

**Simone Teuber  
XXX**

**Matr.-Nr.: XXX  
Studiengang Rechtswissenschaften  
1. Fachsemester**

# **1. Hausarbeit im Öffentlichen Recht**

**-Staatsorganisationsrecht-**

**Bei Prof. Dr. Hasso Hofmann**

**Wintersemester 1999/2000**

## Sachverhalt

I.

Anlässlich aktueller Enthüllungen über illegale Parteienfinanzierung fasst der Bundestag mehrheitlich einen Beschluss zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses. In dem Beschluss heißt es: „Der Ausschuss soll klären, inwieweit an Amtsträger der vorherigen Bundesregierung oder an die sie tragenden Parteien gesetzwidrig Spenden geflossen sind, die dazu geeignet waren, politische Entscheidungsprozesse im Zusammenhang mit der Privatisierung des Staatsunternehmens X zu beeinflussen.

Dem Ausschuss sollen 11 Mitglieder (A-Fraktion 4 Mitglieder, B-Fraktion und C-Fraktion je 3 und D-

Fraktion 1 Mitglied) angehören.“

Fraktion E, die bei der Ausschussbesetzung als einzige Fraktion nicht berücksichtigt wurde, hält diesen Beschluss für verfassungswidrig. Sie ist der Meinung, dass auch ihr als kleinster Fraktion mindestens ein Sitz in dem Ausschuss zustehe; notfalls müsse der Ausschuss um einen oder mehrere Sitze vergrößert werden. Die vier anderen Fraktionen machen dagegen geltend, die E-Fraktion sei zu klein, um in dem Ausschuss berücksichtigt zu werden. Falls die E-Fraktion einen Sitz im Ausschuss erhielte, hätte sie gegenüber der deutlich größeren D-Fraktion im Ausschuss ein zu großes Gewicht. Dies könne nur dadurch ausgeglichen werden, dass die D-Fraktion zwei Ausschusssitze erhalte, so dass der Ausschuss auf 13 Mitglieder anwachsen würde. Diese große Mitgliederzahl gefährde aber die Funktionsfähigkeit des Ausschusses. Außerdem stehe dem Bundestag ein Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Ausschussgröße zu.

Die E-Fraktion beantragt beim Bundesverfassungsgericht gegen den Bundestag die Feststellung, dass der Einsetzungsbeschluss ihre Rechte verletzt. Hat dieser Antrag Aussicht auf Erfolg?

II.

Nachdem bekannt wird, dass im Bundesland H für den letzten Landtagswahlkampf möglicherweise gesetzwidrige Parteispenden verwendet wurden, beschließt der Bundestag, einen weiteren Untersuchungsausschuss einzusetzen. Dieser soll

untersuchen, ob die Landtagswahl in H deswegen ungültig war. Der Landtag des Landes H ist der Ansicht, dieser Einsetzungsbeschluss verstoße gegen das Grundgesetz, denn der Bundestag dürfe sich nicht in Landesangelegenheiten einmischen.

Ist dieser Einwand des Landtages verfassungsrechtlich begründet?

### Literaturverzeichnis

- |                             |  |
|-----------------------------|--|
| Achterberg, Norbert         | Parlamentsrecht<br>1984<br>Tübingen; J.C.B. Mohr Siebeck Verlag<br>(zit. als: Achterberg, ParlamentsR)   |
| Alternativkommentar         | Kommentar zum Grundgesetz für die<br>Bundesrepublik Deutschland, Band 2<br>2. Auflage, 1989<br>Neuwied, Frankfurt; Hermann<br>Luchterhand Verlag<br>GmbH<br>(zit. als: AK-GG/Bearbeiter) |
| Benda, Ernst/ Klein, Eckart | Lehrbuch des Verfassungsprozessrechts<br>1991<br>Heidelberg; C.F. Müller Juristischer<br>Verlag GmbH<br>(zit. als: Benda/Klein, LB des<br>VerfProzessR)                                  |
| Birk, Dieter                | Gleichheit im<br>Parlament in: NJW<br>1988, S.2521ff. (zit.<br>als: Birk in: NJW 1988)   |
| Böckenförde, Ernst-Wolfgang | Sondervotum zu BVerfGE 70,<br>S.324ff. in: BVerfGE 70, S. 380ff.<br>(zit. als: Sondervotum<br>Böckenförde in: BVerfGE 70)  |
| Böckenförde, Ernst-Wolfgang | Parlamentarische<br>Untersuchungsausschüsse und<br>kommunale Selbstverwaltung in: Archiv<br>des öffentlichen Rechts 103, S. 1ff. (zit.<br>als: Böckenförde in: AöR 103)                  |

- Degenhart, Christoph  
Staatsrecht I: Staatsorganisationsrecht  
15. Auflage, 1999  
Heidelberg; C.F. Müller Juristischer  
Verlag GmbH  
(zit. als: Degenhart,  
StaatsR I)
- Demmler, Wolfgang  
Der Abgeordnete im Parlament der  
Fraktionen  
1994  
Berlin; Duncker und Humblot GmbH  
(zit. als: Demmler, Der Abgeordnete)
- Dreier, Horst  
Grundgesetz, Kommentar, Band II  
1998  
Tübingen; J.C.B. Mohr Siebeck Verlag  
(zit. als: Dreier/Bearbeiter)
- Dreier, Horst  
Regelungsform und Regelungsinhalt des  
autonomen Parlamentsrechts in:  
Juristenzeitung, 1990, S. 310ff. (zit. als:  
Dreier, JZ 1990)
- Hamann, Andreas/  
Lenz, Helmut  
Das Grundgesetz für die Bundesrepublik  
Deutschland vom 23.Mai 1949  
3. Auflage, 1970  
Neuwied, Berlin; Hermann Luchterhand  
Verlag  
GmbH  
(zit. als: Hamann/Lenz, GG)
- Hohm, Karl-Heinz  
Recht auf Chancengleichheit der  
Fraktionen und oppositioneller  
Minderheitenschutz in: NJW 1985,  
S. 408ff. (zit. als: Hohm in: NJW  
1985)
- Jarass, Hans D./  
Pieroth, Bodo  
Grundgesetz für die BRD, Kommentar  
5. Auflage, 2000  
München; C.H. Beck'sche  
Verlagsbuchhandlung  
(zit. als: Jarass/Pieroth-  
Bearbeiter)
- Köhler, Marc  
Umfang und Grenzen des  
parlamentarischen Untersuchungsrechts  
gegenüber Privaten im nicht öffentlichen  
Bereich  
1996  
Berlin; Duncker und Humblot

(zit. als: Köhler, Umfang und Grenzen)

- Kölble, Josef  
Parlamentarisches Untersuchungsrecht  
und  
Bundesstaatsprinzip in: Deutsches  
Verwaltungsblatt 1964, S. 701ff.  
(zit. als: Kölble in: DÖV  
1964)
- Leibholz, Gerhard/  
Rinck, Hans-Justus/  
Hesselberger, Dieter  
Grundgesetz für die BRD: Kommentar an  
Hand der  
Rechtssprechung des  
Bundesverfassungsgerichts  
7. Auflage, 1993  
Köln; Verlag Dr. Otto Schmidt KG  
(zit. als: Leibholz/Rinck/Hesselberger, GG)
- Lewald, Walter  
Enquêterecht und Aufsichtsrecht in:  
Archiv des öffentlichen Rechts 44, S.  
269ff.  
(zit. als: Lewald in: AÖR  
44)
- Mahrenholz, Ernst Gottfried  
Sondervotum zu BVerfGE 70, S.  
324ff. in: BVerfGE 70, S. 366ff.  
(zit. als: Sondervotum  
Mahrenholz in: BVerfGE 70)
- Masing, Johannes  
Parlamentarische Untersuchungen  
privater Sachverhalte: Artikel 44  
Grundgesetz als staatsgerichtetes  
Kontrollrecht  
1998  
Tübingen; J.C.B. Mohr Siebeck Verlag  
(zit. als: Masing, Parl Unters  
priv SV)
- Maunz, Theodor/  
Zippelius, Reinhold  
Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch  
30. Auflage, 1998  
München; C.H. Beck'sche  
Verlagsbuchhandlung  
(zit. als: Maunz/Zippelius, DeutStaatsR)

- Maurer, Hartmut  
Staatsrecht  
1999  
München; C.H. Beck`sche  
Verlagsbuchhandlung  
(zit. als: Maurer,  
StaatsR)
- Memminger, Gerhard  
Parlamentarische Kontrolle der  
Regierung durch  
Untersuchungsausschüsse in: Die  
öffentliche Verwaltung 1986, S. 15ff.  
(zit. als: Memminger in: DÖV 1986)
- Model, Otto/  
Müller, Klaus  
Grundgesetz für die Bundesrepublik  
Deutschland:  
Taschenkommentar für Studium und  
Praxis  
11. Auflage, 1996  
Köln und andere; Carl Heymanns Verlag  
KG  
(zit. als: Model/Müller, GG)
- Pestalozza, Christian  
Verfassungsprozessrecht:  
Die Verfassungsgerichtsbarkeit des  
Bundes und der Länder 3. Auflage,  
1991  
München; C.H. Beck`sche  
Verlagsbuchhandlung  
(zit. als: Pestalozza, VerfProzeßR)
- Reich, Andreas  
Magdeburger Kommentar zum  
Grundgesetz für die  
BRD  
1998  
Bad Honnef; Verlag Karl Heinrich Bock  
(zit. als: Reich, GG-Komm)
- Scherer, Joachim  
Fraktionsgleichheit und  
Geschäftsordnungskompetenz des  
Bundestages in:  
Archiv des öffentlichen Rechts 112,  
S.189ff.  
(zit. als: Scherer in: AöR  
112)
- Schlaich, Klaus  
Das Bundesverfassungsgericht:

- Stellung, Verfahren, Entscheidungen  
4. Auflage, 1997  
München; C.H. Beck'sche  
Verlagsbuchhandlung  
(zit. als: Schlaich, Das BVerfG)
- Schmidt, Walter Chancengleichheit der Fraktionen unter dem  
Grundgesetz in: Der Staat, Band 9 (1970),  
S. 482ff.  
(zit. als: Schmidt, Der Staat  
Bd. 9)
- Schmidt, Walther Informationsanspruch des Abgeordneten und  
Ausschussbesetzung in: Die öffentliche  
Verwaltung 1986, S. 236ff.  
(zit. als: Schmidt in: DÖV 1986)
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/  
Klein, Franz Kommentar zum Grundgesetz  
9. Auflage, 1999  
Neuwied, Krieffel; Hermann Luchterhand  
Verlag  
GmbH  
(zit. als: Schmidt-Bleibtreu/Klein-  
Bearbeiter)
- Schneider, Hans-Peter/ Zeh, Wolfgang Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der  
Bundesrepublik Deutschland: ein  
Handbuch  
1989  
Berlin, New York; De Gruyter  
(zit. als: Schneider/Zeh-Bearbeiter)
- Simons, Wolfgang Das parlamentarische Untersuchungsrecht im  
Bundesstaat: zu den Auswirkungen der  
bundesstaatlichen Ordnung des  
Grundgesetzes auf das parlamentarische  
Untersuchungsrecht in Bund und Ländern  
1991  
Berlin; Duncker und Humblot  
(zit. als: Simons, Das parlUntersR)
- Smend, Rudolf Verfassung und Verfassungsrecht in:  
Staatsrechtliche Abhandlungen und andere  
Aufsätze, S. 119  
3. Auflage, 1994  
Berlin; Duncker und Humblot  
(zit. als: Smend, Verfassung und  
VerfassungsR)

Stern, Klaus  
Deutschland

Das Staatsrecht der Bundesrepublik

Band I, 1984; Band II, 1980

München; C.H. Beck'sche  
Verlagsbuchhandlung (zit. als: Stern,  
StaatsR I/II)

Stern, Klaus

Die Kompetenz der  
Untersuchungsausschüsse nach Artikel 44  
Grundgesetz im Verhältnis zur Exekutive  
unter besonderer Berücksichtigung des  
Steuergeheimnisses in: Archiv des  
öffentlichen Rechts 109, S. 199ff.  
(zit. als: Stern in: AÖR  
109)

Umbach, Dieter C.

Festschrift für Wolfgang Zeidler, Band II  
1987  
Berlin, New York; De Gruyter  
(zit. als: Umbach,  
Festschrift)

Umbach, Dieter C.

Parlamentsauflösung in Deutschland:  
Verfassungsgeschichte und  
Verfassungsprozess  
1990  
Berlin, New York; De Gruyter  
(zit. als: Umbach, Parlamentsauflösung)

Umbach, Dieter/  
Clemens, Thomas

Bundesverfassungsgerichtsgesetz:  
Mitarbeiterkommentar und Handbuch  
1992  
Heidelberg, C.F. Müller Juristischer Verlag  
GmbH  
(zit. als: BVerfGG/Bearbeiter)

v. Mangoldt, Hermann/  
Klein, Friedrich/  
Achterberg, Norbert/  
Schulte, Martin

Das Bonner Grundgesetz, Kommentar  
Band 6  
3. Auflage, 1991  
München, Verlag Franz Vahlen GmbH  
(zit. als: v.  
Mangoldt/Klein/Achterberg/Schulte)



## Gliederung

### Teil A

Antrag der E-Fraktion auf einen Sitz im Untersuchungsausschuss

S. 1

I. Zulässigkeit S. 1

1. Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts

S. 1

2. Parteifähigkeit S. 1

a. Antragsteller

S. 1

b. Antragsgegner

S. 1

3. Streitgegenstand S. 1

4. Antragsbefugnis der Fraktion E

S. 2

a. Prozessstandschaft

S. 2

b. Eigene Rechte

S. 2

5. Form und Frist S. 2

6. Ergebnis S. 3

II. Begründetheit S. 3

1. Herleitung des Fraktionsstatus aus dem Grundgesetz

S. 3



a. Enge Auffassung der Korollartheorie	S. 11	b. Weite
Auffassung der Korollartheorie	S. 12	c. Ergebnis
	S. 13	

II. Umfang der Untersuchungskompetenz im Sinne der weiteren Korollartheorie	
	S. 13

1. Allgemeine Schranken der Untersuchungskompetenz der Ausschüsse	
	S. 13

Kompetenzbeschränkungen durch das Bundesstaatsprinzip	
	S. 13

2. Untersuchungspflicht gegenüber den Ländern aus Art. 28 III	S. 14
---	-------

3. Verhältnismäßigkeit des Art. 28 III	S. 15
--	-------

III. Endergebnis	S. 15
------------------	-------

## Teil A

### Antrag der E-Fraktion auf einen Sitz im Untersuchungsausschuss

Die E-Fraktion kann auf dem Wege eines Organstreitverfahrens gegen den Bundestag vorgehen, wenn der Antrag zulässig und begründet ist.

#### I. Zulässigkeit

##### 1. Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht ist gemäß Art.93 I (1) GG i.V.m. §§ 13 (5), 63ff.

BVerfGG<sup>1</sup> für die Durchführung eines Organstreitverfahrens zuständig.

##### 2. Parteifähigkeit

Die Fraktion E müsste parteifähig sein, um in einem Organstreitverfahren Antragssteller sein zu können. Art.93 bestimmt, wer parteifähig und damit antragsbefugt ist und steht dabei als Verfassungsnorm über dem §63<sup>2</sup>. Antragssteller und Antragsgegner im Organstreitverfahren können nur oberste Bundesorgane und andere Beteiligte sein, die durch dieses Grundgesetz oder in den Geschäftsordnungen eines obersten Bundesorgan mit eigenen Rechten ausgestattet sind. **a. Antragsteller**

In §63 werden Fraktionen als berechnigte Antragssteller in einem Organstreitverfahren nicht ausdrücklich genannt. Sie könnten jedoch als Teile der in §63 genannten Organe gelten. Bei Beteiligten mit eigenen Rechten muss es sich der Geschäftsordnung nach um ständig vorhandene Gliederungen des Parlaments handeln<sup>3</sup>. Fraktionen gelten als solche ständigen Gremien des Parlaments<sup>4</sup>, welche ihre Rechte unter anderem aus der GOBT ziehen<sup>5</sup>. Die E-Fraktion ist hier somit zulässiger Antragsteller. **b. Antragsgegner**

§63 als Erläuterung zu Art.93 gibt dem Bundestag als oberstes Bundesorgan das Recht Antragssteller, sowie Antragsgegner im Organstreitverfahren zu sein. Der Bundestag ist damit ausdrücklich berechtigter Antragsgegner.

---

<sup>1</sup> Alle Artikel sind solche des GG, alle Paragraphen sind solche des BVerfGG.

<sup>2</sup> Schlaich, Das BVerfG, Rdn. 82.

<sup>3</sup> Pestalozza, VerfProzeßR, §7 II, Rdn. 14.

<sup>4</sup> Umbach, Festschrift, S. 1252

(1253). <sup>5</sup> Stern, StaatsR I, § 23 I 2, S. 1028.

### **3. Streitgegenstand**

Streitgegenstand kann jede Behauptung, Maßnahme oder Unterlassung gemäß §64 I des Antragsgegners sein<sup>5</sup>. Die Maßnahme des Antraggegners muss rechtserheblich sein oder sich zumindest zu einem die Rechtsstellung des Antragstellers beeinträchtigenden, rechtserheblichen Verhalten verdichten können<sup>6</sup>. Als rechtserheblich werden solche Maßnahmen angesehen, durch die der Antragssteller in seinem Recht konkret betroffen ist<sup>7</sup>. Diese Verletzung der einschlägigen Rechte kann der Antragsteller auch geltend machen, wenn diese erst unmittelbar bevorsteht<sup>8</sup>. Gemäß Art.93 I (1) stellt der Streitgegenstand im Organstreitverfahren den Umfang der Rechte und Pflichten oberster Bundesorgane und anderer Beteiligter dar. Im vorliegenden Fall wird um das Recht der E-Fraktion gestritten, Mitglieder in den Untersuchungsausschuss zu entsenden. Streitgegenstand ist somit der bereits durchgeführte Einsetzungsbeschluss.

### **4. Antragsbefugnis der Fraktion E**

Allgemein prozessführungsbefugt ist derjenige, welcher ein Recht als eigenes Recht im Prozess geltend machen kann oder im eigenen Namen über ein fremdes Recht einen Prozess führen darf (Prozessstandschaft)<sup>9</sup>.

#### ***a. Prozessstandschaft***

Eine Organstreitbefugnis besteht gemäß §63 BVerfGG auch für Teile der dort genannten Organen. Angehöriger eines Organs, der die Rechte des Gesamtorgans geltend machen kann, ist z.B. die Parlamentsfraktion<sup>10</sup>, welcher bisher als einzige eine Prozessstandschaft vom Bundesverfassungsgericht zugebilligt wurde<sup>12</sup>. Im vorliegenden Fall will jedoch die E-Fraktion keine Rechte des Bundestages geltend machen, sondern vielmehr ihr eigenes Recht, Mitglieder in den Ausschuss entsenden zu können. Eine Prozessstandschaft ist somit nicht gegeben.

#### ***b. Eigene Rechte***

---

<sup>5</sup> v. Maurer, StaatsR, § 20, Rdn. 46.

<sup>6</sup> BVerfGE 60, S. 374 (381).

<sup>7</sup> BVerfGG/Clemens, §§63,64, Rdn. 138.

<sup>8</sup> Pestalozza, VerfProzeßR, §7 II, Rdn. 34.

<sup>9</sup> Benda/Klein, LB des VerfProzeßR, Rdn. 940.

<sup>10</sup> Pestalozza, VerfProzeßR, §7 II, Rdn. 33.

<sup>12</sup> Schlaich, Das BVerfG, Rdn. 86.

Gemäß §64 I muss der Antragsteller geltend machen, dass er, durch die Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Als eigene Rechte gelten alle diejenigen, welche den obersten Bundesorganen oder anderen Streitbeteiligten ausschließlich zur eigenen Wahrnehmung oder zur Mitwirkung übertragen sind oder erforderlich sind, die Wahrnehmung der Kompetenzen zu gewährleisten<sup>11</sup>. Da die E-Fraktion hier von der Mitwirkung am demokratischen Meinungsbildungsprozess ausgeschlossen wurde, könnte sie in ihren Rechten verletzt worden sein.

### **5. Form und Frist**

Laut §64 II BVerfGG muss der Antrag schriftlich eingereicht und begründet werden.

Die Antragsfrist von 6 Monate wird durch §64 III BVerfGG geregelt und beginnt in dem

Zeitpunkt, in welchem die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung dem Antragsteller bekannt geworden ist. Der Sachverhalt lässt einen eventuellen Verstoß gegen Form und Frist nicht erkennen.

### **6. Ergebnis**

Der Antrag der E-Fraktion auf Eröffnung des Organstreitverfahrens ist zulässig.

## **II. Begründetheit**

### **1. Herleitung des Fraktionsstatus aus dem Grundgesetz**

Der verfassungsrechtliche Status der Fraktionen wird nicht ausdrücklich im

Grundgesetz geregelt. Erwähnung im Grundgesetz finden die Fraktionen erst seit der Aufnahme des Art.53 I (2)<sup>12</sup>. Wollten Fraktionen Rechte in einem Organstreitverfahren geltend machen, müssten sie im Sinne der Zwecksetzung der Organklage Beteiligte eines Verfassungsverhältnisses sein und nach Rang und Funktion den obersten Bundesorganen gleichstehen<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Benda/Klein, LB des VerfProzeßR, Rdn. 941.

<sup>12</sup> BVerfGG/Clemens, §§ 63, 64, Rdn. 74.

<sup>13</sup> Stern, StaatsR II, 44 IV 4, S.

980. <sup>16</sup> Schmidt, Der Staat Bd. 9, S. 487.

Das Bundesverfassungsgericht nennt als Beteiligte auch die im Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung des Bundestages mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile des Bundestages<sup>16</sup>. Da die vorbereitende Tätigkeit der Fraktionen in den Ausschüssen ein tragendes Element der parlamentarischen Willensbildung darstellt<sup>14</sup> und Fraktionen deshalb als notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens angesehen werden, wird ihnen als Quasiorgan Organqualität zugesprochen<sup>15</sup>. Damit Fraktionen nicht nur in Prozessstandschaft, sondern auch ihre eigenen Rechte geltend machen können, müssen ihnen Rechte und Pflichten aus der Geschäftsordnung, als auch aus dem Grundgesetz übertragen worden sein<sup>16</sup>. Die

Geschäftsordnung des Parlaments gewährt den Fraktionen eigene Kompetenzen in den §§10-12 GOBT. Fraglich ist jedoch, worauf der verfassungsrechtliche Status der Fraktionen basiert.

Fraktionen sind Aktionseinheiten von Abgeordneten, die durch gleichgerichtete Ziele und in aller Regel auch durch ihre Zugehörigkeit zu derselben Partei miteinander verbunden sind<sup>17</sup>. Da Fraktionen sich aus Abgeordneten zusammensetzen, könnte man daraus schließen, Art.38 als verfassungsrechtlichen Status in Betracht zu ziehen. Demgegenüber steht jedoch die Möglichkeit, Fraktionen als parlamentarische Repräsentanten der Parteien einzustufen und so den verfassungsrechtlichen Status der Fraktionen aus Art.21 abzuleiten. Tatsächlich stützt sich das Bundesverfassungsgericht in früheren Entscheidungen auf Art.21, mit der Begründung, da Parlamentsfraktionen notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens seien, müsse das Grundgesetz mit Anerkennung der Parteien in Art.21 auch Fraktionen seine Zustimmung geben<sup>18</sup>. Eine Revidierung dieser Auffassung vollzieht sich erst mit einer späteren Bundesverfassungsgerichtsentscheidung<sup>19</sup>. Die Ablehnung des Art.21

---

<sup>14</sup> Sondervotum Mahrenholz in: BVerfGE 70, S. 366 (374).

<sup>15</sup> Scherer in : AöR 112, S. 189 (197/198).

<sup>16</sup> Pestalozza, VerfProzeßR, §7 II, Rdn. 28.

<sup>17</sup> Umbach, Parlamentsauflösung, S. 662.

<sup>18</sup> BVerfGE 10, S. 4 (14).

<sup>19</sup> BVerfGE 70, S. 324ff.

als verfassungsrechtliche Verankerung der Fraktionen zeigt sich ebenfalls in der neueren Literatur. Demnach sei die Anwendung des Art.21 bedenklich, da zwar Fraktionen die Aufgabe übernehmen parlamentarische Vertretung der Parteien zu sein, verfassungsrechtlich aber garantiert ist, dass Fraktionen nicht als Parteivertreter fungieren müssen, um eine Fraktion darzustellen<sup>20</sup>. Gelockert scheint die Fundierung auf Art.21 auch in der Hinsicht, dass die Abgeordneten einer Fraktion sich meist aus verschiedenen Parteien mit ähnlicher Zielsetzung zusammensetzen und auch parteilose Abgeordnete eine Aufnahme in die Fraktion finden<sup>21</sup>. Darüber hinaus könne Art.21 keine Anwendung auf die Fraktionen finden, weil Fraktionen dem staatsorganschaftlichen und Parteien dem gesellschaftlichen Bereich zugeordnet werden und damit eine verfassungsrechtliche Unabhängigkeit zwischen Fraktionen und Parteien besteht<sup>25</sup>.

So scheint es sinnvoller den verfassungsrechtlichen Status der Fraktionen aus Art.38 herzuleiten. Es sind allein die Abgeordneten, welche aufgrund der Ausübung ihres freien Mandats, das Recht haben, sich zu Fraktionen zusammenzuschließen. Damit ist auch die Rechtsstellung der Fraktion als Verwirklichung dieses Koalitionsrechtes in Art. 38 I (2) anzusiedeln<sup>22</sup>. Der freie Zusammenschluss von Abgeordneten zu einer Fraktion ließe ebenso erkennen, dass es sich um Einrichtungen des Parlaments handle und Fraktionen damit weniger als verlängerter Arm der Parteien gedeutet werden können<sup>23</sup>.

Der Einsetzungsbeschluss hinsichtlich des Untersuchungsausschusses könnte verfassungswidrig sein, wenn die E- Fraktion in ihren Rechten aus Art.38 I (2) verletzt wurde. Zunächst ist jedoch fraglich, ob die Einsetzung des

Untersuchungsausschusses selbst rechtmäßig erfolgte.

---

<sup>20</sup> Demmler, Der Abgeordnete, S. 192.

<sup>21</sup> Umbach, Parlamentsauflösung, S. 662.

<sup>25</sup> Hohm in: NJW 1985, S. 408 (410).

<sup>22</sup> Demmler, Der Abgeordnete, S. 162.

<sup>23</sup> Dreier in: JZ 1990, S. 310 (318).



## **2. Einsetzung eines Untersuchungsausschusses**

Gemäß Art.44 I (1) hat der Bundestag das Recht und auf Antrag von ¼ seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen. Diese dürfen allerdings nur im Rahmen des Aufgabenbereichs des Bundestages eingesetzt werden. Ausgenommen sind sowohl Angelegenheiten, an deren parlamentarischen Behandlung kein öffentliches Interesse von hinreichendem Gewicht besteht, als auch solche, die entweder nicht zu den Bundesaufgaben gehören oder in die ausschließliche Kompetenz anderer Verfassungsorgane fallen<sup>24</sup>. **a.**

### ***Verfassungsmäßigkeit des Untersuchungsgegenstandes***

Dem Antrag auf Errichtung eines Untersuchungsausschusses muss ein Untersuchungsthema zugrunde liegen<sup>25</sup>. Art.44 I umfasst das Minderheitenrecht, den Untersuchungsgegenstand festzulegen. Damit dieser als zulässig erachtet werden kann, muss der Untersuchungsgegenstand auf die Feststellung von Tatsachen durch Beweiserhebung und deren mögliche politische Bewertung gerichtet sein<sup>30</sup>. Untersuchungsgegenstand im vorliegenden Fall sind illegale Parteifinanzierungen.

Der Untersuchungsausschuss soll untersuchen, inwieweit die vorherige Bundesregierung und die sie tragende Parteien gesetzeswidrig Spenden eingenommen haben. Der Untersuchungsgegenstand ist verfassungsmäßig, weil er Aufklär- und Bewertungsfunktion besitzt.

### ***b. Bestimmtheit des Untersuchungsgegenstandes***

Vorraussetzung für die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ist die hinreichend genaue Bestimmung des Untersuchungsgegenstands<sup>31</sup>. Dabei sind an dieses Bestimmtheitserfordernis nicht allzu strenge Anforderungen zu stellen. Das Untersuchungsthema muss so konkretisiert sein, dass die Zielrichtung der<sup>26</sup>Nachforschungen feststeht und die Ermittlungen in einer begrenzten Zeit und mit vertretbarem Aufwand durchgeführt werden kann<sup>27</sup>. Aufgabe des

<sup>24</sup> Leibholz/Rinck/Hesselberger, GG, Art. 44, Rdn. 41.

<sup>25</sup> Reich, GG-Komm, Art. 44, Rdn. 1.

<sup>30</sup> Degenhart, StaatsR I, Rdn. 392.

<sup>26</sup> Jarass/Pieroth-Pieroth, Art. 44, Rdn. 5.

<sup>27</sup> AK-GG/Schneider, Art. 44, S. 143.

Untersuchungsausschusses soll es sein, zu erörtern, inwieweit an Amtsträger der vorherigen Bundesregierung oder an die sie tragenden Parteien gesetzeswidrige Spenden geflossen sind. Der Untersuchungsgegenstand ist hinreichend bestimmt, da die Zielrichtung im Einsetzungsbeschluss konkret genannt wurde. **c. Öffentliches**

### **Interesse**

Der Grundsatz der Verfahrensöffentlichkeit nach Art.44 I (1) gewährleistet die Transparenz der Untersuchungsarbeit und sichert die Kontrolle des Verfahrens<sup>28</sup>.

Trotz des allgemeinen Öffentlichkeitsgebots des Art. 42 II, kann der Ausschuss zum

Schutz grundrechtlich gewährleisteter Privatinteressen und zur Wahrung öffentlicher Geheimhaltungsinteressen ein Ausschluss der Öffentlichkeit mit einfacher Mehrheit beschließen<sup>29</sup>. Fraglich ist, ob der E-Fraktion ein Teilnahmerecht am Untersuchungsausschuss zusteht. **d.**

### **Zwischenergebnis**

Die Einsetzung des Untersuchungsausschusses erfolgte ordnungsgemäß. Fraglich ist jedoch, ob der E-Fraktion ein Teilnahmerecht am Untersuchungsausschuss zusteht. **3.**

## **Teilnahmerecht der E-Fraktion am Untersuchungsausschuss**

### **a. Politische Chancengleichheit als Minderheitenschutz**

Die Chancengleichheit der Fraktionen kann über das Prinzip der „ununterbrochenen

Legitimationskette“ hergeleitet werden. Demnach muss jede Ausübung der

Staatsgewalt die Grundlage in einer Entscheidung des Volkes finden<sup>30</sup>. Anfang dieser

Legitimationskette sind Art.20 II und Art.38 I. Demnach wird die vom Volk ausgehende Staatsgewalt durch Wahlen auf Abgeordnete, die im Bundestag als Repräsentativorgane fungieren, übertragen. Aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit des Art.38 I folgt automatisch die Chancengleichheit der Abgeordneten. Entscheidend sei nun, dass diese

<sup>28</sup> v. Mangoldt/Klein/Achterberg/Schulte, GG, Art. 44, Rdn. 107.

<sup>29</sup> Dreier/Morlok, Art. 44, Rdn. 41.

<sup>30</sup> Maunz/Zippelius, DeutStaatsR, § 6 I, S. 37f.

<sup>36</sup> Dreier in: NJW 1990, S. 310 (318).

Chancengleichheit der Abgeordneten sich auf die Fraktionen als deren Zusammenschlüsse überträgt<sup>36</sup>. Ebenso wie den Abgeordneten dürfe den Fraktionen ein Teilnahmerecht am parlamentarischen Meinungs- und Willensprozess nicht verweigert werden<sup>31</sup>. Daraus folgt ein Verfassungsgebot zur Teilnahme aller Fraktionen an den für die Parlamentsarbeit notwendigen Gremien<sup>32</sup>. Das Volk sei nur angemessen repräsentiert, wenn das Parlament als Ganzes an dieser Willensbildung beteiligt sei<sup>33</sup>. Die Gesamtheit des Parlaments schließe damit auch die Minderheit ein<sup>34</sup>. Wäre diese Teilnahme der Fraktionen an den Ausschüssen nicht gesichert, würde das in Art.20 verankerte Demokratieprinzip, der in Absatz II enthaltene Minderheitenschutz<sup>35</sup>, sowie das Rechtsstaatsprinzip<sup>36</sup> in Frage gestellt werden. Eine andere Meinung versucht den Anspruch der Fraktionen auf Beteiligung an den Ausschüssen aus Art. 3 I abzuleiten<sup>37</sup>.

Zwingend ergibt sich das Teilnahmerecht der Fraktion an Ausschüssen auch aus dem Argument, dass die Gleichheit im parlamentarischen Verfahren Voraussetzung für effektive Kontrolle ist. Eine parlamentarische Minderheit könne ihre Kontrollaufgaben nur wahrnehmen, wenn sie gleichberechtigt an den politischen Gemeinschaftsentscheidungen mitwirke<sup>38</sup>. Bedeutend sei, dass nur die Gleichheit im Verfahren der politischen Willensbildung die Möglichkeit gewährleiste, dass sich aus der jeweiligen Minderheit jederzeit eine parlamentarische Mehrheit formen könne<sup>39</sup>. Minderheitenschutz sei damit ein Grundelement demokratischer Herrschaft und zugleich eine Funktionsbedingung der Mehrheitsdemokratie. Herausragende Bedeutung habe neben dem Gesetzesinitiativrecht vor allem das Minderheitenrecht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses. Minderheitenschutz solle jedoch nicht als Schutz vor Benachteiligung

---

<sup>31</sup> Birk in: NJW 1988, S. 2521 (2522).

<sup>32</sup> Hohm in: NJW 1985, S. 408 (409).

<sup>33</sup> BVerfGE 56, S. 396 (405).

<sup>34</sup> Sondervotum Mahrenholz in: BVerfGE 70, S. 366 (368).

<sup>35</sup> Benda/Klein, LB des VerfProzessR, Rdn. 942.

<sup>36</sup> Achterberg, ParlamentsR, S. 291.

<sup>37</sup> Schmidt, Der Staat Bd. 9, S. 490.

<sup>38</sup> Birk in: NJW 1988, S. 2521 (2522).

<sup>39</sup> Hohm in: NJW 1985, S. 408 (411).

aufgefasst werden. Vielmehr gehe es darum, die Mehrheit zu kontrollieren, die Minderheitenposition in den Entscheidungsprozeß mit einzubringen und diesen generell möglichst offen und vielfältig zu gestalten<sup>40</sup>.

Vorausgehend wurde festgestellt, dass es den Fraktionen aufgrund des Abgeordnetenstatus möglich sein muss, an Ausschüssen teilzunehmen. Fraglich ist, ob sich aus dem Minderheitenschutz ein Gebot zur Beteiligung jeder Fraktion, an sämtlichen Gremien und Ausschüssen des Bundestages, unabhängig von deren Stärke besteht.

Die Gleichheit der Fraktionen sei so zu verstehen, dass nicht eine absolute Gleichbehandlung der einzelnen Fraktionen untereinander, aber eine proportionale Berechtigung je nach Anzahl der angeschlossenen Mitglieder erfolge. Mit Anwendung des Verhältniswahlrechts sei damit nicht sichergestellt, dass alle Fraktionen die Chance haben, bei der Wahl einen Sitz zu erlangen. Die Gremien des Bundestages müssten jedoch das Stärkeverhältnis der politischen Kräfte im Plenum weitest möglich abbilden<sup>41</sup>. Die §§12, 55GOBT, in denen für Ausschüsse und Untersuchungsausschüsse eine Beteiligung der Fraktionen nach ihrer Mitgliederstärke vorgesehen ist, werden allerdings in der Praxis so angewandt, dass alle Fraktionen in den Ausschüssen beteiligt sind. Gefördert hätte dies vor allem die Ablösung des Berechnungsverfahrens nach d`Hondt durch das Verfahren der mathematischen

Proportion<sup>42</sup>. Eine Meinung geht sogar soweit, dass sie in den §§12, 55 GOBT ein

Gebot zur Berücksichtigung aller Fraktionen sieht<sup>43</sup>. Eine andere Meinung vertritt die

Auffassung, dass es mit dem Demokratieprinzip nicht zu vereinbaren sei, dass kleine Fraktionen wegen der geringen Zahl der Sitze überhaupt keine Aussicht haben, dass eines ihrer Mitglieder gewählt wird. Als Begründung wird angeführt, dass der Ausschuss ein verkleinertes Abbild des Plenums sei und sich das Votum der Wähler deshalb auch in den Ausschüssen widerspiegeln müsse. Diese Meinung leitet das

---

<sup>40</sup> Schneider/Zeh-Hofmann/Dreier, ParlR und ParlP, § 5, S. 193, Rdn. 66, 67, 68.

<sup>41</sup> Demmler, Der Abgeordnete, S. 165, 413, 410.

<sup>42</sup> Schmidt in: DÖV 1986, S. 236 (237).

<sup>43</sup> Sondervotum Mahrenholz in: BVerfGE 70, S. 366 (370).

Erfordernis ausreichend große Gremien zu bilden aus Art.20 II und Art.38 I (2) ab, denn sonst wäre das umfassende Mitwirkungsrecht der Fraktionen verletzt<sup>44</sup>. Einige gehen sogar soweit, dass sie die Einführung eines Grundmandats aus Zwecken des Minderheitenschutzes fordern<sup>45</sup>.

Das Bundesverfassungsgericht fasst hinsichtlich des Ausschlusses kleinerer Fraktionen den Beschluss solche Verfahren auf sachlich begründete und eng begrenzte Ausnahmefälle zu beschränken<sup>46</sup>. In

Frage käme der Grundsatz zur effektiven parlamentarischen Gremien- und Ausschussarbeit und das Geheimhaltungs- bzw.

Sicherheitsinteresse des Staates zum Zwecke der

Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste <sup>47</sup> . **b. Durchbrechung des**

**Gleichheitsprinzips** aa. Gefährdung des

Sicherheitsinteresses

Hinsichtlich etwaiger Gründe des Geheimschutzes könne nur auf das verfassungsrechtliche einzig zulässige Argument abgestellt werden, die Zahl der Geheimnisträger möglichst klein zu halten. Es könne nicht darum gehen unbequeme Minderheiten aus dem Entscheidungsprozeß auszugrenzen<sup>48</sup>. Da jeder Abgeordnete und damit jede Fraktion im Bundestages aufgrund der Wahlentscheidung über die gleiche Legitimation und das gleiche Vertrauen der Wähler verfüge und eine Unterscheidung der Fraktionen in staatstragende und nicht staatstragende unzulässig sei, müssten besonders enge Maßstäbe hinsichtlich des Ausschlusses von Fraktionen an Ausschüssen angelegt werden<sup>49</sup>. Eine Fraktion könne deshalb nicht allein der Verdächtigung wegen, sondern erst nach Aufklärung oder weiterer Verfahrensschritte ausgeschlossen werden<sup>50</sup>. Das Bundesverfassungsgericht hat ein Besetzungsverfahren, welches zum Ausschluss kleinerer Fraktionen führen kann, auch nur dann für zulässig erklärt, wenn das Gremium über

<sup>44</sup> Umbach, Parlamentsauflösung, S. 414.

<sup>45</sup> Schneider/Zeh-Hofmann/Dreier, ParlR und ParlP, § 5, S. 193, Rdn. 59.

<sup>46</sup> BVerfGE 70, S. 324 (364, 366).

<sup>47</sup> Hohm in: NJW 1985, S. 408 (412).

<sup>48</sup> Dreier in: JZ 1990, S. 310 (319).

<sup>49</sup> Hohm in: NJW 1985, S. 408 (412).

<sup>50</sup> Sondervotum Böckenförde in: BVerfGE 70, S. 380 (386).

eingeschränkte Zuständigkeit verfügt und dort keine Sachentscheidungen von wesentlicher Bedeutung getroffen werden<sup>51</sup>.

bb. Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Ausschusses

Aufgabe der Fraktionen ist es, den technischen Ablauf der Parlamentsarbeit in gewissem Grade zu steuern und zu erleichtern<sup>52</sup>. Damit liegt der wesentliche Zweck der Bildung parlamentarischer Unterorgane wie den Ausschüssen eindeutig im Grundsatz der Arbeitseffektivität<sup>53</sup>. Um die Arbeitsfähigkeit des Parlaments und seiner Ausschüsse zu erhalten, kann es erforderlich werden, sehr kleine politische Gruppen bei der Ausschussbesetzung nicht zu berücksichtigen<sup>54</sup>. Eine solche Einschränkung der Arbeitsfähigkeit käme jedoch erst bei einer wirklich eklatanten Zersplitterung der Parteienlandschaft und einer sich daraus ergebenden Vielzahl kleinerer Fraktionen in

Betracht<sup>61</sup>. Weitestgehend ist jedoch die politische Chancengleichheit zu beachten. Wie die Parlamente dieses Recht jeder Fraktion umsetzen, bleibt ihnen im Rahmen ihrer Geschäftsordnungsautonomie gemäß Art.40 I (2) selbst überlassen. Um auch der kleinsten Fraktion einen Sitz in den Ausschüssen zu sichern, kann das Parlament eine entsprechende Ausschussgröße festlegen, ein entsprechendes

Berechnungsverfahren wählen oder ein Grundmandat gewähren<sup>55</sup>.

Aufgrund der überzeugenden Argumentation ist der Ansicht zu folgen, dass jede

Fraktion mit mindestens einem Sitz an den Ausschüssen beteiligt sein soll. Da die Ausschussarbeit der Vorbereitung der Verhandlungen im Bundestag dient, vollzieht sich die entscheidende sachliche Arbeit in den Ausschüssen. Würden nun die Fraktionen hinsichtlich ihres Teilnahmerechts differenziert behandelt werden, hätte dies zur Folge,

---

<sup>51</sup> BVerGE 70, S. 324 (363).

<sup>52</sup> BVerfGE 10, S. 4 (14).

<sup>53</sup> Hohm in: NJW 1985, S. 408 (412).

<sup>54</sup> Birk in: NJW 1988, S. 2521

(2524). <sup>61</sup> Dreier in: JZ 1990, S. 310

(319).

<sup>55</sup> Birk in: NJW 1988, S. 2521 (2524).

dass ihr die wesentliche Chance fehlt mit anderen Fraktionen im Wettstreit mithalten zu können. Damit würde letztendlich ein Teil des Volkes durch das Fehlen ihrer Repräsentanten, namentlich den Fraktionen, in den Ausschüssen, nicht vertreten sein. Der Ausschluss von Fraktionen von Ausschüssen ist also mit dem Prinzip der repräsentativen Demokratie nicht vereinbar. In streng begrenzten Ausnahmesituationen sollte man jedoch ein Grundmandat verneinen können. Dies gilt insbesondere für das Geheimhaltungsinteresse. Die Frage jedoch, ob die Arbeitseffektivität eines Ausschusses durch Erweiterung um lediglich zwei Sitze in Frage steht, ist entschieden zu verneinen. Eine Durchbrechung des

Gleichheitsgrundsatzes ist mit dieser geringen Erhöhung der Teilnehmerzahl nicht zu begründen. Demnach hat die E-Fraktion ein Anrecht auf ein Grundmandat in dem Untersuchungsausschuss, auch wenn sich die Zahl der Ausschussmitglieder dadurch auf dreizehn erhöht.

### **III. Endergebnis**

Die E-Fraktion wurde in ihren durch das Grundgesetz und der Geschäftsordnung übertragenen Rechten verletzt. Ihr Antrag vor dem Bundesverfassungsgericht wird deshalb Erfolg haben.

## **Teil B**

### **Zulässigkeit des Untersuchungsausschusses**

Die Einsetzung des Untersuchungsausschusses bezüglich der Landtagswahl durch den Bundestag könnte als verfassungswidrig angesehen werden. Dazu müsste der Zuständigkeitsbereich des parlamentarischen Untersuchungsausschusses überschritten worden sein.

### **I. Reichweite des parlamentarischen Untersuchungsrechts**

Das Grundgesetz enthält keine ausdrückliche Aussage darüber, welche verfassungsrechtlichen Grenzen dem Untersuchungsrecht des Bundestages gegenüber den Ländern gezogen sind<sup>56</sup>. In Mangel solcher

---

<sup>56</sup> Kölble in: DÖV 1964, S. 701.

verfassungsrechtlichen Regelungen, können Grenzen der Untersuchungskompetenz parlamentarischer Untersuchungsausschüsse nur in allgemeinen verfassungsrechtlichen und verfassungsstrukturellen Grundsätzen gefunden werden. In Betracht als solche kommen der Rechtscharakter und die Funktion des Untersuchungsausschusses als Hilfsorgan des Bundestages, die Strukturprinzipien der Verfassung, sowie der Zuständigkeitsumfang des Bundestages<sup>57</sup>. Bezüglich der Reichweite parlamentarischer Untersuchungskompetenzen werden in der Literatur und Rechtsprechung zwei Meinungen vertreten.

### **1. Lehre von der Oberaufsicht /Generalkontrollkompetenz**

Die Anhänger dieser Theorie sprechen sich für eine Unbegrenztheit der parlamentarischen Zuständigkeit der Untersuchungsausschüsse gegenüber dem Parlament aus<sup>65</sup>. Untersuchungsausschüsse seien demnach weder gegenständlich, außer durch das Verbot des Eingriffs in ein schwebendes Verfahren der Gerichtsbarkeit, noch regional in der Untersuchungskompetenz begrenzt<sup>58</sup>. Das Parlament sei sogar berechtigt, Untersuchungen mit Hilfe von Untersuchungsausschüssen durchzuführen, sobald es einen vermeintlichen Missstand für aufklärungsbedürftig hält, und zwar unabhängig davon, ob die gewonnenen Kenntnisse zur Fassung von Beschlüssen dienlich seien oder nicht<sup>59</sup>. So verstand eine Meinung den Art.34WRV in der Art, dass sie die Parlamentsrechte erweiterte und der Volksvertretung eine Generalkompetenz zukommen ließ<sup>60</sup>. Eine andere Meinung schließt sich ebenfalls dem Grundsatz der eigenständigen Untersuchungskompetenz auf der Integrationsfunktion der Verfassung aufbauend<sup>61</sup> an und erklärt das

Untersuchungsrecht zur eigenständigen Aufgabe und nicht bloß als Mittel, das zur

---

<sup>57</sup> Böckenförde in: AöR 103, S. 1 (5)

<sup>65</sup> Memminger in: DÖV 1986, S. 15 (17).

<sup>58</sup> Achterberg, ParlamentsR, § 18, S. 446/447.

<sup>59</sup> Simons, Das parlUntersR, S. 60.

<sup>60</sup> Lewald in: AöR 44, S. 269 (293).

<sup>61</sup> Köhler, Umfang und Grenzen, S. 75.



Vorbereitung der Gesetzgebung oder der Ausübung der Regierungskontrolle dient. Diese Meinung betont jedoch gleichzeitig, dass Untersuchungsausschüsse nur außerhalb der Zuständigkeit anderer Reichsorgane oder der durch die Länder gezogenen Grenzen verfassungsmäßig seien<sup>62</sup>.

Es ist jedoch gegen die Theorie von der Oberaufsicht einzuwenden, dass sie einer Gewalt im Staat ein Übergewicht zukommen lässt und von einem Gewaltenteilungsgrundsatz im Sinne der gegenseitigen Gewaltenbeschränkung keine Rede mehr sein kann<sup>63</sup>. Allgemeine Anerkennung in Literatur und Rechtsprechung<sup>64</sup> findet deshalb eher die von Zweig entwickelte Korollartheorie, welche die Untersuchungskompetenz aus der Kontrollbefugnis der Volksvertretung ableitet<sup>65</sup>.

## **2. Korollartheorie**

Nach der Korollartheorie folgt aus dem Wesen des Untersuchungsausschuss als

Hilfsorgan des Bundestages, dass Untersuchungsausschüsse nur innerhalb dieser

Parlamentskompetenz tätig werden können<sup>74</sup>. Das Grundgesetz, insbesondere in Art.44, gebe jedenfalls keinen Anhaltspunkt für einen von der Volksvertretung unabhängigen eigenen Kompetenzbereich parlamentarischer Untersuchungsausschüsse<sup>66</sup>. Darüber hinaus sei der Zuständigkeitsbereich des Parlaments sowohl funktional, bezüglich der Kontrollobjekte, als auch regional auf die betreffende Staatsebene beschränkt<sup>67</sup>. Über den Zuständigkeitsumfang des Parlaments und damit der Untersuchungsausschüsse herrscht in der Rechtsprechung und Rechtslehre jedoch Streit<sup>68</sup>. Es lassen sich grundsätzlich zwei Auffassungen dazu erkennen. **a. Enge Auffassung der Korollartheorie**

---

<sup>62</sup> Smend, Verfassung und VerfassungsR, S. 119 (245).

<sup>63</sup> Memminger in: DÖV 1986, S. 15 (17).

<sup>64</sup> Simons, Das ParlamentsR, S. 60.

<sup>65</sup> Köhler, Umfang und Grenzen, S. 75.

<sup>74</sup> HessStGH in: DÖV 1967, S. 54.

<sup>66</sup> Köhler, Umfang und Grenzen, S. 76.

<sup>67</sup> Achterberg, ParlamentsR, §18, S. 446.

<sup>68</sup> v.Mangoldt/Klein/Achterberg/Schulte, GG, Art. 44 Abs. 1, Rdn. 4.

Diese ältere, teilweise noch heute vertretene Auffassung sieht das Parlament lediglich als Organ zur Mitwirkung an der Ausübung staatlicher Zuständigkeiten. Das Parlament werde deshalb auch weder als Repräsentativorgan des Staatsträgers begriffen, noch an der Ausübung politischer Leitungsgewalt beteiligt<sup>69</sup>. Befürworter sprechen sich für einen Funktionsbereich aus, der auf diejenigen Aufgaben beschränkt ist, die dem Parlament und damit seinen Ausschüssen der Verfassung nach als rechtliche

Zuständigkeiten ausdrücklich zugewiesen sind<sup>79</sup>. Des weiteren sei zu betonen, dass

Untersuchungen nie zum Selbstzweck werden dürften<sup>80</sup>, sondern die Tätigkeit der

Untersuchungsausschüsse stets vorbereitenden Charakter im Hinblick auf rechtliche

Beschluss- und Handlungsfähigkeiten des Bundestages im Rahmen der Gesetzgebung und Kontrolle von Regierung und Verwaltung haben müsse<sup>7071</sup>.

Dieser engeren Auffassung wird entgegengehalten, dass sie in ihrer Vorstellung der Parlamentszuständigkeit dem Verfassungssystem der konstitutionellen Monarchie nahe steht und sie die Vorherrschaft des Parlaments bezüglich der Rechtssetzung ignoriere. Es erweise sich gerade in einem System von „checks“ und „balances“ als notwendig, die ungeschriebenen Befugnisse politischer Leitungsgewalt dem Parlament als legitimiertes Organ des Volkes zukommen zu lassen. Solch starke Kompetenzbegrenzung des Parlaments und damit seiner Ausschüsse werde einem demokratisch – parlamentarischen Verfassungssystem wie im Grundgesetz geregelt nicht mehr gerecht<sup>72</sup>.

### ***b. Weite Auffassung der Korollartheorie***

Die weitere Bestimmung knüpft an Art.34WRV, Art.44 und nach 1945 erlassene Landesverfassungen an, welche nur festlegen, dass vom Parlament Untersuchungsausschüsse eingerichtet werden können, mögliche Gegenstände parlamentarischer Untersuchungen aber

---

<sup>69</sup> v.Mangoldt/Klein/Achterberg/Schulte, GG, Art. 44 Abs. 1, Rdn. 5.

<sup>79</sup> Simons, Das parlUntersR, S. 63.

<sup>70</sup> HessStGH in: DÖV 1967, S. 51 (55).

<sup>71</sup> Böckenförde in: AöR 103, S. 1 (6).

<sup>72</sup> Böckenförde in: AöR 103, S. 1 (7,8).

keinerlei Begrenzung enthalten<sup>73</sup>. Begründet wird dieser umfassende Kompetenzbereich des Parlaments mit seiner Stellung als politisches Repräsentationsorgan des Volkes und seiner Teilhabe an der politischen Leitungs- und Führungsfunktion<sup>74</sup>. Die Erweiterung der Kompetenzen ermögliche es den Untersuchungsausschüssen, nicht nur Hoheitsakte wie Ministeranklagen, Gesetzesbeschlüsse und Misstrauensvoten, sondern auch rein politische Beschlüsse, sog. schlichte Parlamentsbeschlüsse, die keine unmittelbare Rechtswirkung entfalten, vorzubereiten<sup>75</sup>. Unter Voraussetzung eines bestehenden öffentlichen Interesses könnten Untersuchungen des weiteren schon zum alleinigen Zweck der Information von Parlament und Öffentlichkeit dienen<sup>76</sup>. Als parlamentarisches Forum der Nation habe der Bundestag die selbstverständliche und deshalb im Grundgesetz nicht besonders erwähnte Aufgabe, sogar alle politischen Fragen zu behandeln, die nicht mehr zum gesamtdeutschen, jedoch schon zum allgemeinem nationalem Interesse gehören<sup>77</sup>. Diese Meinung stößt jedoch auf Ablehnung<sup>78</sup> und wird aufgrund ihrer Extremität den Anhängern der Theorie der Generalkompetenz zugeordnet<sup>89</sup>.

### ***c. Ergebnis***

Es ist hier der weiteren Auffassung der Korollartheorie zu folgen, da der Bundestag auf

Grund seiner elementaren Bedeutung für die Beschlussfindung in der repräsentativen Demokratie nicht auf die Vorbereitung wichtiger Entscheidungen beschränkt werden darf. Die Untersuchungsausschüsse müssen über die reine Beschlussfindungsvorbereitung hinaus auch den Schutz der Demokratie garantieren können. Der vom Bundestag einzusetzende Untersuchungsausschuss überschreitet nach dieser Theorie somit nicht die Reichweite des parlamentarischen Untersuchungsrechts.

## **II. Umfang der Untersuchungskompetenz im Sinne der weiteren Korollartheorie**

<sup>73</sup> Böckenförde in: AöR 103, S. 1 (8).

<sup>74</sup> Memminger in: DÖV 1986, S. 15 (16).

<sup>75</sup> Simons, Das parlUntersR, S. 64.

<sup>76</sup> Kölbl in: DVBl. 1964, S. 701 (702).

<sup>77</sup> Kölbl in: DVBl. 1964, S. 701 (702).

<sup>78</sup> Schneider/Zeh-Schröder, Rdn. 18;

## **1. Allgemeine Schranken der Untersuchungskompetenz der Ausschüsse**

Neben den Grundrechten<sup>90</sup> und dem Gewaltenteilungsprinzip<sup>91</sup> wird die Zuständigkeit der Untersuchungsausschüsse vor allem durch das Bundesstaatsprinzip beschränkt<sup>92</sup>. Fraglich ist, ob die Einsetzung des Untersuchungsausschusses zur Untersuchung der Landtagswahl das Bundesstaatsprinzip aus Art. 20 I verletzt, welches gemäß Art. 79 III unantastbar ist.

### ***Kompetenzbeschränkungen durch das Bundesstaatsprinzip***

Es ist dem Bundesstaat eigen, dass die Ausübung der Staatsgewalt nicht nur auf mehrere Organe der gleichen Staatsorganisation, sondern darüber hinaus auch auf mehrere Einzelstaaten, mit eigenstaatlichem Charakter<sup>93</sup>, aufgeteilt ist<sup>94</sup>. Eine genaue Bestimmung der jeweiligen Zuständigkeiten ist durch das Grundgesetz festgeschrieben. So sind dem Bund grundsätzlich im Bereich ausschließlicher Landesangelegenheiten Untersuchungen verwehrt<sup>95</sup>, da die gliedstaatliche Eigenverantwortung eine absolute nicht überschreitbare Grenze darstellt<sup>96</sup>. Eine andere Auffassung schränkt diesen Kernbereich der Länder aber in dem Fall ein, dass das Thema der Untersuchung gesamtstaatliche Belange von erheblichem Gewicht betreffe<sup>97</sup>. Mittelbare Untersuchungsrechte für das Parlament in Bezug auf Länderangelegenheiten können sich jedoch aufgrund der parlamentarischen Kontrolle des

v.Mangoldt/Klein/Achterberg/Schulte, GG, Art. 44, Rdn. 43.

<sup>89</sup> Achterberg, ParlamentsR, § 18, S. 446.

<sup>90</sup> Stern in: AöR 109, S. 199 (229).

<sup>91</sup> Model/Müller, GG, S. 462, Rdn. 5.

<sup>92</sup> Böckenförde in: AöR 103, S. 1 (10).

<sup>93</sup> Masing, Parl Unters priv SV, § 3, S. 118; Lässig in: DÖV 1976, S. 727 (729).

<sup>94</sup> Simons, Das parlUntersR, S. 112.

<sup>95</sup> Hamann/Lenz, GG, Art. 44, S. 466.

<sup>96</sup> Simons, das parlUntersR, S. 113.

<sup>97</sup> Köhler, Umfang und Grenzen, S. 223.

Bundestages gegenüber der Regierung, welche Kontroll- und Aufsichtspflichten gegenüber den Ländern aus Art.84 und Art.85 besitzt, ergeben<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> Schmidt-Bleibtreu/Klein-Brockmeyer, Art. 44, Rdn. 5.

Da zum unantastbaren Kernbereich der Eigenstaatlichkeit der Länder neben der

Personalpolitik auch die Organisation ihrer Staatsorgane zählt<sup>80</sup>, hat das Bundesland H innerhalb des Kernbereiches ihrer Eigenstaatlichkeit gehandelt. Der Einsetzungsbeschluss des Bundestages überschreitet demnach die Parlamentskompetenzen und verstößt somit gegen das Bundesstaatsprinzip.

Fraglich ist jedoch, ob hier eine Verletzung des Art.28 I Satz 1, 2 vorliegt und der Bundestag aus der Gewährleistungsfunktion des Art.28 III das Recht und die Pflicht haben könnte, in die Landesangelegenheiten des Bundeslandes H einzugreifen.

## **2. Untersuchungspflicht gegenüber den Ländern aus Art.28 III**

Art.28 I (1) gewährleistet die verfassungsmäßige Grundstruktur der Länder nach republikanischen, demokratischen, sozialen und rechtsstaatlichen Grundsätzen im Sinne des Grundgesetzes. Weiterhin enthält Art.28 I (2) die Bestimmung, dass die Ländervertretung aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen sein muss.

Fraglich ist, ob aufgrund einer Verletzung einer der Wahlrechtsgrundsätze die verfassungsmäßige Ordnung im Bundesland H gefährdet ist.

Da hinsichtlich des Landtagswahlkampfes einige Parteien offensichtlich mit Spenden unterstützt wurden, könnte die Gleichheit der Wahl verletzt worden sein. Um die Chancengleichheit der Parteien bei im Wahlkampf und Wahlverfahren<sup>100</sup> zu sichern, unterliegen Parteien einem absoluten Gleichbehandlungsgebot<sup>101</sup>. Es wurde möglicherweise einigen Parteien durch gesetzeswidrige Parteispenden erleichtert, ihren Wahlkampf zu intensivieren. Dies würde das Gleichbehandlungsgebot der Parteien verletzen und somit die Gleichheit der Wahl in Frage stellen. Da die Wahlrechtsgrundsätze im Demokratieprinzip verankert sind und sich auch die Ordnung der Länder demokratisch gestaltet, sind demnach Art.28 I (1) und Art.28 I (2) verletzt. Der Bund hat aufgrund dessen, die

<sup>80</sup> Simons, Das parlUntersR, S. 113.

<sup>100</sup> BVerGE 21, S. 196 (200).

Pflicht nach Art.28 III, Maßnahmen zur Wiederherstellung der Ordnung herbeizuführen. Damit eine ordnungsgemäße Sachbewertung erfolgen kann, ist hier die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses erforderlich.

### **3. Verhältnismäßigkeit des Art. 28 III**

Zum unverletzlichen Kernbereich der Eigenstaatlichkeit der Länder gehört die

Organisation ihrer Staatsorgane<sup>102</sup>, welche aus den Landtagswahlen hervorgehen. Um die Untersuchung gerade solcher Landtagswahlen soll sich der einzusetzende Untersuchungsausschuss, hier im Fall des Bundeslandes H, bemühen. Die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses hinsichtlich der Landtagswahl durch den Bundestag stellt somit einen Eingriff in die Eigenstaatlichkeit des Landes H dar. Wichtiger, als diese bundesstaatliche Eigenständigkeit der Länder, ist jedoch die übergreifende Sicherung der verfassungsmäßigen, demokratischen Grundordnung zu werten, da die Einsetzung des Untersuchungsausschusses zur Klärung der Wahlspendenaffäre im Bundesland H durch den Bundestag erforderlich ist, um den Einfluss der Wahlspendengelder auf das Ergebnis der Landtagswahl feststellen zu können. Dies ist vor allem notwendig, um die durch die Wahlspenden hervorgerufenen Verletzungen der Demokratie im Bundesland H zu ermitteln. Der Untersuchungsausschuss erfüllt weiterhin den angestrebten Zweck der Klärung aller Folgen der Wahlspendenaffäre im Bundesland H und ist darüber hinaus dazu geeignet, das Vertrauen der Bürger in die Demokratie wieder herzustellen. Der Eingriff in das Bundesstaatsprinzip des Art. 20 I kann nur durch die Anwendung des mildesten Mittels gerechtfertigt werden. Der vom Bundestag einzusetzende Untersuchungsausschuss stellt hier dieses mildeste Mittel dar. Eine erfolgreiche Untersuchung der Wahlspendenaffäre im Bundesland H kann nämlich nur gewährleistet werden, wenn der einzusetzende Untersuchungsausschuss unabhängig vom Landtag H fungiert. Diese Unabhängigkeit des Untersuchungsorgans ist hier

notwendig, weil nicht ersichtlich ist, welche und wie viele Parteien des Landtages H in die illegale Wahlspendenaffäre involviert sind.

Der Art. 28 III deckt demnach den durch den einzusetzenden Untersuchungsausschuss des Bundestages erfolgenden, verhältnismäßigen Eingriff in den Art. 20.

### **III. Endergebnis**

Art.28 III verleiht dem Bundestag die Kompetenz zur Gewährleistung der bundesstaatlichen Ordnung. Diese ist durch die Verletzung der Gleichheit der Wahl,

<sup>101</sup> AK- GG/Schneider, Art. 38, Rdn. 49/50.

<sup>102</sup> Simons, Das parlUntersR, S. 113.

aufgrund gesetzeswidriger Parteispenden, nicht gegeben. Somit liegt es in der Kompetenz des Bundestages einen Untersuchungsausschuss einzuberufen.

Der Antrag des Landtages ist demnach nicht begründet.

Simone Teuber