

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

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.

BVerfGG¹ 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 §63². 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 handeln³. Fraktionen gelten als solche ständigen Gremien des Parlaments⁴, welche ihre Rechte unter anderem aus der GOBT ziehen⁵. 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.

¹ Alle Artikel sind solche des GG, alle Paragraphen sind solche des BVerfGG.

² Schlaich, Das BVerfG, Rdn. 82.

³ Pestalozza, VerfProzeßR, §7 II, Rdn. 14.

⁴ Umbach, Festschrift, S. 1252

(1253). ⁵ Stern, StaatsR I, § 23 I 2, S. 1028.

3. Streitgegenstand

Streitgegenstand kann jede Behauptung, Maßnahme oder Unterlassung gemäß §64 I des Antragsgegners sein⁵. Die Maßnahme des Antraggegners muss rechtserheblich sein oder sich zumindest zu einem die Rechtsstellung des Antragstellers beeinträchtigenden, rechtserheblichen Verhalten verdichten können⁶. Als rechtserheblich werden solche Maßnahmen angesehen, durch die der Antragssteller in seinem Recht konkret betroffen ist⁷. Diese Verletzung der einschlägigen Rechte kann der Antragsteller auch geltend machen, wenn diese erst unmittelbar bevorsteht⁸. 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)⁹.

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 Parlamentsfraktion¹⁰, welcher bisher als einzige eine Prozessstandschaft vom Bundesverfassungsgericht zugebilligt wurde¹². 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

⁵ v. Maurer, StaatsR, § 20, Rdn. 46.

⁶ BVerfGE 60, S. 374 (381).

⁷ BVerfGG/Clemens, §§63,64, Rdn. 138.

⁸ Pestalozza, VerfProzeßR, §7 II, Rdn. 34.

⁹ Benda/Klein, LB des VerfProzeßR, Rdn. 940.

¹⁰ Pestalozza, VerfProzeßR, §7 II, Rdn. 33.

¹² 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 gewährleisten¹¹. 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)¹². 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 gleichstehen¹³.

¹¹ Benda/Klein, LB des VerfProzeßR, Rdn. 941.

¹² BVerfGG/Clemens, §§ 63, 64, Rdn. 74.

¹³ Stern, StaatsR II, 44 IV 4, S.

980. ¹⁶ 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 Bundestages¹⁶. Da die vorbereitende Tätigkeit der Fraktionen in den Ausschüssen ein tragendes Element der parlamentarischen Willensbildung darstellt¹⁴ und Fraktionen deshalb als notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens angesehen werden, wird ihnen als Quasiorgan Organqualität zugesprochen¹⁵. 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 sein¹⁶. 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 sind¹⁷. 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 geben¹⁸. Eine Revidierung dieser Auffassung vollzieht sich erst mit einer späteren Bundesverfassungsgerichtsentscheidung¹⁹. Die Ablehnung des Art.21

¹⁴ Sondervotum Mahrenholz in: BVerfGE 70, S. 366 (374).

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

¹⁶ Pestalozza, VerfProzeßR, §7 II, Rdn. 28.

¹⁷ Umbach, Parlamentsauflösung, S. 662.

¹⁸ BVerfGE 10, S. 4 (14).

¹⁹ 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 darzustellen²⁰. 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 finden²¹. 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 besteht²⁵.

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) anzusiedeln²². 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 können²³.

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.

²⁰ Demmler, Der Abgeordnete, S. 192.

²¹ Umbach, Parlamentsauflösung, S. 662.

²⁵ Hohm in: NJW 1985, S. 408 (410).

²² Demmler, Der Abgeordnete, S. 162.

²³ 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 fallen²⁴. **a.**

Verfassungsmäßigkeit des Untersuchungsgegenstandes

Dem Antrag auf Errichtung eines Untersuchungsausschusses muss ein Untersuchungsthema zugrunde liegen²⁵. 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 sein³⁰. 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 Untersuchungsgegenstands³¹. Dabei sind an dieses Bestimmtheitserfordernis nicht allzu strenge Anforderungen zu stellen. Das Untersuchungsthema muss so konkretisiert sein, dass die Zielrichtung der²⁶Nachforschungen feststeht und die Ermittlungen in einer begrenzten Zeit und mit vertretbarem Aufwand durchgeführt werden kann²⁷. Aufgabe des

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

²⁵ Reich, GG-Komm, Art. 44, Rdn. 1.

³⁰ Degenhart, StaatsR I, Rdn. 392.

²⁶ Jarass/Pieroth-Pieroth, Art. 44, Rdn. 5.

²⁷ 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 Verfahrens²⁸.

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 beschließen²⁹. 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 finden³⁰. 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

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

²⁹ Dreier/Morlok, Art. 44, Rdn. 41.

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

³⁶ Dreier in: NJW 1990, S. 310 (318).

Chancengleichheit der Abgeordneten sich auf die Fraktionen als deren Zusammenschlüsse überträgt³⁶. Ebenso wie den Abgeordneten dürfe den Fraktionen ein Teilnahmerecht am parlamentarischen Meinungs- und Willensprozess nicht verweigert werden³¹. Daraus folgt ein Verfassungsgebot zur Teilnahme aller Fraktionen an den für die Parlamentsarbeit notwendigen Gremien³². Das Volk sei nur angemessen repräsentiert, wenn das Parlament als Ganzes an dieser Willensbildung beteiligt sei³³. Die Gesamtheit des Parlaments schließe damit auch die Minderheit ein³⁴. Wäre diese Teilnahme der Fraktionen an den Ausschüssen nicht gesichert, würde das in Art.20 verankerte Demokratieprinzip, der in Absatz II enthaltene Minderheitenschutz³⁵, sowie das Rechtsstaatsprinzip³⁶ in Frage gestellt werden. Eine andere Meinung versucht den Anspruch der Fraktionen auf Beteiligung an den Ausschüssen aus Art. 3 I abzuleiten³⁷.

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 mitwirke³⁸. 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 könne³⁹. 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

³¹ Birk in: NJW 1988, S. 2521 (2522).

³² Hohm in: NJW 1985, S. 408 (409).

³³ BVerfGE 56, S. 396 (405).

³⁴ Sondervotum Mahrenholz in: BVerfGE 70, S. 366 (368).

³⁵ Benda/Klein, LB des VerfProzessR, Rdn. 942.

³⁶ Achterberg, ParlamentsR, S. 291.

³⁷ Schmidt, Der Staat Bd. 9, S. 490.

³⁸ Birk in: NJW 1988, S. 2521 (2522).

³⁹ 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 gestalten⁴⁰.

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 abbilden⁴¹. 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

Proportion⁴². Eine Meinung geht sogar soweit, dass sie in den §§12, 55 GOBT ein

Gebot zur Berücksichtigung aller Fraktionen sieht⁴³. 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

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

⁴¹ Demmler, Der Abgeordnete, S. 165, 413, 410.

⁴² Schmidt in: DÖV 1986, S. 236 (237).

⁴³ 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 verletzt⁴⁴. Einige gehen sogar soweit, dass sie die Einführung eines Grundmandats aus Zwecken des Minderheitenschutzes fordern⁴⁵.

Das Bundesverfassungsgericht fasst hinsichtlich des Ausschlusses kleinerer Fraktionen den Beschluss solche Verfahren auf sachlich begründete und eng begrenzte Ausnahmefälle zu beschränken⁴⁶. 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 ⁴⁷ . **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 auszugrenzen⁴⁸. 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 werden⁴⁹. Eine Fraktion könne deshalb nicht allein der Verdächtigung wegen, sondern erst nach Aufklärung oder weiterer Verfahrensschritte ausgeschlossen werden⁵⁰. Das Bundesverfassungsgericht hat ein Besetzungsverfahren, welches zum Ausschluss kleinerer Fraktionen führen kann, auch nur dann für zulässig erklärt, wenn das Gremium über

⁴⁴ Umbach, Parlamentsauflösung, S. 414.

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

⁴⁶ BVerfGE 70, S. 324 (364, 366).

⁴⁷ Hohm in: NJW 1985, S. 408 (412).

⁴⁸ Dreier in: JZ 1990, S. 310 (319).

⁴⁹ Hohm in: NJW 1985, S. 408 (412).

⁵⁰ Sondervotum Böckenförde in: BVerfGE 70, S. 380 (386).

eingeschränkte Zuständigkeit verfügt und dort keine Sachentscheidungen von wesentlicher Bedeutung getroffen werden⁵¹.

bb. Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Ausschusses

Aufgabe der Fraktionen ist es, den technischen Ablauf der Parlamentsarbeit in gewissem Grade zu steuern und zu erleichtern⁵². Damit liegt der wesentliche Zweck der Bildung parlamentarischer Unterorgane wie den Ausschüssen eindeutig im Grundsatz der Arbeitseffektivität⁵³. Um die Arbeitsfähigkeit des Parlaments und seiner Ausschüsse zu erhalten, kann es erforderlich werden, sehr kleine politische Gruppen bei der Ausschussbesetzung nicht zu berücksichtigen⁵⁴. Eine solche Einschränkung der Arbeitsfähigkeit käme jedoch erst bei einer wirklich eklatanten Zersplitterung der Parteienlandschaft und einer sich daraus ergebenden Vielzahl kleinerer Fraktionen in

Betracht⁶¹. 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 gewähren⁵⁵.

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,

⁵¹ BVerGE 70, S. 324 (363).

⁵² BVerfGE 10, S. 4 (14).

⁵³ Hohm in: NJW 1985, S. 408 (412).

⁵⁴ Birk in: NJW 1988, S. 2521

(2524). ⁶¹ Dreier in: JZ 1990, S. 310

(319).

⁵⁵ 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 sind⁵⁶. In Mangel solcher

⁵⁶ Kölbl 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 Bundestages⁵⁷. 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 aus⁶⁵. Untersuchungsausschüsse seien demnach weder gegenständlich, außer durch das Verbot des Eingriffs in ein schwebendes Verfahren der Gerichtsbarkeit, noch regional in der Untersuchungskompetenz begrenzt⁵⁸. 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 nicht⁵⁹. So verstand eine Meinung den Art.34WRV in der Art, dass sie die Parlamentsrechte erweiterte und der Volksvertretung eine Generalkompetenz zukommen ließ⁶⁰. Eine andere Meinung schließt sich ebenfalls dem Grundsatz der eigenständigen Untersuchungskompetenz auf der Integrationsfunktion der Verfassung aufbauend⁶¹ an und erklärt das

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

⁵⁷ Böckenförde in: AöR 103, S. 1 (5)

⁶⁵ Memminger in: DÖV 1986, S. 15 (17).

⁵⁸ Achterberg, ParlamentsR, § 18, S. 446/447.

⁵⁹ Simons, Das parlUntersR, S. 60.

⁶⁰ Lewald in: AöR 44, S. 269 (293).

⁶¹ 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 seien⁶².

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 kann⁶³. Allgemeine Anerkennung in Literatur und Rechtsprechung⁶⁴ findet deshalb eher die von Zweig entwickelte Korollartheorie, welche die Untersuchungskompetenz aus der Kontrollbefugnis der Volksvertretung ableitet⁶⁵.

2. Korollartheorie

Nach der Korollartheorie folgt aus dem Wesen des Untersuchungsausschuss als

Hilfsorgan des Bundestages, dass Untersuchungsausschüsse nur innerhalb dieser

Parlamentskompetenz tätig werden können⁷⁴. Das Grundgesetz, insbesondere in Art.44, gebe jedenfalls keinen Anhaltspunkt für einen von der Volksvertretung unabhängigen eigenen Kompetenzbereich parlamentarischer Untersuchungsausschüsse⁶⁶. Darüber hinaus sei der Zuständigkeitsbereich des Parlaments sowohl funktional, bezüglich der Kontrollobjekte, als auch regional auf die betreffende Staatsebene beschränkt⁶⁷. Über den Zuständigkeitsumfang des Parlaments und damit der Untersuchungsausschüsse herrscht in der Rechtsprechung und Rechtslehre jedoch Streit⁶⁸. Es lassen sich grundsätzlich zwei Auffassungen dazu erkennen. **a. Enge Auffassung der Korollartheorie**

⁶² Smend, Verfassung und VerfassungsR, S. 119 (245).

⁶³ Memminger in: DÖV 1986, S. 15 (17).

⁶⁴ Simons, Das ParlamentsR, S. 60.

⁶⁵ Köhler, Umfang und Grenzen, S. 75.

⁷⁴ HessStGH in: DÖV 1967, S. 54.

⁶⁶ Köhler, Umfang und Grenzen, S. 76.

⁶⁷ Achterberg, ParlamentsR, §18, S. 446.

⁶⁸ 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 beteiligt⁶⁹. 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 sind⁷⁹. Des weiteren sei zu betonen, dass

Untersuchungen nie zum Selbstzweck werden dürften⁸⁰, 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 müsse⁷⁰⁷¹.

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 gerecht⁷².

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

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

⁷⁹ Simons, Das parlUntersR, S. 63.

⁷⁰ HessStGH in: DÖV 1967, S. 51 (55).

⁷¹ Böckenförde in: AöR 103, S. 1 (6).

⁷² Böckenförde in: AöR 103, S. 1 (7,8).

keinerlei Begrenzung enthalten⁷³. Begründet wird dieser umfassende Kompetenzbereich des Parlaments mit seiner Stellung als politisches Repräsentationsorgan des Volkes und seiner Teilhabe an der politischen Leitungs- und Führungsfunktion⁷⁴. 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, vorzubereiten⁷⁵. Unter Voraussetzung eines bestehenden öffentlichen Interesses könnten Untersuchungen des weiteren schon zum alleinigen Zweck der Information von Parlament und Öffentlichkeit dienen⁷⁶. 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 gehören⁷⁷. Diese Meinung stößt jedoch auf Ablehnung⁷⁸ und wird aufgrund ihrer Extremität den Anhängern der Theorie der Generalkompetenz zugeordnet⁸⁹.

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

⁷³ Böckenförde in: AöR 103, S. 1 (8).

⁷⁴ Memminger in: DÖV 1986, S. 15 (16).

⁷⁵ Simons, Das parlUntersR, S. 64.

⁷⁶ Kölbl in: DVBl. 1964, S. 701 (702).

⁷⁷ Kölbl in: DVBl. 1964, S. 701 (702).

⁷⁸ Schneider/Zeh-Schröder, Rdn. 18;

1. Allgemeine Schranken der Untersuchungskompetenz der Ausschüsse

Neben den Grundrechten⁹⁰ und dem Gewaltenteilungsprinzip⁹¹ wird die Zuständigkeit der Untersuchungsausschüsse vor allem durch das Bundesstaatsprinzip beschränkt⁹². 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 Charakter⁹³, aufgeteilt ist⁹⁴. Eine genaue Bestimmung der jeweiligen Zuständigkeiten ist durch das Grundgesetz festgeschrieben. So sind dem Bund grundsätzlich im Bereich ausschließlicher Landesangelegenheiten Untersuchungen verwehrt⁹⁵, da die gliedstaatliche Eigenverantwortung eine absolute nicht überschreitbare Grenze darstellt⁹⁶. Eine andere Auffassung schränkt diesen Kernbereich der Länder aber in dem Fall ein, dass das Thema der Untersuchung gesamtstaatliche Belange von erheblichem Gewicht betreffe⁹⁷. 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.

⁸⁹ Achterberg, ParlamentsR, § 18, S. 446.

⁹⁰ Stern in: AöR 109, S. 199 (229).

⁹¹ Model/Müller, GG, S. 462, Rdn. 5.

⁹² Böckenförde in: AöR 103, S. 1 (10).

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

⁹⁴ Simons, Das parlUntersR, S. 112.

⁹⁵ Hamann/Lenz, GG, Art. 44, S. 466.

⁹⁶ Simons, das parlUntersR, S. 113.

⁹⁷ Köhler, Umfang und Grenzen, S. 223.

Bundestages gegenüber der Regierung, welche Kontroll- und Aufsichtspflichten gegenüber den Ländern aus Art.84 und Art.85 besitzt, ergeben⁷⁹.

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

Da zum unantastbaren Kernbereich der Eigenstaatlichkeit der Länder neben der

Personalpolitik auch die Organisation ihrer Staatsorgane zählt⁸⁰, 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 Wahlverfahren¹⁰⁰ zu sichern, unterliegen Parteien einem absoluten Gleichbehandlungsgebot¹⁰¹. 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

⁸⁰ Simons, Das parlUntersR, S. 113.

¹⁰⁰ 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 Staatsorgane¹⁰², 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,

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

¹⁰² 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