

## **5. Kapitel – Die obersten Verfassungsorgane (Staatsorgane)..1**

<b>A. Der Bundestag .....</b>	<b>1</b>
I. Beginn und Ende der Wahlperiode des Bundestages.....	2
II. Der Bundestag als Ausdruck der repräsentativen Demokratie .....	2
II. Zuständigkeiten und Aufgaben des Bundestages.....	3
1. Umfassender Zuständigkeitsbereich des Bundestages .....	3
2. Begriff der Mehrheit.....	6
3. Parlamentsbeschlüsse .....	8
a. Echte Parlamentsbeschlüsse .....	8
b. Schlichte Parlamentsbeschlüsse .....	9
III. Grundsatz der Diskontinuität .....	10
IV. Die Geschäftsordnung des Bundestages .....	12
V. Untergliederungen des Bundestages .....	14
1. Präsident, Präsidium und Ältestenrat.....	14
a. Der Bundestagspräsident.....	14
b. Das Präsidium .....	15
c. Der Ältestenrat.....	16
2. Die Fraktionen.....	16
3. Die Ausschüsse .....	18
4. Insbesondere: Der Untersuchungsausschuß nach Art. 44 GG .....	19
a. Aufgaben eines Untersuchungsausschusses .....	19
b. Rechtsschutzgesichtspunkte .....	25
VI. Die Rechtsstellung der Bundestagsabgeordneten .....	27
1. Das freie Mandat .....	27
2. Indemnität und Immunität.....	32
3. Rede- und Informationsrecht der Abgeordneten .....	34
4. Fraktionslose Abgeordnete.....	35
5. Pflichten des Abgeordneten .....	36
6. Rechtsschutz in bezug auf Abgeordnetenrechte.....	36



## 5. Kapitel – Die obersten Verfassungsorgane (Staatsorgane)

Das Grundgesetz widmet sich in den Abschnitten III bis VI den Verfassungsorganen (Staatsorganen der Bundesrepublik Deutschland). Dies sind insoweit der **Bundestag** (Art. 38 ff. GG), der **Bundesrat** (Art. 50 ff. GG), der **Gemeinsame Ausschuß** (Art. 53a GG), die **Bundesregierung** (Art. 62 ff. GG) und der **Bundespräsident** (Art. 54 ff. GG). Das **Bundesverfassungsgericht** steht systematisch außerhalb dieser Abschnitte im Abschnitt IX über die Rechtsprechung. Es darf daher bezweifelt werden, ob das Bundesverfassungsgericht zu den obersten Verfassungsorganen zählt. Gleichwohl hat der (einfache) Gesetzgeber durch die Formulierung in § 1 BVerfGG („... allen *übrigen* Verfassungsorganen gegenüber ...“) zum Ausdruck gebracht, daß er das Bundesverfassungsgericht als oberstes Verfassungsorgan ansieht. Diesen Befund teilt die h.M.: Aufgrund seiner Stellung und der Aufgabe, als Hüter der Verfassung die Normen des Grundgesetzes verbindlich auszulegen und anzuwenden und hierbei insbesondere dafür zu sorgen, daß die Staatsgewalt die gezogenen Grenzen nicht überschreitet und die der Verfassung zugrunde liegenden obersten Richtwerte verwirklicht werden, sei anzunehmen, daß das Bundesverfassungsgericht zu den obersten Verfassungsorganen zählt.<sup>1</sup> Auch das Bundesverfassungsgericht bezeichnet sich selbst als oberstes Verfassungsorgan.<sup>2</sup> Im folgenden wird daher auch das Bundesverfassungsgericht systematisch als oberstes Verfassungsorgan behandelt.

### A. Der Bundestag

**Wichtige Entscheidungen:** BVerfGE **1**, 115 (Befugnisse des Bundestagspräsidenten); BVerfGE **1**, 144 (Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages; Finanzvorlagen); BVerfGE **1**, 351 (Petersberger Abkommen); BVerfGE **4**, 144 (Entschädigung für einen Landtagsabgeordneten); BVerfGE **10**, 4 (Rechtsstellung von Bundestagsabgeordneten); BVerfGE **29**, 221 (Rentenversicherung); BVerfGE **34**, 165 (Obligatorische Förderstufe in Hessen); BVerfGE **40**, 296 (Diäten); BVerfGE **41**, 251 (Ausschluß von einer Einrichtung des zweiten Bildungswegs); BVerfGE **44**, 308 (Beschlussfähigkeit des Bundestages); BVerfGE **45**, 400 (Hessisches Gesetz über die Neuordnung der gymnasialen Oberstufe); BVerfGE **47**, 46 (Sexualkundeunterricht); BVerfGE **49**, 70 (Recht auf Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses); BVerfGE **49**, 89 (Schneller Brüder; „Kalkar I“); BVerfGE **57**, 1 (Verfassungsfeindliche Zielsetzung der NPD); BVerfGE **60**, 319 (Antragsbefugnis bei öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten innerhalb eines Landes, Art. 93 I Nr. 4 GG); BVerfGE **60**, 374 (parlamentarische Rügen; Rechtsnatur); BVerfGE **62**, 1 (Auflösung des 9. Deutschen Bundestages); BVerfGE **67**, 100 (Flick-Untersuchungsausschuß); BVerfGE **70**, 324 (Besetzung von Ausschüssen durch Fraktionen); BVerfGE **76**, 363 (Beweiserhebung von Untersuchungsausschüssen; Lappas); BVerfGE **77**, 1 (Untersuchungsausschuß „Neue Heimat“; Beschlagnahme von Unterlagen); BVerfGE **80**, 188 (Fraktionslose Angeordnete in Ausschüssen; Wüppesahl); BVerfGE **83**, 1 (Streitwertfestsetzung nach BRAGO); BVerfGE **84**, 304 (Ausschußmitgliedschaft von Abgeordneten, die eine „Gruppe“ i.S.v. § 10 IV GO BT angehören; hier: PDS); BVerfGE **90**, 286 (Beteiligung der Bundesrepublik an zwischenstaatlichen Einrichtungen); BVerfGE **94**, 351 (Abgeordnetenstatus; Gysi I); BVerfGE **96**, 264 (Zusammenschluß von Abgeordneten, deren Partei die Sperrklausel aufgrund der Grundmandatsklausel überwunden hat); BVerfGE **97**, 408 (Gysi II); BVerfG NJW **1998**, 3041 (Gysi III, IV).

<sup>1</sup> Vgl. nur *Schmidt-Bleibtreu*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 93 Rn 2.

<sup>2</sup> BVerfGE **7**, 11, 14; **7**, 377, 413; **65**, 152, 154.

## I. Beginn und Ende der Wahlperiode des Bundestages

Gem. Art. 38 I S. 1 GG werden die Abgeordneten des Deutschen Bundestages in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Diese Wahlrechtsgrundsätze und das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland wurden bereits ausführlich auf S. 36 ff. und 47 ff. beschrieben.

Die Legislaturperiode des Bundestages beginnt mit seinem ersten Zusammentritt, der konstituierenden Sitzung, und endet mit dem Zusammentritt des nächsten Bundestages, Art. 39 I und II GG. Die Legislaturperiode dauert grundsätzlich vier Jahre, Art. 39 I S. 1 GG. Ein Selbstauflösungsrecht des Bundestages besteht nicht.

Die Formulierung „grundsätzlich“ läßt das Vorhandensein von Ausnahmebestimmungen vermuten, in denen die Legislaturperiode in ihrer Dauer von dem grundsätzlichen 4-Jahres-Zeitraum abweicht. Eine solche Ausnahmebestimmung findet sich zunächst in Art. 63 IV S. 3 GG, wonach der Bundespräsident den Bundestag auflösen kann, wenn der **Kanzlerkandidat** nicht beim **zweiten Wahlgang** die **absolute Mehrheit** erreicht. Löst der Bundespräsident den Bundestag auf, so finden innerhalb von sechzig Tagen Neuwahlen statt (Art. 39 I S. 4 GG). Die zweite Ausnahme statuiert Art. 68 I GG. Nach dieser Bestimmung kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers den Bundestag auflösen, wenn der Bundeskanzler zuvor die **Vertrauensfrage** an den Bundestag gestellt hat, und der Bundestag dem Bundeskanzler nicht mit der absoluten Mehrheit das Vertrauen ausgesprochen hat.<sup>3</sup>

## II. Der Bundestag als Ausdruck der repräsentativen Demokratie

1. Wie bereits auf S. 31 f. beschrieben, besteht in der Bundesrepublik Deutschland das Prinzip der **repräsentativen parlamentarischen Demokratie**; *Parlamentarisch* ist die Demokratie, weil das Parlament die Volksvertretung bildet und alleiniges unmittelbar demokratisch legitimes Verfassungsorgan ist. *Repräsentativ* ist die Demokratie, weil die Bundesbürger ihre Repräsentanten (Abgeordnete) wählen, die dann in ihrem Auftrag (Mandat) die Gesetze beschließen und ggf. – in Abhängigkeit von den Mehrheitsverhältnissen – die Regierung bilden.

Wenn davon gesprochen wird, daß das Parlament das einzige unmittelbar demokratisch legitimierte Verfassungsorgan ist, bedeutet das etwa nicht, daß andere Verfassungsorgane nicht demokratisch legitimiert wären. Auch die Exekutive ist demokratisch legitimiert. Sie ist dadurch, daß der Regierungschef (d.h. der Bundeskanzler) vom Parlament, und nicht direkt vom Volk gewählt wird (vgl. Art. 63 I GG) *mittelbar* demokratisch legitimiert: Der Bundeskanzler wird vom Bundestag für die Dauer der Legislaturperiode gewählt. Dieser schlägt die Bundesminister vor, die dann vom Bundespräsidenten grundsätzlich zu ernennen sind (Art. 64 I GG). Die Bundesminister leiten selbständig ihr Ressort und besitzen ein Weisungsrecht gegenüber ihren nachgeordneten Behörden. Über das Weisungsrecht und die Verantwortung des Regierungschefs gegenüber dem Parlament besteht also eine ununterbrochene **Legitimationskette** der Exekutive bis hin zu dem den Einzelfall entscheidenden Amtswalter.

---

<sup>3</sup> Dieser Weg zur Erreichung von Neuwahlen wurde 1982 gegangen. Der damalige Bundeskanzler Kohl stellte dem Bundestag die Vertrauensfrage und verpflichtete die Abgeordneten seiner Partei zur Stimmhaltung. Dadurch wurde die erforderliche Mehrheit nicht erreicht, und der Bundespräsident konnte den Bundestag auflösen. Diese Vorgehensweise war verfassungsrechtlich nicht ganz unproblematisch, wurde vom BVerfG (E 62, 1, 52) aber im Ergebnis gebilligt.

Unmittelbare demokratische Legitimation allein des Parlaments bedeutet aber einen **Entscheidungsvorbehalt** des Parlaments für alle wesentlichen Regelungen (vgl. dazu sogleich).<sup>4</sup>

2. Das Parlament repräsentiert alle relevanten politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen. Im Gegensatz zur Exekutive werden nur in *ihrem* Plenum Öffentlichkeit der Entscheidungsfindung (**Veröffentlichungsfunktion des Parlaments**) und - daraus resultierend - eine größere Möglichkeit, widerstreitende Interessen zum Ausgleich zu bringen (**Integrationsfunktion des Parlaments**), gewährleistet.

Es stellt sich somit die Frage, welche Angelegenheiten nach Inhalt und Gewicht einer Entscheidung durch das Parlament bedürfen. Nach der Rechtsprechung des BVerfG sind alle „wesentlichen“ Entscheidungen vom Parlament selbst zu treffen. Als „wesentlich“ in diesem Sinne sind vor allem Fragen aus dem Bereich der Grundrechtsausübung.<sup>5</sup> Dabei kommt es nicht auf das Merkmal des Eingriffes an, sondern vielmehr auf die Wesentlichkeit einer Regelung für die **Verwirklichung der Grundrechte**.<sup>6</sup> Dies ist vor allem der Fall, soweit es um den Ausgleich zwischen verschiedenen Grundrechtsträgern, insbesondere die Konkretisierung der verfassungsimmanenten Schranken konkurrierender Grundrechte geht. In den zur Wesentlichkeitstheorie ergangenen Leitentscheidungen des BVerfG<sup>7</sup> ging es um das Erfordernis gesetzlicher Regelungen im Bildungs- und insbesondere im Schulwesen. In diesem insgesamt der Leistungsverwaltung zuzurechnenden Bereich sei eine Abgrenzung zwischen dem elterlichen Erziehungsrecht (Art. 6 II GG) und/oder Grundrechten der Schüler einerseits und dem staatlichen Erziehungsauftrag und der staatlichen Schulaufsicht (Art. 7 I GG) andererseits zu treffen. Diese Grenzziehung sei für die Verwirklichung der betroffenen Grundrechte so wesentlich, daß sie durch eine formell-gesetzliche Regelung erfolgen müsse.

Ein weiteres Kriterium für die Wesentlichkeit einer Angelegenheit ist deren **Bedeutung für die Allgemeinheit**. Entscheidungen, die weitreichende Auswirkungen auf die Bürger und die allgemeinen Lebensverhältnisse besitzen, müssen vor den Augen der Öffentlichkeit vorbereitet und getroffen werden (s.o., Veröffentlichungsfunktion des Parlaments). Dies betrifft vor allem die friedliche Nutzung der Kernenergie, die Erhaltung der Umwelt oder der sparsame Umgang mit den Ressourcen. Dagegen war die Einführung der neuen **Rechtschreibregeln** offenbar weder für die Eltern noch für die Schüler so grundrechtsrelevant, daß eine gesetzliche Rechtsgrundlage erforderlich gewesen wäre.<sup>8</sup>

## II. Zuständigkeiten und Aufgaben des Bundestages

### 1. Umfassender Zuständigkeitsbereich des Bundestages

Das Grundgesetz definiert die Zuständigkeiten und Aufgaben des Bundestages nur vereinzelt, vgl. dazu etwa die Art. 23 II, 40 ff., 76 ff. GG. Im übrigen trifft es keine ausdrücklichen Aussagen. Aufgrund seiner hervorgehobenen Stellung als einziges

<sup>4</sup> Vgl. auch *Kirchhof*, NJW 2001, 1332.

<sup>5</sup> BVerfGE 49, 89, 126.

<sup>6</sup> BVerfGE 47, 46, 79.

<sup>7</sup> BVerfGE 34, 165 ff.; 41, 251 ff.; 45, 400 ff..

<sup>8</sup> Zur Verfassungsmäßigkeit der Rechtschreibreform vgl. BVerfGE 98, 218. Nach BVerwG NJW 1999, 3503 stellen die Schulgesetze eine ausreichende Grundlage für die Einführung der Rechtschreibreform dar. Einer besonderen gesetzlichen Grundlage bedürfe es, wie das BVerfG a.a.O. entschieden habe, nicht.

unmittelbar demokratisch legitimierte Verfassungsorgan wird man aber von einem **umfassenden Zuständigkeitsbereich** ausgehen müssen, der lediglich durch die grundgesetzlich normierten Zuständigkeiten anderer Verfassungsorgane eingeschränkt wird. Wichtigste Funktionen des Bundestages sind<sup>9</sup>

- **Wahl anderer Staatsorgane** (vgl. z.B. Art. 63 GG: Wahl des Bundeskanzlers, Art 94 I S. 2 GG: partielle Wahl der Mitglieder des BVerfG).
- **Gesetzgebung** (vgl. Art. 76 ff. GG) als besondere Art der Beschlußfassung.
- **Budgetrecht** (vgl. Art. 110 GG).
- Enqueterecht (Einsetzung von **Untersuchungsausschüssen**, Art. 44 GG und das Untersuchungsausschußgesetz v. 19.06.2001, BGBl. S. 1142).
- **Interpellationsrecht** gegenüber der Bundesregierung (Informationsanspruch jedes Abgeordneten gegenüber der Bundesregierung zur Erfüllung der ihm durch sein Mandat zukommenden Rechte und Befugnisse).<sup>10</sup>
- **Kontrolle der Exekutive**, insbesondere das **Zitierrecht** (Art. 43 I GG).
- Mitwirkung in **Angelegenheiten der Europäischen Union** (Art. 23 II GG).
- Repräsentationsfunktion.
- Veröffentlichungs- und Integrationsfunktion.

**Hinweis für die Fallbearbeitung:** Bei der Frage, ob der Bundestag für eine bestimmte Maßnahme zuständig war, sind zunächst Spezialvorschriften heranzuziehen. So bestimmt sich die Wahl des Bundeskanzlers nach Art. 63, 67 und 68 GG, die Beratung und die Gesetzgebung nach Art. 76 ff. GG, das Zitierrecht nach Art. 43 I GG, das Enqueterecht nach Art. 44 GG i.V.m. dem Untersuchungsausschußgesetz, das Recht zur Anklage des Bundespräsidenten nach Art. 61 GG, die Feststellung des Verteidigungsfalles nach Art. 115a GG und das Interpellationsrecht (Recht auf Anfrage) nach §§ 100 ff. GO BT. Bewegt sich der Bundestag außerhalb von speziellen Zuständigkeitsvorschriften, so ist von der genannten umfassenden Zuständigkeit auszugehen, die – wie bereits gesagt – lediglich dort ihre Grenze findet, wo Zuständigkeiten anderer Verfassungsorgane begründet werden. Solche Zuständigkeiten anderer Verfassungsorgane können sich aus dem **Prinzip des Bundesstaates, d.h. dem Prinzip der vertikalen Gewaltenteilung** (Verbandskompetenz) und dem **Prinzip der horizontalen Gewaltenteilung** (Organkompetenz) ergeben.

So muß die Sachfrage zunächst in den **Kompetenzbereich des Bundes** fallen. Fällt die Sachfrage in den Kompetenzbereich der Länder, so ist der Bundestag schon deshalb unzuständig. Ob eine Sachfrage in den Kompetenzbereich des Bundes fällt, ist anhand derjenigen Verfassungsnormen zu bestimmen, die den Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland zum Gegenstand haben. Das sind in erster Linie die Art. 30, 70 ff. und 83 ff. GG. Um eine Bundeskompetenz annehmen zu können, reicht es aus, daß ein Sachzusammenhang mit einer Bundeszuständigkeit besteht.

Ist die Verbandskompetenz geklärt, ist nach der Organkompetenz zu fragen. Der Bundestag ist demnach nur dann zuständig, wenn die Sachfrage nicht einem **anderen (Bundes-)Organ** zugewiesen ist. Insbesondere wird die Kompetenz des Bundestages durch die Befugnisse der Exekutive (d.h. die Regierung und ihr untergeordnete Verwaltung) eingeschränkt. Auch darf der Bundestag grundsätzlich nicht in schwebende Gerichtsverfahren eingreifen (vgl. S. 67 f.).

<sup>9</sup> Vgl. BVerfG NJW **2000**, 3771 (Zulagen für parlamentarische Funktionsträger) mit Bespr. von *Sachs*, JuS **2001**, 392 ff..

<sup>10</sup> Vgl. dazu BVerfGE **57**, 1, 5; **67**, 100, 129; **70**, 324, 355.

**Beispiel:** Im Balkan herrscht wiederholt ein (Bürger-)Krieg, der zur Folge hat, daß Jugoslawien in autonome Staaten verfällt. Die ehemalige Region Mazedonien erklärt ihre Unabhängigkeit und nimmt mit einigen Staaten diplomatische Beziehungen auf. Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland verweigert jedoch die formelle Anerkennung. Der Bundestag wünscht dagegen mehrheitlich die Aufnahme diplomatischer Beziehungen und faßt zwei Beschlüsse:

- Die Bundesregierung möge ihre Position überdenken.
- Die Bundesregierung ist verpflichtet, diplomatische Beziehungen zu Mazedonien aufzunehmen.

**Lösungsgesichtspunkte:** Zunächst ist die Verbandskompetenz zu klären. Eine spezielle Zuständigkeitsnorm für den Verband Bund stellt Art. 32 I GG i.V.m. Art. 73 Nr. 1 GG dar. Danach ist *der Bund* für auswärtige Angelegenheiten zuständig. Fraglich ist die Organkompetenz. Art. 32 I GG trifft keine Aussage darüber, welches Organ des Verbandes Bund die auswärtigen Beziehung pflegt. Daher ist an die umfassende Zuständigkeit des Bundestags zu denken. Diese ist aber durch die Zuständigkeit anderer Bundesorgane begrenzt. Fraglich ist, ob eine solche existiert. Gem. Art. 65 S. 1 bestimmt der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik (wozu auch die auswärtigen Beziehungen gehören), innerhalb derer die einzelnen Bundesminister ihre Geschäftsbereiche unter eigener Verantwortung leiten. Es könnte daher angenommen werden, daß ausschließlich die Bundesregierung die auswärtigen Beziehungen pflegen darf. Gleichwohl kann man nicht von einer ausschließlichen Zuständigkeit der Bundesregierung bezüglich der Außenpolitik ausgehen.

Vorliegend faßt der Bundestag in Nr. 1 den Beschluß, die Bundesregierung möge ihre Position überdenken. Mit dieser Formulierung drückt der Bundestag lediglich seinen Wunsch zur Vornahme der betreffenden Handlung aus. Eine gewisse Verbindlichkeit ist hier nicht zu entnehmen. Beschlüsse ohne rechtliche Verbindlichkeit werden als **schlichte Parlamentsbeschlüsse**<sup>11</sup> bezeichnet. Sie sind gerade wegen ihrer Unverbindlichkeit verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.<sup>12</sup> Vorliegend kann daher der Bundestag, selbst wenn man ein außenpolitisches Monopol der Bundesregierung annehmen würde, nicht in den Kompetenzbereich der Bundesregierung eingreifen.

Etwas anderes könnte bezüglich Beschluß Nr. 2 gelten, weil dort von einer „Verpflichtung“ gesprochen wird. Verbindliche Beschlüsse des Bundestags werden als **echte Parlamentsbeschlüsse** bezeichnet. Echte Parlamentsbeschlüsse, die nicht in Gesetzesform gefaßt sind, sind nach h.M.<sup>13</sup> nur dann zulässig, wenn sie auf einer besonderen Rechtsgrundlage basieren. Eine derartige Rechtsgrundlage stellen z.B. Art. 43 I GG und die Vorschriften über Große und Kleine Anfragen in §§ 100 ff. GO BT dar. Vorliegend stellt Beschluß Nr. 2 keinen Gesetzesbeschluß dar. Es ist daher eine besondere Rechtsgrundlage erforderlich. Eine solche ist jedoch nicht ersichtlich. Daher war der Bundestag diesbezüglich unzuständig. Beschluß Nr. 2 ist somit verfassungswidrig.

---

<sup>11</sup> Zur Rechtmäßigkeitsprüfung eines schlichten Parlamentsbeschlusses vgl. S. 161 f..

<sup>12</sup> BVerwGE 12, 16, 20; Klein, in: HdbStR II, 348; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 76 Rn 1. Ein schlichter Parlamentsbeschluß wäre auch beispielsweise der Beschluß, ein bestimmter Bundesminister sei untragbar und möge zurücktreten. Zwar kann das Parlament einem Minister gegenüber weder das Vertrauen aussprechen, noch den Bundeskanzler verpflichten, einen Minister zu entlassen. Gleichwohl ist ein derartiger Beschluß gerade wegen seiner Unverbindlichkeit gegenüber anderen Verfassungsorganen verfassungsrechtlich unbedenklich.

<sup>13</sup> Stern, StaatsR II, § 26 II 2 c S. 48; Hufen, NJW 1991, 1321, 1323; Hölscheid, DÖV 1993, 593, 599

## 2. Begriff der Mehrheit

a. **Beschlüsse** des Bundestages ergehen grundsätzlich mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen, vgl. Art. 42 GG. Man spricht von **einfacher** (d.h. relativer) **Mehrheit** oder **Abstimmungsmehrheit**.

**Beispiele:** (1) Einfache Gesetzesbeschlüsse, (2) Schlichte Parlamentsbeschlüsse, d.h. Parlamentsbeschlüsse ohne rechtliche Bindungswirkung gegenüber anderen Staatsorganen.

Mit dem Begriff „Mehrheit der abgegebenen Stimmen“ ist noch nichts darüber gesagt, wie mit **Stimmenthaltungen** und **ungültigen Stimmen** zu verfahren ist. Es ist denkbar, sie zu den abgegebenen Stimmen zu zählen oder sie nicht mitzuzählen. Zählt man sie zu den abgegebenen Stimmen, wirken sie im Ergebnis wie Nein-Stimmen.

**Beispiel:** Der Bundestag beschließt ein Schuldrechtsmodernisierungsgesetz, wonach insbesondere die Vorschriften des 2. Buches des BGB umfassend geändert werden sollen, mit 286 Ja-Stimmen, 281 Nein-Stimmen und 10 Stimmenthaltung. Zählt man die Stimmenthaltungen zu den abgegebenen Stimmen, so ergibt sich eine Gesamtzahl von 577 abgegebenen Stimmen. In diesem Fall überwiegen die abgegebenen Ja-Stimmen (hier: 286) nicht die abgegebenen übrigen Stimmen (hier: 291), so daß die erforderliche Mehrheit nicht erreicht wurde.

Zählt man die Stimmenthaltungen dagegen nicht zu den abgegebenen Stimmen, so ergibt sich eine Gesamtzahl von 567 abgegebenen Stimmen. In diesem Fall wurde die erforderliche Mehrheit erreicht und die Beschlußfassung war bei 286 Ja-Stimmen gegen 281 Nein-Stimmen ordnungsgemäß.

Für das Mitzählen von Stimmenthaltungen und ungültigen Stimmen spricht die Regelung des Art. 42 II S. 1 GG i.V.m. § 45 III S. 4 GO BT, wonach bei der Feststellung der Beschlußfähigkeit Stimmenthaltungen und ungültige Stimmen mitzählen. Gleichwohl werden nach der h.M. Stimmenthaltungen und ungültige Stimmen außerhalb der Regelung des § 45 III S. 4 GO BT nicht zu den abgegebenen Stimmen gezählt.<sup>14</sup>

Folgt man der h.M. so lag im vorliegenden Beispiel die erforderliche Mehrheit vor. Dies entspricht der Staatspraxis, so daß man auch in der Fallbearbeitung der h.M. folgen sollte.

**Zusammenfassend** läßt sich sagen, daß der Begriff der einfachen Mehrheit so zu verstehen ist, daß die Zahl der abgegebenen Ja-Stimmen die Zahl der abgegebenen Nein-Stimmen überwiegen muß. Stimmenthaltungen und ungültige Stimmen werden nach h.M. nicht mitgezählt.

b. Davon zu unterscheiden ist die **absolute Mehrheit** (auch Kanzlermehrheit genannt). Das ist die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl, vgl. Art. 121 GG. Gesetzliche Mitgliederzahl des Bundestages ist die Zahl der Mitglieder, die nach Maßgabe des BWahlG im konkreten Zeitpunkt sitz- und stimmberechtigt sind. Das bedeutet, daß zu den derzeit bestehenden 656 Sitzen des Bundestags (ab der nächsten Bundestagswahl 598 Sitze, vgl. § 1 BWahlG) auch die sog.

<sup>14</sup> *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 42 Rn 4; *Magiera*, in: Sachs, GG, Art. 42 Rn 10.



Überhangmandate gem. § 6 V BWahlG hinzuzuzählen sind, da auch diese „gesetzlich“ entstanden sind. Aufgrund der derzeit bestehenden 13 Überhangmandate sind für die Mitgliedermehrheit demnach 335 gültige Ja-Stimmen erforderlich. Die sich hier ergebende Zahl (gegenwärtig 335) ist durch folgende Umstände zu verringern: Mandatsverlust eines Abgeordneten gem. §§ 46 ff. BWahlG, solange der Sitz nicht wiederbesetzt ist; Erschöpfung der Parteiliste gem. §§ 6 IV, S. 4, 48 I S. 3 BWahlG; Erledigung eines Wahlkreismandats gem. §§ 44 III S. 2, 46 IV S. 2, 48 II S. 3 BWahlG; Parteiverbot gem. § 46 IV BWahlG. Bei der Ausgangszahl bleibt es indes, wenn der Betroffene nur vorübergehend (Krankheit, Urlaub, Sitzungsausschluß etc.) sein Mandat nicht ausüben kann.

**Beispiele: (1)** Die absolute Mehrheit ist etwa erforderlich bei der Kanzlerwahl (vgl. Art. 63 GG, **(2)** beim konstruktiven Mißtrauensvotum (Art. 67 GG), **(3)** bei der Vertrauensfrage des Bundeskanzlers (Art. 68 GG) und **(4)** bei der Überstimmung des Bundesrates bei Einspruchsgesetzen (Art. 77 IV S. 1 GG). **(5)** Erwachen dem Bund auf Gebieten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, neue Aufgaben, so können bei dringenden Bedarf bundeseigene Mittel- und Unterbehörden mit Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages errichtet werden (Art. 87 III S. 2 GG).

**c.** Bestimmte Beschlüsse verlangen eine **qualifizierte Mehrheit** von 2/3 der Mitglieder des Bundestages (und ggf. 2/3 der Stimmen des Bundesrates).

**Beispiele: (1)** Ein Gesetz, das eine Verfassungsänderung bewirkt, bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates (Art. 79 II GG). **(2)** Eine qualifizierte Mehrheit ist auch bei der Präsidentenanklage erforderlich. So bedarf allein schon die Stellung des Antrags auf Erhebung der Klage eines Viertels der Mitglieder des Bundestages oder eines Viertels der Stimmen des Bundesrates (Art. 61 I S. 2 GG). Der Beschluß auf Erhebung der Anklage bedarf sogar der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages oder zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates (Art. 61 I S. 3 GG).

**d.** Darüber hinaus verlangen bestimmte Vorschriften des Grundgesetzes eine qualifizierte Mehrheit der Abstimmenden.

**Beispiele: (1)** Auf Antrag eines Zehntels seiner Mitglieder oder auf Antrag der Bundesregierung kann bei einer Bundestagssitzung die Öffentlichkeit mit Zweidrittelmehrheit ausgeschlossen werden (Art. 42 I S. 2 GG). **(2)** Die Feststellung des Spannungsfalles und die besondere Zustimmung in den Fällen des Art. 12a V S. 1 und VI S. 2 GG bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. **(3)** Die Feststellung des Verteidigungsfalles trifft der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates. Die Feststellung bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages (Art. 115a I S. 2 GG).

**e.** Auch kennt das Grundgesetz qualifizierte Mehrheiten, die in einer Kombination von abgegebenen Stimmen und gesetzlicher Mitgliederzahl liegen.

**Beispiele: (1)** Hat bei einem Einspruchsgesetz der Bundesrat den Einspruch mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln seiner Stimmen beschlossen, so bedarf die Zurückweisung durch den Bundestag einer Mehrheit von zwei Dritteln, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestags (Art. 77 IV S. 2 GG). **(2)** Die bereits erwähnte Feststellung des Verteidigungsfalles bedarf einer Mehrheit von zwei

Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages (Art. 115 a I S. 2 GG).

f. Schließlich sind Beschlüsse zu nennen, die zwar auch eine qualifizierte Mehrheit erfordern, aber eine andere als eine 2/3 Mehrheit.

**Beispiele: (1)** Wie bereits gesagt, bedarf es bei die Präsidentenanklage allein schon für die Stellung des Antrags auf Erhebung der Klage eines Viertels der Mitglieder des Bundestages oder einem Viertel der Stimmen des Bundesrates (Art. 61 I S. 2 GG).  
**(2)** Der Bundestag hat das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen (Art. 44 I S. 1 GG).

g. Dagegen ist die sog. **Anwesenheitsmehrheit** in Grundgesetz nicht genannt. Anwesenheitsmehrheit bedeutet die Mehrheit der Anwesenden. Sie ist nur in §§ 80 II, 81 I, 84 lit b, 126 GO BT vorgesehen und als eine Ausnahme von der grundgesetzlichen Regelung, die nicht Wahlen betrifft, verfassungswidrig.<sup>15</sup>

**Beispiel:** Auf Antrag einer Fraktion oder fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages kann der Bundestag mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder beschließen, ohne Ausschußüberweisung in die zweite (Gesetzes-)Beratung einzutreten (§ 80 II S. 1 GO BT).

### 3. Parlamentsbeschlüsse

Wie bereits ausgeführt, beschränkt sich die parlamentarische Arbeit nicht auf die im Grundgesetz ausdrücklich vorgesehenen Gebiete. Vielmehr ist von einer umfassenden Zuständigkeit des Bundestages auszugehen, die lediglich durch die Kompetenzen anderer Verfassungsorgane eingeschränkt wird. Insbesondere ist das **Recht zur Beschlußfassung** enthalten. Dabei ist zwischen echten und schlichten Parlamentsbeschlüssen zu unterscheiden.

#### a. Echte Parlamentsbeschlüsse

Dadurch, daß die Zuständigkeit des Bundestages durch die grundgesetzlich normierten Zuständigkeiten anderer Verfassungsorgane begrenzt wird, führt ein Beschluß des Bundestages, der einen Eingriff in den Zuständigkeitsbereich eines anderen Verfassungsorgans zum Gegenstand hat, zur Rechtswidrigkeit des Eingriffs.

**Beispiel:** Der Bundestag faßt den Beschluß, der Bundeskanzler habe die Entlassung eines bestimmten Bundesministers einleiten.  
Da die Ernennung und Entlassung der Bundesminister vom Bundespräsidenten auf Vorschlag des Bundeskanzlers erfolgt (vgl. Art. 64 I GG), kann der Bundestag den Bundeskanzler rechtlich nicht verpflichten, die Entlassung eines bestimmten Bundesministers einzuleiten. Der Bundestag würde also mit dem o.g. Beschluß in den Kompetenzbereich des Bundeskanzlers eingreifen. Begehrt der Bundestag die Entlassung eines bestimmten Bundesministers, so kann er dies nur durch ein konstruktives Mißtrauen gegenüber dem Bundeskanzler (vgl. Art. 67 GG) erreichen: Spricht der Bundestag dem Bundeskanzler das Mißtrauen aus, indem er einen neuen Bundeskanzler wählt, verlieren auch alle Bundesminister ihre Ämter.

Ein verbindlicher Beschluß des Bundestages, zu dem auch ein Gesetzesbeschluß gehört, wird als **echter Parlamentsbeschluß** bezeichnet. Echte

<sup>15</sup> *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 42 Rn 4; *Schneider*, in: Alternativkommentar, Art. 42 Rn 12.

Parlamentsbeschlüsse, die nicht in Gesetzesform gefaßt sind, sind nach h.M.<sup>16</sup> **grundsätzlich unzulässig**. Sie sind nur dann zulässig, wenn sie auf einer besonderen Rechtsgrundlage basieren. Eine derartige Rechtsgrundlage stellen z.B. Art. 43 I GG und die Vorschriften über Große und Kleine Anfragen in §§ 100 ff. GO BT dar.

Im vorliegenden **Beispiel** ist eine Rechtsgrundlage nicht ersichtlich. Im Gegenteil ist das Recht der Ministerernennung und Entlassung ausschließlich dem Bundeskanzler eingeräumt. Der Beschluß des Bundestages war daher rechtswidrig.

## **b. Schlichte Parlamentsbeschlüsse**

Im Gegensatz zu den echten Parlamentsbeschlüssen stehen die Beschlüsse ohne rechtliche Verbindlichkeit. Beschlüsse ohne rechtliche Verbindlichkeit werden als **schlichte Parlamentsbeschlüsse** bezeichnet. Gerade wegen ihrer Unverbindlichkeit gegenüber anderen Verfassungsorganen sind sie verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Der Bundestag muß sich nur im Rahmen der Bundeskompetenz bewegen.

Thematisch sind schlichte Parlamentsbeschlüsse nicht begrenzt. Der Bundestag soll als unmittelbar gewählte und Volksvertretung zu allen Aspekten des öffentlichen Lebens seine Meinung äußern dürfen. Dazu gehören nicht nur politische Absichtserklärungen, sondern aufgrund der Kontrollfunktion gegenüber der Regierung auch die Mißbilligung einer bestimmten exekutivischen Maßnahme.

**Beispiel:** Bundesminister M ist wegen verschiedener Falschaussagen bezüglich der sog. Parteispendenaffäre mehrfach öffentlich in Mißkredit geraten. Der Bundestag faßt daraufhin den Beschluß, der Bundeskanzler möge die Entlassung des M einleiten. Das Belassen des M in seinem Amt als Minister schade dem Ansehen der Bundesrepublik Deutschland und sei daher nicht weiter zu verantworten.

Zwar kann das Parlament aufgrund der Regelung des Art. 64 I GG einem Minister gegenüber weder das Vertrauen aussprechen, noch den Bundeskanzler verpflichten, einen Minister zu entlassen (s.o.). Gleichwohl ist der fragliche Beschluß des Bundestages verfassungsrechtlich unbedenklich, da er lediglich eine Meinungsäußerung des Bundestages darstellt und keine Verbindlichkeit mit sich bringt. Gerade wegen seiner Unverbindlichkeit gegenüber dem Bundeskanzler ist er verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

### **Prüfungsschema eines schlichten Parlamentsbeschlusses**

Prüfungsmaßstab von Parlamentsbeschlüssen ist das Grundgesetz

#### **I. Formelle Rechtmäßigkeit**

Der Beschluß muß sich innerhalb der Verbandskompetenz des Bundes bewegen (vgl. Art. 30, 70 I GG). Im übrigen ist er thematisch nicht begrenzt.

Der Bundestag muß beschlußfähig sein (vgl. § 45 GO BT)

#### **II. Materielle Rechtmäßigkeit**

Zwar ist an einen Eingriff in die Kompetenzen anderer Verfassungsorgane oder an einen Eingriff in Grundrechte von Bürgern zu denken. Sofern der

<sup>16</sup> *Stern*, StaatsR II, § 26 II 2 c S. 48; *Hufen*, NJW 1991, 1321, 1323; *Hölscheid*, DÖV 1993, 593, 599

Parlamentsbeschluß aber keine rechtliche Verbindlichkeit mit sich bringt, kann von einem Eingriff nicht gesprochen werden. Insofern ist der Parlamentsbeschluß verfassungsrechtlich unbedenklich.

### III. Grundsatz der Diskontinuität

1. Wie den Art. 38 ff. GG zu entnehmen ist, stellt die Institution *Bundestag* im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland ein dauerhaftes Verfassungsorgan dar. Diese Institution besteht ständig und ist unabhängig von den Wahlen. Man spricht daher von einer Organidentität oder *Organkontinuität*.<sup>17</sup>

**Organkontinuität** bedeutet die Kontinuität des Organs unabhängig von der personellen Besetzung. Rechtshandlungen mit Außenwirkung, wie beispielsweise Verträge mit Angestellten und Prozeßhandlungen in gerichtlichen Verfahren behalten ihre Verbindlichkeit über die Wahlperiode hinaus.

2. Etwas anderes gilt zunächst im Hinblick auf die personelle Zusammensetzung, denn gem. Art. 39 I S. 1 GG wird der Bundestag grundsätzlich auf vier Jahre gewählt. Seine Wahlperiode endet mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages (Art. 39 I S. 2 GG). Das bedeutet, daß die Abgeordneten des Bundestages nur für die Dauer von vier Jahren gewählt werden und sich anschließend neu legitimieren müssen. In einer parlamentarischen Demokratie ist dies selbstverständlich. Man spricht insoweit von einer *personellen Diskontinuität*.

**Personelle Diskontinuität** bedeutet, daß mit dem Ende der Wahlperiode alle Mitglieder des Parlaments ihre Mandate als Abgeordnete verlieren.

3. Aus der personellen Diskontinuität folgt, daß Anträge, über die der Bundestag zu entscheiden hat, als erledigt gelten, wenn dieser bis zum Ablauf der Legislaturperiode darüber noch nicht entschieden hat. Das hat den Grund, daß der Bundestag politische Grundsatzentscheidungen zu treffen hat, die von den (politischen) Mehrheitsverhältnissen und somit von der personellen Zusammensetzung abhängig sind. Der neue Bundestag soll nur über Anträge entscheiden, die während seiner Legislaturperiode gestellt werden. Man spricht von *sachlicher Diskontinuität* (vgl. § 125 GO BT).

**Sachliche Diskontinuität** bedeutet, daß mit dem Ende der Wahlperiode grundsätzlich alle Beschlußvorlagen als erledigt gelten.

Von der sachlichen Diskontinuität sind insbesondere **Gesetzesvorlagen** betroffen, die in den Bundestag eingebracht worden sind (vgl. Art. 76 I GG). Diesbezüglich ist folgendermaßen zu unterscheiden: Ist das Gesetzgebungsverfahren nicht bis zum Ablauf der Legislaturperiode abgeschlossen, verlieren alle bei dem alten Bundestag eingebrachten Gesetzesvorlagen ihre rechtliche Bedeutung. Der neue Bundestag soll nicht mit Anträgen belastet werden, die noch vom alten Bundestag stammen, der möglicherweise eine ganz andere politische Zielrichtung verfolgte. Von der sachlichen

---

<sup>17</sup> Vgl. dazu BVerfGE 4, 144, 152.

Diskontinuität betroffene Gesetzesvorlagen müssen dann ggf. erneut in den dann folgenden Bundestag eingebracht werden.<sup>18</sup>

**Beispiel:** Die Bundesregierung möchte das Besprühen (von beispielsweise Wandflächen, Eisenbahnwaggons oder anderem Privateigentum) mit Graffiti unter Strafe stellen. Dazu soll § 303 StGB (Sachbeschädigung) durch die Variante des „Verunstaltens“ erweitert werden. Die Vorlage zur Änderung des StGB leitet sie gem. Art. 76 I Alt. 1, II S. 1 GG dem Bundesrat zu. Anschließend bringt sie die Gesetzesvorlage mit entsprechender Stellungnahme des Bundesrates beim Bundestag ein. Noch bevor dieser darüber beschließt, endet die Legislaturperiode. Hier greift der Grundsatz der Diskontinuität. Die Gesetzesvorlage zur Änderung des StGB muß beim folgenden Bundestag erneut eingebracht werden.

Fraglich ist, ob der Grundsatz der Diskontinuität auch außerhalb des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens, insbesondere auf das in Art. 76 II und III GG geregelte Verfahren vor der Zuleitung an den Bundestag, anzuwenden ist. Die h.M. verneint dies. Insbesondere könnten Gesetzesvorlagen der Bundesregierung, die vor dem Ende einer Wahlperiode des Bundestages zwar noch das Verfahren nach Art. 76 II GG (Zuleitung zum Bundesrat) durchlaufen haben, bei Bundestag jedoch nicht mehr eingebracht wurden, *ohne nochmalige Beteiligung des Bundesrates* dem neu gewählten Bundestag zugeleitet werden. Auch *Bundesratsvorlagen*, die am Ende einer Wahlperiode nicht mehr den Bundestag, wohl aber noch die Bundesregierung erreicht haben (vgl. Art. 77 III GG), könnten von dieser dem neu gewählten Bundestag zugeleitet werden, ohne daß das Verfahren nach Art. 76 III bzw. II GG wiederholt zu werden braucht. Der Grundsatz der sachlichen Diskontinuität führe nicht zu einer Erledigung der Initiative des Bundesrates.<sup>19</sup>

**Beispiel:** Der Bundesrat möchte eine Änderung der VwGO dergestalt herbeiführen, daß im Falle einer entsprechenden gesetzlichen Regelung dieselbe Behörde, die einen Verwaltungsakt erlassen hat, auch über den Widerspruch entscheidet (sog. Zuständigkeitslockerungsgesetz). Den Entwurf des Zuständigkeitslockerungsgesetzes leitet er gem. Art. 76 III GG der Bundesregierung zu. Diese befindet darüber und bringt den Gesetzesentwurf beim Bundestag ein. Noch bevor der Bundestag darüber beschließt, endet die Legislaturperiode. Hier kann die Bundesregierung den Entwurf des Zuständigkeitslockerungsgesetzes beim neu gewählten Bundestag einbringen, ohne daß es der erneuten Zuleitung an den Bundesrat bedarf.

**Zusammenfassend** läßt sich feststellen, daß der Grundsatz der sachlichen Diskontinuität nicht für andere Verfassungsorgane wie Bundesrat und Bundesregierung gilt, weshalb das Vorverfahren gem. Art. 76 II, III GG bei Wiedereinbringung beim neuen Bundestag nicht wiederholt zu werden braucht. Nur solche Handlungen dieser anderen Verfassungsorgane gelten ebenfalls als erledigt, die eine erneute Beschlußfassung im Bundestag oder im Vermittlungsausschuß erfordern.

4. Schließlich ist die *institutionelle Diskontinuität* zu nennen.

<sup>18</sup> Vgl. dazu *Maunz*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 39 Rn 16-18.

<sup>19</sup> *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 76 Rn 23; *Maunz*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 39 Rn 19; *Hömig*, in: Seifert/Hömig, GG, Art. 76 Rn 14; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 39 Rn 4; *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 39 Rn 9.

**Institutionelle Diskontinuität** bedeutet, daß alle Unterorgane des Bundestages, die nicht ständige Einrichtungen sind, mit dem Ende der Wahlperiode als aufgelöst gelten.

Die *ständigen* Einrichtungen bleiben dagegen wie der Bundestag institutionell erhalten, unterliegen aber der personellen und sachlichen Diskontinuität.

#### IV. Die Geschäftsordnung des Bundestages

1. Gem. Art. 40 I S. 2 GG gibt sich der Bundestag eine Geschäftsordnung (GO BT). Die GO BT ist nach ganz h.M.<sup>20</sup> eine **autonome Satzung**, die aufgrund ihrer Rechtsnatur<sup>21</sup> der Verfassung und den förmlichen Bundesgesetzen im Rang nachsteht.<sup>22</sup> Sie entfaltet ihre Wirkung nur innerhalb des Bundestages (beispielsweise zwischen den Abgeordneten oder den Organen, d.h. dem Präsidium, und Unterorganen, etwa den Ausschüssen), stellt also im Verhältnis zu anderen Staatsorganen und den Bürgern **Innenrecht** des Bundestages dar.<sup>23</sup> Das Rechtsverhältnis zwischen Bundestag und anderen Verfassungsorganen (beispielsweise Bundesregierung oder Bundesrat) ergibt sich ausschließlich aus der Verfassung und den förmlichen Bundesgesetzen.<sup>24</sup> Die GO BT kann also bspw. die Bundesregierung nicht verpflichten.

**Beispiel:** In die GO BT wird durch Beschluß des Bundestages eine Bestimmung aufgenommen, die der Bundesregierung vorschreibt, den Bundestag stets über die Absichten der Regierung vorab zu unterrichten.

Da sich das Rechtsverhältnis zwischen Bundestag und Bundesregierung ausschließlich aus der Verfassung und den förmlichen Bundesgesetzen ergibt, ist eine derartige Bestimmung der GO BT unzulässig.

**Hinweis für die Fallbearbeitung:** Aufgrund der Nachrangigkeit der GO BT gegenüber der Verfassung und den förmlichen Gesetzen folgt, daß bei der Prüfung der GO BT diese auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung und den förmlichen Gesetzen zu prüfen ist. Allerdings steht dem Bundestag bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Geschäftsordnung ein weiter Gestaltungsspielraum zu<sup>25</sup>, der nur dann überschritten ist, wenn Verfassungsprinzipien wie z.B. Rechtsstaats-, Repräsentations- und Demokratieprinzip verletzt werden. Über die Rechtmäßigkeit der GO BT entscheidet das BVerfG; insbesondere kommt wegen des Rechtscharakters als Bundesrecht keine verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle gem. § 47 VwGO in Betracht. Statthaft ist regelmäßig das Organstreitverfahren nach § 64 BVerfGG, da eine Maßnahme i.S.d. § 64 I BVerfGG

<sup>20</sup> BVerfGE 1, 144, 148; 44, 308, 315; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 40 Rn 7; *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 40 Rn 6; *Maunz*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 40 Rn 21. *Degenhart*, Staatsorganisationsrecht, Rn 385. Nach **a.A.** (*Schneider*, in: Alternativkommentar, Art. 40 Rn 10) ist die GO BT ein Rechtssatz sui generis, der einer Satzung am nächsten steht. Bedeutung kann diese unterschiedliche Auffassung im Hinblick auf die statthafte gerichtliche Klage- bzw. Verfahrensart haben.

<sup>21</sup> Zur Rechtsquellenlehre vgl. S. 70 ff..

<sup>22</sup> BVerfGE 1, 144, 148; *Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 40 Rn 17; **a.A.** *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein, GG Art. 40 Rn 40 ff..

<sup>23</sup> BVerfGE 1, 144, 149; *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 40 Rn 6; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 40 Rn 7; **a.A.** *Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 40 Rn 13 f., nach dem sich der Geltungsbereich funktional bestimmt.

<sup>24</sup> *Queng*, JuS 1998, 610, 613.

<sup>25</sup> BVerfGE 80, 188, 220.

auch eine Vorschrift der Geschäftsordnung sein kann. Voraussetzung ist nur, daß sie beim Antragsteller eine aktuelle rechtliche Betroffenheit auszulösen vermag.

2. Die GO BT regelt die **Organisation**, das **Verfahren** und die **Disziplin** des Bundestages, soweit Verfassung und Gesetz hierüber keine Vorschriften enthalten. Dazu gehört auch die Frage der **Beschlußfähigkeit**.<sup>26</sup>

**Hinweis für die Fallbearbeitung:** Eine beliebte Klausurkonstellation besteht darin, daß der Bundestag im beschlußunfähigen Zustand einen Beschluß gefaßt hat, die Beschlußfähigkeit aber nicht durch Abstimmung positiv festgestellt wurde. Bei der zu behandelnden Frage, ob der zu prüfende Beschluß formell ordnungsgemäß zustande gekommen ist, muß zunächst die Beschlußfähigkeit des Bundestages geprüft werden. Gem. § 45 I GO BT ist der Bundestag beschlußfähig, wenn mehr als die Hälfte seiner Mitglieder im Sitzungssaal anwesend ist. Ist also nicht mehr als die Hälfte der Mitglieder des Bundestages anwesend, so ist der Bundestag nicht beschlußfähig. Damit ist der fragliche Beschluß aber (noch) nicht formell rechtswidrig, denn die Beschlußunfähigkeit liegt nicht automatisch vor. Diese muß vielmehr positiv festgestellt werden (§ 45 II und III GO BT). Bis zu der positiven Feststellung der Beschlußfähigkeit sind Beschlüsse trotz materiellen Vorliegens der Beschlußunfähigkeit zumindest formell rechtmäßig.

Zur Feststellung der Beschlußfähigkeit sind aber die Stimmen einer Fraktion oder von anwesenden 5 % der Mitglieder des Bundestages erforderlich (§ 45 II S. 1 GO BT). Wird selbst diese Mindestzahl nicht erreicht, wird man davon ausgehen müssen, daß der Bundestag keinesfalls beschlußfähig ist, auch wenn seine Beschlußfähigkeit nicht positiv festgestellt wurde. Vgl. zu dieser Problematik auch unten S. 298 f..

3. Innerhalb ihres Regelungsbereichs bindet die GO BT den Bundestag solange und soweit sie nicht auf dem von ihr selbst bezeichneten Weg abgeändert worden ist. Der Bundestag kann aber im einzelnen Fall von den Vorschriften der Geschäftsordnung mit Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder des Bundestages abweichen, wenn die Bestimmungen des Grundgesetzes dem nicht entgegenstehen (§ 126 GO BT). Vgl. dazu unten S. 298.

4. Die Geschäftsordnung gilt nur für die Dauer der Legislaturperiode des Bundestages, der die Geschäftsordnung beschlossen hat. Es ist allerdings möglich – und auch die Praxis –, daß der nächste Bundestag durch Beschluß die Geschäftsordnung des alten Bundestages übernimmt.<sup>27</sup>

5. Schließlich sind die **Rechtsfolgen von Verstößen gegen die Geschäftsordnung** aufzuzeigen. Verstößt der Bundestag bei der Gesetzgebung gegen die Geschäftsordnung, so ist das betreffende Gesetz grundsätzlich nicht unwirksam. Etwas anderes gilt nur, wenn das Gesetz gleichzeitig auch die Verfassung

<sup>26</sup> BVerfGE 44, 308, 314 ff..

<sup>27</sup> BVerfGE 1, 144, 148; *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein, GG, Art. 40 Rn 55; *Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 40 Rn 9; *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 40 Rn 6.

verletzt bzw. die verletzte Norm der Geschäftsordnung konkretisiertes Verfassungsrecht darstellt.<sup>28</sup>

**Hinweis für die Fallbearbeitung:** In einer Staatsorganisationsrechtsklausur, welche das Gesetzgebungsverfahren nach Art. 76 ff. GG zum Gegenstand hat, kommt es nicht selten vor, daß gegen Vorschriften der GO BT (insbesondere über die Zahl der Beratungen, §§ 78 ff. GO BT) verstoßen worden ist. Bei der Frage, ob das zu untersuchende Gesetz deswegen verfassungswidrig ist, muß das Problem erörtert werden, ob Verstöße gegen die GO BT überhaupt zur formellen Verfassungswidrigkeit von Gesetzen führen kann. Da die Zahl der erforderlichen Beratungen nicht im Grundgesetz vorgeschrieben ist, das Zustandekommen von Bundesgesetzen sich aber nach den Art. 70 ff. GG richtet, kann ein Verstoß gegen §§ 78 ff. GO BT auch nicht zur formellen Verfassungswidrigkeit des Gesetzes führen. Vgl. dazu S. 297 f.

## V. Untergliederungen des Bundestages

### 1. Präsident, Präsidium und Ältestenrat

#### a. Der Bundestagspräsident

**aa.** Gem. Art. 40 I S. 1 GG wählt der Bundestag seinen Präsidenten, dessen Stellvertreter und die Schriftführer. Die Wahl findet zu Beginn der Wahlperiode für deren Dauer statt. Ein Abwählen des Bundestagspräsidenten sieht weder das GG noch die GO BT vor. Eine Art. 67 GG entsprechende Regelung fehlt. Gleichwohl wird es für mit dem GG vereinbar gehalten, einen amtierenden Bundestagspräsidenten durch Wahl eines neuen Präsidenten abzuwählen, weil auch die Neuwahl eine Wahl gem. Art. 40 I S. 1 GG ist.<sup>29</sup> Dem steht allerdings die Regelung des § 2 I GO BT entgegen, wonach der Bundestagspräsident „für die Dauer der Wahlperiode“ gewählt wird. Eine Neuwahl des Bundestagspräsidenten würde demnach nur dann nicht gegen die GO BT verstoßen, wenn entweder diese zuvor (durch Bundestagsmehrheit) geändert oder von ihr in zulässiger Weise abgewichen (vgl. § 126 GO BT: Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder des Bundestages) würde.

**bb.** Der Bundestagspräsident wird traditionell aus der **stärksten Fraktion** gewählt, sein Stellvertreter aus der zweitstärksten. Von Verfassungs wegen wird dies allerdings nicht gefordert. Es handelt sich lediglich um eine Konventionalregel.<sup>30</sup>

**cc.** Der Bundestagspräsident **vertritt den Bundestag in allen Rechtsangelegenheiten**, in denen dieser aufgrund seiner Größe nicht selbst auftreten kann (vgl. § 7 I S. 1 GO BT).

**Beispiel:** Bei Streitigkeiten vor dem BVerfG kann der Bundestag als Verfahrensbeteiligter nicht in seiner Gesamtheit auftreten. Hier nimmt der Bundestagspräsident die Anliegen des Bundestages als Gesamtheit wahr, nicht die Anliegen einer Minderheit.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> BVerfGE 29, 221, 234; *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 40 Rn 7; **a.A.** für schwerwiegende Verstöße *Schneider*, in: Alternativkommentar, Art. 40 Rn 10; *Versteyl*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 40 Rn 18.

<sup>29</sup> *Ipsen*, Staatsorganisationsrecht, Rn 204; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 40 Rn 1.

<sup>30</sup> *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 40 Rn 3.

<sup>31</sup> BVerfGE 1, 115, 116; *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 40 Rn 8.



**dd.** Die wohl bekannteste Aufgabe des Bundestagspräsidenten besteht in der **Einberufung und Leitung der Debatten** (vgl. § 7 I S. 2; §§ 21 ff. GO BT). Bis zu seiner Wahl leitet der älteste Abgeordnete als Alterspräsident die Sitzungen. Zur Leitung der Debatten zählt auch die Bestimmung der Reihenfolge der Redner (§ 28 GO BT). Der Bundestagspräsident kann einen Abgeordneten zur Ordnung rufen (§ 36 GO BT), ihm das Wort entziehen (§ 37 GO BT) und ihn für die Dauer von bis zu 30 Sitzungstagen ausschließen (§ 38 GO BT).

**Hinweis für die Fallbearbeitung:** Möchte ein von einer Sitzung ausgeschlossener Abgeordneter gegen den Sitzungsausschluß vorgehen, so steht ihm der Rechtsbehelf *Einspruch* zur Verfügung (vgl. § 39 GO BT). Dieser muß schriftlich begründet sein. Über den Einspruch entscheidet der Bundestag ohne Aussprache. Der Einspruch hat keine aufschiebende Wirkung. Der Einspruch ist begründet, wenn der Ausschluß von der Sitzung nicht mit höherrangigem Recht (insbesondere Art. 38 GG) vereinbar ist. Verfassungsrechtlich bedenklich ist § 38 I GO BT insoweit, als ein Ausschluß von der Sitzung über einen Sitzungstag hinaus möglich ist.<sup>32</sup> Denn der einzelne Abgeordnete hat von Verfassungs wegen ein Recht auf Ausübung seiner parlamentarischen Rechte, vgl. dazu S. 178 ff..

**ee.** Darüber hinaus übt der Bundestagspräsident das **Hausrecht** und die **Polizeigewalt** in allen der Verwaltung des Bundestages unterstehenden Gebäude, Gebäudeteilen und auf Grundstücken aus (Art. 40 II GG). Hausrecht meint die privatrechtliche Befugnis eines jeden Eigentümers. Einzelheiten sind in der Hausordnung des Bundestages geregelt (vgl. § 7 II S. 2 und § 41 GO BT). Polizeigewalt meint alle polizeilichen Aufgaben und Befugnisse (insbesondere Maßnahmen, die nach der polizeilichen Befugnisgeneralklausel zulässig sind) für den o.g. räumlichen Bereich. Das schließt die Zuständigkeit der allgemeinen Polizeibehörden aus; diese dürfen (bzw. müssen) aber bei Ersuchen des Bundestagspräsidenten Amtshilfe (Art. 35 I GG) leisten, wobei sie den Weisungen des Bundestagspräsidenten unterstellt bleiben. Hausrecht und Polizeigewalt richten sich auch gegen Bundestagsabgeordnete.

**ff.** Des weiteren ist der Bundestagspräsident die **oberste Dienstbehörde** der Bundestagsbeamten. Er ernennt und stellt die Bundestagsbeamten nach den gesetzlichen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften ein und versetzt sie in den Ruhestand, vgl. dazu § 176 BBG und § 7 IV und V GO BT.

**Hinweis für die Fallbearbeitung:** Ist eine beamtenrechtliche Streitigkeit Klausurgegenstand, so ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet, § 126 I BRRG. Bevor jedoch Klage erhoben wird, sind Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Maßnahme stets in einem Vorverfahren nachzuprüfen, § 68 I S. 2 Nr. 1 VwGO i.V.m. § 126 III BRRG. Die Klage ist begründet, wenn die geltend gemachte Rechtsverletzung tatsächlich besteht. Vgl. dazu ausführlich das Kapitel „Beamtenrecht“ bei *Schmidt/Seidel*, BesVerwR.

## **b. Das Präsidium**

Das **Präsidium** des Bundestages besteht aus dem Bundestagspräsidenten und seinen Stellvertretern (§ 5 GO BT), die ebenfalls für die Dauer der Wahlperiode vom

<sup>32</sup> Vgl. dazu sowie zur Zulässigkeit und Begründetheit des Einspruchs *Brandt/Gosewinkel*, ZRP 1986, 33 ff..

Bundestag gewählt werden. Dem Präsidium kommen nur begrenzte Befugnisse zu (vgl. § 7 IV S. 4 GO BT). Daher ist die Bedeutung des Präsidiums als Kollegialorgan im Vergleich zu der des Präsidenten sehr gering.

### c. Der Ältestenrat

Der Ältestenrat ist eine im Grundgesetz nicht genannte Institution des Bundestages. Er ist an sich kein Beschlußorgan, sondern hat nur **beratende Funktion**; er unterstützt den Bundestagspräsidenten bei dessen Geschäftsführung. Im übrigen beschließt er über Angelegenheiten, die weder dem Bundestagspräsidenten noch dem Präsidium vorbehalten sind (§ 6 III GO BT). Damit kommt dem Ältestenrat eine **Auffangfunktion** zu.

Der Ältestenrat besteht aus dem Präsidenten, seinen Stellvertretern und 23 weiteren Mitgliedern (§ 6 I GO BT), die wie die Mitglieder der Ausschüsse von der Fraktion nach ihrer Stärke benannt werden. Traditionell gehören dem Ältestenrat die Geschäftsführer der Bundestagsfraktionen an.

## 2. Die Fraktionen

a. Das Grundgesetz erwähnt die Fraktionen nur beiläufig in Art. 53a S. 2. Insbesondere beschreibt es weder deren Aufgaben noch deren Funktion. Eine Beschreibung des Begriffs „Fraktion“ liefert das einfache Recht in § 45 I AbgG. Danach sind Fraktionen Zusammenschlüsse von Mitgliedern eines Parlaments, die regelmäßig, aber nicht notwendig derselben Partei angehören. Das Nähere regelt gem. § 45 II AbgG die GO BT. Nach § 10 der GO BT sind Fraktionen Vereinigungen von mindestens fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages, die derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die aufgrund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Land miteinander im Wettbewerb stehen.

Die Fraktionen wirken an der Erfüllung der Aufgaben des Deutschen Bundestages mit (§ 47 I AbgG). Sie sind rechtsfähige Vereinigungen von Abgeordneten im Deutschen Bundestag; sie können klagen und verklagt werden (§ 46 I, II AbgG). Gem. § 46 III AbgG sind sie aber nicht Teil der öffentlichen Verwaltung; sie üben daher keine öffentliche Gewalt aus. Daraus folgt, daß die Fraktionen *juristische Personen des Privatrechts* sind.

Den Fraktionen kommt somit ein **Doppelstatus** zu: Einerseits sind sie integraler Bestandteil des Verfassungsorgans *Parlament*; andererseits sind sie juristische Personen des Privatrechts. Bedeutung hat diese Erkenntnis für die von einer Fraktion getätigten Rechtsgeschäfte wie beispielsweise der Ausschluß von Personen aus der Fraktion oder der Abschluß von zivilrechtlichen Arbeitsverträgen mit Fraktionsangestellten (vgl. § 49 AbgG). Hier ist die betreffende Fraktion Arbeitgeber, nicht die der Fraktion angehörigen Abgeordneten oder gar das Parlament.

b. Für die Parlamentsarbeit sind die Fraktionen unerlässlich.<sup>33</sup> Sie erfüllen zahlreiche Aufgaben, die in der GO BT (vgl. § 45 II AbgG) näher beschrieben werden. So vollzieht sich zunächst die Wahl des Bundestagspräsidenten und seiner Stellvertreter nach einem Proporz unter den Fraktionen.<sup>34</sup> Auch der Ältestenrat wird von den Fraktionen nach ihrer Stärke benannt (vgl. § 6 I S. 1 GO BT). Des weiteren werden die Mitglieder der Bundestagsausschüsse von den Fraktionen bestimmt (vgl. § 57 II S.

<sup>33</sup> Vgl. dazu näher BVerfGE **44**, 308, 318; **70**, 324, 350 und **80**, 188, 219.

<sup>34</sup> *Ipsen*, Staatsorganisationsrecht, Rn 219.

1 GO BT). Schließlich wirken die Fraktionen bei zahlreichen parlamentarischen Befugnissen mit wie beispielsweise bei der Einbringung von Gesetzesvorlagen in den Bundestag (vgl. § 76 I i.V.m. § 75 I lit. a) GO BT), der Einberufung des Vermittlungsausschusses (vgl. § 89 GO BT), der Stellung von Änderungsanträgen zu Gesetzesentwürfen in dritter Lesung (vgl. § 85 I GO BT) oder bei der Initiierung der Großen und Kleinen Anfrage (vgl. § 76 I i.V.m. § 75 I lit. f) und § 75 III GO BT).

c. Fraglich ist, ob der Bundestag die Bestimmung des § 10 I S. 1 GO BT dahingehend ändern darf, daß Fraktionen nicht mehr Vereinigungen von mindestens *fünf* vom Hundert der Mitglieder des Bundestages, sondern nur Vereinigungen von beispielsweise mindestens *sechs* vom Hundert darstellen. Grundsätzlich steht es dem Bundestag frei, seine Geschäftsordnung jederzeit zu ändern, denn die GO BT stellt autonomes Satzungsrecht dar und betrifft nur die Mitglieder des Bundestages. Dementsprechend muß es dem Bundestag auch grundsätzlich anheim stehen, durch eine entsprechende Mehrheit die Mindeststärke der Fraktionen zu bestimmen.<sup>35</sup> Besteht allerdings eine höherrangige Regelung, die die Mindeststärke der Fraktionen vorschreibt, ist der Bundestag daran gebunden. Eine solche Regelung könnte § 6 VI BWahlG darstellen. Nach dieser Vorschrift werden bei der Verteilung der Sitze auf die Landeslisten nur Parteien berücksichtigt, die mindestens fünf vom Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Stimmen Zweitstimmen erhalten (sog. Fünf-Prozent-Klausel). Wenn also eine Partei, die mehr als fünf Prozent der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigt, in den Bundestag einziehen kann, soll sie auch das Recht haben, Fraktionen zu bilden. Eine Regelung, die dieses Recht erschwert, ist allenfalls dann zulässig, wenn sie auf sachgerechten Erwägungen beruht. Dies wird jedoch kaum anzunehmen sein. Die Sperrklausel des § 6 VI BWahlG bildet deshalb gleichzeitig die obere Grenze für die in der GO BT zu regelnde Mindeststärke von Fraktionen. Eine entsprechende Änderung des § 10 I S. 1 GO BT wäre mithin unzulässig.<sup>36</sup>

**Hinweis für die Fallbearbeitung:** Fraktionen sind parteifähig in einem **Organstreitverfahren**.<sup>37</sup> Sie sind durch die GO BT mit eigenen Rechten ausgestattete Teile dieses Verfassungsorgans (vgl. Art. 93 I Nr. 1 GG). Dabei kann sie nicht nur ihre eigenen Rechte geltend machen, sondern auch Rechte des gesamten Parlaments, die gegenüber einem möglichen Antragsgegner zustehen (Fall der gesetzlichen Prozeßstandschaft).<sup>38</sup> Dasselbe gilt für Gruppen i.S.v. § 10 IV GO BT.<sup>39</sup> Ändert also der Bundestag mit entsprechender Mehrheit die Bestimmung des § 10 I S. 1 GO BT dahingehend, daß nur noch Vereinigungen von mindestens sechs vom Hundert der Mitglieder des Bundestages, die derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die aufgrund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Land miteinander im Wettbewerb stehen, Fraktionen darstellen, ist die von der Änderung betroffene Fraktion bzw. Gruppe parteifähig in einem Organstreitverfahren.

<sup>35</sup> *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 40 Rn 8a.

<sup>36</sup> *Ipsen*, Staatsorganisationsrecht, Rn 224. Offengelassen von BVerfGE 84, 304, 325 und *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 40 Rn 8a.

<sup>37</sup> BVerfG NVwZ 2001, 667.

<sup>38</sup> BVerfG NVwZ 2001, 667.

<sup>39</sup> BVerfGE 84, 304, 318.

### 3. Die Ausschüsse

a. Aufgrund der Größe des Plenums (derzeit 656 reguläre Abgeordnete plus 13 Überhangmandate) ist es nachvollziehbar, daß nicht alle Stadien der gesetzgeberischen Tätigkeit den Bundestag in seiner Gesamtheit durchlaufen können. Vorarbeiten der Bundestagsentscheidungen werden daher in den sog. Bundestagsausschüssen geleistet. Dort werden die Gesetze „abstimmungsreif“ gemacht.<sup>40</sup>

Die Mitgliederzahl in den Ausschüssen kann innerhalb der Grenzen des Willkürverbots frei bestimmt werden (vgl. § 57 I S. 1 GO BT; für Untersuchungsausschüsse vgl. aber sogleich). Grundsätzlich muß aber jeder Ausschuß ein **verkleinertes Abbild des Plenums** sein (Grundsatz der Spiegelbildlichkeit).<sup>41</sup> Demgemäß bestimmt § 12 GO BT, daß die Zusammensetzung der Ausschüsse im Verhältnis der Stärke der einzelnen Fraktionen vorzunehmen ist. Allerdings besteht kein Verfassungsgebot, in jedem Ausschuß jede Fraktion mit mindestens einem Sitz zu berücksichtigen.<sup>42</sup> Es kann somit vorkommen, daß bei kleineren Ausschüssen eine Minderheitenfraktion unberücksichtigt bleibt. Eine Besonderheit gilt hinsichtlich derjenigen Abgeordneten, die zwar keiner Fraktion angehören, sich aber zu einer Gruppe (§ 10 IV GO BT) zusammengeschlossen haben. Besteht eine Gruppe i.S.v. § 10 IV GO BT, ist sie wie eine Fraktion im Verhältnis ihrer Stärke zur Gesamtstärke des Bundestages bei der Sitzvergabe in den Ausschüssen zu berücksichtigen. Ausschußmitglieder, die lediglich einer Gruppe angehören, genießen den gleichen Status (insbesondere das Stimmrecht) wie Mitglieder, die einer Fraktion angehören.<sup>43</sup> Etwas anderes gilt im Hinblick auf Ausschußmitglieder, die weder einer Fraktion noch einer Gruppe angehören. Diese haben trotz ihrer Mitgliedschaft in einem Ausschuß dort kein Stimmrecht (vgl. § 57 II S. 2 GO BT).<sup>44</sup>

b. Die Übertragung von Aufgaben auf die Ausschüsse darf aber nicht dazu führen, daß das Parlament die Aufgaben, zu der es berufen ist, völlig aus der Hand gibt. Solange aber der Bundestag die wesentlichen Entscheidung selbst trifft, steht der Übertragung von Aufgaben an die Ausschüsse (sog. vertikale Delegation<sup>45</sup>) nichts im Wege. Eine ausdrückliche Ermächtigung, Aufgaben des Bundestages wahrzunehmen, enthält jedenfalls Art. 45 S. 2 GG. Nach dieser Vorschrift bestellt der Bundestag einen **Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union**, der die Rechte des Bundestages gem. Art. 23 GG gegenüber der Bundesregierung wahrnehmen darf.

Die Formulierung „Der Bundestag *bestellt* ...“ bedeutet, daß der Bundestag von Verfassungs wegen verpflichtet ist, den Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union zu bestellen. Gleiches gilt für den **Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten** (Art. 45a I Halbs. 1 GG), den **Verteidigungsausschuß** (Art. 45a I Halbs. 2 GG) und den **Petitionsausschuß** (Art. 45c GG). Diese Vorschriften stellen also eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Ermächtigung für die vertikale

---

<sup>40</sup> BVerfGE 1, 144, 152.

<sup>41</sup> BVerfGE 80, 188, 222; 84, 304, 323.

<sup>42</sup> BVerfGE 70, 324, 364 mit abw. Meinung BVerfGE 70, 366, 370.

<sup>43</sup> Vgl. BVerfGE 84, 304, 323 f..

<sup>44</sup> Zur Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmung vgl. BVerfGE 80, 188, 224.

<sup>45</sup> Demgegenüber spricht man von einer *horizontalen* Delegation, wenn Aufgaben auf ein *anderes* Verfassungsorgan (z.B. Bundesregierung oder Bundesverfassungsgericht), nicht auf eine bloße Untergliederung *desselben* Verfassungsorgans, übertragen werden. Der horizontalen Delegation steht der Grundsatz der Gewaltenteilung entgegen. Sie ist daher unzulässig.

Delegation dar. Eine einfachgesetzliche Ermächtigung stellt § 3 WahlprüfG bezüglich des Wahlprüfungsausschusses dar.

#### 4. Insbesondere: Der Untersuchungsausschuß nach Art. 44 GG

##### a. Aufgaben eines Untersuchungsausschusses

Eine besondere Stellung hat der **Untersuchungsausschuß** nach Art. 44 GG. Aufgabe dieses Ausschusses ist es, Sachverhalte, deren Aufklärung im öffentlichen Interesse liegt, zu untersuchen und dem Bundestag darüber Bericht zu erstatten.<sup>46</sup>

**Beispiel:** Der Untersuchungsauftrag des Bundestagsausschusses zur Parteispendenaffäre der CDU ging dahin, aufzuklären, „inwieweit Spenden, Provisionen, andere finanzielle Zuwendungen oder Vorteile direkt oder indirekt“ an die von der CDU/CSU und FDP getragene Bundesregierung geflossen sind.<sup>47</sup>

Da Art. 44 GG in bezug auf den Gegenstand der Untersuchung, das Verfahren und die Beweiserhebung keine näheren Regelungen enthält, traten in der Praxis nicht selten Rechtsunsicherheiten hinsichtlich der Befugnisse von Untersuchungsausschüssen auf. Darüber hinaus waren Streitigkeiten über Rechte und Pflichten des Untersuchungsausschusses unvermeidlich, da gerade im Untersuchungsausschuß das Spannungsverhältnis zwischen der die Regierung tragenden Parlamentsmehrheit und der Opposition, die als Minderheit einen Untersuchungsausschuß beantragen kann, besonders deutlich zum Ausdruck kommt.

Der Gesetzgeber sah sich deshalb veranlaßt, ein Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages zu beschließen. Dieses sog. **Untersuchungsausschußgesetz** (im folgenden: PUAG) trat am 19.06.2001 in Kraft. Das Gesetz enthält Vorschriften über alle wesentlichen Verfahrensfragen, insbesondere zur Einberufung der Sitzungen und über den Zugang der Öffentlichkeit. Auch sind Einzelheiten der Beweiserhebung festgelegt. Da der (verfassungsändernde) Gesetzgeber es aber unterlassen hat, die Vorschrift des Art. 44 II S. 1 GG zu ändern, bleiben auch die Vorschriften der StPO über die Beweiserhebung nach wie vor sinngemäß anwendbar. Das führt – wie im folgenden noch zu sehen sein wird – im Einzelfall zu einer Gemengenlage zwischen den Vorschriften des PUAG und denjenigen der StPO. Eine befriedigende Lösung muß noch herausgearbeitet werden. Nach dem derzeitigen Stand der Rechtslage gilt für die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen folgendes:

- Gem. Art. 44 I GG, § 1 I PUAG hat der Bundestag (1) das Recht und (2) auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen. Es sind daher zwei Fälle zu unterscheiden, die Mehrheitsenquete und die Minderheitsenquete. Die **Mehrheitsenquete** beruht auf einem Mehrheitsbeschluß des Bundestages gem. Art. 42 II S. 1 GG, und der Bundestag ist frei, ob er den Untersuchungsausschuß einsetzt oder nicht. Dann hat der Bundestag bei der Einsetzung des Untersuchungsausschusses auch den Untersuchungsgegenstand zu bestimmen.<sup>48</sup> Im Fall der **Minderheitsenquete** wird der Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses von

<sup>46</sup> Vgl. dazu jüngst OLG Frankfurt a.M. NJW **2001**, 2340 ff..

<sup>47</sup> Vgl. BT-Drs. 14/2139 v. 23.11.1999 – Antrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen sowie OLG Frankfurt a.M. NJW **2001**, 2340 ff. und *Schröder*, NJW **2000**, 1455 ff..

<sup>48</sup> Vgl. *Pabel*, NJW **2000**, 788.

mindestens einem Viertel der Mitglieder des Bundestages gestellt. Hier ist dann der Bundestag zur Einsetzung des Ausschusses verpflichtet (§ 2 I PUAG). Die Minderheit bestimmt auch grundsätzlich den Untersuchungsgegenstand. Für die Mehrheit bedeutet das, daß sie an den Untersuchungsgegenstand gebunden ist, denn anderenfalls hätte sie es in der Hand, durch beliebige Erweiterung des Untersuchungsgegenstandes das Verfahren zu blockieren oder wesentlich zu erschweren. Änderungen des Einsetzungsantrags sind aber mit Zustimmung der antragstellenden Minderheit zulässig (§ 2 II PUAG). Eine Einschränkung der Minderheitsenquete enthält § 2 III PUAG. Danach kann der Bundestag den Untersuchungsauftrag (vorübergehend bis zur Entscheidung des BVerfG) einschränken, wenn er den Einsetzungsauftrag ganz oder teilweise für unzulässig hält.

- Bezüglich des Untersuchungsgegenstandes ist der Untersuchungsausschuß grundsätzlich auf den **Zuständigkeitsbereich des ihn einsetzenden Parlaments** begrenzt. Der Bundestag kann einem Untersuchungsausschuß daher keine Rechte übertragen, die er selbst nicht besitzt. Daraus folgt, daß Angelegenheiten, die in die ausschließliche Kompetenz anderer Verfassungsorgane, wie beispielsweise die Bundesregierung, fallen, niemals Gegenstand einer Untersuchung eines Ausschusses sein können.<sup>49</sup>

Das bedeutet jedoch nicht, daß etwa angebliche Mißstände eines Ministers nicht Gegenstand einer Untersuchung sein können. Gerade das Recht (und die Pflicht) des Parlaments zur Kontrolle der Exekutive erfordert hier die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, wenn ein genügender Anlaß dazu besteht. Lediglich wenn der Kernbereich des anderen Verfassungsorgans berührt ist, entstehen der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen Grenzen. So darf ein Untersuchungsausschuß beispielsweise nicht in **laufende Verwaltungsverfahren** eingreifen. Bezüglich der Exekutive geht das BVerfG<sup>50</sup> von einem für das Parlament nicht ausforschbaren „Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung“ aus, zu dem insbesondere die regierungsinterne Willensbildung gezählt wird.<sup>51</sup> Ähnliches gilt für einen Eingriff des Untersuchungsausschusses in den Kernbereich der Judikative: Aufgrund der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 97 I GG) darf der Untersuchungsausschuß nicht in schwebende Gerichtsverfahren eingreifen. Auch dürfen bestimmte Gerichtsverfahren nicht „nachgespielt“ werden, um die Richtigkeit des Urteils zu überprüfen.<sup>52</sup>

*Nicht* Gegenstand eines Untersuchungsausschusses können auch Handlungen von Verfassungsorganen bzw. Organteilen sein, die keinen staatlichen Bezug haben, wie beispielsweise die „Jugendsünden“ des Bundesaußenministers *Fischer* in der damaligen Sponti-Szene. Denn Fischer war damals noch lange kein Amtsträger, sondern ausschließlich Privatperson.<sup>53</sup>

Eine weitere inhaltliche Begrenzung besteht in der ausschließlichen Kompetenz anderer Bundestagsausschüsse. So hat der **Verteidigungsausschuß** (Art. 45a GG) eine abschließende Befugnis zur Untersuchung auf dem Gebiet der Verteidigung. Zu beachten ist allerdings, daß sich der ausschließliche

<sup>49</sup> Vgl. BVerfGE **67**, 100, 139; **77**, 1, 51.

<sup>50</sup> BVerfGE **67**, 100, 139.

<sup>51</sup> *Degenhart*, Staatsorganisationsrecht, Rn 392.

<sup>52</sup> *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein, GG, Art. 44 Abs. 1 Rn 14 ff..

<sup>53</sup> Vgl. dazu *Kerbel*, ZRP **2001**, 302, 303.

Zuständigkeitsbereich des Verteidigungsausschusses nur auf die Verteidigung im eigentlichen Sinn bezieht. Daher fällt etwa die Untersuchung einer angeblichen Bestechung des Verteidigungsministers bezüglich der Beschaffung von Rüstungsgegenständen wegen seiner allgemeinpolitischen Bedeutung sehr wohl in den Zuständigkeitsbereich des Untersuchungsausschusses nach Art. 44 GG.<sup>54</sup> Liegt der Untersuchungsgegenstand aber im Zuständigkeitsbereich des Verteidigungsausschusses, so hat dieser die Rechte eines Untersuchungsausschusses (§ 34 PUAG).

- Der Untersuchungsausschuß ist an den ihm erteilten **Untersuchungsauftrag** gebunden. Eine nachträgliche Änderung des Untersuchungsauftrags bedarf des Beschlusses des Bundestags. § 2 II PUAG gilt entsprechend (§ 3 PUAG).<sup>55</sup> §§ 4 und 5 PUAG enthalten Regelungen über die Zusammensetzung und die Mitglieder des Untersuchungsausschusses.
- Der Untersuchungsausschuß ist **beschlußfähig**, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist (§ 9 I S. 1 PUAG). Ist nicht die erforderliche Zahl von Mitgliedern anwesend, führt dies noch nicht automatisch zur Beschlußunfähigkeit. Denn in Anlehnung an die Regelung des § 45 II GO BT bestimmt § 9 I S. 2 PUAG, daß der Ausschuß solange als beschlußfähig gilt, wie nicht auf Antrag die Beschlußunfähigkeit festgestellt wird. Im Gegensatz zu § 45 II GO BT bestimmt § 9 I S. 2 PUAG aber nicht den Kreis der Antragsberechtigten. Daher sollte man bereits den Antrag eines einzelnen Mitglieds genügen lassen.
- Zur Unterstützung einer Untersuchung sieht § 10 PUAG die Einsetzung eines **Ermittlungsbeauftragten** vor. Diesem stehen die wichtigsten Beweiserhebungsrechte des Untersuchungsausschusses zu. Allerdings ist unter bestimmten Voraussetzungen ein Beweisbeschluß des Ausschusses erforderlich.
- Die **Beratungen und Beschlußfassungen** des Ausschusses sind **nicht öffentlich**. Über Art und Umfang von Mitteilungen an die Öffentlichkeit aus nicht öffentlichen Sitzungen entscheidet der Ausschuß (§ 12 PUAG). Die **Beweiserhebung** erfolgt demgegenüber in **öffentlicher** Sitzung. Ton- und Filmaufnahmen sowie Bildübertragungen sind allerdings auch hier grundsätzlich unzulässig; Ausnahmen bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Ausschußmitglieder sowie der Zustimmung der zu vernehmenden oder anzuhörenden Personen (§ 13 PUAG).
- Der Untersuchungsauftrag (= Untersuchungsgegenstand) muß auf die **Feststellung von Tatsachen durch Beweiserhebung** und deren **mögliche Bewertung** gerichtet sein, die auch Empfehlungen für die Bundesorgane enthalten kann.<sup>56</sup> Die Beweiserhebung ist in §§ 17 ff. PUAG geregelt. Im übrigen finden – da Art. 44 II S. 1 GG insoweit nicht geändert worden ist – die jeweils geltenden **Vorschriften über den Strafprozeß**

---

<sup>54</sup> Brockmeyer, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG Art. 45a Rn 1.

<sup>55</sup> Während § 2 II PUAG sich also mit Änderungen des Untersuchungsauftrags bei der *Einsetzung* des Ausschusses befaßt, geht es in § 3 S. 2 PUAG um *nachträgliche* Änderungen oder Ergänzungen des Untersuchungsauftrages.

<sup>56</sup> Vgl. OLG Frankfurt a.M. NJW 2001, 2340 ff..

sinngemäß Anwendung. Dem Untersuchungsausschuß stehen daher nicht nur die im PUAG genannten, sondern auch die meisten Beweismittel der StPO zur Verfügung. Insgesamt sind dies *Augenscheinnahme*, *Aktenvorlage*, *Sachverständigengutachten* und *Zeugenvernehmung*. Beweise sind zu erheben, wenn dies von einem Viertel der Mitglieder des Ausschusses beantragt wurde, es sei denn, die Beweiserhebung ist unzulässig oder das Beweismittel ist auch nach Anwendung der in dem PUAG vorgesehenen Zwangsmittel (§ 27 PUAG) unerreichbar (§ 17 II PUAG). Hinsichtlich des Beweismittels *Vernehmung von Zeugen* strebt § 17 III PUAG eine einvernehmliche Lösung bei der Reihenfolge der Vernehmung an. Lediglich wenn keine Einigung erzielt werden kann, verweist § 17 S. 3 PUAG auf die Regelung der GO BT zur (abwechselnden) Reihenfolge der Redner (§ 28 GO BT). Der erste Zeuge „gehört“ demnach der Opposition. Von dem Begriff der „Beweiserhebung“ ist nicht nur die Pflicht des Zeugen erfaßt, auf Ladung des Untersuchungsausschusses zu **erscheinen** (§ 50 StPO findet gem. § 20 I PUAG keine Anwendung), sondern auch vor dem Untersuchungsausschuß **auszusagen**<sup>57</sup> (zu den Folgen des Ausbleibens von Zeugen und zum Zeugnis- und Auskunftsverweigerungsrecht siehe sogleich). Des weiteren sind von dem Begriff der Beweiserhebung die **Beschlagnahme** i.S.d. § 94 StPO und die **Durchsuchung** i.S.d. §§ 102 ff. StPO erfaßt. Denn eine effektive parlamentarische Kontrolle wäre nicht gewährleistet, wenn der von der Untersuchung Betroffene sich erfolgreich weigern könnte, bestimmte Informationen bzw. Beweismittel herauszugeben. Allerdings ist auch hier der **Richtervorbehalt** zu beachten: Beschlagnahme, Durchsuchung und Verhaftung müssen daher beim zuständigen Strafgericht beantragt werden.<sup>58</sup> Zwangsmaßnahmen müssen aber das **Recht auf informationelle Selbstbestimmung** beachten. Das von einem Untersuchungsausschuß angerufene Gericht hat daher sicherzustellen, daß beschlagnahmte Unterlagen, die ersichtlich grundrechtlich bedeutsame Daten enthalten, erst dann im Untersuchungsausschuß erörtert werden, wenn ihre Beweiserheblichkeit im einzelnen und die Frage der Zulässigkeit der Beweiserhebung im Blick auf ausreichende Geheimschutzmaßnahmen geprüft werden.<sup>59</sup>

Da mit der Anordnung von Zwangsmaßnahmen auch regelmäßig Grundrechte des Betroffenen berührt werden, sind sie nur dann rechtmäßig, wenn das öffentliche Interesse an der Aufdeckung das private Interesse an der Geheimhaltung überwiegt.

**Hinweis für die Fallbearbeitung:** In der Fallbearbeitung hat also eine umfassende Grundrechtsprüfung zu erfolgen: Zunächst ist der Eingriff in den Schutzbereich zu prüfen. Das ist durch die richterliche Anordnung der Maßnahme stets anzunehmen. Verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist der Eingriff, wenn der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt wurde. So darf insbesondere das mit der Maßnahme verfolgte Ziel in seiner Wertigkeit nicht außer Verhältnis zur Intensität des Eingriffes stehen.

<sup>57</sup> Vgl. dazu ausführlich *Pabel*, NJW **2000**, 788 ff.; *Kölbel/Mortok*, ZRP **2000**, 217 ff..

<sup>58</sup> BVerfGE **76**, 363, 383; **77**, 1, 51; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 44 Rn 7; *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 44 Rn 8b; *Pabel*, NJW **2000**, 788, 789.

<sup>59</sup> BVerfGE **77**, 1 (Leitsatz).



Hinsichtlich der **Überwachung der Telekommunikation** ist zu beachten, daß nach Art. 44 II S. 2 GG das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 GG) unberührt bleibt. Das Grundrecht aus Art. 10 I GG ist nur auf der Grundlage des Art. 10 II GG einschränkbar. Dazu gehören neben dem G 10 insbesondere die §§ 100 a und b StPO. Unrechtmäßig erworbene Informationen führen zu einem Beweisverwertungsverbot.

- Aufgrund der sog. CDU-Spendenaffäre sah sich der Gesetzgeber gehalten, im neuen PUAG auch die **Vernehmung von Zeugen** dezidiert zu regeln. Wird jemand vom Untersuchungsausschuß als Zeuge geladen, muß er erscheinen. § 50 StPO findet gem. § 20 I PUAG keine Anwendung (s.o.). Das Verfahren über die Zeugenvernehmung ist in §§ 24 und 25 PUAG geregelt. § 21 PUAG regelt die Folgen des Ausbleibens von Zeugen. So kann der Untersuchungsausschuß dem Zeugen die durch das Fernbleiben verursachten **Kosten auferlegen**, gegen ihn ein **Ordnungsgeld** bis zu 10.000 Euro verhängen und sogar seine **zwangsweise Vorführung** anordnen. Im übrigen ist § 135 S. 2 StPO anzuwenden und die Einschränkung in § 21 II PUAG zu beachten. Der geladene Zeuge ist – wie sich aus den §§ 22 ff. PUAG ergibt – auch grundsätzlich **verpflichtet** (analog zum Strafprozeß) **auszusagen**. Die Aussagepflicht vor dem Untersuchungsausschuß kann gem. § 27 PUAG durch Zwangsmaßnahmen durchgesetzt werden, wobei zunächst die durch die Weigerung verursachten **Kosten** auferlegt und ein **Ordnungsgeld** bis zu 10.000 Euro festgelegt werden können (§ 27 I PUAG). Des weiteren besteht die subsidiäre Möglichkeit der **Ordnungshaft** (§ 27 II PUAG). Die Aussageverpflichtung bzw. die zwangsweise Durchsetzung der Aussageverpflichtung sind jedoch dann ausgeschlossen, wenn sich der Betroffene auf ein **Aussageverweigerungsrecht** berufen kann. § 22 PUAG nennt die näheren Voraussetzungen. Danach gelten die §§ 53 und 53a StPO entsprechend. Auch wenn sich der Zeuge im Strafprozeß auf das Aussageverweigerungsrecht des § 55 StPO berufen kann, so kann er dies auch gegenüber dem Untersuchungsausschuß (§ 22 II PUAG). Der Zeuge muß demnach nicht aussagen, wenn er sich (oder einen in § 52 I StPO bezeichneten Angehörigen) der Gefahr der Strafverfolgung oder der Ahndung wegen einer Ordnungswidrigkeit aussetzen würde. Daraus läßt sich aber noch kein Recht zur generellen Aussageverweigerung ableiten. Der Zeuge hat lediglich das Recht, die Auskunft auf einzelne Fragen zu verweigern (§ 55 I StPO, § 22 II PUAG). Eine Totalverweigerung ist nur dann möglich, wenn die gesamte in Betracht kommende Aussage in so engem Zusammenhang mit einem strafbaren Zusammenhang steht, daß er ohne die Gefahr der strafrechtlichen Verfolgung nicht aussagen kann.<sup>60</sup> Des weiteren ist an das Zeugnisverweigerungsrecht des Abgeordneten (Art. 47 GG, § 53 I Nr. 4 StPO) zu denken, das gem. § 22 I PUAG auch gegenüber dem Untersuchungsausschuß gilt. In Betracht kommen schließlich die Zeugnisverweigerungsrechte der Wirtschaftsprüfer, Buchprüfer und Steuerberater (§ 53 I Nr. 3 StPO). Hier ist aber an die Entbindung von der Schweigepflicht gem. § 53 II StPO zu denken. Doch besteht hierzu keine

---

<sup>60</sup> Vgl. zur alten Rechtslage *Pabel*, NJW **2000**, 788, 790.

rechtliche Verpflichtung des Betroffenen. Zur Vernehmung von Amtsträgern vgl. § 23 PUAG.

### **Prüfung einer Maßnahme eines BT Untersuchungsausschusses**

#### **I. Rechtsgrundlage**

**Rechtsgrundlage** für Maßnahmen von Untersuchungsausschüssen ist Art. 44 II S. 1 GG i.V.m. den Vorschriften des PUAG.

#### **II. Formelle Rechtmäßigkeit der konkreten Maßnahme**

**Erforderliche Anzahl von Abgeordneten** befehrt die Einsetzung des Untersuchungsausschusses: Es ist zwischen der **Mehrheitsenquete** und der **Minderheitsenquete** zu unterscheiden, vgl. §§ 44 GG, § 2 I PUAG). Im Falle der Minderheitsenquete bestimmt auch grundsätzlich die beantragende Minderheit den Untersuchungsgegenstand. Für die Mehrheit bedeutet das, daß sie an den Untersuchungsgegenstand gebunden ist, denn anderenfalls hätte sie es in der Hand, durch beliebige Erweiterung des Untersuchungsgegenstandes das Verfahren zu blockieren oder wesentlich zu erschweren. Änderungen des Einsetzungsantrags sind aber mit Zustimmung der antragstellenden Minderheit zulässig (§ 2 II PUAG). Eine Einschränkung der Minderheitsenquete enthält § 2 III PUAG. Danach kann der Bundestag den Untersuchungsauftrag (bis zur Entscheidung des BVerfG) einschränken, wenn er den Einsetzungsauftrag ganz oder teilweise für unzulässig hält.

**Untersuchungsgegenstand** bewegt sich innerhalb des **Zuständigkeitsbereichs des Bundestags**: Beachtung des **Bundesstaatsprinzips**: Der Untersuchungsausschuß darf nicht in den Zuständigkeitsbereich der Länder eingreifen. Beachtung des **Gewaltenteilungsprinzips**: Der Untersuchungsausschuß darf nicht in den Kernbereich der Zuständigkeiten von Organen der Exekutive und Judikative eingreifen.

Untersuchungsausschuß war **beschlußfähig**, § 9 PUAG.

### III. Materielle Rechtmäßigkeit der konkreten Maßnahme

Untersuchung ist auf **Tatsachenfeststellung durch Beweiserhebung** gerichtet. Die Beweiserhebung ist in §§ 17 ff. PUAG geregelt. Im übrigen finden – da Art. 44 II S. 1 GG insoweit nicht geändert worden ist – die jeweils geltenden **Vorschriften über den Strafprozeß** sinngemäß Anwendung. Somit müssen deren Voraussetzungen vorliegen, was zu einer inzidenten Prüfung der Voraussetzungen dieser Vorschriften führt. Von dem Begriff der „Beweiserhebung“ ist insbesondere die Vernehmung von Zeugen umfaßt, vgl. 20 ff. PUAG. Zu den Aussageverweigerungsrechten vgl. § 22 PUAG. Zum zulässigen Inhalt der Zeugenbefragung vgl. § 25 PUAG. Im übrigen ist wie bei allen staatlichen Maßnahmen der Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** zu beachten.

#### b. Rechtsschutzgesichtspunkte

Wegen der Bedeutung von Maßnahmen des Untersuchungsausschusses erklärt § 36 I PUAG grundsätzlich den BGH für zuständig. Lediglich für Organstreitigkeiten ist das BVerfG zuständig. Daher muß zwischen Organstreitigkeiten und sonstigen Streitigkeiten unterschieden werden. In Betracht kommen insbesondere folgende Rechtsschutzfragen:

- Die oppositionelle Minderheit im Bundestag, die die Einsetzung des Untersuchungsausschusses beantragt hat, möchte ihre Rechte gerichtlich durchsetzen.
- Ein Dritter, in dessen Grundrechte der Untersuchungsausschuß eingreift, möchte gerichtlich die Rechtswidrigkeit der fraglichen Maßnahme feststellen lassen bzw. diese abwehren.

**Zu 1:** Da es um die Durchsetzung von organschaftlichen Rechten geht, ist nicht der BGH, sondern gem. Art. 93 I Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, §§ 63 ff. BVerfGG, 36 PUAG das BVerfG zuständig. Die Antragsberechtigung ergibt sich aus § 63 BVerfGG. So ist eine Fraktion antragsberechtigt, weil sie ein durch die GO BT mit eigenen Rechten ausgestatteter Teil eines Verfassungsorgans (hier: des Bundestages) ist.<sup>61</sup> Antragsgegner ist derjenige, gegen den sich die geltend gemachte Rechtsverletzung richtet. Das kann beispielsweise der Bundestag oder ein Teil des Bundestages sein, aber auch die Bundesregierung. Antragsbefugt ist der Antragsteller, wenn er geltend macht, durch die Handlung bzw. das Untätigbleiben des Antragsgegners in seinen (Organ-)Rechten verletzt zu sein, und diese geltend gemachte Rechtsverletzung möglich erscheint.

#### Beispiele:

- Weigert sich bei einer Minderheitsenquete die Mehrheit, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen (wonach sie gem. Art. 44 GG, § 1 I PUAG verpflichtet ist), liegt ein Verstoß gegen die Einsetzungspflicht vor.
- Setzt bei einer Minderheitsenquete die Mehrheit zwar einen Untersuchungsausschuß ein, weigert sich aber im Ausschuß, die Beweiserhebung (§§ 17 ff. PUAG) einzuleiten, hat so die Minderheit ein Recht

<sup>61</sup> Vgl. BVerfGE 67, 100, 124; 68, 1, 63; 70, 324, 350. Zur Antragsberechtigung einzelner Abgeordneter, die schon wegen Art. 38 I S. 2 GG mit eigenen Rechten ausgestattet sind, vgl. BVerfGE 10, 3, 10 f.; 60, 374, 379; 62, 1, 31; 94, 351, 362. Zur Antragsberechtigung von Parteien vgl. BVerfGE 44, 125, 136 f.; 60, 53, 61 f.; 73, 1, 27 ff.; 73, 40, 65 ff.; 74, 44, 48 f.. Im Zusammenhang mit der Arbeit von Untersuchungsausschüssen sind auch Gruppen i.S.v. § 10 IV GO BT parteifähig, vgl. BVerfGE 67, 100, 126.

gegenüber der Mehrheit, daß der Untersuchungsausschuß durch entsprechenden Beschluß (§ 9 PUAG) in die Beweiserhebung eintritt.

- Denkbar ist auch der umgekehrte Fall, daß also bei einer Mehrheitsenquete der Untersuchungsausschuß gem. § 9 PUAG etwa die Vernehmung eines Zeugen beschließt und dabei gegen Verfassungsrecht verstößt. Hier kann die Minderheit ein Organstreitverfahren einleiten.

Im Zusammenhang mit Untersuchungsausschüssen ist aber zu beachten, daß das Enqueterecht dem gesamten Parlament zusteht. Wird also die Arbeit des Untersuchungsausschusses behindert, wird das Kontrollrecht des Parlaments als Gesamtheit beeinträchtigt. Gleichwohl sind Fraktionen befugt, im Organstreit Rechte des Parlaments geltend zu machen (vgl. § 64 I BVerfGG; Fall der gesetzlichen Prozeßstandschaft).<sup>62</sup> Zu Form und Frist des Antrags vgl. § 64 BVerfGG. Begründet ist der Antrag, wenn die gerügte Maßnahme bzw. das gerügte Unterlassen des Antragsgegners (beispielsweise der unterlassene Eintritt in die Beweiserhebung) gegen ein organschaftliches Recht des Antragstellers bzw. gegen eine Bestimmung des Grundgesetzes verstößt, § 67 BVerfGG. In der Fallbearbeitung also nun die Vereinbarkeit des gerügten Verhaltens mit der Verfassung zu prüfen.

**Zu 2:** Möchte sich ein Dritter, in dessen Grundrechte der Untersuchungsausschuß eingreift, gerichtlich die Rechtswidrigkeit der fraglichen Maßnahme feststellen lassen bzw. diese abwehren, so steht ihm gem. § 36 PUAG der **Rechtsweg zum BGH** offen. Der Verwaltungsrechtsweg ist wegen dieser Sondervorschrift gesperrt (vgl. § 40 I S. 1 VwGO: „(...) soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind“).

In der **Fallbearbeitung** sollte dennoch kurz erwähnt werden, daß der Untersuchungsausschuß selbst zwar dem Verfassungsrecht zuzuordnen ist, jedoch gegenüber den Bürgern mit verwaltungsbehördlichen Kompetenzen (gleich der Staatsanwaltschaft) arbeitet, so daß der Untersuchungsausschuß in dieser Funktion nicht verfassungsrechtlich, sondern rein verwaltungsrechtlich tätig wird. Daher kommt ein Verfahren vor dem BVerfG nicht in Betracht. Es bleibt somit bei der Grundregel des § 36 I PUAG, die im übrigen eine abdrängende Sonderzuweisung i.S.d. § 40 I S. 1 VwGO darstellt, so daß bereits erstinstanzlich der BGH zuständig ist. Hier ist dann folgendermaßen zu unterscheiden:

Richtet sich das Klägerbegehren auf die Anordnung einer **Zwangmaßnahme** (z.B. Haft oder Vorführung), so gilt die Zuständigkeits- und Verfahrensregelung des § 36 I PUAG, wonach der BGH zuständig ist.

Geht es dagegen um den Einsetzungsbeschluß, ist zwar ebenfalls der BGH zuständig. Dieser hat aber das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des BVerfG einzuholen, sofern er den Einsetzungsbeschluß für verfassungswidrig hält und es für das Verfahren auf die Gültigkeit des Einsetzungsbeschlusses ankommt, § 36 II PUAG (vgl. die Parallele zu Art. 100 I GG).

Von diesen Bestimmungen unberührt bleibt das Recht des betroffenen Bürgers, gegen die Entscheidung des BGH **Verfassungsbeschwerde** beim BVerfG mit der Rüge einer spezifischen Grundrechtsverletzung zu erheben.

<sup>62</sup> BVerfG NVwZ **2001**, 667. Dagegen ist der einzelne Abgeordnete nicht parteifähig, wenn es um die Rechtsverteidigung des gesamten Parlaments geht.

## VI. Die Rechtsstellung der Bundestagsabgeordneten

### 1. Das freie Mandat

a. Gemäß Art. 38 I S. 2 GG sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Man spricht vom **freien Mandat**. Die Freiheit des Mandats gewährt eine sachliche und persönliche Unabhängigkeit von jeglicher staatliche Beeinträchtigung und führt dazu, daß sowohl staatliche als auch private Maßnahmen, die den Bestand und die Dauer des Status als Abgeordneter beeinträchtigen, eine inhaltliche Bindung der Mandatsausübung herbeiführen oder sanktionieren, grundsätzlich unzulässig sind.<sup>63</sup>

Die Formulierung „grundsätzlich“ läßt dem allgemeinen juristischen Sprachgebrauch zufolge auf das Vorhandensein von Ausnahmetatbeständen schließen. So sind zwar die Verpflichtung von Abgeordneten, bei Eintritt bestimmter Umstände während der Amtsperiode ihr Mandat niederzulegen (sog. **Mandatsverlust**), und sonstige Maßnahmen, die sich negativ auf die Mandatsausübung auswirken (sog. **Mandatsbeeinträchtigung**) grundsätzlich, aber nicht notwendigerweise verfassungswidrig. Denn trotz des an sich eindeutigen Wortlauts des Art. 38 I S. 2 GG sind Mandatsverlust und Mandatsbeeinträchtigung nicht verfassungswidrig, wenn sich ein übergeordneter Grund für den Verlust bzw. die Beeinträchtigung finden läßt (sog. verfassungsimmanente Schranken). Das gilt auch für Maßnahmen, die an ein Verhalten des Abgeordneten *vor der Wahl* anknüpfen, sofern sie nur den Abgeordnetenstatus beeinträchtigen.

**Hinweis für die Fallbearbeitung:** Da es sich bei Art. 38 I S. 2 GG um ein sog. grundrechtsgleiches Recht handelt, kann die verfassungsrechtliche Prüfung in Anlehnung an das zu den Grundrechten Gesagte erfolgen. Zunächst ist also der Schutzbereich bzw. der Anwendungsbereich des Art. 38 I S. 2 GG zu prüfen. Sodann ist der Eingriffsakt zu bestimmen und schließlich danach zu fragen, ob – da Art. 38 I S. 2 GG seinem Wortlaut nach nicht eingeschränkt werden kann – ein kollidierendes Rechtsgut von Verfassungsrang dem freien Mandat entgegensteht und diesem im konkreten Fall übergeordnet ist.

#### Beispiele:

##### **Mandatsverlust (aufgrund eines Parteiverbots):**

A ist Mitglied der X-Partei und hat über die Liste ein Bundestagsmandat errungen. Nun wird die X-Partei vom BVerfG für verfassungswidrig erklärt und verboten (vgl. Art. 21 III i.V.m. §§ 43 ff. BVerfGG). Gem. § 46 I S. 1 Nr. 5 BWahlG verliert A daraufhin sein Bundestagsmandat. Im Rahmen eines Organstreits macht er die Verfassungswidrigkeit des § 46 I S. 1 Nr. 5 BWahlG geltend und rügt einen Verstoß gegen Art. 38 I S. 2 GG.

Ein Eingriff in Art. 38 I S. 2 GG liegt durch den Mandatsverlust vor. Fraglich ist, ob ein höherrangiges Verfassungsgut vorliegt, welches den Mandatsverlust rechtfertigt. Das BVerfG sieht das freie Mandat und den damit verbundenen Bestandsschutz durch die Vorschrift des Art. 21 GG begrenzt.<sup>64</sup> Stehe nach einem Verfahren gem. Art. 21 II GG fest, daß die betreffende Partei wegen des mit den demokratischen Grundprinzipien in Widerspruch stehenden Inhalts ihrer politischen Vorstellungswelt die Voraussetzungen für die Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes nicht erfüllt hat, würde das Ziel der Entfernung der Partei aus dem demokratischen Willensbildungsprozeß nicht erreicht werden, wenn es den wesentlichen Exponaten

<sup>63</sup> *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 38 Rn 27.

<sup>64</sup> BVerfGE 2, 1, 74 (SRP).

der Partei, den Abgeordneten, weiterhin möglich bliebe, die Ideen ihrer Partei an der Stätte, wo die echten politischen Entscheidungen fallen, zu vertreten und bei Abstimmungen zur Geltung zu bringen.<sup>65</sup> Der recht verständene Art. 21 II GG führe also notwendig zu dem Schluß, daß die Mandate der Abgeordneten einer verfassungswidrigen Partei mit der Verkündung des Urteils erlöschen. Diesem Befund stehe auch nicht der Art. 38 I S. 2 GG entgegen, wonach der Bestand des Mandats unabhängig von dem Wegfall der ursprünglichen parteipolitischen Legitimation geschützt ist. Richtig verstanden bestätige er vielmehr diese Auslegung insofern, als der Abgeordnete einer verfassungswidrigen Partei nicht „Vertreter des *ganzen* Volkes“ sein kann.<sup>66</sup> Folgt man dieser Auffassung, ist die Regelung des § 46 I S. 1 Nr. 5 BWahlG verfassungsgemäß.

**Mandatsverlust (aufgrund Parteiaustritts bzw. Parteiwechsels):** In § 46 I S. 1 BWahlG wird eine Nr. 6 eingefügt, wonach ein Abgeordneter seine Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag verliert, wenn er in eine andere Partei übertritt. Der Abgeordnete B, der über die Liste der Partei Y in den Bundestag gewählt worden ist, und nun der Z-Partei beigetreten ist, verliert daraufhin sein Bundestagsmandat. Er rügt im Rahmen eines Organstreits die Verletzung seiner Rechte aus Art. 38 I S. 2 GG.

§ 46 I S. 1 Nr. 6 BWahlG sieht (wie Nr. 5) offenbar den Abgeordneten (zumindest auch) durch seine Partei legitimiert. Nur so läßt sich erklären, daß der Parteiwechsel den Verlust des Bundestagsmandats zur Folge haben soll. Fraglich ist, ob sich diese Einschätzung des Gesetzgebers mit Art. 38 I S. 2 GG vereinbaren läßt. Der Wortlaut des Art. 38 I S. 2 GG ist insoweit eindeutig: Der Abgeordnete ist Vertreter des ganzen Volkes, nicht einer bestimmten Partei. Der gesetzlich angeordnete Verlust des Mandats aufgrund eines Parteiwechsels würde somit zu einem Eingriff in Art. 38 I S. 2 GG führen (das gleiche würde selbstverständlich auch bei einem bloßen Parteiaustritt gelten). Angesichts des Art. 21 I GG wird ganz herrschend aber eine einschränkende Interpretation des Art. 38 I S. 2 GG vorgenommen. So hat das BVerfG im o.g. SRP-Urteil konstatiert, daß die Abgeordneten einer für verfassungswidrig erklärten Partei ihr Mandat verlieren. Die verfassungsfeindlichen Ideen der Partei und ihrer Exponenten müßten aus dem Prozeß der politischen Willensbildung gänzlich ausscheiden. Mit dieser These wird aber zugleich auch klar, daß das BVerfG den Mandatsverlust nicht an den Wegfall der parteipolitischen Legitimation (z.B. durch Ausschluß oder Austritt aus einer politischen Partei) knüpft, sondern an die verfassungsfeindliche Zielsetzung der Abgeordneten. Zur Beantwortung der Frage nach den Konsequenzen des Verlustes einer ursprünglich gegebenen parteipolitischen Legitimation läßt sich das SRP-Urteil des BVerfG also nicht heranziehen. Gleichwohl geht ein Teil der Lit. von der Vorstellung eines durch die Partei legitimierten, strikt „parteigebundenen“ Mandats aus. Für ihn führt der Austritt aus der Partei konsequenterweise zum Mandatsverlust, wobei überwiegend immerhin wenigstens noch ein einfaches Gesetz gefordert wird.<sup>67</sup> Folgt man dieser Auffassung, wäre die Verfassungsmäßigkeit der hier zu diskutierenden Ergänzung des § 46 I S. 2 BWahlG wohl zu bejahen. Diese Auffassung überzeugt aber weder in ihrer Begründung noch in ihrem Ergebnis. Ihr ist zwar zuzugeben, daß das Grundgesetz kein bestimmtes Wahlsystem vorschreibt, sondern nur die in Art. 38 I S. 1 GG statuierten Wahlrechtsgrundsätze gewahrt wissen will. Es ist also verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn sich der einfache Gesetzgeber mit der Regelung des § 6 BWahlG im Prinzip für eine Parteienwahl entscheidet und die

---

<sup>65</sup> BVerfG a.a.O. S. 73 f..

<sup>66</sup> BVerfG a.a.O. S. 74 f..

<sup>67</sup> Vgl. *Preuß*, in: AK, Art. 21 Rn 56 ff.; *Schneider*, in: AK, Art. 38 Rn 38 f..

demokratische Legitimation der Abgeordneten an deren Identifikation mit einer politischen Partei knüpft. Allerdings trifft es nicht zu, daß der Parteiaustritt notwendigerweise als Absage an das Parteiprogramm zu werten ist. Denn gerade jene Bundestagsabgeordnete etwa, welche nach dem Sturz des Bundeskanzlers Helmut Schmidt im Jahre 1982 aus der FDP austraten, konnten sich für diese Entscheidung möglicherweise eher auf das Parteiprogramm berufen als diejenigen FDP-Abgeordneten, welche den „Kanzlersturz“ mitvollzogen. Außerdem kann die Parteizugehörigkeit allenfalls das „Entstehen“ eines Bundestagsmandats legitimieren, nicht jedoch dessen *Bestand*. Hat der Betreffende bereits ein Abgeordnetenmandat errungen, so ist dieses durch Wortlaut und Zielsetzung des Art. 38 I S. 2 GG in seinem Bestand geschützt.<sup>68</sup> Art. 38 I S. 2 GG verbietet es demnach, an den Austritt aus der Partei den Verlust des Abgeordnetenmandats zu knüpfen. Die Ergänzung des § 46 I S. 1 BWahlG um eine Nr. 6 ist somit verfassungswidrig.

**Mandatsverlust (aufgrund eines wirksamen Parteiausschlusses):** In § 46 I S. 1 BWahlG wird eine Nr. 7 eingefügt, wonach ein Abgeordneter seine Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag verliert, wenn er aus seiner Partei ausgeschlossen wird. Der Abgeordnete C, der über die Liste der Partei M in den Bundestag gewählt worden ist, wird nun wegen weggefallener Grundidentifikation mit den Zielen der Partei aus dieser wirksam ausgeschlossen. Gem. der o.g. Bestimmung verliert er daraufhin sein Bundestagsmandat. Er erhebt Verfassungsbeschwerde.

Ein Parteiausschluß setzt nach § 10 IV PartG voraus, daß der Betroffene gegen die Satzung oder erheblich gegen Grundsätze oder Ordnung der Partei verstößt und ihr damit schweren Schaden zufügt. Dieses hinsichtlich des C unterstellt, war der Parteiausschluß wirksam (vgl. zum Parteiausschluß näher unten S. XXX). Fraglich ist indes, ob ein wirksamer Parteiausschluß zum Mandatsverlust führen kann. Auch diese Frage muß von der Verfassung beantwortet werden. Wie gesagt, schützt Art. 38 I S. 2 GG in besonderer Weise den Bestand eines Abgeordnetenmandats, auch wenn der ursprüngliche Legitimationsgrund – die Zugehörigkeit zu einer bestimmten politischen Partei – später weggefallen ist. Würde man diesen besonderen Schutz nicht anerkennen, hätte es die Partei in der Hand, dem Betroffenen das Mandat durch Parteiausschluß zu entziehen. Dadurch würde die Vorschrift des Art. 38 I S. 2 GG, wonach der Abgeordnete insbesondere von Weisungen seiner Partei frei sein soll, umgangen. Das kann ersichtlich weder dem Wortlaut noch dem Sinn und Zweck des Art. 38 I S. 2 GG entsprechen. Die Ergänzung des § 46 I S. 1 BWahlG um eine Nr. 7 ist somit verfassungswidrig.

**Mandatsbeeinträchtigung (aufgrund Überprüfung von Abgeordneten):** Das Abgeordnetengesetz (AbgG) sieht in § 44 b vor, daß Mitglieder des Bundestages beim Bundestagspräsidenten die Überprüfung von Abgeordneten auf frühere hauptamtliche oder inoffizielle Tätigkeit beim Ministerium für Staatssicherheit beantragen können. Eine Zustimmung der betroffenen Abgeordneten ist grds. nicht erforderlich. Die Anordnung der Überprüfung findet durch Beschluß des Bundestagspräsidenten statt. Ordnet dieser nun die Überprüfung eines Bundestagsabgeordneten an, so ist fraglich, ob hierin nicht ein Verstoß gegen Art. 38 I S. 2 GG vorliegt. Zumindest kann sich der Bundestagspräsident auf eine Rechtsgrundlage berufen - § 44 b AbgG. Diese Vorschrift müßte aber ihrerseits mit Art. 38 I S. 2 GG vereinbar sein. Ein Eingriff in Art. 38 I S. 2 GG liegt vor. Denn wie

<sup>68</sup> Ganz h.M., vgl. nur *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 38 Rn 12; *Brockmeyer*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, GG, Art. 38 Rn 22; *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 38 Rn 23 u. 26; *Kisker/Höfling*, S. 49; *Badura*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 38 Rn 80; *Klein*, *HdbStR* II, § 41 Rn 18; *Achterberg/Schulte*, in: *v. Mangoldt/Klein/Achterberg/Schulte*, GG, Art. 38 Rn 51 ff.. Vgl. auch die *Enquetekommission für Verfassungsreform*, BT-Dr. 7/5924, S. 25.

bereits gesagt, ist Art. 38 I S. 2 GG nicht nur im Falle des Mandatsverlustes beeinträchtigt, sondern bereits dann, wenn die Ausübung des Mandats beeinträchtigt wird. Eine solche Beeinträchtigung ist auch dann anzunehmen, wenn die Maßnahme an ein Verhalten des Abgeordneten *vor* der Wahl anknüpft. Das ist bei einer Überprüfung auf frühere Stasi-Tätigkeit der Fall. Hier kann auch das Urteil herbeigeführt werden, der betroffene Abgeordnete sei aufgrund dieser Tätigkeit politisch unwürdig, dem Parlament anzugehören (Stigmatisierung). Ein solcher Eingriff in das freie Mandat ist auch grds. unzulässig, weil Art. 38 I S. 2 GG seinem Wortlaut nach keine Einschränkungsmöglichkeit des freien Mandats enthält. Aber auch an sich vorbehaltlos gewährte verfassungsrechtliche Rechte finden ihre Grenzen bei einer Kollision mit anderen Gütern von Verfassungsrang, sofern sich diese im Einzelfall als höherrangig erweisen. Als ein solches höherrangiges Verfassungsgut kommt vorliegend die politische Vertrauenswürdigkeit und Integrität des Parlaments in Betracht, die aus seiner Qualität als Volksvertretung herrührt und sich letztlich ebenfalls aus Art. 38 I S. 2 GG und dem Demokratieprinzip ableiten läßt. Die politische Vertrauenswürdigkeit und Integrität des Parlaments kann insbesondere dadurch gefährdet sein, daß ihm Abgeordnete sitzen, die sich durch ihre frühere Mitarbeit beim MfS einer schwerwiegenden Verletzung der Freiheitsrechte anderer schuldig gemacht haben. Der Staatssicherheitsdienst war ein zentraler Bestandteil des totalitären Machtapparats der ehemaligen DDR, der als Instrument der politischen Kontrolle und Unterdrückung der gesamten Bevölkerung fungierte. Der Bundestag verfolgt daher ein legitimes Untersuchungsinteresse und letztlich ein Allgemeininteresse, die Öffentlichkeit über Stasi-Verstrickungen von demokratisch gewählten Abgeordnete zu informieren. Damit konkretisiert § 44 b AbgG ein höherrangiges Verfassungsgut. In Ausübung dieser Vorschrift liegt somit kein Verstoß gegen Art. 38 I S. 2 GG vor.

**Mandatsbeeinträchtigung (aufgrund Einsetzung eines Untersuchungsausschusses):** Im Prinzip dasselbe wie in Beispiel (4) gilt für die Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses, der das Fehlverhalten eines bestimmten Abgeordneten zum Gegenstand hat. Genannt sei bspw. der Untersuchungsausschuß zur sog. „CDU-Spendenaffäre“, der u.a. die Verstrickung des damaligen Bundeskanzlers *Helmut Kohl* aufklären soll.

Da eine Beeinträchtigung des freien Mandats bereits dann anzunehmen ist, wenn die Maßnahme an ein Verhalten des Abgeordneten *vor* der Wahl anknüpft, würde ein Untersuchungsausschuß auch dann in Art. 38 I S. 2 GG eingreifen, wenn er bspw. die „Jugendsünden“ des Bundesaußenministers *Fischer* in der damaligen Sponti-Szene zum Gegenstand hätte. Ein solcher Untersuchungsausschuß würde aber mit Art. 38 I S. 2 GG unvereinbar sein, weil Gegenstand eines Untersuchungsausschusses nur Handlungen von Verfassungsorganen bzw. Organteilen sein können, die staatlichen Bezug haben. Fischer damals aber noch lange kein Amtsträger, sondern ausschließlich Privatperson.<sup>69</sup>

**Hinweis für die Fallbearbeitung:** Gegen Maßnahmen, die das freie Mandat beeinträchtigen, kann der Abgeordnete das BVerfG anrufen.<sup>70</sup> Richtige Verfahrensart ist der **Organstreit** (Art. 93 I Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG). In diesem Verfahren kann der Abgeordnete die Verletzung oder Gefährdung eines Rechts, das mit seinem Status verfassungsrechtlich verbunden ist, geltend machen.<sup>71</sup> Daneben kommt – da es sich bei Art. 38 I S. 2 GG um ein

<sup>69</sup> Vgl. dazu *Kerber*, ZRP **2001**, 302, 303.

<sup>70</sup> Vgl. BVerfGE **94**, 351, 362.

<sup>71</sup> BVerfGE **90**, 286, 342.



sog. grundrechtsgleiches Recht handelt – zwar auch eine **Verfassungsbeschwerde** (Art. 93 I Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG) in Betracht. Diese ist aber nach Auffassung des BVerfG neben dem Organstreit im Ergebnis nicht zulässig. Denn der Abgeordnete sei zum einen in seiner Funktion als Mitglied eines Verfassungsorgans betroffen und zum anderen gehe es um organschaftliche Rechte. Die Verfassungsbeschwerde wegen Verletzung des grundrechtsgleichen Rechts aus Art. 38 I S. 2 GG ist demzufolge nur dann zulässig, wenn der Antragsgegner nicht parteifähig in dem Organstreitverfahren ist.

**b.** Das freie Mandat hat auch Auswirkungen auf das **Zivilrecht**. So führt der Grundsatz des freien Mandats bei Rechtshandlungen, deren Rechtsfolge gerade die Bindung ist (wie beispielsweise Verträge oder verpflichtende Erklärungen) zu deren Unwirksamkeit. Gegen das Verfassungsprinzip des freien Mandats verstößt es auch, wenn die Partei (bzw. die Fraktion), der der betroffene Abgeordnete angehört, (durch Beschluß) bestimmte Weisungen erteilt. Hier können keine rechtlichen Bindungen entstehen.

Im Gegensatz zum freien Mandat steht das **imperative Mandat**. Ein zulässiges imperatives Mandat besteht beispielsweise bei der Stimmabgabe im Bundesrat: Gem. Art. 51 III S. 2 GG können die Stimmen eines Landes nur einheitlich abgegeben werden. Daraus sowie aus dem Umkehrschluß aus Art. 77 II S. 3 und 53a I S. 3 GG folgt die Zulässigkeit von Weisungen der Landesregierungen an ihre Mitglieder im Bundesrat.<sup>72</sup> Dem imperativen Mandat verwandt ist der sog. **Fraktionszwang**. Fraktionszwang bedeutet die Verpflichtung eines Abgeordneten zur Abstimmung im Sinne eines vorher durch Beschluß herbeigeführten Ergebnisses. Das widerspricht klar der Regelung des Art. 38 I S. 2 GG.<sup>73</sup> Widerspricht die dem Abgeordneten erteilte Weisung dessen Gewissen, muß der betreffende Abgeordnete seinem Gewissen folgen und anders abstimmen, als die Fraktion es von ihm verlangt. Der Partei verbleibt dann nur die Möglichkeit des **Parteiausschlusses**. Ein Parteiausschluß setzt aber nach § 10 IV PartG voraus, daß der Betroffene gegen die Satzung oder erheblich gegen Grundsätze oder Ordnung der Partei verstößt und ihr damit schweren Schaden zufügt (s.o.). Ob das Gebrauchmachen des freien Mandats (wie auch die Ausübung von Grundrechten) einen schwerwiegenden Verstoß gegen die Parteidisziplin bedeuten, und damit einen Ausschluß rechtfertigen kann, läßt sich mit Blick auf die verfassungsrechtliche Wertentscheidung des Art. 38 I GG und der Grundrechte nicht generell beantworten. Jedenfalls sind diese Verfassungsbestimmungen bei der Auslegung des § 10 IV PartG zu berücksichtigen. Im Zweifel rechtfertigt das Gebrauchmachen des freien Mandats bzw. die Ausübung der Grundrechte daher nicht den Parteiausschluß. Gleiches gilt für den (gesetzlich nicht geregelten) Ausschluß aus der Fraktion.

**Hinweis für die Fallbearbeitung:** Über den **Parteiausschluß** entscheidet das nach der Schiedsgerichtsordnung zuständige Schiedsgericht (§ 10 V S. 1 PartG). Für die Berufung ist das Schiedsgericht höherer Stufe zuständig (§ 10 V S. 2 PartG). Fraglich ist, welcher Rechtsweg gegen die Entscheidung des Berufungsgerichts für Schiedssachen eröffnet ist. Es könnte angenommen werden, daß der Rechtsstreit öffentlich-rechtlicher Natur ist, was den Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnen würde (vgl. § 40 I S. 1 VwGO). Zwar sind

<sup>72</sup> BVerfGE 8, 104, 120 f.; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 51 Rn 6.

<sup>73</sup> BVerfGE 2, 1, 75; 10, 4, 15; *Stern StaatsR* I, § 24 3d, S. 1075; *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 38 Rn 22; *Hesse*, VerfR, Rn 601.

die Aufgaben der Partei zum Teil im öffentlichen Recht geregelt (vgl. nur das PartG). Gleichwohl handelt es sich bei den politischen Parteien um juristische Personen des Privatrechts (s.o.). Bei den Rechtsbeziehungen zwischen den Parteien und deren Mitgliedern handelt es sich somit um solche des bürgerlichen Rechts (d.h. des Vereinsrechts). Daher ist gem. § 13 GVG der Zivilrechtsweg eröffnet. Gem. §§ 23, 71 GVG entscheidet das Landgericht. Statthafte Klageart ist die Feststellungsklage nach § 256 ZPO.<sup>74</sup> Fraglich ist, ob dieser Befund auch für den **Fraktionsausschluß** gilt. Die Fraktion ist anderes als die Partei Teil des Verfassungsorgans *Bundestag*. Wird ein Abgeordneter aus der Fraktion ausgeschlossen, könnte daher eine verfassungsrechtliche Streitigkeit angenommen werden. Dann wäre ein Organstreitverfahren (Art. 93 I Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG) statthaft.<sup>75</sup> Wegen des Umstandes, daß eine Fraktion letztlich nur ein Teil der Partei darstellt, kann mit dem Argument des Zusammenhangs mit der Parteizugehörigkeit aber auch hier der Zivilrechtsweg angenommen werden. Gestützt wird diese Annahme mit dem Argument, daß die Fraktion im Verhältnis zu ihren Mitgliedern keine einem Verfassungsorgan vergleichbare Stellung hat.<sup>76</sup> In der Fallbearbeitung sind beide Positionen gleichermaßen vertretbar. Wichtig ist nur, daß das Problem erkannt und hinreichend argumentiert wird.<sup>77</sup>

Im Hinblick auf die Unvereinbarkeit des imperativen Mandats mit Art. 38 I S. 2 GG bestehen auch erhebliche Bedenken bezüglich des sog. **Rotationsprinzips**, das die Grünen seinerzeit im Bundestag angewendet haben. Das Rotationsprinzip besagt, daß die Abgeordneten einer Partei nicht für die gesamte Dauer der Wahlperiode das Mandat ausüben, sondern nach beispielsweise der Hälfte der Wahlperiode auf ihr Mandat verzichten und durch andere Parteimitglieder ersetzt werden. Dadurch soll eine größere Nähe zur Parteibasis und dadurch eine größere Identifizierung mit den Ideen der Partei erreicht werden. Das Rotationsprinzip verstößt klar gegen Art. 39 I GG, wonach der Bundestag auf vier Jahre gewählt wird und seine Wahlperiode erst mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages endet.<sup>78</sup>

Vom Fraktionszwang ist die **Fraktionsdisziplin** zu unterscheiden. Fraktionsdisziplin bedeutet das Bestreben der Fraktion, ein einheitliches Auftreten in der parlamentarischen Arbeit zu erreichen. Dies umfaßt ein bestimmtes, aber unverbindliches Einwirken auf die der Fraktion angehörenden Abgeordneten. Die Fraktionsdisziplin wird gerade wegen ihrer rechtlichen Unverbindlichkeit allgemein als zulässig erachtet.<sup>79</sup> Daß eine faktische Bindung bestehen kann, muß bei der Frage der Zulässigkeit unberücksichtigt bleiben.

Die Frage, ob ein wirksamer **Parteiausschluß** zum **Mandatsverlust** führen kann, wurde bereits ausführlich behandelt (oben S. XXX).

## 2. Indemnität und Immunität

**a. Indemnität** bedeutet, daß der einzelne Abgeordnete (des Bundestages) zu keiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen einer Äußerung, die er im

<sup>74</sup> So auch *Kotzur*, JuS 2001, 54, 59.

<sup>75</sup> So *Kotzur*, JuS 2001, 54, 59; *Weber/Eschmann*, JuS 1990, 659, 660; *Kürschner*, JuS 1996, 306, 307.

<sup>76</sup> So OLG Schleswig NVwZ-RR 1996, 103, 104 für eine Landtagsfraktion.

<sup>77</sup> Vgl. insgesamt zur Problematik um Partei- und Fraktionsausschlüsse die klausurmäßige Aufbereitung von *Kotzur*, JuS 2001, 54 ff..

<sup>78</sup> *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 38 Rn 22.

<sup>79</sup> *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 38 Rn 27; *Hesse*, VerfR, Rn 600 ff..

Bundestag oder in einem seiner Ausschüsse getan hat, gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb des Bundestages zur Verantwortung gezogen werden darf (Art. 46 I S. 1 GG).

Der Begriff des Abgeordneten ist dahingehend zu verstehen, daß auch Regierungsmitglieder, die gleichzeitig Bundestagsmitglieder sind, sich grundsätzlich auf Indemnität berufen können. *Keinen* Indemnitätsschutz genießen aber Regierungsmitglieder, die nicht in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete auftreten, z.B. bei der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage.<sup>80</sup> Des weiteren ist zu beachten, daß die Indemnität nur innerhalb des Bundestages oder seiner Ausschüsse besteht. Tätigt der Abgeordnete Äußerungen in der Öffentlichkeit (etwa durch die Presse), ist er grundsätzlich nicht geschützt. Allerdings wertet die Rechtsprechung in der Öffentlichkeit getätigte Äußerungen noch nicht als „öffentlich“, wenn der Öffentlichkeit lediglich Mitteilungen von einer im Parlament zuvor getätigten Äußerung gemacht werden.<sup>81</sup>

Die Indemnität dient der Funktionsfähigkeit des Parlaments. Sie sichert den Abgeordneten gegen jegliche hoheitliche Maßnahme, die ihn in der Wahrnehmung seiner verfassungsmäßigen Aufgabe beeinträchtigen könnte, insbesondere gegen Akte der richterlichen Gewalt. Sie gilt für jedes gerichtliche Verfahren einschließlich zivilgerichtlicher Klagen. Die Indemnität ist der Disposition des Parlaments entzogen, kann daher nicht aufgehoben werden und ist auch für den Abgeordneten selbst unverzichtbar.<sup>82</sup> Die Grenze der Indemnität besteht allerdings bei der verleumderischen Beleidigungen (Art. 46 I S. 2 GG i.V.m. § 187 StGB). Es muß in Beziehung auf einen anderen wider besseres Wissen eine unwahre Behauptung über Tatsachen aufgestellt werden oder verbreitet werden, die den anderen verdächtig zu machen oder in der öffentlichen Meinung herabzuwürdigen oder dessen Kredit zu gefährden geeignet ist. Darüber hinaus sind Tötlichkeiten und reine Privatgespräche vom Indemnitätsschutz nicht erfaßt.<sup>83</sup>

**b.** Des weiteren nennt Art. 46 GG die **Immunität**. Parlamentarische Immunität bedeutet, daß der Abgeordnete wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung nur mit Genehmigung des Parlaments zur Verantwortung gezogen werden darf, es sei denn, daß er bei Begehung der Tat oder im Laufe des folgenden Tages festgenommen wird (Art. 46 II GG).

Aus dieser Formulierung wird deutlich, daß die fragliche Handlung des Abgeordneten – im Gegensatz zur Indemnität – nicht im Zusammenhang mit seiner parlamentarische Tätigkeit zu stehen braucht (Art. 46 II und III GG).<sup>84</sup> Die Immunität verfolgt den Zweck, die Funktionstüchtigkeit des Parlaments zu schützen.<sup>85</sup> Sie ist Vorrecht des Parlaments, nicht des einzelnen Abgeordneten. Dieser kann daher – im Gegensatz zum Parlament – auch nicht auf das Recht der Immunität verzichten.

<sup>80</sup> *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 46 Rn 1; *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 46 Rn 4.

<sup>81</sup> Vgl. BGHZ 75, 384, 387; *Ipsen*, Staatsorganisationsrecht, Rn 246; *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 46 Rn 4.

<sup>82</sup> *Hesse*, VerfR, Rn 605; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 46 Rn 3; *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein, GG, Art. 46 Rn 7

<sup>83</sup> Vgl. BVerwGE 83, 1, 16 zu Tötlichkeiten und *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein, GG, Art. 46 Rn 10 zu reinen Privatgesprächen.

<sup>84</sup> *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 46 Rn 6.

<sup>85</sup> *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 46 Rn 8.

Die Immunität ist ein Strafverfolgungshindernis. Das bedeutet, daß die Staatsanwaltschaft an der Strafverfolgung gehindert ist, solange das Parlament die Strafverfolgung nicht genehmigt hat. Genehmigung bedeutet ausdrückliche vorherige Zustimmung des Plenums.<sup>86</sup>

Der Immunitätsschutz hat sich seit der 5. Legislaturperiode liberalisiert. Der Bundestag gibt seither gewöhnlich zu Beginn der Legislaturperiode die generelle Genehmigung bzw. delegiert diese an den Immunitätsausschuß. Das bedeutet, daß Ermittlungsverfahren gegen Bundestagsabgeordnete ohne weitere Genehmigung durchgeführt werden können. Von der generellen Genehmigung ausgenommen sind aber die Erhebung der öffentlichen Klage (vgl. §§ 151 ff. StPO) und der Erlaß eines Strafbefehls bzw. einer Strafverfügung (§§ 407 ff. StPO). Bei Verkehrsdelikten und Bagatelldelikten wird das Erfordernis der ausdrücklichen Genehmigung i.d.R. an den Immunitätsausschuß delegiert.

**Hinweis für die Fallbearbeitung:** Fraglich ist, ob der von der Immunitätsentscheidung betroffene Abgeordnete gegen die Aufhebung der Immunität gerichtlich vorgehen kann. Teilweise wird ein Recht des Abgeordneten auf fehlerfreie Ermessensausübung angenommen, was zur Zulässigkeit eines Organstreitverfahrens vor dem BVerfG (Art. 93 I Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG) führt.<sup>87</sup> Die Gegenauffassung betont die Immunität als Privileg des Parlaments, nicht als Privileg des einzelnen Abgeordneten.<sup>88</sup> Folgt man dieser Gegenauffassung, so kann eine Immunitätsentscheidung des Parlaments bzw. des Immunitätsausschusses keine Rechte des Abgeordneten verletzen. In diesem Fall wäre eine Injustiziabilität anzunehmen.

### 3. Rede- und Informationsrecht der Abgeordneten

a. Da die Abgeordneten des Bundestages gem. Art. 38 I S. 2 GG Vertreter des ganzen Volkes sind, müssen sie auch das Recht haben, die Interessen des Volkes zur Sprache zu bringen. Daher statuiert Art. 38 I S. 2 GG ein selbständiges Rederecht des einzelnen Abgeordneten im Plenum des Bundestages.<sup>89</sup> Da aber sämtliche Abgeordnete des Parlaments dieses Rederecht haben, ist es zweckmäßig, und in der Sache auch erforderlich, daß die Redezeit des einzelnen Abgeordneten zeitlich begrenzt wird. Anderenfalls würde eine Bundestagsdebatte praktisch nie zu einem Ende kommen. Die Bemessung der Redezeit obliegt grundsätzlich dem Parlament. Bei längeren Debatten ist die Redezeit so aufzuteilen, daß wechselweise Redner verschiedener Auffassungen zu Wort kommen. Dabei wird die festgelegte Gesamtdauer der Debatte im Verhältnis zu der Fraktionsstärke aufgeteilt. Das bedeutet, daß kleinere Fraktionen im Verhältnis zu größeren Fraktionen auch nur ein kleineres Zeitkontingent zur Verfügung gestellt bekommen. Gleiches gilt für Gruppen i.S.v. § 10 IV GO BT im Verhältnis zu den Fraktionen und für fraktionslose Abgeordnete im Verhältnis zu den Gruppen.<sup>90</sup> Die Untergrenze der jeweiligen Redezeiten der einzelnen Abgeordneten besteht dort, wo diese so kurz bemessen ist,

<sup>86</sup> *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 46 Rn 8.

<sup>87</sup> *Maunz*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 46 Rn 71; *Magiera*, in: Bonner Kommentar, Art. 46 Rn 103.

<sup>88</sup> *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 46 Rn 8; *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein, GG, Art. 46 Abs. 2 Rn 51.

<sup>89</sup> Vgl. BVerfGE 96, 264, 284.

<sup>90</sup> Vgl. BVerfG a.a.O., S. 278 ff..

daß eine dem Debattenthema angemessene Äußerung nicht mehr möglich wäre.<sup>91</sup> Die in § 35 GO BT statuierte Beschränkung des Rederechts ist verfassungskonform.

**Hinweis für die Fallbearbeitung:** Da der einzelne Abgeordnete über einen verfassungsrechtlichen Status, zu dem auch das Rederecht gehört, verfügt, ist er auch grundsätzlich berechtigt, die Verletzung seines Status gerichtlich zu rügen. Regelmäßig ist das **Organstreitverfahren** vor dem BVerfG (Art. 93 I Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG) statthaft. Da die parlamentarische Arbeit aber in erster Linie auf Fraktionen zugeschnitten ist, und daher die Fraktionen Redezeitbegrenzungen unter sich aushandeln müssen, kann der einzelne Abgeordnete die Begrenzung seiner Redezeit nicht unmittelbar rügen.<sup>92</sup> Das führt regelmäßig zur Unbegründetheit des Organstreits. Etwas anderes gilt nur dann, wenn einem einzelnen Abgeordneten (etwa einem fraktionslosen Abgeordneten) überhaupt nie das Wort erteilt wird. Dann kann er erfolgreich die Verletzung des Rederechts geltend machen.

**b.** Zu den verfassungsrechtlich geschützten Rechten des Abgeordneten gehört es auch, sich die für die Beratungen erforderlichen Informationen zu beschaffen (sog. **Informationsrecht** oder **Interpellationsrecht** des Abgeordneten).<sup>93</sup> Das gilt insbesondere gegenüber der Bundesregierung und den betreffenden Diensten. Antworten der Regierung auf zulässigerweise gestellte Fragen von Abgeordneten müssen dem berechtigten Informationsinteresse genügen und vollständig sein. Vollständig ist die Beantwortung, wenn alle Tatsachen oder Umstände mitgeteilt werden, die zum Verständnis der Antwort erforderlich sind und Mißdeutungen vermeiden. Die Antwort muß des weiteren aus sich heraus verständlich und nach ihrem objektiven Erklärungsgehalt nachvollziehbar sein.<sup>94</sup> Das Informationsrecht reicht aber nicht so weit, daß bestimmte geheimhaltungsbedürftige Informationen (wie etwa Daten des Bundesnachrichtendienstes) offengelegt werden müssen. Vielmehr genügt es, daß die betreffenden Informationen nur an bestimmte Gremien des Bundestags weitergeleitet werden und dem Plenum lediglich eine globale Beratung vorzubehalten.<sup>95</sup> Des weiteren findet das Informationsrecht seine Grenzen, wenn Grundrechte Dritter betroffen werden. Es ist stets eine Abwägung zwischen dem Informationsrecht des Abgeordneten und dem Geheimhaltungsinteresse des Dritten vorzunehmen. Die Abwägung hat der Informationspflichtige (z.B. die Bundesregierung) vorzunehmen.<sup>96</sup>

#### 4. Fraktionslose Abgeordnete

Wie bereits mehrfach erwähnt, ist die parlamentarische Arbeit in erster Linie auf das Vorhandensein von Fraktionen zugeschnitten. Für die Parlamentsarbeit sind die Fraktionen unerlässlich.<sup>97</sup> Sie erfüllen zahlreiche Aufgaben, die in der GO BT (vgl. § 45 II AbgG) näher beschrieben werden. So vollzieht sich zunächst die Wahl des Bundestagspräsidenten und seiner Stellvertreter nach einem Proporz unter den Fraktionen.<sup>98</sup> Auch der Ältestenrat wird von den Fraktionen nach ihrer Stärke benannt

<sup>91</sup> BVerfG a.a.O., S. 285.

<sup>92</sup> BVerfG a.a.O., S. 286 f..

<sup>93</sup> BVerfGE 70, 324 (Leitsatz).

<sup>94</sup> SachsAnhVerfGH NVwZ 2000, 671, 672 f..

<sup>95</sup> BVerfGE 70, 324, 358; a.A. BVerfGE abw.M. 70, 366, 372.

<sup>96</sup> Raab, NJW 1997, 508.

<sup>97</sup> Vgl. dazu näher BVerfGE 44, 308, 318.

<sup>98</sup> Ipsen, Staatsorganisationsrecht, Rn 219.

(vgl. § 6 I S. 1 GO BT). Des weiteren werden die Mitglieder der Bundestagsausschüsse von den Fraktionen bestimmt (vgl. § 57 II S. 1 GO BT). Schließlich wirken die Fraktionen bei zahlreichen parlamentarischen Befugnissen mit wie beispielsweise bei der Einbringung von Gesetzesvorlagen in den Bundestag (vgl. § 76 I i.V.m. § 75 I lit. a) GO BT), der Einberufung des Vermittlungsausschusses (vgl. § 89 GO BT), der Stellung von Änderungsanträgen zu Gesetzesentwürfen in dritter Lesung (vgl. § 85 I GO BT) oder bei der Initiierung der Großen und Kleinen Anfrage (vgl. § 76 I i.V.m. § 75 I lit. f) und § 75 III GO BT). All diese Bestimmungen sagen nichts darüber aus, ob auch ein Abgeordneter, der keiner Fraktion angehört, entsprechende Mitwirkungsrechte hat. Die Antwort liefert wiederum Art. 38 I S. 2 GG. Da der einzelne Abgeordnete nach dieser Verfassungsbestimmung Repräsentant des ganzen Volkes ist, muß er auch das Recht haben, an der parlamentarischen Arbeit, die zum Großteil in den Ausschüssen stattfindet, teilzunehmen. Daraus folgt ein **grundsätzliches Recht des fraktionslosen Abgeordneten an der Mitarbeit in einem Ausschuß**. § 57 I S. 2 GO BT stellt dies klar. Das Recht an der Mitarbeit in einem Ausschuß umfaßt aber nur das Rede- und Antragsrecht, nicht jedoch das Stimmrecht.<sup>99</sup> Da die Ausschüsse ein verkleinertes Abbild des Plenums darstellen, würde ein Stimmrecht eines fraktionslosen Abgeordneten diesem ein überproportionales Gewicht beimessen. Schließlich führt das Recht zur Mitwirkung in einem Ausschuß nicht dazu, daß der Abgeordnete einen Ausschuß frei wählen kann.

## 5. Pflichten des Abgeordneten

Der Abgeordnete hat nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten. Dazu gehört die Mitwirkungs- und Anwesenheitspflicht,<sup>100</sup> die Verschwiegenheitspflicht<sup>101</sup> und die Offenlegungspflicht (etwa seiner Einkünfte, die den vom Bundestagspräsidenten festgelegten Mindestbetrag übersteigt oder von Spenden, deren Wert in einem Kalenderjahr 100.000.- DM übersteigt)<sup>102</sup>. Allerdings zieht die Verletzung dieser Pflichten keinerlei rechtliche Konsequenzen nach sich.<sup>103</sup>

## 6. Rechtsschutz in bezug auf Abgeordnetenrechte

Soweit der **einzelne Abgeordnete** die Verletzung jedes Rechts, das mit seinem Status verfassungsrechtlich verbunden ist, behauptet, ist das **Organstreitverfahren** vor dem BVerfG (Art. 93 I Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG) statthaft.<sup>104</sup> Die ebenfalls in Betracht kommende Verfassungsbeschwerde (Art. 93 I Nr. 4a; §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG) tritt dahinter subsidiär zurück.<sup>105</sup> Das gilt auch dann, wenn der betreffende Abgeordnete zugleich eine Verletzung seines grundrechtsgleichen Rechts aus Art. 38 I S. GG (freies Mandat) oder gar eines Grundrechts rügt.<sup>106</sup> Lediglich nach

<sup>99</sup> BVerfGE 80, 188, 224; *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 38 Rn 24b.

<sup>100</sup> Vgl. BVerfGE 44, 308, 317; 56, 396, 405.

<sup>101</sup> Vgl. BVerfGE 67, 100, 135; 70, 324, 359.

<sup>102</sup> *Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 38 Rn 149 u. 159.

<sup>103</sup> *Ipsen*, Staatsorganisationsrecht, Rn 268.

<sup>104</sup> BVerfGE 61, 1, 32; 80, 188, 208 f.; 94, 351, 362. Das schließt die Geltendmachung der Verletzung von Rechten des Parlaments aus, vgl. BVerfGE 90, 286, 342.

<sup>105</sup> BVerfGE 60, 364, 380; 62, 1, 31 f.; 70, 324, 350; 80, 188, 208 f.; 94, 351, 365.

<sup>106</sup> BVerfG NJW 1998, 3042.

Ausscheiden aus dem Bundestag ist wegen der Folgerechte (z.B. Altersversorgung) die Verfassungsbeschwerde statthaft.<sup>107</sup>

In Parallele zu den politischen Parteien muß dem Abgeordneten die Verfassungsbeschwerde aber dann zustehen, wenn der Antragsgegner nicht parteifähig in einem Organstreitverfahren ist.<sup>108</sup>

Auch **Fraktionen** sind parteifähig in einem **Organstreitverfahren**.<sup>109</sup> Dasselbe gilt für **Gruppen** i.S.v. § 10 IV GO BT.<sup>110</sup>

---

<sup>107</sup> BVerfGE **32**, 157, 162. Zu potentiellen Abgeordneten vgl. BVerfGE **40**, 296, 309; **63**, 230, 241 f.; **64**, 301, 313.

<sup>108</sup> *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 38 Rn 36.

<sup>109</sup> BVerfGE **1**, 351, 359; **60**, 319, 325 f.; **90**, 286, 336.

<sup>110</sup> BVerfGE **84**, 304, 318.