

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 76

Verfassungsmäßigkeit der Bundestagsausschüsse

Zulässigkeit und Grenzen
der Delegation parlamentarischer Aufgaben
unter besonderer Berücksichtigung
von Entscheidungsbefugnissen

Von

Oliver Moench



Duncker & Humblot · Berlin

OLIVER MOENCH

Verfassungsmäßigkeit der Bundestagsausschüsse

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 76

Verfassungsmäßigkeit der Bundestagsausschüsse

Zulässigkeit und Grenzen
der Delegation parlamentarischer Aufgaben
unter besonderer Berücksichtigung
von Entscheidungsbefugnissen

Von

Oliver Moench



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Hamburg
hat diese Arbeit im Jahre 2016 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2017 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany
ISSN 0720-6674
ISBN 978-3-428-15297-1 (Print)
ISBN 978-3-428-55297-9 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85297-0 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit der Delegation von Parlamentsaufgaben auf Ausschüsse. Der Umstand, dass in der repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes der Bundestag zwar das zentrale Repräsentationsorgan ist, gleichwohl die Ausschüsse den Großteil der Parlamentsarbeit erledigen und zum Teil sogar letztverbindlich darüber entscheiden, ist ein viel beachtetes und kritisiertes Phänomen. Die Thematik ist einerseits eingebettet in die großen zeitlosen Themen der Demokratie und Repräsentation, andererseits ist sie verfassungsrechtlich und -politisch von hoher Aktualität, da einzelne (entscheidende) Ausschüsse des Bundestages zumindest in ihrer konkreten Ausgestaltung verfassungswidrig sein dürften.

Die Arbeit wurde von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Hamburg im Sommersemester 2016 als Dissertation angenommen. Für die außerordentlich gute Betreuung, für wichtige Anregungen und Ratschläge sowie für die schnelle Erstellung des Erstgutachtens bedanke ich mich ganz herzlich bei meinem Doktorvater Prof. Dr. Markus Kotzur, LL.M. (Duke Univ.). Für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens bedanke ich mich bei Prof. Dr. Hans-Heinrich Trute.

Mein besonderer Dank gilt zudem Prof. Dr. Helmut Goerlich, der bereits in meinen ersten Studiensemestern eine Faszination für das Verfassungsrecht geweckt hat und danach über die Jahre hinweg ein sehr wertvoller Ratgeber und Unterstützer geblieben ist.

Abschließend möchte ich mich bei meiner hoffentlich zukünftigen Ehefrau Laura Vásárhelyi Nagy, meinen Geschwistern Nikolaus, Katharina und Maximilian und bei meinen Eltern für ihre Unterstützung bedanken. Ohne diesen familiären Rückhalt wäre nicht nur diese Promotion, sondern eine insgesamt erfolgreiche akademische Ausbildung nicht möglich gewesen.

Berlin, im Juli 2017

Oliver Moench

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1

Einführung in die Untersuchung	13
A. Untersuchungsgegenstand	15
I. Ausschüsse	15
II. Delegation	17
III. Entscheidungsbefugnisse	17
B. Gang der Untersuchung	19

Kapitel 2

Verfassungsrechtliche Ausgangslage	22
A. Demokratie und Repräsentation im Grundgesetz	22
B. Wähler, Bundestag, Abgeordnete und Öffentlichkeit	25
I. Wähler	26
II. Bundestag	28
III. Abgeordnete	29
1. Abgeordnete als Repräsentanten	30
a) Repräsentation des Volkes	30
aa) Zur Problematik des Volkswillens	31
bb) Zur Problematik einer idealisierten Repräsentation	34
cc) Ergebnis	36
b) Gesamtrepräsentation	37
2. Abgeordnetenstatus	38
a) Freiheit	39
b) Gleichheit	41
c) Öffentlichkeit	43
3. Abgeordnetenrechte und ihre Grenzen	43
4. Abgeordnete, Fraktion und Partei	45
a) Einbindung der Abgeordneten in Partei und Fraktion	45
b) Freies Mandat und Fraktionszugehörigkeit	47
IV. Öffentlichkeit	49
C. Autonomie und Funktionsfähigkeit des Parlaments	51
I. Parlamentsautonomie und Selbstorganisationsrecht	52

II. Parlamentsautonomie als Ausdruck der Gewaltenteilung und des Demokratieprinzips	53
1. Parlamentsautonomie und Gewaltenteilung	54
2. Parlamentsautonomie, Gewaltenteilung und Demokratie	55
3. Ergebnis	56
III. Funktionsfähigkeit des Parlaments	57
1. Arbeitsteilung und Arbeitsentlastung	60
2. Geheimhaltung	61
3. Eilbedürfnis	63
IV. Gestaltungsspielraum im Bereich der Parlamentsautonomie	64
D. Ergebnis	66

Kapitel 3

Grundgesetz und Ausschüsse 68

A. Ausschüsse	68
I. Ausschüsse des Deutschen Bundestages	69
1. Verfassung	70
2. Geschäftsordnung	71
3. Gesetz	72
II. Zusammensetzung und Arbeitsweise der Ausschüsse	73
III. Qualität und Bedeutung der Ausschussarbeit	74
IV. Interessenvertretung in den Ausschüssen	76
B. Gesetz als zulässige Regelungsform für Ausschüsse	78
I. Rechtsnatur der Geschäftsordnung	78
II. Charakteristika der Geschäftsordnung	79
III. Rang der Geschäftsordnung	80
1. Höherrangigkeit der Gesetze	81
2. Gleichstufigkeit zwischen Gesetz und Geschäftsordnung	83
IV. Ausschüsse durch Gesetz	85
1. Gesetzliche Regelung unzulässig	85
2. Eingeschränkte Wahl zwischen Gesetz und Geschäftsordnung	89
3. Unbeschränkte Wahl zwischen Gesetz und Geschäftsordnung	90
V. Entscheidungsdelegationen nur durch Gesetz?	91
C. Verfassungsrechtliche Delegationsverbote	92
D. Verfassungsrechtliche Bewertung der Fachausschüsse	93
I. Fachausschüsse, § 54 GOBT	94
II. Generelle Erwägungen der Verfassungsmäßigkeit	95
1. Zu prüfende Verfassungsgüter	96
2. Prüfungsmaßstab Verhältnismäßigkeit	97
3. Verfassungsrechtlicher Kontext der Güterabwägung	99

III. Verfassungsrechtliche Würdigung	99
1. Gesamtrepräsentation und Abgeordnetenstatus	100
a) Eingriffsintensität	100
aa) Gesamtrepräsentation, Abgeordnetenstatus und Ausschusstätigkeit	100
bb) Zur Problematik des fraktionslosen Abgeordneten	103
b) Verhältnismäßigkeit	104
aa) Legitimer Zweck und Geeignetheit	104
bb) Erforderlichkeit	105
(1) Grundsatz der Spiegelbildlichkeit	106
(2) Anspruch jedes Abgeordneten auf einen Ausschusssitz ..	108
(3) Zur Problematik des fraktionslosen Abgeordneten	109
cc) Angemessenheit	113
2. Öffentlichkeit	114
a) Geltung des Öffentlichkeitsprinzips für Ausschüsse	114
aa) Sitzungsöffentlichkeit nach Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG	114
bb) Allgemeines Öffentlichkeitsprinzip	116
b) Öffentlichkeit und Ausschussarbeit	117
c) Verhältnismäßigkeit	119
aa) Legitimes Ziel und Geeignetheit	119
bb) Erforderlichkeit	120
(1) Aus empirischen Gründen nicht erforderlich?	121
(2) Nichtöffentlichkeit als Ausnahme	123
(3) Ergebnis	124
cc) Angemessenheit	125
3. Ergebnis	126

Kapitel 4

Delegation von Entscheidungsbefugnissen 128

A. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Entscheidungsdelegationen	128
I. Standpunkt des Bundesverfassungsgerichts	128
II. Entscheidungsdelegationen grundsätzlich unzulässig	132
1. Erfordernis einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung	133
a) Verfassungsvorbehalt bei Kompetenzübertragungen	133
b) Verfassungsvorbehalt wegen indizierter Plenarzuständigkeit	135
c) Einheit der Verfassung und die Art. 44 ff. GG	138
aa) Vermittlungsausschuss und Richterwahlausschuss	139
bb) Untersuchungsausschüsse, Art. 44 GG	140
cc) Auswärtiger Ausschuss, Art. 45a Abs. 1 Alt. 1 GG	142
dd) Verteidigungsausschuss, Art. 45a Abs. 2 GG	143
ee) Petitionsausschuss, Art. 45c Abs. 1 GG	145

ff) Parlamentarisches Kontrollgremium, Art. 45d GG	147
gg) Gremium nach Art. 13 Abs. 6 GG	150
hh) Ständiger Ausschuss, Art. 45 GG a.F.	151
ii) Europaausschuss, Art. 45 GG	152
(1) Befugnis zur Entscheidungsdelegation?	152
(2) Rückschluss auf Verfassungsvorbehalt?	154
jj) Ergebnis	157
d) Ergebnis	158
2. Gewaltenteilung – Zuständigkeit, Verantwortung, Funktion	159
3. Repräsentation	162
a) Keine Repräsentation durch Ausschüsse	162
b) Verfassungswidrige Verkürzung der Abgeordnetenrechte	165
4. Ergebnis	167
III. Entscheidungsdelegationen unter Voraussetzungen zulässig	168
1. Delegation von Entscheidungen ohne Außenwirkung	169
2. Gewohnheitsrechtliche Zulässigkeit	170
3. Wesentlichkeit	172
4. Repräsentation in Ausschüssen	174
5. Funktion und Repräsentation	177
a) Delegation je nach Bedeutung der betroffenen Aufgabe	178
b) Delegation je nach Art der Kompetenz	180
c) Delegation bei sachlicher Notwendigkeit	181
6. Öffentlichkeitsprinzip	182
a) Art. 42 Abs. 1 GG – Sitzungsöffentlichkeit und Ausschüsse	182
b) Allgemeines Öffentlichkeitsprinzip	183
7. Ergebnis	184
IV. Ergebnis	185
B. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Entscheidungsdelegationen	186
I. Sachverhalt	186
1. Eurorettungsmaßnahmen im Überblick	187
2. Sondergremium nach § 3 Abs. 3 StabMechG	189
II. Verfassungsmäßigkeit der Entscheidungsdelegation	190
1. Gesamtrepräsentation und Abgeordnetenstatus	190
a) Eingriffsintensität	190
aa) Abgeordnetenstatus und Gesamtrepräsentation	190
bb) Besondere Bedeutung des Budgetrechts	192
b) Verhältnismäßigkeit des Eingriffs	194
aa) Legitimer Zweck und Geeignetheit	194
(1) Geheimschutz als legitimer Zweck	194
(2) Eilbedürftigkeit als legitimer Zweck	196
(3) Geeignetheit	197

bb) Erforderlichkeit	197
(1) Vertraulichkeit	197
(a) Delegation für den Geheimschutz erforderlich	198
(b) Vertraulichkeit aller delegierten Aufgaben?	199
(2) Eilbedürftigkeit	201
(a) Delegation wegen Eilbedürftigkeit erforderlich	201
(b) Eilbedürftigkeit aller delegierten Aufgaben?	202
(3) Ausschussgröße und Spiegelbildlichkeit	203
(4) Ausschussbesetzung und Spiegelbildlichkeit	206
(5) Bestimmtheit der übertragenen Aufgabe	207
(6) Informationspflichten	209
(7) Rückholbefugnis	210
(8) Ernennungsverfahren	212
(9) Ergebnis	213
cc) Angemessenheit	214
2. Öffentlichkeitsprinzip	216
a) Legitimer Zweck, Geeignetheit	216
b) Erforderlichkeit	217
c) Angemessenheit	218
3. Ergebnis	219

Kapitel 5

**Verfassungsrechtliche Bewertung
einzelner Ausschüsse**

A. Haushaltsausschuss	221
I. Sperrvermerke und Zustimmungsvorbehalte	222
1. Verfassungsmäßigkeit	223
2. Verhältnismäßigkeit	225
a) Abgeordnetenstatus und Gesamtrepräsentation	226
aa) Legitimes Ziel und Geeignetheit	226
bb) Erforderlichkeit	226
(1) Arbeitsentlastung	226
(2) Erforderlichkeit im Übrigen	228
cc) Angemessenheit	229
b) Öffentlichkeitsprinzip	230
3. Ergebnis	231
II. Befugnisse nach § 4 Abs. 2 StabMechG n.F. und § 5 Abs. 2 ESMFinG	231
1. Abgeordnetenstatus und Gesamtrepräsentation	232
a) Legitimes Ziel und Geeignetheit	232
b) Erforderlichkeit	233
c) Angemessenheit	234

2. Öffentlichkeit	237
3. Ergebnis	238
B. Richterwahlausschuss	238
I. Verfassungsmäßigkeit	239
1. Richterwahlausschuss grundsätzlich unzulässig?	240
a) Wortlaut des Grundgesetzes	240
b) Legitimation durch Plenum erforderlich	241
2. Richterwahlausschuss grundsätzlich zulässig?	243
II. Verhältnismäßigkeit	245
1. Gesamtrepräsentation und Abgeordnetenstatus	245
a) Eingriffsintensität	245
b) Verhältnismäßigkeit	246
aa) Legitimer Zweck	246
bb) Geeignetheit	249
cc) Erforderlichkeit	251
2. Öffentlichkeitsprinzip	252
a) Legitimer Zweck und Geeignetheit	253
b) Erforderlichkeit	254
III. Exkurs: § 6 BVerfGG n.F.	255
C. Hauptausschuss	257
I. Verfassungsmäßigkeit	258
II. Verhältnismäßigkeit	260
1. Legitimes Ziel und Geeignetheit	261
2. Erforderlichkeit	261
 <i>Kapitel 6</i> Zusammenfassung	
	263
 Anlagen	
	275
Anlage 1: StabMechG – in der ursprünglichen Fassung vom 22.05.2010 ..	275
Anlage 2: StabMechG – in der Fassung vom 09.10.2011	276
Anlage 3: StabMechG – in der Fassung vom 23.05.2012	279
Literaturverzeichnis	282
Sachwortverzeichnis	301

Kapitel 1

Einführung in die Untersuchung

Es ist schon lange ein viel beachtetes und gleichermaßen kritisiertes Phänomen, dass zwar der Bundestag das zentrale Repräsentationsorgan ist, gleichwohl aber der Großteil der eigentlichen Arbeit in Ausschüssen geleistet wird.¹ Die umfassende Einbindung der Ausschüsse in den parlamentarischen Arbeitsprozess stellt sich dabei in zweifacher Hinsicht als sachliche Notwendigkeit für die Funktionsfähigkeit des Bundestages dar. Zunächst einmal bringt es die Größe des Kollegialorgans Bundestag schon aus soziologischen Gründen mit sich, dass die Arbeit im Plenum auf eine umfassende Vorstrukturierung und Kanalisierung der vielfältigen Meinungsströmungen angewiesen ist.² Eine effektive Arbeit ist schlechterdings nicht möglich, wenn über 600 individuelle und gleichberechtigte Meinungen in endlosen Diskussionsrunden im Plenum einzeln dargelegt und erörtert werden. Hinzu kommt, dass die bereits häufig beobachtete und weiter zunehmende Komplexität der parlamentarischen Aufgaben aus faktischen Gründen zu einer Arbeitsteilung und Spezialisierung der Repräsentanten zwingt.³ Zahlreiche Themenfelder bedürfen einer umfassenden Einarbeitung, um überhaupt einen groben Überblick zu gewinnen. Politische und wirtschaftliche Zusammenhänge sind in einer globalisierten und vielfach vernetzten Welt selbst für die einschlägigen Experten nur schwer zu erklären und ihre zukünftige Entwicklung noch viel schwerer vorherzusagen. Es gibt eine beträchtliche Zahl einflussreicher Akteure, die mehr oder weniger unmittelbar in Erscheinung treten und deren Beweggründe sich nur vor dem Hintergrund einer regionalen, nationalen, europäischen und globalen Perspektive erklären lassen. Eindrucksvoll wird das anhand der *Subprimekrise*, der europäischen Staatsschuldenkrise oder den aktuellen Migrationsbewegungen deutlich. Nicht

¹ *Magiera*, in: Sachs, GG, Art. 38 Rn. 4f., 58; *Sachs*, in: JuS 2012, S. 955.

² *Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 38 Rn. 31; *Böckenförde*, in: FS Kurt Eichenberger, S. 301 (306 ff.).

³ BVerfGE 44, 308, 317; BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.02.2012, Rn. 115, 120 = BVerfGE 130, 318 (348, 350); BVerfGE 102, 224 (236); *Steiger*, Organisatorische Grundlagen, S. 124; *Dreier*, in: JZ 1990, S. 310 (318); *Partsch*, in: VVDStRL 16 (1958), S. 74 (77 f.); *Kreuzer*, in: Der Staat 7 (1968), S. 183; vgl. *Brocker*, in: BK, GG, Art. 40 Rn. 165; *von Lucius*, in: AöR 1972, S. 568 f.; *Kasten*, in: DÖV 1985, S. 222 (224).

weniger bedeutsam und kompliziert sind wissenschaftliche oder technische Megatrends, die oftmals durch Begriffsschöpfungen gekennzeichnet sind, deren tieferen Bedeutungsgehalt die Mehrheit der Wähler gar nicht mehr durchschaut. Beispielfhaft können hier Schlagwörter wie *Cloud-Computing* oder *Industrie 4.0* genannt werden. Die Komplexität der durch den Gesetzgeber zu regelnden Themenbereiche wird dabei in Zukunft mit aller Wahrscheinlichkeit weiter zunehmen.

Soll sich vor diesem Hintergrund die Demokratie als Herrschaftsform behaupten, ist sie auf sachkundige Repräsentanten angewiesen, die diese Prozesse aus eigener Urteilskraft politisch begleiten und gestalten und nicht vollständig der Einschätzung externer Experten ausgeliefert sind.⁴ Das entsprechende Fachwissen über die entscheidungsrelevanten Umstände ist die Prämisse für die Akzeptanz, Autorität und damit auch die Legitimität parlamentarischer Entscheidungen.⁵ Um eine solche Expertise der Abgeordneten im Deutschen Bundestag bilden und nutzbar machen zu können, sind die Ausschüsse als parlamentarischer Unterbau unerlässlich. Zugleich scheint aber gerade diese Kompetenzverlagerung von der Volksvertretung auf kleine Gremien unter dem Prinzip der repräsentativen Demokratie bedenklich. Besonders kontrovers wird in diesem Rahmen die Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen diskutiert. Der Meinungsstreit kann dabei auf eine lange Tradition in der deutschen Verfassungsgeschichte zurückblicken. Aktuell hat die Diskussion durch zwei Urteile des Bundesverfassungsgerichts neuen Schwung erhalten.⁶ Eine umfassende Aufarbeitung der Thematik ist dabei, so weit ersichtlich, bis heute nicht erfolgt. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist in dieser Frage durch Widersprüche gekennzeichnet und dogmatisch wenig aussagekräftig.⁷ Die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Delegation parlamentarischer Aufgaben und insbesondere von Entscheidungsbefugnissen auf Ausschüsse soll deshalb in der vorliegenden Arbeit untersucht werden. Bevor in die eigentliche Untersuchung eingestiegen wird, soll zunächst der Untersuchungsgegenstand „*Ausschussdelegation*“ näher erläutert (A.) und ein Ausblick auf den Gang der Untersuchung gegeben werden (B.).

⁴ Vgl. *Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, S. 27.

⁵ *Krüper*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, § 38 Rn. 6 ff.

⁶ BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.02.2012 = BVerfGE 130, 318 ff.; BVerfG, 2 BvC 2/10 vom 19.06.2012 = BVerfGE 131, 230 ff.

⁷ Vgl. BVerfG, 2 BvE 1/11 vom 22.09.2015, Rn. 91 und 98; vgl. *Nettesheim*, in: NJW 2012, S. 1409 (1410 f.).

A. Untersuchungsgegenstand

Kern der Untersuchung ist die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit der Delegation parlamentarischer (Entscheidungs-)Befugnisse auf Ausschüsse. In materieller Hinsicht steht die Aufgabenübertragung innerhalb des Bundestages in einem ureigenen Bezug zu grundlegenden Fragen der parlamentarischen Repräsentation. Wird eine Aufgabe dem Zuständigkeitsbereich aller Abgeordneten im öffentlichen Plenum entzogen und einigen wenigen Abgeordneten in einem nichtöffentlichen Parlamentsausschuss anvertraut, so berührt das im Kern die Fragen demokratischer Egalität und Publizität. Erfasst werden dadurch vielfältige Verfassungsgüter, wie zum Beispiel der Status der Abgeordneten, der Grundsatz der Gesamtrepräsentation, die Wahlrechtsgleichheit, das Öffentlichkeitsprinzip, die Parlamentsautonomie oder das Verfassungsgebot der Funktionsfähigkeit des Bundestages. Zum Gegenstand der Untersuchung gehören quasi akzessorisch diese verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen. Das Aufzeigen und Auflösen dieses verfassungsrechtlichen Geflechts, in welches die Ausschussdelegationen eingewoben sind, ist Inhalt der vorliegenden Arbeit.

Um späteren Missverständnissen vorzubeugen, sind zuvor die den Untersuchungsgegenstand prägenden Begriffe näher zu bestimmen. Einer genaueren Definition bedürfen dabei zunächst die *Ausschüsse* als Objekt der Aufgabenübertragung (I.). Zudem sind die Begriffe der *Delegation* (II.) sowie der *Entscheidungsbefugnisse* (III.) näher zu umreißen.

I. Ausschüsse

Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich auf die Betrachtung von Bundestagsausschüssen. Unter Ausschüssen werden dabei alle Gremien verstanden, die ausschließlich aus Mitgliedern des Bundestages bestehen und als Organe des Bundestages Parlamentsaufgaben übernehmen.⁸ Die terminologische Unterscheidung zwischen Ausschüssen und Gremien ist hier insoweit von Bedeutung, als dass Gremien tatbestandlich nicht unter die besonderen Vorschriften des GG oder der GOBT fallen, die sich terminologisch allein auf Ausschüsse beziehen. Wird ein Ausschuss vom Gesetz- oder Geschäftsordnungsgeber als Gremium bezeichnet, kommt ihm beispielsweise kein Zittierrecht nach Art. 43 Abs. 2 GG zu und die Verfahrensvorschriften der

⁸ Vgl. *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 2, S. 53; vgl. *Achterberg*, Parlamentsrecht, S. 135 f.; vgl. *Frost*, in: AöR 1970, S. 38 (40); vgl. *Kasten*, Ausschußorganisation und Ausschußrückruf, S. 21 f.