

Übungsfall: Abgeordnete unter Verdacht

Von Wiss. Mitarbeiterin **Eva Marie Schnelle**, Berlin*

Sachverhalt

Seit die Abgeordnete des Deutschen Bundestages U wegen Streitigkeiten mit ihrem Landesverband aus der G-Partei ausgetreten und wenig später auch aus der G-Fraktion ausgeschlossen worden war, sah sie sich immer wieder Verleumdungen und falschen Verdächtigungen ausgesetzt. Schon seit einiger Zeit beschleicht sie nun das ungute Gefühl, in ihren eigenen vier Wänden nicht mehr ungestört zu sein. Wenig später berichtet zudem das Nachrichtenmagazin S davon, dass das Bundesamt für Verfassungsschutz Personenakten über Abgeordnete des Bundestages führe. Darin sollen angeblich verfassungsschutzrelevante Informationen gesammelt und gespeichert werden. Frau U, die sich nunmehr in ihrem Verdacht bestätigt fühlt, möchte die für sie äußerst unangenehme Situation nicht mehr länger hinnehmen. Sie formuliert daher folgenden Antrag zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses:

1. Es ist zu klären, ob bei Geheimdiensten des Bundes Informationen zu Abgeordneten des Deutschen Bundestages gesammelt und gespeichert worden sind. Ferner ist zu untersuchen, wann welche Informationen und mit welchem Ziel gesammelt, gespeichert und weitergegeben wurden und ob entsprechende Pläne für die Zukunft bestehen.

2. Es ist zu überprüfen, ob historische Unterlagen deutscher Geheimdienste zur freien Einsicht zur Verfügung gestellt werden können.

3. Dem Untersuchungsausschuss sollen 15 Mitglieder angehören, davon sieben aus der C-Fraktion, vier aus der S-Fraktion, zwei aus der F-Fraktion, einer aus der G-Fraktion und U.

Nachdem diesen Antrag 180 Abgeordnete unterzeichnet haben, reicht ihn U beim Bundestag ein. Hier findet der Antrag jedoch keine ungeteilte Zustimmung. Im Gegenteil ist der Bundestag mehrheitlich der Auffassung, dass der von U geforderte Untersuchungsgegenstand in seiner Tragweite verfassungswidrig sei, weil insoweit das Geheimhaltungsinteresse des Bundes eindeutig überwiege. Zudem sei das Informationsinteresse des Parlaments bereits durch die Arbeit des dafür vorgesehenen Kontrollgremiums hinreichend gewahrt. Auch mit der vom Antrag vorgesehenen Besetzung des Ausschusses ist man nicht einverstanden. Es sei keinesfalls vertretbar, dass U darin ein solch überproportionales Gewicht bekomme. Allein Punkt 2 könne für verfassungsgemäß erachtet werden.

Sodann beschließt der Bundestag die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses. Der Ausschuss soll aus 14 Mitgliedern bestehen. Davon sollen sieben Sitze auf die C-Fraktion entfallen, auf die S-Fraktion vier, auf die F-Fraktion zwei und auf die G-Fraktion einer. Die Verteilung ergebe sich rechnerisch aus der Sitzverteilung im Bundestag, wo die C-Fraktion derzeit 49%, die S-Fraktion 31%, die F-Fraktion 12% und die G-Fraktion 8% der Sitze inne hat und C- und F-Partei in einer Koalition regieren. Der Untersuchungsgegenstand soll sich auf Punkt 2 des von U formulierten Antrags beschränken.

U ist entsetzt: Somit verfüge die C-Fraktion im Ausschuss über die Hälfte der Sitze. Als wesentliches Instrument zur Wahrnehmung von Rechten des Parlaments würden Ausschüsse dieses aber möglichst genau abbilden müssen. Außerdem möchte U unbedingt Mitglied des Untersuchungsausschusses werden. Da sie wiederholt offenem Misstrauen begegne, fühle sie sich besonders dazu verpflichtet, Aufklärungsarbeit zu leisten. Weil sie als fraktionslose Abgeordnete aber keinen Einfluss über Fraktionskollegen auf die politische Arbeit habe, sei sie in besonderem Maße auf die eigene Mitwirkung in Ausschüssen angewiesen. U ist darüber hinaus der Ansicht, dass die Begrenzung des Untersuchungsgegenstandes ihre Rechte als Abgeordnete aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 und Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG verletze. Der Bundestag sei schließlich an den Untersuchungsauftrag des Antrags gebunden und könne Minderheitenrechte nicht so einfach umgehen. Der Verweis auf ein anderes Gremium helfe der U hingegen überhaupt nicht weiter, da sie darüber auch nicht an die relevanten Informationen gelange. Sowohl U als auch die S-Fraktion möchten deshalb vom BVerfG feststellen lassen, dass der Einsetzungsbeschluss verfassungswidrig ist.

Haben entsprechende Anträge beim BVerfG Erfolg?

Lösung

Die Anträge haben Erfolg, wenn sie zulässig und begründet sind.

A. Zulässigkeit

I. Zuständigkeit

Grundsätzlich ist für Streitigkeiten um Untersuchungsausschüsse nach § 36 Abs. 1 PUAG der BGH zuständig. Dies gilt allerdings nur, soweit Art. 93 GG, § 13 BVerfGG nichts anderes bestimmen. Vorliegend behauptet die U, infolge der Einsetzung des Untersuchungsausschusses durch den Bundestag in ihren verfassungsmäßigen Rechten verletzt zu sein. In Betracht kommt also ein Organstreitverfahren, wofür das BVerfG gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG zuständig ist. § 2 Abs. 3 S. 2 PUAG verweist den Abgeordneten außerdem an das BVerfG, wenn der Bundestag seinen beantragten Untersuchungsgegenstand für teilweise verfassungswidrig hält. Es handelt sich dabei ebenfalls um ein Organstreitverfahren,¹ so dass die Zuständigkeit des BGH mithin verdrängt wird.²

* Die *Autorin* ist Wiss. Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Verwaltungswissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin (Lehrstuhl Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis).

¹ Vgl. *Degenhart*, Staatsrecht I, 25. Aufl. 2009, Rn. 638.

² So auch *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2009, Art. 44 Rn. 2.

II. Beteiligtenfähigkeit

Antragsberechtigt ist nach § 63 BVerfGG ein oberstes Bundesorgan oder im Grundgesetz oder der GOBT mit eigenen Rechten ausgestattete Teile desselben.

1. Antragsberechtigung der U

U ist Abgeordnete des Bundestages und als solche in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG mit eigenen Rechten ausgestattet. Fraglich ist, ob sie damit Organteil im Sinne von § 63 BVerfGG sein kann. Dies ist wohl nicht anzunehmen, vielmehr ist der einzelne Abgeordnete lediglich „anderer Beteiligter“ i.S.v. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG.

2. Antragsberechtigung der S-Fraktion

Die G-Fraktion ist möglicherweise als Teil des Verfassungsorgans Bundestag antragsberechtigt nach § 63 BVerfGG. Zwar ist ihre Rechtsstellung im Grundgesetz nicht näher ausgestaltet, doch vollzieht sich die politische Willensbildung im Parlament ganz maßgeblich durch die Fraktionen. Sie sind somit notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens³ und als solche in §§ 10 ff. GOBT mit eigenen Rechten ausgestattet. Mithin ist auch die S-Fraktion beteiligtenfähig.

III. Antragsgegenstand

Antragsgegenstand im Organstreitverfahren ist gemäß § 67 S. 1 BVerfGG eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners. Hier macht U geltend, der Bundestag habe den Untersuchungsausschuss verfassungswidrig ausgestaltet. Dies bezeichnet als Maßnahme einen zulässigen Antragsgegenstand. Ein spezieller Antragsgegenstand ergibt sich zudem aus § 2 Abs. 3 S. 2 PUAG: Wenn der Bundestag einen Untersuchungsgegenstand wegen seiner vermeintlichen teilweisen Verfassungswidrigkeit beschränkt hat, stellt dieses Vorgehen einen Antragsgegenstand im Organstreitverfahren dar.⁴ Ein Antragsgegenstand ist vorliegend also in jedem Fall gegeben.

IV. Antragsbefugnis

Antragsbefugt ist nach § 64 Abs. 1 BVerfGG, wer geltend macht, durch die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung in seinen verfassungsmäßigen Rechten und Pflichten verletzt zu sein. Die Prüfung erfolgt in einem Dreischritt: Zuerst muss überhaupt ein verfassungsrechtliches Rechtsverhältnis vorliegen, dann muss sich der Antrag gegen Maßnahmen oder Unterlassungen richten, die den Antragsteller in seinem Rechtskreis betreffen und drittens muss er geltend machen, dass seine Rechtsstellung dadurch in unzulässiger Weise verkürzt wurde.

1. Antragsbefugnis der U

Zwischen dem einzelnen Abgeordneten und dem Bundestag liegt ein verfassungsrechtliches Rechtsverhältnis vor, welches durch Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG (Teilnahme an der parlamentarischen Kontrolle der Regierung) im Allgemeinen und Art. 44

GG im Besonderen konkretisiert wird. Allerdings steht dem einzelnen Abgeordneten weder aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, noch aus Art. 44 GG ein eigenes Recht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zu. Dieses stellt vielmehr ein spezifisches Recht der qualifizierten Minderheit dar (Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG), während dem einzelnen Abgeordneten zur parlamentarischen Kontrolle nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG ein Frage- und Informationsrecht gegenüber der Regierung zukommt.⁵

U könnte jedoch in ihrer Rechtsstellung aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG dadurch betroffen sein, dass ihr kein Sitz im Untersuchungsausschuss zugeteilt wurde. Das freie Mandat des Abgeordneten schließt das Recht auf Beteiligung an der parlamentarischen Arbeit ein und umfasst als solches grundsätzlich auch die Befugnis des Abgeordneten, in Ausschüssen des Bundestages mitzuwirken. Dieser Anspruch kann bei entsprechender Zahl von Ausschusssitzen auch einem fraktionslosen Abgeordneten zustehen.⁶ Damit scheint es nicht völlig ausgeschlossen, dass die verfassungsrechtliche Rechtsstellung der U durch den Einsetzungsbeschluss in unzulässiger Weise verkürzt wurde. Sie ist mithin antragsbefugt.

2. Antragsbefugnis der S-Fraktion

Fraglich ist ferner die Antragsbefugnis der S-Fraktion. Sie könnte sich aus dem Enqueterrecht des Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG ergeben. Dem steht jedoch möglicherweise entgegen, dass es sich bei der S-Fraktion nicht um die konkrete Antragsminderheit, die den Einsetzungsantrag nach Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG gestellt hat, handelt, sondern lediglich um eine „schlichte Minderheit“, die deshalb aus der Vorschrift nicht berechtigt sein könnte. Bei einer konkret als Einsetzungsminorität in Erscheinung getretenen Fraktion hat das BVerfG entschieden, dass sie im Sinne des Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG befugt ist, das Enqueterrecht gerichtlich geltend zu machen.⁷ Dieses Recht könnte auch der potentiell einsetzungsberechtigten Antragsminderheit zustehen. Allerdings bleibt das Untersuchungsrecht aus Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG auch nach der Einsetzung des Untersuchungsausschusses Sache des Parlaments als Ganzem, das sich lediglich des Ausschusses zur Aufgabenerfüllung bedient.⁸ Die Fraktion kann grundsätzlich im Organstreit die Rechte des gesamten Bundestages wahrnehmen.⁹ Sie kann also auch eine Verletzung des Untersuchungsrechts der parlamentarischen Minderheit geltend machen. Deshalb ist die S-Fraktion hier in jedem Fall antragsbefugt.

V. Form und Frist

Die Anträge muss schriftlich (§ 23 BVerfGG) und begründet (§ 64 Abs. 2 BVerfGG) innerhalb von sechs Monaten nach dem Einsetzungsbeschluss (§ 64 Abs. 3 BVerfGG) beim BVerfG eingereicht werden.

⁵ Siehe dazu *Pieroth* (Fn. 2), Art. 38 Rn. 34.

⁶ *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2009, Art. 38 Rn. 59.

⁷ BVerfGE 67, 100 (126).

⁸ BVerfGE 105, 197 (220).

⁹ BVerfGE 45, 1 (28).

³ BVerfGE 70, 324 (350); 80, 188 (219); 105, 197 (220).

⁴ *Degenhart* (Fn. 1), Rn. 638.

VI. Zwischenergebnis

Die Anträge sowohl der U als auch der S-Fraktion sind demgemäß zulässig.

B. Begründetheit

Sie sind außerdem begründet, wenn der Einsetzungsbeschluss des Bundestags verfassungswidrig war und die U bzw. die S-Fraktion dadurch in ihren verfassungsmäßigen Rechten verletzt sind. Zu prüfen ist daher, ob der Untersuchungsausschuss formell und materiell verfassungsgemäß eingesetzt worden ist.

I. Formelle Verfassungsmäßigkeit

Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder hat der Bundestag nach Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG, § 1 Abs. 1 PUAG die Pflicht, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen (Minderheitsenquete). Laut Sachverhalt hat ein Viertel der Abgeordneten einen solchen Antrag gestellt. Ob daraufhin ein formeller Einsetzungsbeschluss überhaupt notwendig ist, ist in der Literatur umstritten,¹⁰ hier jedoch unerheblich, da der Bundestag die Einsetzung beschlossen hat. Allerdings hat er den Untersuchungsgegenstand dabei eigenmächtig verkürzt und sich auch nicht an die vorgesehene Besetzung gehalten. Dadurch könnte die formelle Verfassungsmäßigkeit des Untersuchungsausschusses betroffen sein. Die Zulässigkeit des Untersuchungsgegenstandes sowie die Besetzung des Ausschusses sind jedoch keine Fragen der Form, sondern allein der inhaltlichen Ausgestaltung. Formell genügt es, dass infolge eines entsprechenden Antrags von mindestens einem Viertel der Mitglieder des Bundestages ein Untersuchungsausschuss durch Beschluss eingesetzt wird. Der Untersuchungsgegenstand muss dabei nur klar erkennbar und genau bezeichnet sein.¹¹ Vorliegend hat der Bundestag aufgrund des Antrags durch Beschluss einen Untersuchungsausschuss eingesetzt und diesem mit der zweiten von U formulierten Frage auch einen hinreichend bestimmten Untersuchungsgegenstand gegeben. Formell handelte er also durchaus verfassungsgemäß.

II. Materielle Verfassungsmäßigkeit

Fraglich ist aber, ob die Einsetzung auch materiell verfassungsmäßig war.

1. Zulässiger Untersuchungsgegenstand

In materieller Hinsicht muss zunächst ein zulässiger Untersuchungsgegenstand vorliegen. Problematisch ist hier vor allem, dass der Bundestag in seinem Beschluss den im Antrag bezeichneten Untersuchungsgegenstand eigenmächtig verkürzt hat. Gemäß § 2 Abs. 2 PUAG darf der Einsetzungsbeschluss den im Einsetzungsantrag bezeichneten Untersuchungsgegenstand nicht ändern, es sei denn die Antragstellenden stimmen der Änderung zu. Eine solche Zustimmung lag hier nicht vor. Allerdings kann der Bundestag, wenn er

den Einsetzungsantrag für teilweise verfassungswidrig hält, die Untersuchung nach § 2 Abs. 3 S. 1 PUAG auf denjenigen Teil des Untersuchungsgegenstandes beschränken, den er für nicht verfassungswidrig hält.

Damit, dass eine Verkürzung des Untersuchungsgegenstandes nach einfachem Recht möglich ist, ist jedoch noch nichts über die Verfassungsmäßigkeit des Einsetzungsbeschlusses gesagt. Vielmehr muss die Verkürzung auch verfassungsrechtlich zulässig sein. In Art. 44 GG findet sich weder eine ausdrückliche Pflicht des Bundestages, sich an den beantragten Gegenstand zu halten, noch ein Recht, hiervon im Einzelfall abzuweichen. Rechte und Pflichten des Bundestages bei Einsetzung des Untersuchungsausschusses können sich jedoch aus dem Sinn und Zweck dieser Grundgesetznorm ergeben. Das Recht zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ist Ausdruck der parlamentarischen Demokratie, in der das Parlament stellvertretend für die einzelnen Bürger das Recht zur Kontrolle der Regierung wahrnimmt.¹² Genauso wie sich Auseinandersetzung und Willensbildung im Parlament als Ausfluss des Demokratieprinzips zum Großteil in Ausschüssen vollziehen, können auch die parlamentarischen Kontrollrechte am effektivsten durch Ausschüsse, die bestimmte Untersuchungen¹³ zum Ziel haben, ausgeübt werden.¹⁴ In der parlamentarischen Demokratie wird die Regierung jedoch von der Parlamentsmehrheit getragen. Daher ist es vor allem die Minderheit im Parlament, die als Opposition die Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle wahrnimmt. Zur wirksamen Erfüllung dieser Aufgabe sind in Abgrenzung zum demokratischen Mehrheitsprinzip gewisse Minderheitsrechte zu gewähren. Dementsprechend steht der Minderheit sowohl das Recht zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses als auch zur maßgeblichen Ausgestaltung dieses Ausschusses zu.¹⁵ Beim Einsetzungsbeschluss des Bundestages nach Art. 44 Abs. 1 GG aufgrund eines entsprechenden Antrags einer qualifizierten Minderheit von Abgeordneten nimmt das Parlament mithin allein Minderheitsrechte der Opposition wahr. Damit einher geht deshalb die Pflicht, den beantragten Untersuchungsgegenstand nicht ohne Zustimmung der Antragsteller zu verändern.¹⁶

Allerdings ist der Bundestag als Organ der Gesetzgebung nach Art. 20 Abs. 3 GG an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden. Er kann deshalb rechtlich nicht dazu verpflichtet werden, einen verfassungswidrigen Untersuchungsgegenstand zu beschließen. Auch der Untersuchungsausschuss selbst übt öffentliche Gewalt aus¹⁷ und ist daher nach Art. 20 Abs. 3 GG an Recht und Gesetz gebunden.¹⁸ Ausdruck dieses Grundsatzes ist letztlich § 2 Abs. 2 PUAG. Es handelt sich daher

¹² Vgl. *Stern*, Staatsrecht I, 2. Aufl. 1984, S. 988.

¹³ Ein Dauer-Untersuchungsausschuss wäre hingegen mit Art. 44 GG nicht vereinbar, *Maurer*, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, § 13 Rn. 144.

¹⁴ Vgl. *Maurer* (Fn. 13), § 13 Rn. 145.

¹⁵ *Morlok*, in: Dreier, GG, 4. Aufl. 2009, Art. 44 Rn. 11.

¹⁶ So auch *Battis*, Einführung in das Staatsrecht, 4. Aufl. 1999, S. 75.

¹⁷ Siehe nur *Magiera* (Fn. 6), Art. 44 Rn. 2.

¹⁸ *Stern* (Fn. 12), S. 1001.

¹⁰ Ausführlich *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2005, Art. 44 Rn. 87.

¹¹ *Pieroth* (Fn. 2), Art. 44 Rn. 6.

um ein Recht von Verfassungsrang, bei erheblichen Zweifeln um die Verfassungsmäßigkeit des Untersuchungsauftrags diesen auf den zweifellos verfassungsmäßigen Teil beschränken zu können. Der Bundestag durfte also in verfassungsmäßiger Weise den Untersuchungsgegenstand auf Punkt 2 begrenzen, wenn Punkt 1 als Untersuchungsauftrag verfassungswidrig gewesen wäre.

a) Verfassungsmäßigkeit des beantragten Untersuchungsgegenstandes

Ein Untersuchungsgegenstand ist verfassungsmäßig, wenn er der Aufklärung von Tatsachen dient, sich im Rahmen der verfassungsmäßigen Zuständigkeit des Bundestages bewegt und nach h.M.¹⁹ im öffentlichen Interesse ist.²⁰

aa) Aufklärung von Tatsachen

Mit der Erforschung einer möglichen Beobachtung einzelner Abgeordneter durch Geheimdienste sollen Tatsachen aufgeklärt werden. Die Voraussetzung ist unproblematisch erfüllt.

bb) Zuständigkeit des Bundestages

Nach § 1 Abs. 3 PUAG ist ein Untersuchungsverfahren darüber hinaus nur zulässig im Rahmen der verfassungsmäßigen Zuständigkeit des Bundestages (sog. Korrolartheorie²¹). Dabei ist insbesondere die bundesstaatliche Kompetenzverteilung zu beachten.²² Der Bundestag hat eine verfassungsmäßige Zuständigkeit für die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG. Die Bundesregierung wiederum trägt die Verantwortung für die Geheimdienste des Bundes. Die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes ist also grundsätzlich gewahrt.

(1) Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung

Gleichwohl verbleibt ein sog. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, worunter man einen grundsätzlich unausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Exekutive versteht, der von der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses nicht verdrängt werden darf.²³ Ob dieser berührt ist, kann jedoch nur im Einzelfall unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände bestimmt werden. Ein solcher Kernbereich ist hier womöglich betroffen, wenn sich die Bundesregierung auf ein überragendes Geheimhaltungsinteresse im Hinblick auf die Tätigkeit der Geheimdienste berufen kann. So könnte man einwenden, dass die Bundesregierung in Angelegenheiten der Nachrichtendienste des Bundes nur dem dafür bestimmten Gremium des Bundestages gegenüber zur Auskunft verpflichtet ist. Gemäß § 1 Abs. 1 PKGrG kommt dem Parlamentarischen Kontrollgremium die Aufgabe der Kontrolle der Bundesregierung hinsichtlich der Tätigkeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz, des Militärischen Abschirmdienstes und des Bundesnachrichtendienstes

zu. Damit könnte durchaus die Kontrolle gerade dieser Angelegenheiten allein einem speziellen Gremium übertragen worden und zugleich dem allgemeinen Enqueterrecht des Bundestages entzogen sein. Schließlich liegt das Ziel des PKGrG eben darin, die Wahrnehmung der parlamentarischen Kontrollbefugnis bei einem einzigen Gremium zu konzentrieren.²⁴ Nach Absatz 2 bleiben jedoch die Rechte des Bundestages und seiner Ausschüsse von der Einsetzung des Kontrollgremiums unberührt. Dies spricht bereits dafür, dass das Parlamentarische Kontrollgremium lediglich ein zusätzliches Instrument der parlamentarischen Kontrolle der Regierung ist und das Informationsrecht des Parlaments nicht verdrängt. Auch nach dem Willen des Gesetzgebers soll trotz der Bildung des Kontrollgremiums die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses unbenommen bleiben.²⁵ Hinzu kommt, dass weder die einzelnen Abgeordneten noch der Bundestag überhaupt auf die Informationen zurückgreifen können, welche die Bundesregierung dem Parlamentarischen Kontrollgremium gegeben hat. Somit würde der Bundestag wesentlicher Informationen beraubt und hätte seine Kontrollrechte gegenüber der Regierung nicht etwa verbessert, sondern sogar verschlechtert. Daneben begegnet ein von der Kontrolle ausgenommener Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung in der Literatur auch erheblichen systematischen Bedenken.²⁶ Jedenfalls bei bereits abgeschlossenen Vorgängen soll er überhaupt nicht mehr einschlägig sein.²⁷ Soweit sich der Untersuchungsgegenstand also auf bereits abgeschlossene Beobachtungen richtet, kann sich die Bundesregierung mithin gar nicht auf einen geheim zu haltenden Kernbereich berufen. Das grundsätzlich gegebene Geheimhaltungsbedürfnis der Tätigkeit und Arbeitsweise der Geheimdienste verdrängt somit das Kontrollrecht des Bundestages und der einzelnen Abgeordneten nicht vollständig.

(2) Interessenabwägung

Damit stellt sich die Frage, ob und auf welche Weise dieses Anliegen mit dem parlamentarischen Informationsanspruch in Einklang gebracht werden kann. Dafür muss eine Abwägung von Geheimhaltungsinteresse der Bundesregierung einerseits und Informationsrecht des Bundestages andererseits stattfinden; es ist also ein Ausgleich im Wege der praktischen Konkordanz herzustellen.²⁸

Aus Gründen der gegenseitigen Rücksichtnahme im Verhältnis zwischen Verfassungsorganen²⁹ muss die Bundesregierung den Bundestag grundsätzlich dazu in die Lage versetzen, seine Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle der Regierungshandeln effektiv wahrzunehmen. Der geschützte Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung ist deshalb eng zu interpretieren.³⁰ Solange der Fall nicht evident geheimhaltungsbedürftig ist, muss die Bundesregierung also dem Bun-

¹⁹ Vgl. dazu auch Maurer (Fn. 13), § 13 Rn. 139.

²⁰ Pieroth (Fn. 2), Art. 44 Rn. 4.

²¹ Vgl. Stern, Staatsrecht II, 1980, S. 63.

²² Siehe Battis (Fn. 16), S. 75.

²³ BVerfGE 67, 100 (139); 110, 119 (214).

²⁴ BT-Drs. 8/1599, S. 6.

²⁵ BT-Drs. 8/1599, S. 6.

²⁶ Morlok (Fn. 15), Art. 44 Rn. 27.

²⁷ Magiera (Fn. 6), Art. 44 Rn. 9.

²⁸ Vgl. auch Degenhart (Fn. 1), Rn. 643.

²⁹ Vgl. BVerfGE 119, 96 (125).

³⁰ So auch Pieroth (Fn. 2), Art. 44 Rn. 4.

destag im Rahmen eines Untersuchungsausschusses die benötigten Informationen zur Verfügung stellen. Berufte sich der Bundestag hier auf das überragende Wohl des Bundes, so kann hiergegen eingewendet werden, dass es im parlamentarischen Regierungssystem nicht der Bundesregierung allein, sondern Bundesregierung und Bundestag gemeinsam anvertraut ist.³¹ Auf der anderen Seite müssen auch Formen der Informationsvermittlung gesucht und angewendet werden, die das Informationsinteresse des Parlaments unter Wahrung des Geheimhaltungsinteresses der Regierung befriedigen können.³² Diesem Anspruch dienen jedoch bereits andere Vorschriften zur Geheimhaltung, wie etwa §§ 14, 15 PUAG.³³

Der Bundestag begründet seine Auffassung lediglich mit dem überragenden Geheimhaltungsinteresse der Bundesregierung. Eine genaue Begründung, warum dieses Interesse gefährdet sein sollte, erfolgt jedoch nicht. Eine solche pauschale Behauptung vermag eine derart radikale Beschränkung des Untersuchungsgegenstandes aber schlechterdings nicht plausibel zu machen. Dagegen ist ein Interesse der U und anderer Abgeordneter an der Information offensichtlich gegeben. Bei der Beobachtung gewählter Volksvertreter durch Nachrichtendienste geht es um einen sensiblen Bereich, der einer sorgfältigen Abwägung zwischen Geheimhaltungsinteresse und Aufklärungsinteresse des Parlaments bedarf. Eine nachrichtendienstliche Beobachtung von Abgeordneten birgt erhebliche Gefahren für ihre Unabhängigkeit (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) und die Mitwirkung der politischen Parteien bei der politischen Willensbildung (Art. 21 GG) und damit für den Prozess demokratischer Willensbildung insgesamt.³⁴ Dies hat der Bundestag bei seiner Ablehnung der ersten Frage gar nicht oder zumindest nicht hinreichend berücksichtigt. Zuvorderst hätte indes eine vermittelnde Lösung gesucht werden müssen, etwa Punkt 1 auf die Herausgabe nicht evident geheimhaltungsbedürftiger Akten zu beschränken. Eine weniger einschneidende Lösung wäre also durchaus denkbar gewesen, so dass vorliegend die verfassungsmäßigen Rechte der Antragsteller verletzt wurden.

cc) Öffentliches Interesse am Untersuchungsgegenstand

Ferner muss ein öffentliches Interesse am Untersuchungsgegenstand bestehen.³⁵ Dieses lässt sich damit begründen, dass das mögliche Ergebnis der Untersuchung rechtliche, grundsätzlich die Allgemeinheit betreffende Konsequenzen zeitigt.³⁶ Hier kann dies insofern problematisch sein, als es nur um die Beobachtung von Bundestagsabgeordneten geht und daher bei unvoreingenommener Betrachtung allein der staatliche Bereich betroffen scheint. Wie bereits oben aufgeführt, könnte aber eine nachrichtendienstliche Beobachtung mit

dem freien Mandat und der Unabhängigkeit des Abgeordneten in Konflikt treten, was von allgemeiner rechtlicher Bedeutung und mithin im öffentlichen Interesse ist.

b) Zwischenergebnis

Der beantragte Untersuchungsgegenstand war damit insgesamt verfassungsmäßig. Er hätte also nicht auf die zweite Frage beschränkt werden dürfen.

2. Besetzung des Untersuchungsausschusses

Zu prüfen ist weiterhin die Besetzung des Untersuchungsausschusses.

a) Zusammensetzung des Ausschusses

Die Zusammensetzung des Untersuchungsausschusses wird gemäß § 4 S. 1 PUAG vom Bundestag bei seiner Einsetzung bestimmt. Dies ist vorliegend zwar der Fall gewesen, doch ist der Bundestag in seinem Beschluss von Punkt 3 des Einsetzungsantrags abgewichen. Fraglich ist, ob dies verfassungsrechtlich zulässig war. Nach § 4 S. 1 PUAG bestimmt ausdrücklich der Bundestag die Zahl der Mitglieder des Untersuchungsausschusses. Außerdem darf er gemäß § 2 Abs. 2 PUAG nur den Untersuchungsgegenstand nicht ändern. Bei der Besetzung des Ausschusses handelt es sich jedoch eben nicht um den Untersuchungsgegenstand, auch wenn sie oft zusammen mit dem Gegenstand beantragt wird.³⁷ Dass die Besetzung einfachgesetzlich dem Bundestag zugesprochen wird, darf jedoch auch auf keine verfassungsrechtlichen Bedenken stoßen. Art. 44 GG sagt nichts über die Besetzung des Untersuchungsausschusses. Diese muss sich jedoch aufgrund des Demokratieprinzips nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen bemessen³⁸ und steht nicht im Belieben der Antragsteller. Die Besetzung eines Ausschusses unterliegt zudem dem Selbstorganisationsrecht des Bundestages.³⁹ Demzufolge stellt Punkt 3 des Einsetzungsantrags bloß eine unverbindliche Empfehlung für die Besetzung dar. Hiervon abzuweichen ist verfassungsrechtlich durchaus vertretbar, soweit die Besetzung nach dem Bundestagsbeschluss mit Verfassungsrecht in Einklang steht.

aa) Stimmverteilung auf die Fraktionen

Fraglich ist daher, ob die Zusammensetzung des Untersuchungsausschusses nach dem Beschluss des Bundestages verfassungsmäßig ist. Ein Verfassungsverstoß könnte darin liegen, dass die C-Fraktion die Hälfte der Sitze erhält, obwohl sie im Bundestag lediglich 49% der Sitze hat. In Betracht kommt hier eine Verletzung des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes. Danach müssen die Ausschüsse, denen im Prozess der parlamentarischen Willens- und politischen Meinungsbildung eine entscheidende Rolle zukommt, ein möglichst genaues,

³¹ Battis (Fn. 16), S. 76.

³² BVerfG NVwZ 2009, 1092 (1095).

³³ So auch Morlok (Fn. 15), Art. 44 Rn. 27.

³⁴ BVerfG NVwZ 2009, 1092 (1095); BVerwG, Urt. v. 21.7.2010 – 6 C 22/09, Rn. 98 (zitiert nach Juris); Cornils, ZJS 2010, 667 (669).

³⁵ So auch Stern (Fn. 12), S. 1000.

³⁶ Ausführlich dazu Morlok (Fn. 15), Art. 44 Rn. 30.

³⁷ Siehe z.B. Antrag zur Einsetzung des Untersuchungsausschusses „Gorleben“, BT-Drs. 17/888.

³⁸ BVerfGE 112, 118 (138, 146); Morlok (Fn. 15), Art. 44 Rn. 38.

³⁹ Zeh, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, 3. Aufl. 2004, § 42 Rn. 26, 42.

wenngleich verkleinertes Abbild des Plenums sein.⁴⁰ Aus diesem vom BVerfG entwickelten Grundsatz, der Ausfluss des Demokratieprinzips (Art. 20 Abs. 2 GG) ist, folgt daher ein Anspruch der Fraktionen auf proportionale Beteiligung an der parlamentarischen Willensbildung. Dies erfordert auch das Prinzip der Wahlgleichheit aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, welches auch nach dem Wahlakt auf der zweiten Stufe der Entfaltung demokratischer Willensbildung, also im Status und in der Tätigkeit der Abgeordneten fortwirken muss.⁴¹

Zu prüfen ist nun, ob dieses Prinzip durch die Sitzverteilung im Untersuchungsausschuss verletzt ist. Die Zusammensetzung des Untersuchungsausschusses hat nach § 4 PUAG einerseits die Mehrheitsverhältnisse widerzuspiegeln, andererseits die Aufgabenstellung und die Arbeitsfähigkeit des Ausschusses zu berücksichtigen. Mit dieser Regelung wird dem Demokratieprinzip in Gestalt des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes und der verfassungsrechtlich anerkannten Garantie einer effektiven Arbeitsweise des Parlaments Rechnung getragen. Die Sitzverteilung erfolgt nach dem Sainte-Lague/Schepers-Verfahren. Dieses stellt ein allgemein anerkanntes Sitzverteilungsverfahren dar⁴² und steht hier grundsätzlich nicht zur Prüfung. Vorliegend wurde es rechnerisch korrekt angewendet, so dass die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag eigentlich hinreichend widerspiegelt sein müssen.

Die Mitgliederzahl der C-Fraktion im Untersuchungsausschuss übersteigt den Sitzanteil im Bundestag lediglich um 1%, doch bewirkt dieser relativ geringe Anteil zugleich eine hohe qualitative Veränderung der Wirkungsmöglichkeiten der C-Fraktion im Untersuchungsausschuss. Sie hat damit zwar keine Mehrheit im Ausschuss, mit der sie allein gestaltend tätig werden könnte, aber sie kann mit der Hälfte der Mitglieder Entscheidungen, die gegen ihren Willen getroffen werden sollen, verhindern. Somit hat sie eine „Blockademöglichkeit“, die ihr im Parlament nicht zukommt. Damit wird das parlamentarische Stärkeverhältnis der Fraktionen nicht präzise widerspiegelt.

Zwar hat der Bundestag im Rahmen seines Selbstorganisationsrechts einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Festlegung der Größe und Besetzung von Ausschüssen,⁴³ doch hat er grundsätzlich zu vermeiden, dass bei Anwendung tradierter Zählverfahren Pattsituation entstehen. Ihm steht es deshalb offen, die Zahl der Ausschussmitglieder entsprechend zu vergrößern oder zu verkleinern.⁴⁴ Es ließe sich also durchaus vertreten, dass die Zusammensetzung des Ausschusses nach dem Einsetzungsbeschluss das Spiegelbildlichkeitsprinzip, welches der Organisationsautonomie des Bundestages als Schranke dient, tangiere. Besondere Umstände, die eine solche Verletzung des Prinzips rechtfertigen könnten, sind hier nicht ersichtlich, zumal nur eine geringfügige Änderung der Mitgliederzahl zu einem anderen Ergebnis

führen würde.⁴⁵ Allerdings ließe sich selbst dann eine vollständige proportionale Gleichheit praktisch nicht herstellen, da nur ganze Sitze vergeben werden können. Abweichungen gegenüber der Sitzverteilung im Bundestag sind daher nicht zu vermeiden. Über das Stärkeverhältnis der Fraktionen hinaus sind deshalb auch die konkreten Mehrheitsverhältnisse im Bundestag zu berücksichtigen.⁴⁶ Die C-Partei und die F-Partei regieren in einer Koalition, sie verfügen zusammen über mehr als 50% der Sitze im Parlament. Das parlamentarische Regierungssystem wird nicht nur von normativen Vorgaben des GG, sondern entscheidend auch von der politischen Realität einer Verfassungswirklichkeit geprägt und konkretisiert. Diese ist gekennzeichnet durch den Wettbewerb und das Gegenspiel von parlamentarischer Regierungsmehrheit einerseits und Opposition andererseits.⁴⁷ In der Regel bestimmen die Abgeordneten der Regierungsparteien im Parlament gemeinsam den politischen Kurs. Daher kann davon ausgegangen werden, dass das beanstandete Stärkeverhältnis der Fraktionen im Untersuchungsausschuss sich insoweit faktisch nicht auswirken wird. Das Demokratieprinzip ist durch die Sitzverteilung auf die Fraktionen folglich nicht verletzt.

bb) Nichtberücksichtigung der U

Daneben hätte aber möglicherweise auch U einen Sitz im Untersuchungsausschuss erhalten müssen. Zu untersuchen ist daher, ob fraktionslose Abgeordnete einen Anspruch auf Teilnahme an einem Untersuchungsausschuss besitzen. Ein solches Recht könnte sich aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG ergeben.

Im Grundsatz gilt, wie bereits dargelegt, dass der Untersuchungsausschuss die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag widerspiegeln muss (§ 4 S. 2 PUAG). Danach haben eigentlich auch fraktionslose Abgeordnete das Recht auf einen Sitz im Ausschuss, was allerdings zur Folge hätte, dass sie entgegen den Fraktionen unverhältnismäßig stark repräsentiert wären.⁴⁸ Alle Mitglieder des Bundestages haben aber gleiche Rechte und Pflichten. Die Repräsentation des Volkes vollzieht sich nicht etwa durch einzelne Abgeordnete oder Gruppen, auch nicht durch die parlamentarische Mehrheit, sondern durch das Parlament als Ganzes, also durch die Gesamtheit seiner Mitglieder. Zudem wirkt jeder einzelne Abgeordnete mit der Ausübung seiner Rechte, etwa dem Frage- und Informationsrecht, an der Erfüllung der Aufgaben des Bundestages mit. Dies setzt die gleiche Mitwirkungsbefugnis aller voraus.⁴⁹ Richtmaß der Ausgestaltung und Organisation der Ausschüsse des Bundestages muss deshalb prinzipiell die Beteiligung aller Abgeordneten sein.

Es entspricht parlamentarischer Tradition in Deutschland, dass die anfallende Arbeit im Bundestag im Wesentlichen außerhalb des Plenums, vor allem in den Ausschüssen geleis-

⁴⁰ Vgl. *Zippelius/Würtenberger*, Deutsches Staatsrecht, 32. Aufl. 2008, § 38 Rn. 61.

⁴¹ Vgl. BVerfGE 102, 224 (238 f.); 112, 118 (134).

⁴² Vgl. BVerfGE 96, 264 (283).

⁴³ BayVerfGH NVwZ-RR 2010, 209 (210).

⁴⁴ So BVerfGE 112, 118 (137).

⁴⁵ Vgl. das *Sondervotum* zu BayVerfGH, Entscheidung v. 26.11.2009 – Vf. 32-IVa-09, S. 22.

⁴⁶ So jedenfalls der BayVerfGH NVwZ-RR 2010, 209 (212).

⁴⁷ Siehe BayVerfGH NVwZ-RR 2010, 209 (212).

⁴⁸ *Morlok* (Fn. 15), Art. 44 Rn. 38.

⁴⁹ BVerfGE 44, 308 (316); 56, 396 (405).

tet wird. Hier handelt es sich jedoch nicht um einen der (Fach-) Ausschüsse, in denen etwa über Gesetzesentwürfe beraten wird und die oft die Beschlussfassung des Plenums vorwegnehmen.⁵⁰ Doch für die Wahrnehmung der Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben des Bundestages haben Untersuchungsausschüsse eine hervorgehobene Bedeutung.⁵¹ Deshalb hat die Mitwirkung in Untersuchungsausschüssen genauso wie in beratenden Ausschüssen für den Abgeordneten eine der Mitwirkung im Plenum vergleichbare Bedeutung.⁵² Damit hat ein fraktionsloser Abgeordneter grundsätzlich das Recht, in Ausschüssen mitzuwirken, eben auch in einem Untersuchungsausschuss. Ein dadurch entstandenes Ungleichgewicht kann hingegen durch die weniger einschneidende Aberkennung des Stimmrechts im Ausschuss ausgeglichen werden.⁵³

Damit ist aber noch nicht gesagt, dass U auch einen Anspruch darauf hat, gerade an diesem Ausschuss teilzunehmen. Aus dem Prinzip der repräsentativen Demokratie folgt, dass dem einzelnen Abgeordneten die Möglichkeit belassen sein muss, sich bestimmten Sachgebieten, denen sein Interesse gilt, besonders eingehend zu widmen.⁵⁴ Nur so kann er sein freies Mandat effektiv wahrnehmen. Dennoch ist es notwendig, die Besetzung der Ausschüsse auch an einer bestmöglichen Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Ausschüsse auszurichten. Dies gebietet das Prinzip der Effektivität des Bundestages. Deshalb kann ein fraktionsloser Abgeordneter, ebenso wenig wie ein fraktionsangehöriger Abgeordneter, in Anspruch nehmen, jedem Ausschuss seiner Wahl anzugehören. Das für die Entscheidung zuständige Organ hat ihm aber Gehör zu gewähren, seine Interessen und Qualifikationen zur Kenntnis zu nehmen und diese – wie es auch innerhalb der Fraktionen geschieht – nach Möglichkeit zu berücksichtigen.⁵⁵

Danach lässt sich festhalten, dass U zwar keinen grundsätzlichen Anspruch auf Teilnahme gerade an dem sie interessierenden Untersuchungsausschuss hat, ihr Wunsch, daran teilzunehmen vom Bundestag aber hätte berücksichtigt werden müssen. Da sie selbst betroffen zu sein glaubt und den Untersuchungsgegenstand durch den von ihr formulierten Antrag selbst angeregt hat, ist ihr ein nachvollziehbares Interesse an einer Mitwirkung bei der Aufklärung im Untersuchungsausschuss nicht abzusprechen. Dies hätte zumindest erwogen werden und eine Ablehnung substantiiert begründet werden müssen.

b) Verfassungsverstoß

Allein, indem der Bundestag eine Mitgliedschaft der U mit Verweis auf die Mehrheitsverhältnisse abgelehnt hat, ohne die widerstreitenden Interessen gegeneinander abzuwägen, verstößt er gegen Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG.

⁵⁰ Hierzu *Battis* (Fn. 16), S. 76.

⁵¹ *Morlok* (Fn. 15), Art. 44 Rn. 38.

⁵² Vgl. auch BVerfGE 80, 188 (221 f.).

⁵³ So BVerfGE 80, 188 (224 f.); anders *Achterberg/Schulte* (Fn. 10), Art. 38 Abs. 1 Rn. 66.

⁵⁴ Siehe nur BVerfGE 44, 308 (316).

⁵⁵ So BVerfGE 80, 188 (226).

3. Rechtsverletzung

Der Einsetzungsbeschluss ist daher zwar materiell verfassungswidrig. Dadurch ist aber nur U in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG verletzt, während die Untersuchungsrechte der S-Fraktion bzw. des Parlaments als Ganzem nicht verletzt sind.

III. Ergebnis

Ein entsprechender Antrag der U wäre mithin begründet. Der Antrag der S-Fraktion hingegen wäre unbegründet.

C. Gesamtergebnis

Nur ein Antrag der U hat folglich insgesamt Erfolg.