter Minderheitenantrag nach § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG nur gegeben sei, wenn zum Zeitpunkt der Entscheidung des Landtags noch zwei antragstellende Fraktionen vorhanden sind. Entsprechend ist in der Plenardebatte ausdrücklich die Geltendmachung des Minderheitenrechts durch die Antragstellerin nach dem Zusammenschluss der beiden antragstellenden Fraktionen in Abrede gestellt worden.

c) Andere Gründe, aus denen sich im Hinblick auf die Ablehnung des Antrags der Antragstellerin auf Einsetzung des Untersuchungsausschusses (§ 33 LTGO) trotz des Fehlens einer sich aus Art. 35 LV oder § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG ergebenden Pflicht zur Einsetzung des Untersuchungsausschusses eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots ergeben könnte, sind nicht ersichtlich.

C.

Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ist kostenfrei (§ 60 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG). Zu einer Entscheidung nach § 60 Abs. 4 VerfGHG besteht keine Veranlassung (vgl. BVerfGE 96, 66 - Juris Rn. 2 f.; BVerfGE 130, 318 - Juris Rn. 161).

gez.
Stilz

gez.
Dr. Mattes

gez.
Gneiting

gez.
Prof. Dr. Mailänder

gez.
Prof. Dr. Seiler

gez.
Fridrich

gez.
Kiesinger

gez.
Prof. Dr. Behnke

gez.
Prof. Dr. Jäger