

Grundkurs Öffentliches Recht I

Freitag, den 16. November 2001

I. Insbesondere Untersuchungsausschüsse

Besondere Befugnisse hat der in Art. 44 GG ausdrücklich geregelte Untersuchungsausschuss. Untersuchungsausschüsse sind nicht ständige Ausschüsse. Sie werden zur Untersuchung bestimmter Angelegenheiten, häufig Skandale im Bereich der Exekutive, eingesetzt. Das Recht der Untersuchungsausschüsse will ich Ihnen anhand einer Leitentscheidung des BVerfG verdeutlichen, der Flick-Entscheidung (E 67, 100). Zuvor sei noch darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber in diesem Jahr eine langjährige Forderung erfüllt und ein Untersuchungsausschussgesetz erlassen hat (BGBl. 2001 I, 1142), das Verfahrensfragen klarer regelt als die Verweisung auf die StPO in Art. 44 II 1 GG.

1. Sachverhalt

Die Friedrich Flick IndustrieverwaltungsKGaG erhält 1980 eine Steuerermäßigung in dreistelliger Millionenhöhe aufgrund einer Ermessensvorschrift. Die Entscheidung ergeht auf Anordnung des Bundesministers der Finanzen. Ein Jahr später wird bekannt, dass von 1976 bis 1980 Flick an die Partei, der der Finanzminister angehört, erhebliche finanzielle Zuwendungen geleistet hat. Gerüchte über einen möglichen Zusammenhang mit der Steuerermäßigung verdichten sich. Daraufhin konstituiert sich 1982 auf Antrag der oppositionellen X-Partei ein Untersuchungsausschuss mit der Aufgabe, etwaige Zusammenhänge zu untersuchen. Der Ausschuss fordert von der Bundesregierung die Herausgabe aller Steuerakten, die den Vorgang betreffen. Dies wird von der Bundesregierung unter Berufung auf das Steuergeheimnis abgelehnt. Die oppositionelle X-Fraktion verklagt daraufhin im Namen des Bundestages die Bundesregierung vor dem BVerfG auf Aktenherausgabe.

Ist die Klage zulässig und begründet?

2. Zulässigkeit des Verfahrens vor dem BVerfG

1. Im Rahmen der Zulässigkeit jedes Verfahrens vor dem BVerfG stellt sich als erstes die Frage nach der **Zuständigkeit** des Gerichts. Diese folgt hier aus Art. 93 I Nr. 1 GG i.V.m. § 13 Nr. 5 BVerfGG. In Betracht kommt ein Organstreitverfahren. Dessen Zulässigkeit richtet sich im weiteren nach den §§ 63 ff. BVerfGG.

2. Als zweites ist die **Antragsberechtigung** der X-Fraktion zu prüfen. Diese ist nach § 63 BVerfGG gegeben, weil eine Fraktion ein durch die GOBT mit eigenen Rechten ausgestatteter Teil des Bundestages ist.

3. **Antragsgegner** kann nach § 63 BVerfGG u.a. die Bundesregierung sein. Das ist hier der Fall.

4. Die **Antragsbefugnis** setzt nach § 64 I BVerfGG voraus, dass der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegner in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Im vorliegenden Fall macht die X-Fraktion geltend, dass das Organ, dem sie angehört, nämlich der Deutsche Bundestag, durch eine Unterlassung des Antragsgegners, nämlich durch die Weigerung, Steuerakten herauszugeben, in eigenen Rechten, nämlich in dem Untersuchungsrecht aus Art. 44 I GG, verletzt ist. Art. 44 I GG gibt dem Bundestag nicht nur das Recht, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen; Art. 44 I GG gewährt darüber hinaus alle weiteren Rechte, die für eine Untersuchung erforderlich sind. Diese Deutung des Art. 44 I GG entspricht derjenigen des Status des Abgeordneten gemäß Art. 38 I 2 GG und der Gründungsfreiheit der politischen Parteien gemäß Art. 21 I 2 GG. Nach Art. 44 GG steht dem Bundestag im Verhältnis zur Bundesregierung als Recht alles zu, was zur Wahrnehmung des Untersuchungsauftrags

erforderlich ist, denn die Vorschrift will eine Kontrolle der Bundesregierung durch den Bundestag ermöglichen.

Dass die Rechte des Bundestages von einer Fraktion, hier einer Oppositionsfraktion, wahrgenommen werden können, möglicherweise gegen den Willen der Mehrheitsfraktion, lässt sich mit § 64 I BVerfGG begründen. Danach kann eine Fraktion als Prozessstandschafterin des Bundestages auftreten.

5. Nach den §§ 64 II und 23 I BVerfGG muss der Antrag der X-Fraktion bestimmte **Formerfordernisse** einhalten. Dazu sagt der Sachverhalt nichts. Das kommt häufig vor. Dann reicht ein Satz hierzu: Mangels entgegenstehender Sachverhaltsangaben ist von der Einhaltung der Formvorschriften in den §§ 64 II und 23 I BVerfGG auszugehen.

6. Gleiches gilt für die **Antragsfrist**, gemäß § 64 III BVerfGG sechs Monate, nachdem die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung dem Antragsteller bekanntgeworden ist. Auch hier kann man nur schreiben, dass mangels entgegenstehender Sachverhaltsangaben von der Einhaltung der Antragsfrist auszugehen ist.

7. Als **Zwischenergebnis** ergibt sich damit, dass der Antrag der X-Fraktion zulässig ist.

3. Begründetheit

Der Antrag der X-Fraktion ist begründet, wenn die beanstandete Unterlassung der Bundesregierung den Bundestag tatsächlich in seinem Untersuchungsrecht verletzt. Das wäre der Fall, wenn der Bundestag einen Anspruch auf die Herausgabe der Akten hätte. Als Anspruchsgrundlage kommt Art. 44 I GG in Betracht. Art. 44 III GG ist nicht einschlägig; die Regierung soll dem Bundestag nicht Amtshilfe leisten, sondern kontrolliert werden.

Ein Herausgabeanspruch nach Art. 44 I GG setzt voraus, dass ein Untersuchungsausschuss in zulässiger Weise eingesetzt worden ist, dass die Aktenherausgabe für die Untersuchung erforderlich ist und dass der Aktenherausgabe keine Rechte des Antragsgegners oder Dritter entgegenstehen.

(1) Einsetzung des Untersuchungsausschusses

Im Rahmen des ersten Prüfungspunktes, der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, sind drei Unterpunkte zu klären. **(a)** Das Verfahren gemäß Art. 44 I 1 GG muss eingehalten worden sein. **(b)** Der Einsetzungsbeschluss muss hinreichend bestimmt sein. **(c)** Der Einsetzungsbeschluss muss einen zulässigen Untersuchungsgegenstand betreffen.

(a) Dem Sachverhalt lässt sich nichts entnehmen, was darauf hindeutete, dass die verfahrensmäßigen Voraussetzungen von Art. 44 I 1 GG nicht eingehalten worden sind. Es handelt sich vorliegend um eine Minderheitsenquôte, die zustande kommt, wenn ein Viertel der Mitglieder des Bundestages dies verlangt. In dem Untersuchungsausschuss sind die Fraktionen und Gruppen nach Maßgabe ihres Stärkeverhältnisses im Plenum vertreten (§ 12 GOBT).

(b) Der Untersuchungsgegenstand muss hinreichend bestimmt sein. Damit soll verhindert werden, dass Untersuchungen ins Blaue hinein erfolgen. Die Bestimmtheit des Untersuchungsgegenstandes ist die Voraussetzung dafür, dass ermittelt werden kann, was für den Zweck der Untersuchung erforderlich ist. Im vorliegenden Fall bestehen an der Bestimmtheit des Untersuchungsgegenstandes keine Zweifel.

Im Fall der Minderheitsenquôte ist – was hier nicht relevant wird – anzumerken, dass die Mehrheit den von der Minderheit formulierten Untersuchungsgegenstand nicht verändern darf, weil sonst das Recht der Minderheit, die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verlangen zu können,

entwertet werden könnte. Es wäre deshalb im vorliegenden Fall unzulässig, wenn die Mehrheit den Untersuchungsgegenstand dahin ausweitete, dass auch Industriespenden an die oppositionelle X-Partei geprüft werden sollen. Der Mehrheit ist es aber unbenommen, zu diesem Thema einen weiteren Untersuchungsausschuss einzusetzen.

(c) Der Einsetzungsbeschluss muss schließlich einen zulässigen Untersuchungsgegenstand betreffen. Zulässig sind alle Untersuchungsgegenstände, die sich im Rahmen der Zuständigkeiten des Bundestages halten. Diese Zuständigkeiten sollen hier nicht abschließend umschrieben werden. Denn jedenfalls ist der Bundestag dafür zuständig, die Bundesregierung, hier den Bundesminister der Finanzen, zu kontrollieren. Weiterhin unterliegen auch politische Parteien der Kontrolle des Bundestages, soweit sie aus Mitteln des Bundes gefördert und steuerlich begünstigt werden. Als eine weitere Bedingung für die Zulässigkeit eines Untersuchungsgegenstandes wird zum Teil das öffentliche Interesse an einer Untersuchung genannt. Doch dieses Kriterium ist so unbestimmt, dass es in aller Regel bejaht werden muss. Es ist schwer vorstellbar, dass der Bundestag sich freiwillig mit Angelegenheiten beschäftigt, an denen kein öffentliches Interesse besteht.

Exkurs: Nicht zu den zulässigen Untersuchungsgegenständen gehören:

- ☞ laufende gerichtliche Verfahren, denn mit Untersuchungen in diesem Bereich würde der Bundestag die Unabhängigkeit der Gerichte beeinträchtigen;
- ☞ Gegenstände, die dem Zuständigkeitsbereich der Bundesländer unterfallen, denn auch der Bundestag ist an die bundesstaatliche Kompetenzaufteilung gebunden; so wäre ein Untersuchungsausschuss zu Missständen im Schulwesen unzulässig;
- ☞ nicht zu den zulässigen Untersuchungsgegenständen gehören weiterhin Angelegenheiten aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, z.B. Kabinettsprotokolle; dieser Bereich wird durch das Prinzip der Gewaltenteilung dem Untersuchungsrecht des Bundestages entzogen; hinsichtlich laufender Vorgänge unterliegt das Untersuchungsrecht dabei engeren Grenzen als in bezug auf Vorgänge, die abgeschlossen sind;
- ☞ nicht zu den zulässigen Untersuchungsgegenständen gehören weiterhin Vorgänge aus dem Bereich der Verwaltung ohne politische Bedeutung. Denn die parlamentarische Kontrolle ist politische Kontrolle, nicht administrative Aufsicht.
- ☞ nicht zu den zulässigen Untersuchungsgegenständen gehört schließlich der nicht-staatliche Bereich, es sei denn, es gehe um dessen Förderung und Finanzierung durch den Bund oder es gehe um dessen gesetzliche Regelung durch den Bund. So darf der Bundestag sich auch mit dem Untersuchungsrecht nicht in Interna eines privatwirtschaftlichen Unternehmens einmischen, also z.B. herauszufinden versuchen, warum ein Großkonzern am Rande der Insolvenz steht. Zwei Leitentscheidungen des BVerfG zum Recht der Untersuchungsausschüsse betreffen Untersuchungen im nicht-staatlichen Bereich. Es handelt sich um zwei Entscheidungen zum "Neue Heimat"-Untersuchungsausschuss: BVerfGE 76, 257 – Verhaftung einer als Zeuge vorgeladenen Person, die grundlos das Zeugnis verweigert; BVerfGE 77, 1 – Beschlagnahme von Aufsichtsratsprotokollen der Neuen Heimat.

Im vorliegenden Fall ist der Bundesminister der Finanzen betroffen, ohne dass man sagen könnte, der unentziehbare Eigenbereich der Regierung wäre berührt. Weiterhin ist ein Industrieunternehmen betroffen, das aber im Hinblick auf seine steuerliche Begünstigung durch den Bund untersucht werden soll. Ein zulässiger Untersuchungsgegenstand liegt also vor.

(2) Erforderlichkeit der Aktenherausgabe

Ein Anspruch auf Aktenherausgabe setzt nach Art. 44 I GG weiter voraus, dass im Hinblick auf einen zulässigen Untersuchungsgegenstand die Aktenherausgabe für den Zweck der Untersuchung

erforderlich ist. Dies ist zu bejahen.

(3) Entgegenstehende Rechte

Der Aktenherausgabe könnten aber Rechte Dritter entgegenstehen. Der unentziehbare Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung ist nicht betroffen, so dass sich hieraus keine der Aktenherausgabe entgegenstehende Rechtsposition ableiten lässt. In Betracht kommt aber das Geheimhaltungsinteresse der Regierung hinsichtlich von Verwaltungsakten und das Steuergeheimnis, das Interessen des betroffenen Unternehmens schützt.

a) Art. 44 II 1 GG i.V.m. § 96 StPO

Das Geheimhaltungsinteresse der Regierung hinsichtlich von Verwaltungsvorgängen wird von § 96 StPO thematisiert. Danach darf in einem Strafverfahren die Herausgabe von Akten nicht gefordert werden, wenn die oberste Dienstbehörde (= Ministerium) erklärt, dass das Bekanntwerden des Inhalts dieser Akten dem Wohl des Bundes Nachteile bereiten würde. Diese Vorschrift findet gemäß Art. 44 II 1 GG im Verfahren vor dem Untersuchungsausschuss entsprechende Anwendung. Gleichwohl steht sie dem Herausgabeverlangen des Untersuchungsausschusses nicht entgegen. Dies wird vom BVerfG nicht etwa damit begründet, dass die Herausgabe dem Wohl des Bundes keine Nachteile bereite. Die Begründung setzt vielmehr bei der Feststellung an, dass in dem parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes das Wohl des Bundes nicht nur der Bundesregierung, sondern auch dem Bundestag anvertraut sei. Deshalb könne die Bundesregierung sich gegenüber dem Bundestag auf § 96 StPO in aller Regel dann nicht berufen, wenn beiderseits wirksame Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden von Dienstgeheimnissen getroffen werden. Die Effektivität der Geheimschutzvorkehrungen des Deutschen Bundestags wird vom Gericht näher ausgeführt. Im Ergebnis steht § 96 StPO dem Aktenherausgabeverlangen des Bundestages aber nicht entgegen.

b) Steuergeheimnis

Es bleibt das Steuergeheimnis, das nicht grundrechtlich, aber einfachgesetzlich durch § 30 AO geschützt ist. § 30 AO enthält jedoch zahlreiche Ausnahmen. § 30 IV Nr. 5 c) AO sieht eine Ausnahme vor, wenn eine Offenbarung erforderlich ist zur Richtigstellung unwahrer Tatsachen, die in der Öffentlichkeit verbreitet sind und die geeignet sind, das Vertrauen in die Verwaltung erheblich zu erschüttern. Dieser Ausnahmetatbestand sei verfassungskonform so auszulegen, dass er auch den Fall des Aktenvorlageverlangens eines Untersuchungsausschusses trifft, mit dem der Bundestag in der Öffentlichkeit verbreiteten Zweifeln an der Vertrauenswürdigkeit der Exekutive nachgeht, die auch die Steuermoral der Bürger nachhaltig erschüttern können. Letztlich steht damit auch das Steuergeheimnis dem Herausgabeverlangen des Untersuchungsausschusses nicht entgegen. Der so ermöglichte Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung lasse sich rechtfertigen, wenn der Bundestag effektive Geheimschutzvorschriften erlassen habe und praktiziere, die einem Publikwerden von steuerlich geschützten Daten entgegenstehen.

c) Zusammenfassung des Prüfungspunktes "entgegenstehende Rechte"

Dem Herausgabeanspruch stehen darum keine Rechte Dritter entgegen.

(4) Gesamtergebnis der Begründetheitsprüfung

Der Herausgabeanspruch besteht damit. Der Antrag der X-Fraktion ist nicht nur zulässig, sondern auch begründet.

II. Das Bundestagsplenum

Indem wir uns mit der Wahl des Bundestages, mit der Stellung des einzelnen Abgeordneten, mit den politischen Parteien, mit den Fraktionen und Ausschüssen des Bundestages beschäftigt haben, haben wir die Grundlage für den nächsten Gedankenschritt erarbeitet: Als nächstes soll das Plenum des Bundestages vorgestellt werden, seine Funktionen, seine Arbeitsweise und seine Geschäftsordnung.

1. Die Funktionen des Parlamentes

Nach der Parlamentarismustheorie hat jedes Parlament zumindest drei Funktionen: eine Gesetzgebungsfunktion, eine Wahlfunktion und eine Kontrollfunktion. Darüber hinaus nimmt das Parlament eine rechtlich schwer zu greifende Repräsentationsfunktion wahr. Dies alles trifft auch auf den Deutschen Bundestag zu.

Seine **Gesetzgebungsfunktion** ergibt sich aus den Art. 76 bis 78 GG. Danach kommt dem Bundestag im Verfahren der Gesetzgebung des Bundes eine dominierende Stellung zu. Der Bundestag ist aber nicht das alleinige Gesetzgebungsorgan. Neben dem Bundestag sind an der Bundesgesetzgebung beteiligt:

- ☞ die Bundesregierung, deren Ministerialbürokratie die Mehrzahl der Gesetzentwürfe formuliert und die gemäß Art. 76 I GG das Recht der Gesetzesinitiative hat, d.h. das Recht, ein Gesetzgebungsverfahren einzuleiten;
- ☞ der Bundesrat, durch den die Länder bei der Bundesgesetzgebung mitwirken (Art. 50 GG); der Bundesrat hat ein Gesetzesinitiativrecht (Art. 76 I GG) und einen nach Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen differenzierenden Einfluss auf die Beschlussfassung des Bundestages (Art. 77 GG);
- ☞ der Bundespräsident, der nach Art. 82 GG die von Bundestag und Bundesrat beschlossenen Gesetze ausfertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet.

In einem engen Zusammenhang mit der Gesetzgebungsfunktion steht die Mitwirkung des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union. Die Europäische Union hat seit der Gründung der Montanunion 1952 immer mehr Rechtsetzungszuständigkeiten an sich gezogen. Bezogen auf Deutschland ging diese Entwicklung überwiegend zu Lasten des Bundestages. Wenn heute mehr als die Hälfte der für Unternehmen relevanten Rechtsnormen europäischen Ursprungs sind, bedeutet dies negativ, dass sie ihren Ursprung nicht mehr im Bundestag finden. Die europäische Integration führt zwangsläufig zu einer Abwertung der Gesetzgebungsfunktion des Bundestages. Um dies auszugleichen, wird der Bundestag an der Rechtsetzung auf europäischer Ebene beteiligt. Die rechtlichen Grundlagen dafür liefert Art. 23 II und III GG. Damit der Bundestag seine Mitwirkungsrechte effektiv, d.h. vor allem rechtzeitig wahrnehmen kann, sieht Art. 45 GG einen Europaausschuss vor.

In einem ebenfalls engen Zusammenhang mit der Gesetzgebungsfunktion steht die Budgethoheit des Parlamentes. Nach Art. 110 I GG sind alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes in einen Haushaltsplan einzustellen, und nach Art. 110 II GG wird der Haushaltsplan durch Haushaltsgesetz festgestellt.

Die **Wahlfunktion** des Bundestages, synonym seine Kreationfunktion, findet ihre wichtigste Grundlage in Art. 63 GG. Danach wird der Bundeskanzler vom Bundestag gewählt. Für die Bundesminister gilt dies nicht. Die Bundesminister werden gemäß Art. 64 I GG vom Bundespräsidenten auf Vorschlag des Bundeskanzlers ernannt. Der Wahlfunktion des Bundestages entspricht es weiter, dass nach Art. 94 I GG die Wahl der Bundesverfassungsrichter zur Hälfte dem Bundestag

obliegt. Nach § 6 BVerfGG erfolgt diese Wahl jedoch nicht im Plenum des Bundestages, sondern in einem Wahlmännnergremium. Der Zweck dieser Regelung soll darin bestehen, die Wahl von Bundesverfassungsrichtern zu entpolitisieren. Dem gleichen Zweck dient das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit im Wahlmännnergremium, das eine Majorisierung der Minderheit verhindert (§ 6 V BVerfGG). Der Wahlfunktion des Bundestages ist schließlich Art. 54 GG zuzuordnen. Nach dessen Abs. 1 wird der Bundespräsident zwar nicht vom Bundestag, sondern von der Bundesversammlung gewählt. Nach Art. 54 III GG besteht die Bundesversammlung aber zur Hälfte aus den Mitgliedern des Bundestages.

Die **Kontrollfunktion** des Bundestages gegenüber Bundesregierung und Bundesverwaltung kommt in vielfältigen Regelungen des Grundgesetzes zum Ausdruck. Deren gemeinsame Grundlage ist das Demokratieprinzip. Die demokratische Legitimation von Bundesregierung und Bundesverwaltung leitet sich vom Bundestag ab. Infolgedessen steht dem Bundestag das Recht zu, Regierung und Verwaltung des Bundes zu kontrollieren. Die Kontrollfunktion des Bundestages zeigt sich in dessen Zitierrecht, in dessen Interpellationsrecht und in dessen Enquêterecht. Zitierrecht bedeutet, dass der Bundestag und seine Ausschüsse jederzeit die Anwesenheit eines Mitglieds der Bundesregierung verlangen können; das zitierte Regierungsmitglied muss Rede und Antwort stehen (Art. 43 I GG). Das Interpellationsrecht ist das Recht, Fragen an die Regierung zu richten. Es ist in der GOBT ausgestaltet. Zu unterscheiden sind Große und Kleine Anfragen sowie die Fragestunde des Bundestages. Große Anfragen betreffen wichtige Gegenstände der Politik, werden schriftlich beantwortet und ziehen eine Beratung nach sich (§§ 100 ff. GOBT). Kleine Anfragen unterscheiden sich von Großen Anfragen dadurch, dass sie keine Beratung im Bundestag nach sich ziehen (§ 104 GOBT). Während Große und Kleine Anfragen von den Fraktionen gestellt werden, hat nach § 105 GOBT jeder Bundestagsabgeordnete ohne Abstimmung mit anderen das Recht, kurze mündliche Fragen an die Bundesregierung zu richten. Das Enquêterecht des Bundestages ist in Art. 44 GG geregelt. In Ausübung seiner Kontrollfunktion kann der Bundestag schließlich sogenannte schlichte Parlamentsbeschlüsse fassen. Deren Schlichtheit besteht darin, dass sie keine rechtlichen Wirkungen haben, sondern politische Bekundungen sind. Eine mögliche Formulierung lautet: "Der Bundestag äußert sein Befremden darüber, dass nicht ordnungsgemäß nachgewiesen kann, wie Bundesminister X die im Haushaltsplan für den Zweck Y vorgesehenen Mittel verwendet hat."

Repräsentation ist der verfassungsrechtliche Gegenbegriff zu Stellvertretung. Wenn in Art. 38 I 2 GG von den Abgeordneten des Bundestages gesagt wird, sie seien Vertreter des Volkes, so ist damit nicht Stellvertretung gemeint, wie in den §§ 164 ff. BGB, sondern Repräsentation. Repräsentation bedeutet, dass der Bundestag den Anspruch erhebt, das deutsche Volk zu verkörpern. Die repräsentative Demokratie beruht auf dem Grundgedanken, dass das Volk nicht selbst handeln kann, sondern sich zu diesem Zweck besonderer Organe bedienen muss. Das wichtigste dieser Organe ist der Bundestag.

2. Die Arbeitsweise des Parlamentes

Für die Arbeitsweise des Parlamentes sind zwei Prinzipien grundlegend. Das Prinzip der Öffentlichkeit und das Mehrheitsprinzip. Beide ergeben sich aus Art. 42 GG.

Die **Öffentlichkeit** der Sitzungen des Bundestages ist Konsequenz seiner Repräsentationsfunktion. Nach Art. 42 I 1 GG verhandelt der Bundestag öffentlich. Für den Ausschluss der Öffentlichkeit bedarf es nach Art. 42 I 2 GG einer Zweidrittelmehrheit; dieser Fall kommt praktisch nicht vor. Viel wichtiger ist, dass nach § 69 I 1 GOBT die Beratungen in den Ausschüssen des Bundestages grundsätzlich nicht öffentlich sind.

Zu einem Beschluss des Bundestages ist die **Mehrheit** der abgegebenen Stimmen erforderlich, es sei denn, es gilt ausdrücklich etwas anderes (Art. 42 II GG). Gemeint ist dabei die Mehrheit der anwesenden Mitglieder. Wenn 50 Mitglieder des Bundestages anwesend sind, kommt ein Beschluss mithin zustande, wenn 26 Mitglieder für ihn stimmen. Dem scheint allerdings § 45 I GOBT entgegenzustehen, wonach der Bundestag nur beschlussfähig ist, wenn mehr als die Hälfte seiner Mitglieder im Sitzungssaal anwesend ist. Dem ist das BVerfG entgegengetreten (E 44, 308, 314 ff.). Die Beschlussunfähigkeit des Parlamentes ergebe sich nicht von selbst. Sie müsse ausdrücklich festgestellt werden. So lange die Beschlussfähigkeit von niemandem angezweifelt werde, gelte sie als gegeben, auch wenn offenkundig weniger als die Hälfte der Mitglieder des Bundestages anwesend sind. Das Recht, die Beschlussfähigkeit des Bundestags feststellen zu lassen, wird in § 45 II und IV GOBT zugewiesen. Das BVerfG begründet dieses Votum damit, dass die Arbeit des Bundestages im Wesentlichen nicht im Plenum, sondern vor allem in den Ausschüssen stattfinde, und dass dann, wenn in den Ausschüssen eine Entscheidung erfolgt sei, keine Veranlassung bestehe, im Plenum anwesend zu sein.

Von der Regel der einfachen Mehrheit in Art. 42 II GG weicht das GG in manchen Regelungen ab. Teilweise wird eine qualifizierte Mehrheit der anwesenden Mitglieder gefordert, so in Art. 42 I 2 GG. Teilweise wird die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl im Unterschied zur Mehrheit der anwesenden Mitglieder gefordert, so für die Wahl des Bundeskanzlers im 1. Wahlgang. Aus diesem Grund spricht man hier auch von einer Kanzlermehrheit. Der Begriff "Mehrheit der Mitglieder" wird in Art. 121 GG definiert. Mehrheit der Mitglieder ist die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl. Unter Einbeziehung der Überhangmandate liegt die gesetzliche Mitgliederzahl des Bundestages derzeit bei 669. Die Kanzlermehrheit liegt darum bei 335 Stimmen. Teilweise wird sogar eine qualifizierte Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl gefordert, so in Art. 79 II GG für die Verfassungsänderung. Ausgehend von 669 Mitgliedern bedeutet dies, dass eine Verfassungsänderung im Bundestag die Billigung von mindestens 446 Abgeordneten finden muss.

Die unterschiedlichen Mehrheitserfordernisse werden in Art. 77 IV GG kombiniert. Dort geht es um das Problem, dass bei einem Einspruchsgesetz der Bundesrat Einspruch eingelegt hat. Einspruchsgesetz bedeutet, dass – im Unterschied zum Zustimmungsgesetz – der Bundestag das negative Votum des Bundesrates überstimmen kann. Dazu sind aber qualifizierte Mehrheiten erforderlich. Hat der Bundesrat mit der einfachen Mehrheit seiner Stimmen, nicht aber mit Zweidrittelmehrheit Einspruch eingelegt, so kann der Bundestag den Einspruch mit der Mehrheit seiner Mitglieder, also mit der Kanzlermehrheit, zurückweisen. Politisch formuliert ergibt sich daraus, dass die gegenwärtige Regierungskoalition aus SPD und Bündnis 90 / Die Grünen bei Einspruchsgesetzen, nicht bei Zustimmungsgesetzen, ein negatives Votum des Bundesrates, in dem die Mehrheitsverhältnisse nicht klar sind, überstimmen kann, das aber nur, wenn sie eine Kanzlermehrheit aufbietet. Noch strenger sind die Anforderungen, wenn der Bundesrat einen Einspruch mit Zweidrittelmehrheit beschlossen hat, was während des 13. Deutschen Bundestages für die SPD im Bereich des Möglichen gelegen hat. Um einen solchen Einspruch zu überstimmen, bedarf es nach Art. 77 IV 2 GG einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder, mindestens eine Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl, also eine Kanzlermehrheit.

3. Die Geschäftsordnung des Bundestages

Die Einzelheiten des parlamentarischen Verfahrens sind in der Geschäftsordnung des Bundestages, nicht im Grundgesetz geregelt. Dies ist gerechtfertigt, weil es zu einer Entlastung des Grundgesetzes führt und der Bundestag seine inneren Angelegenheiten am besten selbst regelt. Die Geschäftsordnung ist nicht Verfassungsrecht. Sie ist auch nicht Gesetzesrecht. Sie in den Stufenbau der Rechtsordnung einzufügen, fällt schwer. Denn um untergesetzliches Recht der Exekutive handelt es sich

auch nicht. Überwiegend sagt man, dass die GOBT eine autonome Satzung oder ein Rechtsakt sui generis sei, der unstreitig im Rang der Verfassung und den Gesetzen nachgeht. Die GOBT hat Rechtswirkungen nur innerhalb des Bundestages, nicht darüber hinaus. Darum kann die Regelung, dass Fraktionen im eigenen Namen klagen und verklagt werden können, nicht in der GOBT stehen, sondern nur in einem Gesetz, hier in § 46 II AbgG. Nur ein Gesetz hat allgemeine Verbindlichkeit. Die GOBT dagegen wirkt nur innerhalb des Bundestages und nicht gegenüber Gerichten, möglichen Klägern oder Beklagten.