

# Großer Ausschuss oder Großer Ausschluss?

## Zur Verfassungsmäßigkeit eines Hauptausschusses im Deutschen Bundestag

Von Prof. Dr. Pierre Thielbörger, stud. jur. Tobias Ackermann, Bochum\*

### I. Einführung

Am 22.9.2013 wählten die Deutschen den 18. Deutschen Bundestag,<sup>1</sup> zu dessen konstituierender Sitzung die 631 neuen Abgeordneten am 22.10.2013 – unter Ausschöpfung der 30-Tages-Frist des Art. 39 Abs. 2 GG – zusammentraten.<sup>2</sup> Weil sich die Koalitionsverhandlungen zwischen der Christlich Demokratischen Union Deutschlands (CDU), der Christlich Sozialen Union in Bayern (CSU) und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) als zäh und langwierig herausstellten,<sup>3</sup> war der Bundestag bis auf Weiteres „lahmgelegt“: in den ersten Wochen des neuen Parlaments wurden keine Fachausschüsse eingesetzt und nur wenige Plenarsitzungen abgehalten.<sup>4</sup> Um die Zeit zwischen der Präsentation des Koalitionsvertragsentwurfes, des – vom Bundesverfassungsgericht gebilligten<sup>5</sup> – SPD-Mitgliederentscheids<sup>6</sup> und der Bildung einer neuen Bundesregierung zu überbrücken, richteten die (zukünftigen) „Großkoalitionäre“ einen sog. Hauptausschuss ein.<sup>7</sup> Dieser muss als Ausschuss sui generis bezeichnet werden, da ein solcher erstens nie zuvor in der Geschichte des Deutschen Bundestages eingerichtet wurde, vor allem aber, weil er, zweitens, vorübergehend alle anderen Ausschüsse ersetzte. Sein Ziel war es laut Angaben der späteren Regierungsparteien, den „Stillstand“ im Parlament aufzuheben.<sup>8</sup>

\* Prof. Dr. Pierre Thielbörger ist Professor für Öffentliches Recht und Völkerrecht am Institut für Friedenssicherungs- und Humanitäres Völkerrecht an der Ruhr-Universität Bochum, Tobias Ackermann ist studentischer Mitarbeiter am Institut. Die Verf. danken Herrn Prof. Dr. Julian Krüper (Ruhr-Universität Bochum) und Herrn Prof. Dr. Mark Dawson (Hertie School of Governance) für ihre Anmerkungen zu einer früheren Version dieses Beitrags.

<sup>1</sup> Das endgültige Wahlergebnis ist abrufbar unter [http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW\\_BUND\\_13/ergebnisse](http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/ergebnisse) (zuletzt abgerufen am 16.9.2014).

<sup>2</sup> Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/1 v. 22.10.2013.

<sup>3</sup> Siehe z.B. Tagesschau.de v. 17.12.2013, <http://www.tagesschau.de/inland/merkelwahl108.html> (zuletzt abgerufen am 16.9.2014);

*Medick/Weiland*, Spiegel Online v. 15.12.2013, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/die-grosse-koalition-steht-merkel-ernennt-unions-minister-a-939191.html> (zuletzt abgerufen am 16.9.2014).

<sup>4</sup> Vgl. etwa *Heidenreich*, Süddeutsche Zeitung Online v. 7.12.2013, <http://sz.de/1.1838022> (zuletzt abgerufen am 16.9.2014).

<sup>5</sup> BVerfG, Beschl. v. 6.12.2013 – 2 BvQ 55/13.

<sup>6</sup> Handelsblatt Online v. 14.12.2013, <http://www.handelsblatt.com/9218432.html> (zuletzt abgerufen am 16.9.2014).

<sup>7</sup> Vgl. z.B. *Pilath*, Zeit Online v. 28.11.2013, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-11/bundestag-hauptausschuss-einsetzung> (zuletzt abgerufen am 16.9.2014).

<sup>8</sup> Vgl. z.B. Süddeutsche Zeitung Online v. 28.11.2013,

Der Ausschuss wurde am 28.11.2013 gebildet und umfasste 47 Mitglieder, wobei 23 der CDU/CSU-, 15 der SPD- und jeweils fünf der „Linken“- und der „Bündnis 90/Die Grünen“-Fraktion angehörten.<sup>9</sup> Mit der Konstituierung der regulären Ausschüsse Anfang Januar 2014<sup>10</sup> war die Existenz des Hauptausschusses ipso facto, also automatisch, beendet.<sup>11</sup> Bis dahin hatte der Hauptausschuss dreimal getagt und sich mit Themen wie dem EU-Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“<sup>12</sup> und der Verlängerung eines Preisermoratoriums von Arzneimitteln<sup>13</sup> befasst.

Die Reaktion auf die Bildung des Hauptausschusses fiel sehr unterschiedlich aus. Während Angehörige der Regierungsparteien ihn als eine „hervorragende, umfassende und praktikable Lösung“<sup>14</sup> oder zumindest als einen „vertretbar[en] und zumutbar[en]“<sup>15</sup> Weg bezeichneten, sahen Oppositionspolitiker und politische Kommentatoren die parlamentarische Mandatsausübung gefährdet und das Grundgesetz verletzt.<sup>16</sup>

<http://sz.de/1.1830262> (zuletzt abgerufen am 16.9.2014); *Pilath*, Zeit Online v. 28.11.2013,

<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-11/bundestag-hauptausschuss-einsetzung> (zuletzt abgerufen am 16.9.2014).

<sup>9</sup> Deutscher Bundestag, Mitteilung v. 4.12.2013, [http://bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/48079762\\_kw48\\_de\\_hauptausschuss/214108](http://bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/48079762_kw48_de_hauptausschuss/214108) (zuletzt abgerufen am 16.9.2014).

<sup>10</sup> Deutscher Bundestag, Mitteilung v. 15.1.2014, [http://bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/48617507\\_kw03\\_ausschuesse/index.html](http://bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/48617507_kw03_ausschuesse/index.html) (zuletzt abgerufen am 16.9.2014). Siehe auch Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen auf Einsetzung von Ausschüssen v. 19.12.2013, BT-Drs. 18/211.

<sup>11</sup> Vgl. Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Einsetzung eines Hauptausschusses v. 27.11.2013, BT-Drs. 18/101 („Mit der Konstituierung der ständigen Ausschüsse [...] ist der Hauptausschuss aufgelöst.“).

<sup>12</sup> Deutscher Bundestag, Mitteilung v. 4.12.2013, [http://bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/48079762\\_kw48\\_de\\_hauptausschuss/214108](http://bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/48079762_kw48_de_hauptausschuss/214108) (zuletzt abgerufen am 16.9.2014).

<sup>13</sup> Beschlussempfehlung und Bericht des Hauptausschusses v. 18.12.2013, BT-Drs. 18/206.

<sup>14</sup> So der Parlamentarische Geschäftsführer der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, *Grosse-Brömer*, in der Pressemitteilung v. 20.11.2013, <http://www.cducus.de/presse/pressemitteilungen/bundestag-setzt-hauptausschuss-ein> (zuletzt abgerufen am 16.9.2014).

<sup>15</sup> So Bundestagspräsident *Lammert*, zitiert bei *Stolzenbach*, Berliner Zeitung Online v. 20.11.2013, <http://www.berliner-zeitung.de/politik/parlament-ein-ausschuss-vertritt-den-bundestag.10808018,25093532.html> (zuletzt abgerufen am 16.9.2014).

<sup>16</sup> Vgl. Erste Parlamentarische Geschäftsführerin der Fraktion Die Linke, *Sitte*, Pressemitteilung v. 20.11.2013,

Dieser Beitrag untersucht die Einsetzung des Hauptausschusses auf seine Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz. Nach einer Darstellung der Bedeutung der Ausschüsse und der sonst gängigen Praxis des Bundestages (II.) folgt die eigentliche Prüfung der Verfassungsmäßigkeit, wobei insbesondere Verstöße gegen die Bestandsgarantie der sog. Pflichtausschüsse (Art. 45 ff. GG, dazu III. 1.) und gegen die Ausübung des freien Mandats nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG erwogen werden (III. 2.).

## II. Bedeutung der Bundestagsausschüsse und Praxis des Bundestages

Die Praxis der parlamentarischen Ausschussbildung ist so alt wie der Bundestag selbst.<sup>17</sup> Ausschüsse gelten neben den Fraktionen als wichtigste Untergliederung des Bundestages.<sup>18</sup> Sie sind Hilfsorgane des Bundestages,<sup>19</sup> die seine Verhandlungen und Beratungen in Bezug auf Gesetzgebungsvorhaben nicht nur vorbereiten,<sup>20</sup> sondern oftmals bereits bis zum sachlichen Endergebnis bringen.<sup>21</sup> Zudem nehmen sie Teile der Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben des Bundestages wahr.<sup>22</sup> Als Grund für die Einrichtung von Ausschüssen werden einerseits die hohe Arbeitslast des Bundestages und andererseits die spezialisierte Fachkompetenz der Ausschüsse angesehen. Ohne Arbeitsteilung könnte das Plenum kaum die Fülle der ihm überwiesenen Aufgaben wahrnehmen.<sup>23</sup> Die Ausschüsse dienen damit letztlich der Entlastung des Plenums.<sup>24</sup> Weiterhin bieten Ausschüsse die Gelegenheit, anders als medienträchtige Plenumsdebatten, Problemlösungen im

<http://www.linksfraktion.de/pressemitteilungen/bundestag-muss-endlich-arbeiten/> (zuletzt abgerufen am 16.9.2014); sowie die Kritik von *Prantl*, Süddeutsche Zeitung Online v. 21.11.2013,

<http://sz.de/1.1823772> (zuletzt abgerufen am 16.9.2014); *ders.*, Süddeutsche Zeitung Online v. 5.12.2013,

<http://sz.de/1.1835946> (zuletzt abgerufen am 16.9.2014).

<sup>17</sup> So existierten bereits in der ersten Wahlperiode des Deutschen Bundestages insgesamt 44 Fachausschüsse, siehe das Verzeichnis der Ausschüsse bis zur 13. Wahlperiode in *Schindler*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, 1999, S. 2034 ff.

<sup>18</sup> *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 40 Rn. 15; *Schwerin*, Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber: Reichweite, Form und Funktion des Selbstorganisationsrechts nach Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG, 1998, S. 156.

<sup>19</sup> BVerfGE 77, 1 (41).

<sup>20</sup> Vgl. § 54 Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT).

<sup>21</sup> *Zeh*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3, 3. Aufl. 2004, § 52 Rn. 39.

<sup>22</sup> Vgl. Art. 43 Abs. 1 GG, § 62 Abs. 1 S. 3 GOBT.

<sup>23</sup> *Magiera* (Fn. 18), Art. 40 Rn. 15; *Maurer*, Staatsrecht I: Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen, 6. Aufl. 2012, § 13 Rn. 102.

<sup>24</sup> *Geis*, in: Isensee/Kirchhof (Fn. 21), § 54 Rn. 1; *Magiera* (Fn. 18), Art. 40 Rn. 17; *Schwerin* (Fn. 18), S. 162 ff.; vgl. auch BVerfGE 80, 188 (221).

kleinen Kreis von stärker sachkundigen Abgeordneten unter Mitwirkung auch externen Sachverständigen (etwa der Regierung oder von Verbänden) zu erarbeiten.<sup>25</sup> Ausschüsse leisten somit einen entscheidenden Teil der Parlamentsarbeit.

Ein Ausschuss ist grundsätzlich als ein in seiner Zusammensetzung fixiertes Gremium zu verstehen, das unmittelbar aus der Mitte des Bundestages für ein bestimmtes Aufgabengebiet eingerichtet wird.<sup>26</sup> Zu unterscheiden ist dabei zwischen ständigen Ausschüssen nach § 54 Abs. 1 S. 1 GOBT (auch: Fachausschüssen), Sonderausschüssen nach § 54 Abs. 1 S. 2 GOBT und Untersuchungsausschüssen nach Art. 44 GG und dem Untersuchungsausschussgesetz (PUAG). Ständige Ausschüsse sind dauerhaft einem speziellen Sachgebiet zugeordnet;<sup>27</sup> Sonderausschüssen hingegen wird ein bestimmter Gegenstand nur temporär zur Beratung überwiesen. Nach Erfüllung ihrer Aufgabe lösen sie sich automatisch auf.<sup>28</sup> Letzteres gilt auch für Untersuchungsausschüsse, denen die Ermittlung spezieller Sachverhalte übertragen wird, die im öffentlichen Interesse liegen (in jüngster Zeit etwa die Untersuchungsausschüsse zum Salzstock in Gorleben und zur Terrorgruppe „Nationalsozialistischer Untergrund“<sup>29</sup>).<sup>30</sup> Ein Hauptausschuss, wie er am 28.11.2013 errichtet wurde, war in der bisherigen Parlamentspraxis unbekannt. Der Sache nach ist er als Sonderausschuss sui generis zu qualifizieren.

Da die Ausschüsse wesentlich in die Willensbildung des Bundestages eingebunden sind, muss ihre Zusammensetzung die Zusammensetzung des gesamten Bundestages widerspiegeln.<sup>31</sup> Sie müssen somit grundsätzlich ein verkleinertes Abbild des Plenums darstellen.<sup>32</sup> § 12 S. 1 GOBT, nach dem Ausschüsse im Verhältnis der Stärke der Fraktionen zu besetzen sind, stellt dies sicher.

Nach der Praxis des Bundestages erfolgt der Zuschnitt der Fachausschüsse, die über die vier von Art. 45 ff. GG vorgesehenen Ausschüsse hinausgehen, regelmäßig entsprechend dem Ressortzuschnitt der jeweiligen Bundesregierung.<sup>33</sup> Dies soll eine möglichst präzise Kontrolle der Gesetzesvorhaben der jeweiligen Ministerien durch mit fachkundigen Abgeordneten besetzte Ausschüsse gewährleisten, deren Zuschnitt genau denen der einzelnen Ministerien entspricht.<sup>34</sup> Mit der Begründung, dass genau diese detailgenaue Abbildung der Ministerien in den Ausschüssen nicht möglich sei, solange

<sup>25</sup> *Magiera*, Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, 1979, S. 137.

<sup>26</sup> *Kasten*, Ausschußorganisation und Ausschußrückruf: Ein Beitrag zum freien Mandat in den Parlamenten und kommunalen Vertretungskörperschaften der Bundesrepublik Deutschland, 1983, S. 21.

<sup>27</sup> *Kasten* (Fn. 26), S. 31.

<sup>28</sup> *Kasten* (Fn. 26), S. 31.

<sup>29</sup> Siehe <http://bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/ua/> (zuletzt abgerufen am 16.9.2014).

<sup>30</sup> *Kasten* (Fn. 26), S. 31.

<sup>31</sup> BVerfGE 84, 304 (323); 112, 118 (133); *Magiera* (Fn. 18), Art. 40 Rn. 17.

<sup>32</sup> BVerfGE 80, 188 (222); *Magiera* (Fn. 18), Art. 40 Rn. 17.

<sup>33</sup> *Zeh* (Fn. 21), § 52 Rn. 41.

<sup>34</sup> *Zeh* (Fn. 21), § 52 Rn. 41.

die Koalitionsverhandlungen und insbesondere der Zuschnitt und die Besetzung der Ministerien nicht finalisiert seien, hatten die Fraktionen von CDU/CSU und SPD die Bildung der Ausschüsse trotz entsprechender Anträge der Opposition bis zum Schluss abgelehnt<sup>35</sup> und stattdessen vorübergehend den sog. Hauptausschuss eingesetzt.

### III. Verfassungsmäßigkeit des Hauptausschusses

Möglich erscheint zunächst, dass die Bildung des Hauptausschusses und die damit verbundene Ersetzung der Pflichtausschüsse einen Verstoß gegen eine Einsetzungspflicht bzw. Bestandsgarantie darstellen (1.). Des Weiteren könnte die Beteiligung von lediglich 47 der 631 Abgeordneten an diesem einen und einzigen Ausschuss ein Verstoß gegen das Recht auf freie Mandatsausübung aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG sein (2.).

#### 1. Verletzung einer Bestandsgarantie für Pflichtausschüsse

Das Grundgesetz gibt dem Bundestag in Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG seine Organisations- und Geschäftsordnungsautonomie. Der Bundestag wird somit ermächtigt, seine innere Organisation grundsätzlich frei zu bestimmen.<sup>36</sup> Umfasst davon ist freilich auch die Bildung oder Nicht-Bildung von Ausschüssen,<sup>37</sup> so dass die Einsetzung eines vom Grundgesetz nicht vorgesehenen Hauptausschusses verfassungsrechtlich nicht per se zu beanstanden ist. Allerdings kennt die Organisationsfreiheit des Bundestages auch Schranken. Die Geschäftsordnungsautonomie kann nur im Einklang mit dem Grundgesetz ausgeübt werden. Sie wird dem Bundestag kraft Verfassung gegeben und gleichzeitig durch diese eingeschränkt.<sup>38</sup>

Eine solche Beschränkung liegt noch nicht in der bloß abstrakten Erwähnung von Ausschüssen des Bundestages im Grundgesetz (vgl. Art. 42 Abs. 3, 43 und 46 Abs. 1 GG). Zwar setzt das Grundgesetz damit die Existenz von „Ausschüssen“ (im Plural) voraus, jedoch ist hieraus allein keine verfassungsrechtliche Pflicht zur Einrichtung mehrerer Ausschüsse zu sehen.<sup>39</sup> Denn Einschränkungen der Geschäftsordnungs- und Organisationsautonomie des Bundestages sind nur zurückhaltend anzunehmen, um dem Bundestag nicht die Flexibilität zu nehmen, die für eine Anpassung auf veränderte

Realitäten und die effektive Parlamentsarbeit dringend notwendig ist.<sup>40</sup>

Etwas anderes könnte jedoch für die konkreter formulierten Art. 45, 45a und 45c GG gelten. Mit der Einsetzung des Hauptausschusses ging im Umkehrschluss die Nicht- bzw. verzögerte Einsetzung der in den zitierten Artikeln ausdrücklich genannten vier Ausschüsse einher, deren Aufgaben der Hauptausschuss vorübergehend übernahm. So fungierte der Hauptausschuss sowohl als Unions-Ausschuss (Art. 45 GG), Auswärtiger Ausschusses (Art. 45a Abs. 1 Alt. 1 GG), Verteidigungsausschuss (Art. 45a Abs. 1 Alt. 2 GG) als auch als Petitionsausschuss (Art. 45b GG).

Es stellt sich daher die Frage, ob die Einsetzung der ausdrücklich genannten Ausschüsse verfassungsrechtlich als verpflichtend zu verstehen ist, und, falls ja, zu welchem Zeitpunkt die Einsetzung zu erfolgen hat und ob die diesbezüglichen Gebote durch die vorübergehende Einsetzung des Hauptausschusses verletzt wurden.

#### a) Bestehen einer solchen Bestandsgarantie

Die Analyse beginnt mit der Betrachtung des Wortlauts der einschlägigen Bestimmungen. Art. 45 S. 1, 45a Abs. 1 und 45c Abs. 1 GG sprechen übereinstimmend davon, dass der Bundestag den jeweiligen Ausschuss „bestellt“. Im Gegensatz dazu sind etwa die Sätze 2 und 3 des Art. 45 Abs. 1 GG als „Kann“-Vorschriften formuliert. Der Wortlaut spricht folglich für eine gebundene und damit gegen eine Ermessensentscheidung des Bundestages hinsichtlich des „Ob“ der Einsetzung der genannten Ausschüsse. Unterstützt wird diese Auslegung vom Willen des Verfassungsgesetzgebers: so sei etwa die Bildung des Petitionsausschusses „zwingend“<sup>41</sup> und durch die Einfügung des Art. 45 GG solle der Unionsausschuss neben den Ausschüssen der Art. 45a und 45c GG „institutionell verankert“ werden.<sup>42</sup> Die Art. 45, 45a und 45c GG sind damit dahingehend auszulegen, dass der Bundestag verpflichtet ist, die dort geregelten Ausschüsse auch tatsächlich einzurichten. Es handelt sich um „Pflichtausschüsse“.<sup>43</sup>

Aus dieser Formulierung des Grundgesetzes wird im Allgemeinen eine Bestandsgarantie sowohl hinsichtlich der Existenz (institutionelle Bestandsgarantie) als auch der Kompetenz (kompetenzielle Bestandsgarantie) der Pflichtausschüsse gefolgert.<sup>44</sup> Dies hat zur Folge, dass z.B. die von Art. 45a Abs. 1

<sup>35</sup> Siehe die (abgelehnten) Anträge der Fraktion Die Linke auf Einsetzung von Ausschüssen v. 14.11.2013, BT-Drs. 18/54 und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen auf Einsetzung von Ausschüssen v. 27.11.2013, BT-Drs. 18/102.

<sup>36</sup> Brocker, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, Edition 21 (Stand: 1.6.2014), Art. 40 Rn. 4; Schwerin (Fn. 18), S. 22 ff.

<sup>37</sup> Vgl. BVerfG NVwZ 2013, 495 (499); Roll, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages: Kommentar, 2001, § 54 Rn. 1.

<sup>38</sup> Klein, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz Kommentar, 71. EL (Stand: März 2014), Art. 40 Rn. 73; Maurer (Fn. 23), § 13 Rn. 91; Schwerin (Fn. 18), S. 29.

<sup>39</sup> Vgl. Berg, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 51. EL (Stand: April 1986), Art. 45a Rn. 21; Kasten (Fn. 26), S. 35.

<sup>40</sup> Vgl. BVerfGE 102, 224 (240); Berg (Fn. 39), Art. 45a Rn. 21; Maurer (Fn. 23), § 13 Rn. 87; Scholz, in: Maunz/Dürig (Fn. 38), Art. 45a Rn. 2.

<sup>41</sup> BT-Drs. 6/973, S. 2.

<sup>42</sup> BT-Drs. 12/3896, S. 21.

<sup>43</sup> So auch die ganz h.M., vgl. nur Brocker (Fn. 36), Art. 45c Rn. 1; Pernice, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 45 Rn. 5; Roll (Fn. 37), § 54 Rn. 2; Scholz (Fn. 40), Art. 23 Rn. 155. Vgl. auch

<http://bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/aufgaben.html> (zuletzt abgerufen am 16.9.2014): „einige Ausschüsse schreibt das Grundgesetz vor“.

<sup>44</sup> Vgl. nur Berg (Fn. 39), Art. 45a Rn. 117 m.w.N.; Brocker (Fn. 36), Art. 45a Rn. 1; Dürig/Klein, in: Maunz/Dürig

GG geforderten *zwei*<sup>45</sup> Ausschüsse für Auswärtige Angelegenheiten und die Verteidigung nicht etwa zusammengelegt oder ihre Aufgabenbereiche auf einen anderen Ausschuss übertragen werden dürfen.<sup>46</sup> Gleiches gilt für den Petitions- und den Unionsausschuss. Dies wird insbesondere für letzteren zum einen dadurch deutlich, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber den Unionsausschuss bewusst nicht in Art. 45a GG aufgenommen hat, sondern – um seine besondere Bedeutung zu betonen – den freien Art. 45 GG gewählt hat.<sup>47</sup> Zum anderen spricht gegen die Möglichkeit einer Zusammenlegung, dass die Unionspolitik gerade von der Außenpolitik getrennt werden sollte, um ressortübergreifend arbeiten zu können.<sup>48</sup> Eine Verschmelzung der vier Pflichtausschüsse zu einem einzigen Ausschuss ist demnach an sich ein klarer Verstoß gegen die durch Art. 45, 45a und 45c GG vermittelte Bestandsgarantie.

Im Übrigen sieht die Verfassung die Kondensierung des Plenums zu einem kleineren Gremium nur in einem einzigen Fall vor: im Verteidigungsfall (Art. 115a GG) kann der aus Mitgliedern des Bundestags und des Bundesrats besetzte Gemeinsame Ausschuss (Art. 53a GG) nach Art. 115e GG die Gesetzgebung des Bundes unter engen Voraussetzungen zeitweilig übernehmen. Es wäre fast schon zynisch, Parallelen zwischen dem (für den Bestand der Republik essentiellen) Verteidigungsfall mit der Phase einer regelmäßig anstehenden Regierungsbildung zu vergleichen,<sup>49</sup> mag diese Regierungsbildung sich auch noch so schwierig gestalten.

#### b) Keine Zweckmäßigkeitserwägungen bei der Einsetzungsentscheidung

Fraglich ist jedoch, ob dieser abstrakte Befund auf den vorliegenden Fall des Hauptausschusses ohne Weiteres zu übertragen ist oder ob für ihn ausnahmsweise etwas anderes gilt.

Der Zweck der Ausschüsse wird im Allgemeinen darin gesehen, die parlamentarische Arbeit zeitlich zu straffen,<sup>50</sup> Plenumsentscheidungen fachlich fundiert vorzubereiten<sup>51</sup> und eine nicht-polarisierende und nicht-öffentliche Austauschmöglichkeit für Abgeordnete von Regierungs- und Oppositionsparteien zu schaffen.<sup>52</sup> Verfehlt wäre an dieser Stelle aber die Untersuchung, ob der Hauptausschuss – aus teleologischen Gesichtspunkten – eine zweckmäßige Alternative zu den vier Pflichtausschüssen darstellen kann, also etwa, ob diese durch die Ausschüsse zu erfüllenden Aufgaben genauso gut durch den Hauptausschuss erfüllt werden können. Eine solche Erwägung würde wiederum einen Ermessensspielraum des Bundes-

tages hinsichtlich des „Ob“ der Einsetzung implizieren, der ihm aber durch das Grundgesetz gerade nicht zugebilligt wird. Die Gestaltungsfreiheit des Parlaments ist durch Art. 45, 45a und 45c GG beschränkt. Der Bundestag hat insofern nicht die Wahl, ob er die vier zwingenden Ausschüsse einsetzt oder nicht und damit ebenfalls nicht, ob er sie durch ein aliud ersetzt. Denn Sinn und Zweck einer (institutionellen) Bestandsgarantie ist es gerade, die Abschaffung oder Ersetzung der garantierten Institution durch eine andere zu verhindern. Zweckmäßigkeitserwägungen können folglich grundsätzlich den Vorwurf eines Verstoßes gegen die Bestandsgarantie nicht ins Wanken bringen.

#### c) Tatsächliche Bestandsgefährdung?

Mit der Einrichtung des Hauptausschusses als einzigem Bundestagsausschuss scheint auf den ersten Blick ein Verstoß gegen die Bestandsgarantien der Art. 45, 45a und 45c GG vorzuliegen. Denn nicht nur wurden die Pflichtausschüsse nicht eingerichtet (Verstoß gegen die institutionelle Bestandsgarantie); auch wurden ihre Kompetenzen auf den Hauptausschuss übertragen (Verstoß gegen die kompetenzielle Bestandsgarantie).

Eine andere Frage ist freilich, ob die Bestandsgarantie der Art. 45, 45a und 45c GG durch die Einsetzung des Hauptausschusses in der vorliegenden Form tatsächlich verletzt wurde. Zweifel an einer Bestandsgefährdung oder -verletzung ergeben sich aus der Tatsache, dass der Hauptausschuss nur über einen überschaubaren Zeitraum bestand und von Anfang an unter der Prämisse eingerichtet wurde, automatisch mit der relativ zügigen Einrichtung der üblichen Fach- und Pflichtausschüsse aufgelöst zu werden. Im Umkehrschluss war damit die Nicht-Existenz der Pflichtausschüsse von Anfang an nur vorübergehend. Es stellt sich also die Frage, ob die Art. 45, 45a und 45c GG den dauerhaften Bestand gewährleisten oder ob bereits eine vorübergehende Nicht-Existenz ausreichend ist, um eine Verletzung der Bestandsgarantie auszulösen.

Das vorliegende Szenario bewegt sich dabei in einer Grauzone. Nähert man sich ihr von der einen Seite, so läge zweifelsfrei zumindest in der fehlenden Einrichtung der Pflichtausschüsse über eine gesamte Legislaturperiode ein Verfassungsverstoß. Auf der anderen Seite ist eine vorübergehende Nicht-Existenz der Pflichtausschüsse schon wegen der Diskontinuität des Bundestages unvermeidbar. Folglich bedarf es einer Grenzziehung: Nimmt man an, der Bundestag habe die verfassungsrechtliche Pflicht, die Pflichtausschüsse in seiner ersten Sitzung bzw. zu Beginn der Legislaturperiode einzurichten,<sup>53</sup> wäre diese Grenze vorliegend deutlich überschritten. Zu einem anderen Ergebnis gelangt man nur, wenn man dem Bundestag bei der Festlegung des Zeitpunkts der Ausschuss-einsetzung einen Entscheidungsspielraum zubilligt. Als Argument dafür mag die Wichtigkeit der parlamentarischen Organisationsautonomie angeführt werden. Dagegen spricht jedoch zum einen, dass hierdurch der oben abgelehnte Spielraum „durch die Hintertür“ doch wieder eröffnet würde. Zum ande-

(Fn. 38), Art. 45a Rn. 12; *Geis* (Fn. 24), § 54 Rn. 7; *Magiera* (Fn. 18), Art. 45a Rn. 3; *Scholz* (Fn. 40), Art. 45a Rn. 12.

<sup>45</sup> Vgl. BT-Drs. 2/2150, S. 3.

<sup>46</sup> *Berg* (Fn. 39), Art. 45a Rn. 117 m.w.N.; *Geis* (Fn. 24), § 54 Rn. 7; *Heun*, in: Dreier (Fn. 43), Art. 45a Rn. 3; *Magiera* (Fn. 18), Art. 45a Rn. 3; *Scholz* (Fn. 40), Art. 45a Rn. 12.

<sup>47</sup> BT-Drs. 12/6000, S. 24.

<sup>48</sup> Vgl. *Pernice* (Fn. 43), Art. 45 Rn. 12.

<sup>49</sup> So auch *Kämmerer*, NVwZ 2014, 29 (31).

<sup>50</sup> *Magiera* (Fn. 18), Art. 40 Rn. 15.

<sup>51</sup> *Berg* (Fn. 39), Art. 40 Rn. 17; *Geis* (Fn. 24), § 54 Rn. 1; *Zeh* (Fn. 21), § 52 Rn. 39.

<sup>52</sup> *Klein* (Fn. 38), Art. 40 Rn. 127; *Magiera* (Fn. 25), S. 137.

<sup>53</sup> Vgl. *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 12. Aufl. 2012, Art. 45 Rn. 1.

ren dürfen die eindeutigen organisatorischen Vorgaben des Grundgesetzes nicht zu bloßen Richtlinien verkommen. Diese sind zwingende Vorgaben für das Parlament, die unmittelbar umgesetzt werden müssen und von denen keine Abweichungen vorgesehen sind.

#### d) Ergebnis

Mit der fehlenden Einrichtung der Pflichtausschüsse und der kompetentiellen Übernahme ihrer Aufgabenbereiche durch den Hauptausschuss liegt damit – trotz des nur vorübergehenden Charakters von etwa drei Monaten – ein Verstoß gegen die Bestandsgarantien der Art. 45, 45a und 45c GG.

#### 2. Verletzung des Rechts auf freie Mandatsausübung aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG

Auch für den einzelnen Abgeordneten hat die Arbeit in Ausschüssen besondere Bedeutung. Insofern ergibt sich die Möglichkeit einer Verletzung von Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG durch die Bildung eines Hauptausschusses als Ersatz für eine Mehrzahl von Ausschüssen aus dem Gedanken, dass im Hauptausschuss nur 47 der 631 Mitglieder des Bundestag Mitwirkungsrechte erhielten.

#### a) Schutzbereich des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG

Jeder Bundestagsabgeordnete hat kraft seines repräsentativen Status als „Vertreter des ganzen Volkes“ (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) gewisse Statusrechte inne – worunter insbesondere Anwesenheits-, Rede- und Stimm- sowie Informationsrechte fallen<sup>54</sup> –, um die effektive Mandatsausübung und selbständige Meinungsbildung sicherzustellen.<sup>55</sup> Wenn aber die eigentliche Arbeit nicht im Plenum, sondern in den Ausschüssen erfolgt,<sup>56</sup> muss den Abgeordneten insbesondere auch die prinzipielle Möglichkeit gegeben sein, in Ausschüssen mitzuwirken.<sup>57</sup> Denn in Ausschüssen können Abgeordnete in besonderem Maße eigene politische Vorstellungen in die politische Willensbildung mit einbringen.<sup>58</sup> Dabei hat der einzelne Abgeordnete zwar keinen Anspruch auf Mitwirkung in einem bestimmten, von ihm gewählten Ausschuss;<sup>59</sup> ihm muss aber grundsätzlich die Möglichkeit gegeben sein, sich an der Arbeit in zumindest einem Ausschuss zu beteiligen.<sup>60</sup> Da hier die grundsätzliche Mitwirkungsmöglichkeit einer Vielzahl von Abgeordneten in Frage steht – 584 der Abgeordneten blieben von jeglicher Ausschusstätigkeit ausgeschlossen –, ist der Schutzbereich des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG eröffnet.

#### b) Eingriff

Problematischer ist die Frage, ob die Bildung des Hauptausschusses und der damit verbundene Ausschluss des überwiegenden Teils der Abgeordneten von der Ausschussarbeit einen Eingriff in dieses Recht darstellen. Zweifel ergeben sich wiederum insbesondere mit Blick auf Dauer und tatsächlich übernommene Aufgaben des Hauptausschusses.

Der Ausschuss hat sich auf die Wahrnehmung notwendiger Minimalaufgaben für das Plenum während einer Übergangszeit beschränkt.<sup>61</sup> Insofern mag man einerseits argumentieren, es habe kein relevanter Ausschluss einzelner Abgeordneter von der Ausschussarbeit stattgefunden, da der Hauptausschuss in den wenigen Wochen seiner Existenz schlechterdings nur wenig Arbeit verrichtet hat. Wo keine Aufgaben wahrgenommen werden, kann ein einzelner Abgeordneter auch nicht von der Aufgabenwahrnehmung ausgeschlossen sein.

Andererseits übersieht diese Argumentation, dass über 90 Prozent der Abgeordneten, die nicht im Hauptausschuss vertreten waren, während der Zeit des Hauptausschusses keinerlei Möglichkeit hatten, die sonst üblichen verstärkten Mitwirkungsrechte durch Ausschussarbeit geltend zu machen.<sup>62</sup> Sie waren vielmehr auf die deutlich geringeren Möglichkeiten der Einflussnahme im Plenum beschränkt. Der Eingriff liegt insofern nicht im Ausschluss der Abgeordneten von der überschaubaren und befristeten Arbeit des Hauptausschusses, sondern im Ausschluss der Abgeordneten von der Arbeit derjenigen Ausschüsse, die für einen längeren Zeitraum nicht gebildet wurden. Dass dies durchaus ein relevanter Eingriff in das Recht aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG ist, wird deutlich, wenn man die Arbeit der Ausschüsse am Anfang vergangener Legislaturperioden betrachtet. Zu Beginn der Legislaturperiode 2009-2013 beispielsweise hatten allein die Ausschüsse für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung bzw. für Auswärtiges bis zur Weihnachtspause 2009 bereits drei- bzw. sechsmal getagt und wichtige Themen wie die Anerkennung ausländischer Bildungszeugnisse diskutiert<sup>63</sup> bzw. einen Beschluss zur Fortsetzung der Beteiligung deutscher Streitkräfte an dem sog. ISAF-Einsatz gefasst.<sup>64</sup> Es ist insofern durchaus üblich, dass Ausschüsse gleich zu Beginn einer Legislaturperiode in medias res mit ihrer Arbeit gehen. Dass in den ersten Monaten der 18. Legislaturperiode dem einzelnen Abgeordneten die vollumfängliche Ausübung seines Mandats verwehrt blieb, ist als spürbarer Eingriff in das Recht des Abge-

<sup>61</sup> Siehe bereits oben I.

<sup>62</sup> Vgl. etwa Heidenreich, Süddeutsche Zeitung Online v. 7.12.2013,

<http://sz.de/1.1838022> (zuletzt abgerufen am 16.9.2014).

<sup>63</sup> Vgl. Tagesordnung der dritten Sitzung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, [http://webarchiv.bundestag.de/archive/2013/1212/bundestag/ausschuesse17/a18/tagesordnungen/archiv/to\\_003.pdf](http://webarchiv.bundestag.de/archive/2013/1212/bundestag/ausschuesse17/a18/tagesordnungen/archiv/to_003.pdf) (zuletzt abgerufen am 16.9.2014).

<sup>64</sup> BT-Drs. 17/111. Freilich sind solche Beschlüsse der Ausschüsse nicht konstitutiv, denn es bedarf immer noch eines Beschlusses des Plenums. Beschlüsse der Ausschüsse sind aber wichtige Vorbereitungsschritte für eben diese Plenarentscheidungen.

<sup>54</sup> Butzer, in: Epping/Hillgruber (Fn. 36), Art. 38 Rn. 108 ff.; Klein (Fn. 38), Art. 38 Rn. 230 ff.

<sup>55</sup> Klein (Fn. 38), Art. 38 Rn. 204.

<sup>56</sup> So etwa Maurer (Fn. 23), § 13 Rn. 102.

<sup>57</sup> BVerfGE 44, 308 (319 f.); 80, 188 (224).

<sup>58</sup> Vgl. BVerfGE 44, 308 (318); 80, 188 (222 f.).

<sup>59</sup> Badura, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 15 Rn. 57.

<sup>60</sup> BVerfGE 80, 188 (224).

ordneten auf freie und effektive Mandatsausübung zu qualifizieren.

### c) Rechtfertigung

Mangels eines ausdrücklichen Schrankenvorbehalts des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG kommt eine Rechtfertigung nur aufgrund verfassungsimmanenter Schranken in Betracht, mithin durch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang. In diesem Sinne hat das BVerfG entschieden, dass der Ausschluss eines fraktionslosen Abgeordneten von jeglicher Mitarbeit in Ausschüssen – ein besonders intensiver Eingriff in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG – nur zulässig sei, wenn gewichtige und an der Funktionsfähigkeit des Parlaments orientierte Gründe vorliegen.<sup>65</sup>

Zur Rechtfertigung des Hauptausschusses führten die Regierungsfractionen, wie einleitend dargelegt, die Funktionsfähigkeit des Parlamentes an. Einerseits habe der Hauptausschuss nicht nur drängende Entscheidungen in allen Sachbereichen treffen und so eine vom Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 GG gebotene<sup>66</sup> effektive Volksvertretung gewährleisten sollen; andererseits sei es nötig gewesen, dem Petitionsgrundrecht des Art. 17 GG effektive Wirksamkeit zu verleihen und seit Ende der 17. Legislaturperiode unbearbeiteten Petitionen zügig zur Bearbeitung zu verhelfen.

Diese Argumentation unterliegt einem essentiellen Irrtum. Sie vergleicht die Situation der Einsetzung des Hauptausschusses mit derjenigen Situation, in der kein einziger Ausschuss eingesetzt würde. Die relevante Vergleichsalternative ist aber derjenige Fall, in dem, wie in sonstigen Legislaturperioden üblich, eine Mehrzahl von Ausschüssen eingesetzt wird. Die großen Fraktionen begründen insofern, warum *ein* Ausschuss aus verfassungsrechtlicher Sicht besser als *kein* Ausschuss einzustufen ist. Diese Logik verfehlt aber den Kern des verfassungsrechtlichen Vorwurfs. Zwar wären im Fall der Einsetzung keines einzigen Ausschusses in der Tat nicht 584, sondern sogar alle 631 Abgeordnete in ihrem Recht aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG betroffen. Im Falle der Einsetzung einer Vielzahl von Ausschüssen, in denen alle Abgeordneten präsentiert wären, hätte eine Betroffenheit von Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG aber ganz vermieden werden können.

Insofern sind die von den Bundestagsfraktionen vorgebrachten Argumente zur Rechtfertigung eines Eingriffs in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG in dieser Form ungeeignet. Wer die Funktionstüchtigkeit des Parlaments als gegenläufiges Verfassungsgut heranziehen will, müsste sich auf eine andere Argumentation berufen. Es ließe sich, wenn überhaupt, nur darauf hinweisen, dass es kosten-, personal- und zeitintensiv gewesen wäre, zunächst alle Ausschüsse einzusetzen, um sie sodann nach Abschluss der Koalitionsverhandlungen sogleich wieder aufzulösen. Die Schonung von zeitlichen, personellen und monetären Ressourcen des Bundestags als Teil der Gewährleistung seiner Funktionsfähigkeit müsste insofern der verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkt zur Rechtfertigung des Eingriffs in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG sein.

Dieser Eingriff müsste im Übrigen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten. Durch Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG wird

den Bundestagsabgeordneten ein eigenes Recht gegeben, so dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips unmittelbar auch auf die (staatsorganisationsrechtliche) Beziehung von Bundestag und seinen Abgeordneten anwendbar ist.<sup>67</sup> Die Schaffung des Hauptausschusses müsste folglich geeignet, erforderlich und angemessen sein.<sup>68</sup> Man könnte argumentieren, dass die Schaffung des Hauptausschusses in diesem Sinne zur Ressourcenschonung geeignet war, denn bei Zugrundelegung der ansonsten gängigen Parlamentspraxis von Kongruenz zwischen Ressortzuschnitt und Ausschussbildung hätten die Ausschüsse erst gebildet, dann aufgelöst und schließlich in veränderter Form neu eingesetzt werden müssen. Das hätte Ressourcen des Bundestages gekostet, die so (zumindest vordergründig) geschont wurden.<sup>69</sup>

Bereits an der Erforderlichkeit der Einsetzung des Hauptausschusses bestehen allerdings ernsthafte Zweifel. Es dürfte insofern kein milderes, d.h. weniger intensiv eingreifendes, aber gleich oder besser geeignetes Mittel ersichtlich sein.<sup>70</sup> Die neuen Ausschüsse hätten provisorisch den Zuschnitt der Ausschüsse der 17. Legislaturperiode behalten können; kleinere Anpassungen hätten nach Bekanntgabe des Ressortzuschnittes vorgenommen werden können. Die Ausschussvorsitzenden hätten zudem vorläufig gewählt und im Falle des Ausscheidens – etwa wegen Übernahme eines Ministeramtes – neu besetzt werden können. Die provisorische Besetzung der Ausschüsse wäre durch die §§ 57, 58 GOBT durchaus möglich gewesen.<sup>71</sup>

Die Angemessenheit der Einsetzung des Hauptausschusses erscheint sogar noch zweifelhafter. Auf der einen Seite stehen (zumindest scheinbar) die Ressourcenschonung als Ausfluss der Funktionsfähigkeit des Bundestages sowie der große Einschätzungsspielraum des Parlaments in Bezug auf seine Selbstorganisation. Andererseits birgt die hier in Rede stehende erstmalige Praxis der Einsetzung nur eines Ausschusses auch erhebliche Gefahren. Erstens droht die Schaffung eines „Super“-Ausschusses, in dem einige wenige Parlamentarier die Entscheidungen des ganzen Parlaments de facto unter sich ausmachen. Man mag dies als die Gefahr einer „Politbüroisierung“<sup>72</sup> des Bundestags bezeichnen. Eine solche Privilegierung

<sup>67</sup> Vgl. *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig (Fn. 38), Art. 20 Abschnitt VII Rn. 107; sowie ausführlich *Heusch*, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Staatsorganisationsrecht, 2003.

<sup>68</sup> Vgl. etwa BVerfG NVwZ 2013, 495 (499); BVerfG NVwZ 2013, 1468 (1475).

<sup>69</sup> Streng genommen mag man schon an der Geeignetheit zweifeln: denn angesichts der Tatsache, dass die Ressorts über die letzten Legislaturperioden stets (relativ) konstant geblieben sind, wären kaum Ressourcen verschwendet worden: die späteren Anpassungen wären aller Voraussicht nach in sehr kleinem Rahmen geblieben.

<sup>70</sup> Vgl. BVerfGE 30, 292 (316).

<sup>71</sup> Vgl. *Scholz* (Fn. 40), Art. 45a Rn. 12.

<sup>72</sup> Vgl. Interview mit *Morlok*, Deutschlandfunk v. 28.11.2013, [http://www.deutschlandfunk.de/rechtswissenschaftler-bundestags-hauptausschuss-ist-eine.694.de.html?dram:article\\_id=270403](http://www.deutschlandfunk.de/rechtswissenschaftler-bundestags-hauptausschuss-ist-eine.694.de.html?dram:article_id=270403) (zuletzt abgerufen am 16.9.2014),

<sup>65</sup> BVerfGE 80, 188 (222).

<sup>66</sup> Vgl. BVerfGE 96, 264 (278 f.); 112, 118 (133).

einiger weniger Abgeordneten erscheint mit dem Grundsatz der Abgeordnetengleichheit unvereinbar.<sup>73</sup> So hat das BVerfG betont, dass der Bundestag seine Repräsentationsfunktion „in seiner Gesamtheit [...], durch die Mitwirkung aller seiner Mitglieder [...], nicht durch einzelne Abgeordnete, eine Gruppe von Abgeordneten oder die parlamentarische Mehrheit“ wahrnimmt und folglich grundsätzlich „gleiche Mitwirkungsbefugnisse aller Abgeordneten“ geboten sind.<sup>74</sup> Zweitens droht in Zeiten einer (über-)großen Koalition die Marginalisierung der Opposition.<sup>75</sup> Denn die Opposition, der wegen ihrer geringen Zahl ohnehin einige verfassungsrechtlich verbürgte Rechte verlustig gehen,<sup>76</sup> wird von der Einsetzung nur eines Ausschusses überproportional betroffen. Denn den großen Fraktionen ist es möglich, ein „Allround“-Team von Abgeordneten in den Hauptausschuss zu entsenden, das alle Politikbereiche mit Fachexpertise abdeckt; für die kleinen Oppositionsfraktionen – mit jeweils nur fünf zu entsendenden Abgeordneten – ist dies schlichtweg unmöglich. Drittens erscheint es *erst recht* in einer Zeit, in der die neue Regierung noch nicht gebildet und die alte Regierung noch provisorisch im Amt ist, unerlässlich, dass die sonstigen Verfassungsorgane effektiv und vollumfänglich ihre Verfassungsfunktionen wahrnehmen können. Gerade in einer Periode, in der sich die Ministerien in einer Übergangszeit zwischen zwei Legislaturperioden befinden, ist die Vielzahl der Bundestagsausschüsse mit ihrer diversifizierten Fachkompetenz unerlässlich.

#### d) Ergebnis

Mit der fehlenden Einrichtung der Pflichtausschüsse und der Ersetzung derselben durch den Hauptausschuss blieben über 90 Prozent der Abgeordneten für einen Zeitraum von etwa drei Monaten von jeglicher Ausschussarbeit ausgeschlossen. Darin liegt ein Eingriff in das Recht der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, der nicht durch den Schutz anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang zu rechtfertigen und somit verfassungswidrig ist.<sup>77</sup>

#### IV. Fazit und Ausblick

Die Motivation der beiden Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und SPD, anstelle der üblichen Vielzahl an Ausschüssen zunächst nur einen gebündelten Ausschuss einzusetzen, ist in mancherlei Hinsicht politisch nachvollziehbar. In der Tat wäre die Einsetzung aller Ausschüsse nach der gängigen

der die Einsetzung des Hauptausschusses aber insgesamt doch noch für verfassungsgemäß hält.

<sup>73</sup> So auch insbesondere *Kämmerer*, NVwZ 2014, 29 (31).

<sup>74</sup> BVerfG NVwZ 2012, 495 (496).

<sup>75</sup> Vgl. *Prantl*, Süddeutsche Zeitung Online v. 5.12.2013, <http://sz.de/1.1835946> (zuletzt abgerufen am 16.9.2014).

<sup>76</sup> Vgl. *Cancik*, NVwZ 2014, 18; *Kämmerer*, NVwZ 2014, 29; *Schwarz*, ZRP 2013, 226.

<sup>77</sup> Im Ergebnis zustimmend, wenngleich auch mit abweichender Begründung: *Koschmieder*, NVwZ 2014, 852 (856). Dieser Artikel wurde erst nach Einreichung dieses Manuskripts veröffentlicht und fand bei der Ausarbeitung dieses Beitrages keine Berücksichtigung.

Praxis, Ausschüsse genau an den Zuschnitt der Ministerien anzupassen, zwangsläufig provisorisch gewesen und hätte nach Abschluss der Koalitionsverhandlungen angepasst werden müssen. Zeit und Geld konnten durch die Einsetzung des Hauptausschusses gespart werden. Aber: Die Demokratie ist zuweilen mühsam und teuer. Die Verfassung ermöglicht und beschränkt in diesem Sinne den politischen Raum. Kosten sparen hat im Gegensatz dazu keinen Verfassungsrang.

Das Grundgesetz hat nur an wenigen Stellen Bestandsgarantien eingesetzt – etwa für Gemeinden in Art. 28 Abs. 2 GG<sup>78</sup> oder für die obersten Gerichtshöfe in Art. 95 Abs. 1 GG<sup>79</sup>. Diese wenigen Bestandsgarantien sind dafür umso mehr vom Verfassungsgesetzgeber durchdacht und für nötig befunden worden. Sie verdienen besonderen Respekt.

Auch die Ausgestaltung der Rechte des Abgeordneten im Grundgesetz, die nur durch kollidierendes Verfassungsrecht einschränkbar sind, ist keineswegs zufällig. Der Verfassungsgesetzgeber hatte verstanden, dass die Freiheit der kleinsten politischen Zelle der Demokratie zugleich die Freiheit des ganzen politischen Systems bedeutet, und dass der einzelne Abgeordnete, der seiner Arbeit effektiv und frei nachgehen kann, der Grundstein für das Funktionieren der parlamentarischen Demokratie bedeutet. Jede Einschränkung dieser für die Demokratie unverzichtbaren freien und effektiven Abgeordnetenarbeit bedarf höchster gegenläufiger Verfassungsgüter; Verfassungsgüter, die im vorliegenden Fall schlichtweg nicht überzeugend vorzubringen sind.

Die vorgelegte Analyse legt eine wohlwollende Grundsatzannahme voraus. Es wird den Fraktionen der Regierungsparteien unterstellt, dass sie mit der Einsetzung des Hauptausschusses zum Wohl des Parlaments handeln wollten (und es doch letztendlich nicht taten). Verschwiegen werden soll dabei nicht, dass auch eine andere Lesart der Einsetzung des Hauptausschusses möglich ist: nämlich eine Lesart, bei der Parteiinteressen über die Interessen des Parlamentes und des einzelnen Abgeordneten gestellt wurden. Denn es war auch aus einer parteitaktischen Perspektive für die beiden Großkoalitionäre in spe durchaus vorteilhaft, sich alle Möglichkeiten bis zum Abschluss der Koalitionsverhandlungen offen zu halten und erst dann die Ausschüsse an den Zuschnitt und die Verteilung der neu gebildeten Ministerien anzupassen. Die Kongruenz zwischen Ressortzuschnitt und Ausschusszuschnitt ist praktisch und entspricht den demokratischen Gepflogenheiten; verfassungsrechtlich geboten ist sie aber nicht. Nicht vergessen sollte man auch, dass es letztendlich nur vier nennenswerte Zuständigkeitsänderungen in den Ressorts gab, die keine Veränderung des Ressorttableaus mit sich brachten: die Ansiedlung der digitalen Infrastruktur im Verkehrsministerium, des Verbraucherschutzes im Justizministerium, des Baus im Umweltministerium und die neue Verortung für die Energiewende im Wirtschafts-, und nicht im Umweltministerium.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> *Mehde*, in: Maunz/Dürig (Fn. 38), Art. 28 Abs. 2 Rn. 40.

<sup>79</sup> *Jachmann*, in: Maunz/Dürig (Fn. 38), Art. 95 Rn. 74.

<sup>80</sup> Vgl. *Weiland/Hebel*, Spiegel Online v. 15.1.2014, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundestag-setzt-neue-ausschuesse-ein-a-943492.html> (zuletzt abgerufen am 16.9.2014).

Auch vor diesem Hintergrund erscheint die mit drei Monaten Verspätung erfolgte Einsetzung der im Grundgesetz vorgesehenen Bundestagsausschüsse und der damit verbundene spürbare Eingriff in die grundrechtsgleichen Rechte von beinahe 600 Abgeordneten für einen Zeitraum von fast 100 Tagen alles andere als im Sinne der Verfassung geboten.