

1. Hausarbeit im Öffentlichen Recht Staatsorganisationsrecht

bei Prof. Dr. 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
Tübingen 1984
(zit. als Achterberg – Parlamentsrecht)
- Alternativkommentar* Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik
Deutschland Band 2
2. Auflage Neuwied, Frankfurt 1989
(zit. als AK – Bearbeiter)
- Anschütz, Gerhard /
Thoma, Richard* Handbuch des deutschen Staatsrechts Band II
Tübingen 1932
(zit. als HbDStR II – Bearbeiter)
- Arloth, Frank* Grundlagen und Grenzen des Untersuchungsrechts parlamen-
tarischer Untersuchungsausschüsse
in: NJW 1987, 808ff.
(zit. als Arloth – NJW)
- Benda, Ernst /
Klein, Eckart* Lehrbuch des Verfassungsprozeßrechts
Heidelberg 1991
(zit. als Benda/Klein – VerfProzeßR)
- Birk, Dieter* Gleichheit im Parlament
in: NJW 1988 S. 2521ff .
(zit. als Birk-NJW)
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang* Abweichende Meinung zu BVerfGE 70, S. 324ff.
in: BVerfGE 70, S. 380ff.
(zit. als: Sondervotum Böckenförde)
- Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und kommunale
Selbstverwaltung
in: Archiv des öffentlichen Rechts 103, 1ff.
(zit. als Böckenförde – AöR)
- Bonner Kommentar* Kommentar zum Bonner Grundgesetz
Band 5, 93. Lieferung Dez. 1999
(zit. als BK-Bearbeiter)
- Borchert, Hartmut* Die Fraktion – eine eigenständige, demokratisch legitimierte
Repräsentation im parteienstaatlichen parlamentarischen Sys-
tem
in: Archiv des öffentlichen Rechts Band 102, S. 210ff.
(zit. als Borchert - AöR)
- Buchholz, Bernd Klaus* Der Betroffene im parlamentarischen Untersuchungsausschuß
– Eine verfahrensrechtliche und grundrechtsdogmatische Un-
tersuchung, insbesondere zur strafrechtlichen Behandlung
von Falschaussagen
Berlin 1990
(zit. als Buchholz – Der Betroffene im pUA)

- Degenhart, Christoph* Staatsrecht I –Staatszielbestimmungen, Staatsorgane, Staatsfunktionen
15. Auflage Heidelberg 1999
(zit. als Degenhart – Staatsrecht I)
- Demmler, Wolfgang* Der Abgeordnete im Parlament der Fraktionen
Berlin 1994
(zit. als Demmler – Der Abgeordnete)
- Dreier, Horst* Grundgesetz – Kommentar, Band II Artikel 20-82
Tübingen 1998
(zit. als Dreier – Bearbeiter)
- Regelungsform und Regelungsinhalt des autonomen Parlamentsrechts
in: Juristenzeitung 1990, S. 310ff.
(zit. als Dreier – JZ)
- Hauenschild, Wolf-Dieter* Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktionen
Berlin 1968
(zit. als Hauenschild – Fraktionen)
- Hohm, Karl-Heinz* Recht auf Chancengleichheit der Fraktionen und oppositioneller Minderheitenschutz
in: NJW 1985 S. 408ff.
(zit. als Hohm – NJW)
- Isensee, Josef/
Kirchhof, Paul* Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes
2. Auflage Heidelberg 1998
(zit. als HStR II – Bearbeiter)
- Jarass, Hans /
Pieroth, Bodo* Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland - Kommentar
5. Auflage München 2000
(zit. als Jarass/Pieroth – Bearbeiter)
- Kretschmer, Gerald* Fraktionen – Parteien im Parlament
in: Schellknecht, Helmut – Wegweiser Parlament
Heidelberg 1990, S. 135ff.
(zit. als Kretschmer – Wegweiser Parlament)
- Lässig, Curt* Beschränkung des Beweiserhebungsrechts parlamentarischer Untersuchungsausschüsse – insbesondere aufgrund des Bundesstaatsprinzips
in: Die Öffentliche Verwaltung 1976, 727ff.
(zit. als Lässig – DÖV)
- Lewald, Walter* Enquêterecht und Aufsichtsrecht – eine verfassungskritische Studie
in: Archiv des öffentlichen Rechts 44, 269ff.
zit. als Lewald – AöR)

- Mahrenholz, Ernst Gottfried* Abweichende Meinung zu BVerfGE 70, 324ff.
in: BVerfGE 70, 366ff.
(zit. als: Sondervotum Mahrenholz)
- Masing, Johannes* Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte – Art. 44 GG als staatsgerichtetes Kontrollrecht
Tübingen 1998
(zit. als Masing – parl. Untersuchungen)
- Maunz, Theodor u.a.* Kommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz
18. Lieferung München Februar 1999
(zit. Maunz u.a. – Bearbeiter)
- Memminger, Gerhard* Parlamentarische Kontrolle der Regierung durch Untersuchungsausschüsse
in: Die Öffentliche Verwaltung 1986, S. 15ff.
(zit. als: Memminger – DÖV)
- Pestalozza, Christian* Verfassungsprozeßrecht – Die Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes und der Länder mit einem Anhang zum Internationalen Rechtsschutz
3. Auflage München 1991
(zit. als Pestalozza – VerfProzeßR)
- Pietzcker, Jost / Pallasch, Dirk* Verfassungswidrige Bundesverfassungsrichterwahl? – Ein Bericht über eine öffentlichrechtliche Hausarbeit
in: Juristische Schulung 1995, S. 511ff.
(zit. als Pietzcker/Pallasch – JuS)
- Sachs, Michael* Grundgesetz Kommentar
2. Auflage München 1999
(zit. als Sachs – Bearbeiter)
- Scherer, Joachim* Fraktionsgleichheit und Geschäftsordnungskompetenz des Bundestags
in: Archiv des öffentlichen Rechts Band 112, S. 189ff.
(zit. als Scherer AöR)
- Schlaich, Klaus* Das Bundesverfassungsgericht: Stellung, Verfahren, Entscheidungen – Ein Studienbuch
4. Auflage München 1997
(zit. als Schlaich – BVerfG)
- Schmidt, Walter* Chancengleichheit der Fraktionen unter dem Grundgesetz
in: Der Staat Band 9 S. 481ff.
(zit. als Schmidt – Der Staat)
- Schmidt, Walther* Informationsanspruch des Abgeordneten und Ausschußbesetzung
in: Die Öffentliche Verwaltung 1986, S. 236ff.
(zit. als Schmidt – DÖV)
- Schneider, Hans-Peter / Zeh, Wolfgang* Parlamentsrecht und Parlamentspraxis – ein Handbuch
Berlin New York 1989
(zit. als Schneider/Zeh – Bearbeiter)

Gliederung

<u>Sachverhalt</u>	II
<u>Literaturverzeichnis</u>	III
<u>Gliederung</u>	VII
<u>Teil I</u>	1
<u>A Zulässigkeit</u>	1
<i>I. Zuständigkeit</i>	1
<i>II. Parteifähigkeit</i>	1
<i>III. Streitgegenstand</i>	1
<i>IV. aktive Prozeßführungsbefugnis - Antragsbefugnis</i>	2
1. Prozeßstandschaft	2
2. Geltendmachung eigener Rechte	2
3. Zwischenergebnis	3
<i>V. Passive Prozeßführungsbefugnis</i>	3
<i>VI. Rechtsschutzbedürfnis</i>	3
<i>VII. Form und Frist</i>	3
<i>VIII. Ergebnis</i>	4
<u>B Begründetheit</u>	4
<i>I. Einsetzungsbeschluß zum Untersuchungsausschuß</i>	4
1. Einsetzung	4
2. Untersuchungsgegenstand	4
a) Tatsachenfeststellung	4
b) Bestimmtheit	4
c) Kompetenzzumfang	5
d) Öffentliches Interesse	5
e) Zwischenergebnis	5
<i>II. Beteiligungsrechte der Fraktion</i>	5
1. parlamentarische Rechtsstellung der Fraktion.....	5
2. Minderheitenschutz aus Art. 20 I und II GG	6
3. Chancengleichheit der Fraktionen.....	6
a) Chancengleichheit aus Art. 21 I GG.....	6
b) Chancengleichheit aus Art. 38 I GG.....	7
4. Verhältnis zwischen Chancengleichheit und Minderheitenschutz	8
5. Teilnahmerecht aus Chancengleichheit der Fraktionen	8
<i>III. Endergebnis</i>	11

<u>Teil II</u>	11
<u>A Reichweite parlamentarischer Untersuchungsausschüsse</u>	11
<i>I. Lehre von der Oberaufsicht des Parlaments</i>	11
<i>II. Die Korollartheorie</i>	11
1. Die engere Auffassung	12
2. Die weitere Auffassung.....	12
<i>III. Umfang der Untersuchungskompetenz iSd weiteren Korollartheorie</i>	13
1. Kompetenzbeschränkung durch das Bundesstaatsprinzip.....	13
2. Parlamentskompetenzen aus Art. 28 GG	14
<u>B Ergebnis</u>	15

Teil I

A Zulässigkeit

Der Antrag der E-Fraktion vor dem Bundesverfassungsgericht müßte zulässig sein. In Betracht kommt ein Bundesorganstreitverfahren. Die Zulässigkeit ergibt sich aus Art. 93 I Nr. 1 GG iVm §§ 13 Nr. 5, 63ff BVerfGG.

I. Zuständigkeit

Das BVerfG entscheidet gemäß Art. 93 I Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5 BVerfGG im Streit um die verfassungsgemäßen Rechte und Pflichten, besser Zuständigkeiten bzw. Kompetenzen¹, zweier Verfassungsorgane.

II. Parteifähigkeit

Die E-Fraktion und der Bundestag müßten parteifähig gemäß § 63 BVerfG sein. Wer parteifähig ist, regeln Art. 93 I Nr. 1 GG und § 63 BVerfGG.² Art. 93 I Nr. 1 GG geht über § 63 BVerfGG hinaus und ist als Verfassungsnorm vorrangig.³ Der Bundestag ist gemäß § 63 BVerfGG ausdrücklich und gemäß Art. 93 I Nr. 1 GG als ein oberstes Bundesorgan im Rahmen des Organstreitverfahrens parteifähig und hier also Antragsgegner.

Fraglich ist ob auch die E-Fraktion parteifähig ist. Dazu müßte sie gemäß Art. 93 I Nr. 1 GG durch das Grundgesetz oder die Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sein, gemäß § 63 BVerfGG auch Teil dieses Organs sein.

Die Fraktionen sind durch die Geschäftsordnung des Bundestages mit eigenen Zuständigkeiten⁴ ausgestattet, sie sind ständige Gliederungen des Bundestages. Das BVerfG erkennt die Parteifähigkeit von Fraktionen in ständiger Rechtsprechung an.⁵ Die E-Fraktion ist folglich parteifähig.

III. Streitgegenstand

Es müßte ein Streitgegenstand gemäß § 64 I BVerfGG vorliegen. Gegenstand des Verfahrens ist der Streit, ob der Antragsgegner durch eine Maßnahme oder ein Unterlassen gegen ein Recht des Antragstellers verstößt.⁶ Der Beschluß des Bundestages über die Besetzung des Untersuchungsausschusses (UA), der die E-Fraktion ausschließt, ist eine solche Maßnahme. Dieses Verhalten müßte ferner rechtserheblich sein.⁷ Rechtserheblich ist eine Maßnah-

¹ Benda/Klein – VerfProzeßR Rn. 909.

² Pestalozza – VerfProzeßR § 7 Rn. 10.

³ Schlaich – BVerfG Rn. 82.

⁷ Pestalozza – VerfProzeßR § 7 Rn. 20.

⁴ u.a. §§ 10-12, 60 II, 64 II S. 3 GOBT.

⁵ BVerfGE 2, 143, 160, 90, 286, 336; 45, 1, 28; 67, 100, 124.

⁶ Schlaich – BVerfG Rn. 85.

me, wenn der Antragsteller konkret in seinem Rechtskreis betroffen ist.⁸ Der Parlamentsbeschluß über die Ausschußbesetzung betrifft die E-Fraktion konkret im Rahmen ihrer Teilhaberechte und ist daher rechtserheblich. Ein Streitgegenstand nach § 64 I BVerfGG liegt demnach vor.

IV. aktive Prozeßführungsbefugnis - Antragsbefugnis

Die E-Fraktion müßte gemäß § 64 I BVerfGG antragsbefugt sein. Prozeßführungsbefugt ist, wem gegenüber zur Sache erkannt werden kann.⁹ Dazu müßte sie nach § 64 I BVerfGG eine Verletzung oder Gefährdung ihrer durch das Grundgesetz übertragenen Rechte und Pflichten durch den Antragsgegner geltend machen. Sie kann eine solche Verletzung auch für das Organ, dem sie angehört, also für den Bundestag, in Prozeßstandschaft geltend machen.

1. Prozeßstandschaft

Die E-Fraktion könnte gemäß § 64 I BVerfGG in Prozeßstandschaft für den Bundestag auftreten und dessen Rechte und Pflichten aus dem Grundgesetz geltend machen. Das BVerfG erkennt das Recht der Fraktionen zur Prozeßstandschaft an.¹⁰

Dies ist im Rahmen des Minderheitenschutzes auch gegen die Mehrheit des Organs möglich.¹¹

Hier liegt aber der besondere Fall vor, daß die E-Fraktion mit einem Antrag gegen den Bundestag gerade dessen Rechte geltend machen würde. Der Organstreit ist ein kontradiktorisches Verfahren.¹² Der Rechtscharakter des Organstreits schreibt also zwei „streitende“ Organe vor.¹³

Ein Antrag der E-Fraktion in Prozeßstandschaft ist folglich unzulässig.

2. Geltendmachung eigener Rechte

Die E-Fraktion müßte eine Verletzung bzw. Gefährdung eigener Rechte und Pflichten aus dem Grundgesetz geltend machen. Nach früherer Ansicht¹⁴ des BVerfG waren Fraktionen nicht antragsbefugt, diese Ansicht hat es jedoch ausdrücklich wieder aufgegeben¹⁵.

Achterberg bezweifelt, daß Fraktionen eigene Rechte haben, die rechtserheblich verletzt werden könnten.¹⁶

⁸ Mitarbeiterkommentar – *Clemens* §§ 63, 64 Rn. 138.

⁹ BVerfGE 68, 1, 65.

¹⁰ BVerfGE 1, 351, 359; 45, 1, 28; 67, 100, 125.

¹¹ Maunz u.a. – *Ulsamer* § 64 Rn. 20.

¹² HStR II – *Löwer* § 56 Rn. 11.

¹³ Pestalozza – *VerfProzeßR* § 7 Rn. 19, Pietzcker/Pallasch JuS 1995, 511, 514f.

¹⁴ BVerfGE 2, 143, 165.

¹⁵ BVerfGE 70, 324, 351.

¹⁶ Achterberg – *Parlamentsrecht* S. 294f.

Die gegenseitigen Rechte und Pflichten müssen auf einem verfassungsrechtlichem Rechtsverhältnis beruhen.¹⁷ Die Fraktion ist ein Zusammenschluß von Abgeordneten in wesentlicher Hinsicht übereinstimmender politischer Überzeugung¹⁸ - die Bedeutung der Art. 38 und 21 GG wird schon deutlich -, um den Abgeordneten die Ausübung ihrer Rechte zu erleichtern und diese Rechtsausübung zu kanalisieren und dadurch die Arbeitsfähigkeit des Parlaments zu verbessern¹⁹. Sie sind notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens.²⁰

Die E-Fraktion könnte durch den Einsetzungsbeschluß des Bundestages in ihren Rechten auf Minderheitenschutz und Chancengleichheit beeinträchtigt sein.

3. Zwischenergebnis

Eine Verletzung oder Gefährdung der durch das GG gewährleisteten Rechte auf Minderheitenschutz und Chancengleichheit ist möglich. Die E-Fraktion ist folglich antragsbefugt.

V. Passive Prozeßführungsbefugnis

Der Bundestag müßte gemäß § 64 I BVerfGG passiv prozeßführungsbefugt, d.h. rechtlich für die beanstandete Maßnahme verantwortlich²¹, sein.

Der Bundestag beschloß Einsetzung und Zusammensetzung des UA. Er ist also Verursacher der beanstandeten Maßnahme und trägt die rechtliche Verantwortung. Der Bundestag ist folglich passiv prozeßführungsbefugt.

VI. Rechtsschutzbedürfnis

Die E-Fraktion müßte ein Rechtsschutzbedürfnis haben. Dies wird idR durch das Vorliegen der Antragsbefugnis indiziert. Es entfällt, wenn der Antragsteller das gerügte Verhalten hätte verhindern können. Eine solche Möglichkeit bestand für die E-Fraktion nicht. Folglich liegt ein Rechtsschutzbedürfnis vor.

VII. Form und Frist

Der Antrag auf Feststellung der Rechtsverletzung müßte nach § 64 II und III BVerfGG form- und fristgemäß beim BVerfG gestellt werden. Für ein Nichtvorliegen dieser Erfordernisse ergeben sich keine Anhaltspunkte.

Form und Frist sind eingehalten.

¹⁷ BVerfGE 27, 152, 157.

¹⁸ Achterberg – Parlamentsrecht S. 274.

¹⁹ Umbach – Parlamentsauflösung S. 662.

²⁰ BVerfGE 10, 4, 14.

²¹ Mitarbeiterkommentar – Clemens § 63, 63 Rn. 153.

VIII. Ergebnis

Der Antrag der E-Fraktion vor dem BVerfG ist gemäß Art. 93 I Nr. 1 GG iVm §§ 13 Nr. 5, 63ff BVerfGG zulässig.

B Begründetheit

Der Antrag der E-Fraktion auf Feststellung der Verletzung ihrer Rechte durch den Bundestagsbeschluß könnte begründet sein. Dazu müßten durch den Bundestag Rechte von Verfassungsrang verletzt worden sein. In Betracht käme ein Mitwirkungsrecht im Ausschuß resultierend aus den parlamentarischen Minderheitenrechten und dem Gebot der Chancengleichheit.

I. Einsetzungsbeschluß zum Untersuchungsausschuß

1. Einsetzung

Der Bundestag hat gemäß Art. 44 I S.1 GG das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, einen UA einzusetzen. Im vorliegenden Fall handelt es sich um einen mehrheitlich getroffenen Einsetzungsbeschluß. Es liegt eine Mehrheitsenquôte²² nach Art. 44 I S.1 1. Alternative GG vor.

2. Untersuchungsgegenstand

a) Tatsachenfeststellung

Der Untersuchungsgegenstand müßte auf die Feststellung von Tatsachen durch Beweiserhebung und deren mögliche politische Bewertung ausgerichtet sein.²³

Der UA soll die Umstände einer eventuellen gesetzeswidrigen Einflußnahme aufklären. Der Einsetzungsbeschluß genügt somit den vorangestellten Voraussetzungen.

b) Bestimmtheit

Der Untersuchungsgegenstand müßte hinreichend bestimmt sein.

An das Bestimmtheitserfordernis sind im Einsetzungsmoment jedoch nicht zu strenge Anforderungen zu stellen. Das Untersuchungsthema muß derart konkretisiert sein, daß die Zielrichtung der Nachforschungen feststeht.²⁴

Eine solche Konkretisierung liegt hier mit der Bezugnahme auf die Privatisierung des Staatsunternehmens X sowie auf die Amtsträger der vorherigen Bundesregierung vor.

Folglich ist der Untersuchungsgegenstand hinreichend bestimmt.

²² Maurer – Staatsrecht § 13 Rn. 145.

²⁴ AK – *Schneider* § 44 Rn. 6.

²³ Degenhart – Staatsrecht I Rn. 392.

c) Kompetenzumfang

Der Untersuchungsgegenstand müßte sich im Aufgabenkreis des Bundestages befinden. UA sind Hilfsorgane des Parlaments. Daher müssen Gegenstand und Umfang der Untersuchung im Rahmen der Bundestagskompetenzen liegen (Korollartheorie).²⁵

Der Bundestag überschreitet mit dem Einsetzungsbeschluß seine Kompetenzen nicht.

d) Öffentliches Interesse

Die Untersuchung müßte im öffentlichen Interesse liegen. Ein Untersuchungsauftrag ist nur insofern zulässig, als er sein Gegenstand eine Angelegenheit des öffentlichen Interesses darstellt.²⁶ Sinn und Zweck parlamentarischer UA ist es, solche Mißstände und Vorfälle aufzudecken, die das Interesse und die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit erregen, weil Zweifel an der Vertrauenswürdigkeit u.a. der Exekutive aufgekommen sind.²⁷

Es handelt sich hier um eventuell gesetzwidrige Einflußnahmen auf politische Entscheidungen, so daß von einem solchen öffentlichen Interesse auszugehen ist.

e) Zwischenergebnis

Der Untersuchungsgegenstand ist zulässig.

II. Beteiligungsrechte der Fraktion

Die E-Fraktion könnte ein Recht auf Teilnahme am UA haben.

1. parlamentarische Rechtsstellung der Fraktion

Die Rechte der Fraktionen beziehen sich auf den innerparlamentarischen Raum²⁸, was sich aus ihrer Funktion als innerparlamentarischen Aktionseinheiten ergibt²⁹. Diese Rechte sind in Initiativ-, Beteiligungs- und Schutzrechte unterscheidbar.³⁰ In § 12 GOBT, der die Zusammensetzung von u.a. Ausschüssen nach Verhältnis der Fraktionsstärke regelt, fügen sich besonders Schutz- und Beteiligungsrechte ein.³¹

Diese Mitwirkungsrechte der Fraktionen müßten grundgesetzlich geschützt sein. Dieser Schutz muß jedoch nicht ausdrücklich dem Grundgesetz zu entnehmen sein – die Fraktionen werden im Grundgesetz lediglich im 1968 ein-

²⁵ Buchholz – Der Betroffene im pUA S. 20.

²⁶ v. Mangoldt/Klein/Achterberg/Schulte – Art. 44 Rn. 24.

²⁷ Memminger – DÖV 1986, 15, 23.

²⁸ BVerfGE 1, 208, 229.

²⁹ Umbach – Parlamentsauflösung S. 663.

³⁰ Hauenschild – Fraktionen S. 82 1.

³¹ Schneider/Zeh – Jekewitz § 37 Rn. 4.

gefügten Art. 53a I S. 2 GG erwähnt -, die dem Grundgesetz innewohnenden ungeschriebenen Prinzipien genügen³².

Ein solches Mitwirkungsrecht könnte sich aus dem Gebot der Chancengleichheit bzw. dem Minderheitenschutz ergeben.

2. Minderheitenschutz aus Art. 20 I und II GG

Die E-Fraktion könnte eine Verletzung der ihr vom Grundgesetz gewährten Minderheitenrechte geltend machen.

Der parlamentarische Minderheitenschutz wird aus dem in Art. 20 I und II GG verankerten demokratisch³³- repräsentativem³⁴ Prinzip entnommen. Der Minderheitenschutz wird als zwangsläufiges Gegenstück zum demokratischen Mehrheitsprinzip verstanden.³⁵ Auch Achterberg bezieht sich auf diesen Kontrast³⁶, leitet die Minderheitenrechte dann aber als Kontrollbefugnisse aus dem Rechtsstaatsprinzip her³⁷.

3. Chancengleichheit der Fraktionen

Die E-Fraktion könnte sich auf eine Verletzung der Chancengleichheit der Fraktionen berufen. Diese Chancengleichheit wird in Lehre und Rechtsprechung auf zwei verschiedene Weisen abgeleitet. Es werden Art. 21 I GG und Art. 38 I GG herangezogen.

a) Chancengleichheit aus Art. 21 I GG

Die Chancengleichheit der Fraktionen könnte auf Art. 21 GG beruhen, sofern dieser hier auf Fraktionen übertragbar ist. Dies wird von der folgenden Meinung vertreten.

Die Fraktionen werden als die parlamentarischen Vertreter der Parteien bezeichnet³⁸. Sie ermöglichen die mittelbare Einwirkung der Parteien auf die staatlichen Entscheidungen³⁹ und nehmen die sich aus der Wahl für die Partei ergebenden Mitwirkungsbefugnisse wahr⁴⁰. Mit der Anerkennung der Parteien in Art. 21 GG würden auch die Fraktionen vom GG anerkannt.⁴¹ Die Chancengleichheit der Fraktionen ergibt sich demnach aus Art. 21 I iVm Art. 3 I GG.⁴² Jede Fraktion erhielte die gleichen Startchancen für ihre parlamentarische Arbeit.⁴³ Diese Chancen könnten bei der Nichtberücksichtigung der E-Fraktion verletzt worden sein.

³² BK - Stern Rn. 148.

³³ BVerfGE 70, 324, 363.

³⁴ Sondervotum Böckenförde BVerfGE 70, 380, 382.

³⁵ Schneider/Zeh – Hofmann-Dreier § 5 Rn. 68.

³⁶ Achterberg – Parlamentsrecht S. 595.

³⁷ Achterberg – Parlamentsrecht S. 301.

³⁸ HStR II – Klein § 40 Rn. 5.

³⁹ BVerfGE 20, 56, 104.

⁴⁰ Borchert – AöR 102, 210, 232.

⁴¹ BVerfGE 10, 4, 14.

⁴² AK – Schneider Art. 38 Rn. 35a.

⁴³ Schmidt – Der Staat 9 S. 482.

Die Verschränkung zwischen den Parteien und den entsprechenden Fraktionen wird bei der Besetzung von Parteiämtern besonders deutlich.⁴⁴ So gehört dem FDP-Bundesvorstand der Bundestagsfraktionsvorsitzende an. Der Vorsitzende der CDU/CSU Bundestagsfraktion ist, sofern er der CDU angehört, Präsidiumsmitglied des Bundesparteitags.

Diese Verknüpfung resultiert in der Feststellung, daß die Abgeordneten als Repräsentanten ihrer Partei nur noch Vertreter eines Teils des Volkes seien.⁴⁵

Dem ist nicht zu folgen. Das freie Mandat des Abgeordneten, der ja erst zusammen mit anderen Mandatsträgern die Fraktion bildet, wird durch Art. 38 I S.2 GG gewährleistet und macht ihn zum Repräsentanten des ganzen Volkes und seiner Partei gegenüber nicht verantwortlich.⁴⁶ Die Rechtsstellung der Fraktionen hat sich insofern von derjenigen der Parteien gelöst, als auch Fraktionen verschiedener, aber zielgleicher Parteien und Fraktionen parteiloser Abgeordneter anerkannt werden.⁴⁷ Zwar ist die Verknüpfung zwischen Fraktion und Partei in der Realität häufig sehr eng, jedoch existiert keine diese enge Verknüpfung rechtfertigende verfassungsrechtliche Grundlage. Die Fraktion sei in ihrem parlamentarischen Verhalten nicht an Weisungen der Partei gebunden.⁴⁸ Das Recht der Fraktionsbildung obliegt ausschließlich den Abgeordneten, nicht der Partei.⁴⁹

Eine Verankerung der Chancengleichheit der Fraktionen in Art. 21 GG ist folglich nicht anzuerkennen.

b) Chancengleichheit aus Art. 38 I GG

Die Chancengleichheit der Fraktionen könnte sich aus den Rechten der Abgeordneten in Art. 38 I GG herleiten lassen.

Art. 38 I S.2 GG umfaßt auch das Recht der Abgeordneten auf gleiche Teilhabe am Prozeß der parlamentarischen Willensbildung. Das beinhaltet auch das gleiche Recht, sich zu einer Fraktion zusammenzuschließen.⁵⁰ Für die Rechtsstellung der Fraktion ist daher auf den Status der Abgeordneten aus Art. 38 I GG abzustellen, und nicht auf das für die Parteien anerkannte Recht auf Chancengleichheit als grundrechtliche Sicherung aus Art. 21 iVm Art. 3 GG.⁵¹

Das bedeutet, daß der Grundsatz, daß alle Mitglieder des Parlaments einander formal gleichgestellt sind⁵², auf die Fraktionen übertragbar ist. Die Chancengleichheit der Fraktionen wird also durch den Rechtsstatus des einzelnen Ab-

⁴⁴ Kretschmer – Wegweiser Parlament S. 276f.

⁴⁵ Borchert – AöR **102**, 210, 222.

⁴⁶ BK – Badura Rn. 49; AK – Art. 38 Rn. 4; Jarass/Pieroth – Pieroth Art. 38 Rn. 24;

AK – Schneider Art. 38 Rn. 4.

⁴⁷ Umbach – Festschrift S. 1256.

⁴⁸ Demmler – Der Abgeordnete S. 163.

⁴⁹ Demmler – Der Abgeordnete S. 192.

⁵⁰ BVerfGE **96**, 264, 278.

⁵¹ BVerfGE **70**, 324, 362f.

⁵² BVerfGE **40**, 296, 318.

geordneten begründet.⁵³ Ebenso haben alle Abgeordneten eine gleiche Mitwirkungsbefugnis⁵⁴, auch diese läßt sich auf vorherigem Wege auf die Fraktionsebene transponieren. Hierbei ist jedoch zu beachten, daß, um die zugrundeliegende Gleichheit der Abgeordneten zu wahren, eine verhältnismäßige Berücksichtigung nach der jeweiligen Fraktionsstärke, diejenige Form der Gleichheit ist, die dem in Art. 38 GG angelegten Status der Fraktion allein entspricht.⁵⁵

Die Chancengleichheit der Fraktionen beruht folglich auf Art. 38 I GG.

4. Verhältnis zwischen Chancengleichheit und Minderheitenschutz

Die Chancengleichheit könnte den parlamentarischen Minderheitenschutz bereits gewährleisten.

Art. 38 I GG bildet eine Ausgestaltung des in Art. 20 I und II festgeschriebenen Demokratieprinzips, aus dem der Minderheitenschutz direkt abgeleitet wird. Die Gesamtheit aller Abgeordneten, also Mehrheit und Minderheit, repräsentiert das Volk und übt die von ihm ausgehende Staatsgewalt aus.⁵⁶

Der Grundsatz der Chancengleichheit der Fraktionen schützt die Minderheiten während des gesamten Verfahrens der parlamentarischen Willensbildung bis zur Entscheidung.⁵⁷ Erst durch die Sicherstellung dieses Minderheitenschutzes wird dann das Mehrheitsprinzip im Zeitpunkt der Entscheidung tragbar.⁵⁸

Der Minderheitenschutz durch die Chancengleichheit der Fraktionen ist zwingend, da die Chancengleichheit verfassungsrechtlich anerkannt ist. Die Ausgestaltung des Demokratieprinzips in Art. 38 I GG und die damit verbundene parlamentarische Chancengleichheit konkretisieren den parlamentarischen Minderheitenschutz.

Der Schutzbereich des Gebotes der Chancengleichheit der Fraktionen umfaßt folglich auch den aus Art. 20 I und II GG abgeleiteten Minderheitenschutz.

5. Teilnahmerecht aus Chancengleichheit der Fraktionen

Die E-Fraktion könnte ein sich aus dem Gebot der Chancengleichheit der Fraktionen ergebendes Recht auf Beteiligung am UA haben. Der Bundestag beruft sich auf seinen Entscheidungsspielraum und die gefährdete Arbeitsfähigkeit des Ausschusses.

Hierzu gibt es im wesentlichen zwei unterschiedliche Auffassungen.

Das BVerfG steht dem Bundestag einen solchen Gestaltungsspielraum zu. In sachlich begründeten Fällen sei es dem Bundestag verfassungsrechtlich ges-

⁵³ Scherer – AöR **112**, 189, 201.

⁵⁴ BVerfGE **84**, 304, 325.

⁵⁵ Demmler – Der Abgeordnete S. 165.

⁵⁶ BVerfGE **44**, 308, 316.

⁵⁷ Scherer – AöR **112**, 189, 210.

⁵⁸ Schneider/Zeh – Hofmann-Dreier § 5 Rn. 68.

tattet für Ausschüsse und vergleichbare Gremien eine Mitgliederzahl vorzusehen, die unter Anwendung der üblichen Verfahren zur Sitzverteilung eine Beteiligung aller Fraktionen nicht ermöglicht.⁵⁹ Diesen Gestaltungsspielraum aus der Geschäftsordnungsautonomie habe das Parlament bei der Abwägung zwischen der Arbeitsfähigkeit eines UA und seiner möglichst repräsentativen Zusammensetzung.⁶⁰ An die Arbeitsfähigkeit eines UA sind besondere Anforderungen zu stellen, da der Ausschuß naturgemäß diffizile Fragen zu klären hat und seine Arbeit bis zum Ende der Legislaturperiode abschließen muß. Schröder sieht einen arbeitsfähigen UA bei 7 – 11 Mitgliedern.⁶¹ Solange wenigstens eine von mehreren Oppositionsfraktionen Zugang zum Ausschuß findet, so sei dies verfassungsrechtlich unbedenklich.⁶² Die Besetzung eines Ausschusses müsse lediglich den üblichen Verfahren der Sitzverteilung entsprechen.⁶³

Mit der Gewährung des Entscheidungsspielraums als Folge der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages wird auch eine verfassungsrechtliche Grundlage auf Einräumung eines Grundmandats verneint.⁶⁴

Die Arbeitsfähigkeit des UA würde durch die Beteiligung der E-Fraktion und der damit verbundenen Erweiterung um zwei Sitze beeinträchtigt. Da ein verfassungsrechtliches Grundmandat bzw. eine Verletzung der Chancengleichheit bestritten wird, hätte die E-Fraktion nach der dargelegten Meinung kein verfassungsgemäßes Recht auf Beteiligung am UA.

Dem widerspricht folgende Meinung.

Das Argument der Arbeitsfähigkeit wird nur sehr eingeschränkt akzeptiert. Ein Ausschluß wegen Bedrohung der Funktionsfähigkeit wird nur aus zwingenden Gründen und als letztes Mittel⁶⁵ bzw. bei einer eklatanten Zersplitterung der Parteienlandschaft⁶⁶ erwogen. Gründe der Arbeitsökonomie seien unzureichend entschied der BayVGH⁶⁷ in einem ähnlichen Fall.

Andere gehen weiter und plädieren für ein Grundmandat aller Fraktionen in den Ausschüssen⁶⁸. Die Bedeutung der Ausschußarbeit verlagert den Prozeß der Repräsentation in die Ausschüsse vor. Die Repräsentation des Volkes verlangt aber eine Repräsentation durch die Gesamtheit der Abgeordneten, so daß also in den Ausschüssen alle Fraktionen vertreten sein müßten, um die Repräsentation zu gewährleisten.⁶⁹ Diese der Stärke entsprechende Mitwirkung der Fraktionen an Ausschüssen und Gremien verlange das Gleichheits-

⁵⁹ BVerfGE 70, 324, 363f.

⁶⁰ BVerfGE 96, 234, 281.

⁶¹ Schneider/Zeh – Schröder § 46 Rn. 27.

⁶² Schmidt – DÖV 1986, 236, 238.

⁶³ Schmidt – DÖV 1986, 236, 239.

⁶⁴ BVerfGE 96, 234, 280.

⁶⁵ Sondervotum Böckenförde BVerfGE 70, 380, 383.

⁶⁶ Dreier – JZ 1990, 310, 319.

⁶⁷ BayVGHE 41, 124, 134.

⁶⁸ Schneider/Zeh – Hofmann-Dreier § 5 Rn. 67.

⁶⁹ Dreier – JZ 1990, 310, 319.

gebot.⁷⁰ Werden aber einzelne Fraktionen nicht berücksichtigt, so wäre das umfassende Mitwirkungsrecht aus Art. 38 I S. 2 GG verletzt.⁷¹ Der Grundsatz der Beteiligung aller Fraktionen sei ein unverrückbares Prinzip des repräsentativen Parlamentarismus.⁷² Eine Entscheidung des Bundestages, die im Recht auf Teilhabe zwischen Abgeordneten – und auch Fraktionen – differenziert, verletze die Betroffenen in ihren Rechten aus Art. 38 I GG.⁷³ Die Beteiligung einer jeden Fraktion in einem Ausschuß des Bundestages mit mindestens einem Mitglied sei also verfassungsrechtlich gefordert. Eine strikt dem Stärkeverhältnis entsprechende Sitzverteilung dürfe nicht zum Ausschluß einer Fraktion führen, denn das Prinzip der proportionalen Abbildung ist dem Gebot, im Ausschuß ein verkleinertes Abbild der Gesamtheit des Parlaments herzustellen, unterzuordnen. Den Fraktionen stehe ein Beteiligungsrecht von mindestens einem Sitz zu.⁷⁴ Spiegelbildliche Repräsentation des Plenums könne sinnvoll nur die grundsätzliche Beteiligung aller politischen Richtungen in den Gremien und Ausschüssen bedeuten.⁷⁵ Der Entscheidungsspielraum aus der Geschäftsordnungsautonomie wird in diesem Zusammenhang nicht anerkannt, da die Ausübung dergleichen prinzipiell verfassungsrechtlich gebunden ist. Der Bundestag müsse sogar von seiner Geschäftsordnung abweichen, wenn dies zur Verwirklichung der Chancengleichheit erforderlich ist.⁷⁶ Minderheitenschutz verstanden als Chancengleichheit der Fraktionen (s.o. B II 4) ist abwägungsfeindlich. Die Rechtsfolge der Gleichbehandlung ergibt sich zwingend aus dem verfassungsrechtlichen Schutz der Chancen.⁷⁷ Dem Entscheidungsspielraum sind also Grenzen gesetzt.

Die verfassungsrechtlich in Art. 38 I GG normierten Grenzen hat der Bundestag demzufolge mit seinem Einsetzungsbeschluß überschritten. Der E-Fraktion steht nach dieser Meinung aufgrund des Prinzips der Chancengleichheit ein Sitz im UA zu.

Dieser Meinung ist zu folgen. Zu den grundlegenden Bestandteilen des Demokratieprinzips gehört das Repräsentationsprinzip, das für die Abgeordneten und daher auch für die Fraktionen in Art. 38 I GG konkretisiert ist. Das Volk muß in den Entscheidungsprozessen adäquat vertreten sein. Dieses läßt sich aber nicht verwirklichen, wenn ein Teil des politischen Spektrums aus den Gremien ausgeschlossen wird. Im hier vorliegenden Fall ist dies von besonderer Brisanz, da es in der Untersuchung gerade um Fragen der Unabhängigkeit von politischen Entscheidungen geht.

Folglich steht der E-Fraktion ein Sitz im UA zu.

⁷⁰ Birk – NJW **1988**, 2521, 2523.

⁷¹ Demmler – Der Abgeordnete S. 414.

⁷² Sondervotum Böckenförde BVerfGE **70**, 380, 382f.

⁷³ Sondervotum Mahrenholz BVerfGE **70**, 366, 367f.

⁷⁴ Dreier – JZ **1990**, 310, 320f.

⁷⁵ Hohm – NJW **1985**, 408, 409.

⁷⁶ Scherer – AöR **112**, 189, 214.

⁷⁷ Scherer – AöR **112**, 189, 211.

III. Endergebnis

Der Einsetzungsbeschluß des Bundestages verletzt das aus Art. 38 I GG abgeleitete Gebot der Chancengleichheit der Fraktionen. Der Antrag der E-Fraktion ist begründet und hat vor dem BVerfG Aussicht auf Erfolg.

Teil II

A Reichweite parlamentarischer Untersuchungsausschüsse

Der Beschluß des Bundestages einen UA zur Gültigkeit der Landtagswahl im Bundesland H einzusetzen, könnte nach Ansicht des Landes gegen das GG verstoßen.

Dazu müßte der Zuständigkeitsbereich parlamentarischer UA überschritten worden sein.

I. Lehre von der Oberaufsicht des Parlaments

Nach der Lehre von der Oberaufsicht bzw. Generalkompetenz des Parlaments besitzen die UA ein unbegrenztes Kontrollrecht. Außer des Verbots in ein schwebendes Verfahren der Gerichtsbarkeit einzugreifen, seien die UA weder gegenständlich noch in ihrer Untersuchungskompetenz eingeschränkt.⁷⁸ Das Parlament könnte demnach eine Untersuchung durchführen unabhängig davon, ob die erlangten Kenntnisse zur Beschlußfassung dienlich sein sollen oder nicht.⁷⁹ Diese nur vereinzelt vertretene, teilweise als erledigt⁸⁰ bezeichnete, Ansicht der Generalkontrollkompetenz des Parlaments⁸¹ rechtfertigt den Einsetzungsbeschluß des Bundestages.

Ihr ist jedoch nicht zu folgen.

Das Parlament bekäme Zugriff bzw. Einfluß auf ihm sonst explizit verwehrene Bereiche, z. B. Art. 30 GG. Ein von den Parlamentskompetenzen unabhängiges Untersuchungsrecht widerspräche daher dem Balanceverhältnis der Gewaltenteilung und der föderativen Kompetenzverteilung.⁸²

II. Die Korollartheorie

Mit dem Einsetzungsbeschluß zur Untersuchung der Landtagswahl im Bundesland H könnte der Bundestag seine Kompetenzen nach der Korollartheorie überschritten haben. Die allgemein herrschende Korollartheorie⁸³ beschränkt

⁷⁸ Achterberg – Parlamentsrecht S. 446f.

⁷⁹ Simons – Untersuchungsrecht S. 60.

⁸⁰ Scholz – AöR **105**, 564, 596f.

⁸¹ Lewald – AöR **44**, 269, 293ff.

⁸² Simons – Untersuchungsrecht S. 62.

⁸³ Zweig – ZfP **1913**, 265, 267; Sachs-Magiera – Art. 44 Rn. 7; v. Mangoldt/Klein/Achterberg/Schulte – Art. 44 Rn. 2; Arloth NJW **1987**, 808; HessStGH DÖV **1967**, 51, 54.

das Untersuchungsrecht auf den Zuständigkeitsbereich des Parlaments. Der UA als Hilfsorgan des Parlaments hat keine weiterreichende Kontrollkompetenz als jenes selbst.

Über den Zuständigkeitsbereich des Parlaments und damit auch der UA herrschen in Lehre und Rechtsprechung zwei Auffassungen.

1. Die engere Auffassung

Die engere Auffassung der Korollartheorie versteht das Parlament lediglich als Organ zur Mitwirkung an der Ausübung staatlicher Zuständigkeiten.⁸⁴ Sie erkennt nur im GG ausdrücklich verliehene Zuständigkeiten als rechtlich relevante Parlamentskompetenzen an. Maßgeblich ist danach, ob es dem Parlament explizit zusteht in dem zu untersuchenden Gebiet rechtswirksame Beschlüsse zu fassen.⁸⁵ Eine Beteiligung an der politischen Leitungsgewalt habe das Parlament nicht.⁸⁶ Die Untersuchung diene nur als sachliche Vorbereitung⁸⁷ und müsse stets einen verfassungsmäßig gebotenen Beschluß des Parlaments bezwecken⁸⁸.

Dem Bundestag steht nach Art. 41 GG nur eine Prüfung der Bundeswahlen zu. Der engeren Auffassung nach hätte der Bundestag hier seine Kompetenzen überschritten.

Dieser Meinung wird aber überzeugend vorgeworfen, daß sie noch auf der Vorstellung der Parlamentskompetenzen einer konstitutionellen Monarchie beruht. In einer demokratisch-parlamentarischen Verfassungsordnung ist das Parlament Repräsentationsorgan des Staatsträgers und an der politischen Leitungsgewalt beteiligt. Die ungeschriebenen Befugnisse dieser politischen Leitungsgewalt kämen dem Parlament, das die nächste Legitimation durch das Volk aufweist, zu.⁸⁹

Der engeren Auffassung ist nicht zu folgen.

2. Die weitere Auffassung

Diese ungeschriebenen Befugnisse des Parlaments, die aus seiner Position als politischem Repräsentationsorgan des Volkes und seiner Teilhabe an der politischen Leitungsfähigkeit, folgen, bilden die Grundlage für den, von der weiteren Auffassung vertretenen⁹⁰, erweiterten parlamentarischen Zuständigkeitsbereich. Demnach können UA sog. politische Beschlüsse vorbereiten und

⁸⁴ v. Mangoldt/Klein/Achterberg/Schulte – Art. 44 Rn. 5.

⁸⁵ Simons – Untersuchungsrecht S. 63.

⁸⁶ HbDStR II – Lammers § 94, S. 467.

⁸⁷ Zweig – ZfP 1913, 265, 267.

⁸⁸ HessStGH DÖV 1967, 51, 55.

⁸⁹ Böckenförde – AÖR 103, 1, 7.

⁹⁰ Böckenförde – AÖR 103, 1, 9; Achterberg – Parlamentsrecht S. 447; Masing - parl. Untersuchungen S. 168f.

Untersuchungen zu jedem Vorgang des öffentlichen Interesses durchführen.⁹¹ Kölblé⁹² dehnt diese Zuständigkeit gar auf alle politischen Fragen von nationalem Interesse aus, was auf Ablehnung⁹³ trifft und ihm als Verfechtung der Theorie der Generalkontrollkompetenz ausgelegt wird⁹⁴.

Der UA könne seine Tätigkeit nur in den Grenzen des Zuständigkeitsbereichs des Bundestages, also den Schranken, die sich aus der Gewaltenteilung, dem Bundesstaatsprinzip und den Grundrechten ergeben, ausüben.⁹⁵

III. Umfang der Untersuchungskompetenz iSd weiteren Korollartheorie

Die Untersuchung einer Landtagswahl könnte außerhalb des Kompetenzbereiches des Bundestages liegen.

1. Kompetenzbeschränkung durch das Bundesstaatsprinzip

Es könnte eine Verletzung des Bundesstaatsprinzips aus Art. 20 I GG vorliegen.

Das bundesstaatliche Prinzip ist gemäß Art. 79 III GG unantastbar. Die Länder sind als Glieder des Bundes Staaten mit eigener, vom Bund nicht abgeleiteter, sondern von ihm anerkannter staatlicher Hoheitsmacht.⁹⁶

Kölblé argumentiert, daß die Einsetzung eines UA nur zulässig sei, wenn sie notwendig ist, damit der Bundestag seine Aufgaben wahrnehmen kann.⁹⁷ Zuvor ordnete er alle Fragen von gesamtstaatlichem, gesamtdeutschem oder allgemeinem nationalen Interesse in diesen Aufgabenbereich ein.⁹⁸ Wenn man im vorliegenden Fall von einem nationalen Interesse ausgeht, würde diese Meinung die Einsetzung des UA stützen.

Dieser Meinung wird widersprochen.

Es sei geradezu kennzeichnend für die bundesstaatliche Ordnung, daß sie zur Entscheidung stehende Fragen auf verschiedene legitimierte Verbände verteilt und nicht alle Fragen als solche der gesamten Nation betrachtet.⁹⁹ Die Geltung des föderativen Prinzips und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes schlossen eine unmittelbare Befassung des Bundestages mit spezifischer Ländermaterie aus.¹⁰⁰

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfordert die Nutzung der mildesten, geeigneten Mittel. Speziell bei Eingriffen in die Rechtssphäre eines Bundes-

⁹¹ v. Mangoldt/Klein/Achterberg/Schulte – Art. 44 Rn. 7.

⁹² Kölblé – DVBl. **1964**, 701, 702.

⁹³ Schneider/Zeh - Schröder Rn. 18; v. Mangoldt/Klein/Achterberg/Schulte - Art. 44 Rn. 43.

⁹⁴ Achterberg – Parlamentsrecht S. 446.

⁹⁵ Böckenförde – AÖR **103**, 1, 10.

⁹⁶ BVerfGE **1**, 14, 34.

⁹⁷ Kölblé – DVBl. **1964**, 701, 705.

⁹⁸ Kölblé – DVBl. **1964**, 701, 702.

⁹⁹ Masing – parl. Untersuchungen S. 119.

¹⁰⁰ v. Mangoldt/Klein/Achterberg/Schulte – Art. 44 Rn. 43.

staats sind die Vorgaben der Erforderlichkeit und auch das aus dem Bundesstaatsprinzip folgende Gebot zu bundesfreundlichem Verhalten zu beachten¹⁰¹, indem der Bundestag z.B. einen UA des Landes abwartet bzw. einen eigenen UA des Landes anregt.

Das Gebot des bundesfreundlichen Verhaltens beschränkt die Kompetenzen des Bundes auf Landesebene und umgekehrt.¹⁰²

Das Wesen der bundesstaatlichen Ordnung ist die Eigenstaatlichkeit des Bundes und der Länder. Zwar ist die Eigenstaatlichkeit der Länder im Gefüge des Bundesstaates zwangsläufig eingeschränkt, jedoch bleibt ein Kernbereich, dessen Verletzung verfassungswidrig wäre. Zu diesem Kernbereich gehören die verfassungsmäßige Ordnung der Länder und die Organisation ihrer Staatsorgane.¹⁰³ Mit solchen Angelegenheiten, die ausschließlich in die Kompetenzsphäre der Länder fallen, dürfe sich ein UA des Bundestages nicht befassen.¹⁰⁴

Für den Bundestag seien damit Untersuchungen im Landesbereich unzulässig¹⁰⁵ und stellen bei ausschließlicher Landeskompetenz eine Verletzung des föderativen Staatsaufbaus dar¹⁰⁶.

Die Landtagswahl im Bundesland H, die zur Organisation der Staatsorgane gehört, fällt in diesen Kernbereich der Länderkompetenzen. Der Einsetzungsbeschluss des Bundestages überschreitet demzufolge die Parlamentskompetenzen und verstößt gegen das Bundesstaatsprinzip.

Dieser Meinung ist meines Erachtens zu folgen. Das föderative Prinzip als elementarer Bestandteil des deutschen Staatswesens garantiert den Bundesstaaten ihre Eigenstaatlichkeit. Dazu gehört unbedingt eine eigene Zuständigkeit in Landesangelegenheiten, zu denen die Landtagswahlen essentiell gehören.

Das Bundesstaatsprinzip wurde folglich verletzt.

Eine Rechtfertigung könnte allerdings das Homogenitätsgebot bieten.

2. Parlamentskompetenzen aus Art. 28 GG

Fraglich ist, ob eine Verletzung des Art. 28 I S.1 und 2 GG hier vorliegen könnte und ob der Bundestag mögliche Verletzungen des Homogenitätsgebots in Art. 28 I und II GG gemäß Art. 28 III GG untersuchen kann.

Der Bund sei durch Art. 28 III GG verpflichtet, alle notwendigen und erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Beachtung des Homogenitätsge-

¹⁰¹ Simons – Untersuchungsrecht S. 120f.

¹⁰² BVerfGE 12, 205, 255; Achterberg – Parlamentsrecht S. 452.

¹⁰³ Simons – Untersuchungsrecht S. 112f.

¹⁰⁴ Stern – Staatsrecht II § 26 II 3c S. 62; Arloth – NJW 1987, 808, 809.

¹⁰⁵ Lässig – DÖV 1976, 727, 729.

¹⁰⁶ AK – Schneider Art. 44 Rn. 6.

bots sicherzustellen.¹⁰⁷ Der Bundestag sei berechtigt im Rahmen dieser Gewährleistungsfunktion UA einzusetzen.¹⁰⁸

Die Gegenmeinung sieht in Art. 28 III GG lediglich eine Aufgabenzuweisung an den Bund, die aber nicht zur Untersuchungskompetenz führe. Dem Bund bliebe das Recht das BVerfG anzurufen.¹⁰⁹

Das Homogenitätsgebot bedeutet nicht das Erfordernis völliger Deckungsgleichheit, sondern lediglich die Übereinstimmung in den grundgesetzlichen Maximen.¹¹⁰

Die verfassungsmäßige Ordnung des Landes ist hier nicht gefährdet und für eine Annahme einer Beeinträchtigung der Wahlrechtsgleichheit sind die Verdachtsmomente ebenso nicht ausreichend. Eine Verletzung des Art. 28 I S.1 und 2 GG kommt nicht in Betracht. Eine Streitentscheidung ist daher nicht notwendig.

B Ergebnis

Der Beschluß des Bundestages einen UA zur Gültigkeit der Landtagswahl im Bundesland H einzusetzen, überschreitet den Zuständigkeitsbereich des Bundestages und verstößt gegen das in Art. 20 I GG verankerte Bundesstaatsprinzip.

Der Einwand des Landtages ist verfassungsrechtlich begründet.

¹⁰⁷ Sachs – Nierhaus Art. 28 Rn. 72.

¹⁰⁸ Köble – DVBl. 1964, 701, 704.

¹⁰⁹ v. Mangoldt/Klein/Achterberg/Schulte – Art. 44 Rn. 43; Dreier – *Morlok* Art. 44 Rn. 24.

¹¹⁰ Achterberg – Parlamentsrecht S. 451.