



Hausarbeit für Anfangende im Staatsrecht I WS 2019/20

Lösung

Allgemeine Hinweise:

Bei der Normzitation steht es den Bearbeiter*innen frei, ob sie die hier verwendete Langversion (z.B. „Abs. 1 S. 1“) oder die Kurzversion (z.B. „I 1“) verwenden.

Der hier vorhandene Fußnotenapparat ist auf die wichtigsten Punkte beschränkt und entspricht in seinem Umfang nicht dem Anspruch, der an die Bearbeiter*innen zu stellen ist.

Teil 1 – Einsetzungsbeschluss vom 28.11.2019

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) wird den Einsetzungsbeschluss des Untersuchungsausschusses „Mautaffäre“ vom 28.11.2019 auf Vorlage des Ermittlungsrichters (ERi) des Bundesgerichtshofs (BGH) für nichtig erklären, soweit die Vorlage zulässig und begründet ist.

I. Zulässigkeit

1. Zuständigkeit des BVerfG für die Vorlage/ statthafte Verfahrensart

Das BVerfG müsste zuständig sein. Gemäß Art. 93 Abs. 3 GG i.V.m. § 36 Abs. 2 PUAG, § 13 Nr. 11a BVerfGG entscheidet das BVerfG (vorab) über die Verfassungsmäßigkeit des Einsetzungsbeschlusses eines Untersuchungsausschusses, wenn der BGH dies in einem Verfahren nach dem PUAG verneint. Hier hat der ERi des BGH dem BVerfG den Einsetzungsbeschluss des Untersuchungsausschusses „Mautaffäre“ zur Überprüfung vorgelegt. Das BVerfG ist somit nach Art. 93 Abs. 3 GG i.V.m. § 36 Abs. 2 PUAG, § 13 Nr. 11a BVerfGG für das Vorlageverfahren zuständig.

Hinweis: Dieser Prüfungspunkt kann entfallen, wenn die vollständige(!) Normenkette bereits im Obersatz enthalten ist.

2. Vorlageberechtigung

Der ERi des BGH müsste im Vorlageverfahren nach § 36 Abs. 2 PUAG auch vorlageberechtigt sein. Nach § 36 Abs. 2 S. 2 i.V.m. S. 1 PUAG ist das der Fall; der ERi des BGH ist sogar vorlageverpflichtet.

3. Prüfungsgegenstand

Weiterhin müsste es sich bei dem Einsetzungsbeschluss des Untersuchungsausschusses „Mautaffäre“ um einen tauglichen Prüfungsgegenstand im Vorlageverfahren nach § 36 Abs. 2 PUAG handeln. Taugliche Prüfungsgegenstände können wegen deren Funktion als Grundlage jeglicher Handlung des Untersuchungsausschusses alle Einsetzungsbeschlüsse i.S.d. Art. 44 Abs. 1 S. 1

GG sein, also neben originären Einsetzungsbeschlüssen nach § 1 Abs. 1, 2 PUAG auch Änderungsbeschlüsse nach § 3 S. 2 Hs. 1 PUAG.¹ Der ERi des BGH hat hier den ursprünglichen Einsetzungsbeschluss des Untersuchungsausschusses „Mautaffäre“ vom 28.11.2019, also einen Einsetzungsbeschluss i.S.d. Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG, § 1 Abs. 1, 2 PUAG, vorgelegt. Folglich ist ein tauglicher Prüfungsgegenstand gegeben.

4. Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit des Einsetzungsbeschlusses

Der ERi des BGH müsste nach § 36 Abs. 2 S. 2 i.V.m. S. 1 PUAG von der Verfassungswidrigkeit des Einsetzungsbeschlusses überzeugt sein. Aufgrund der Parallelität der Regelungen zum Vorlageverfahren nach § 36 Abs. 2 PUAG zu den Regelungen zur konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG (vgl. § 82a Abs. 1 BVerfGG) ist an diese Voraussetzung der gleiche Maßstab anzulegen, wie er von der Rechtsprechung für das wortgleiche Tatbestandsmerkmal in Art. 100 Abs. 1 GG entwickelt wurde. Erforderlich ist danach eine positive Überzeugung des Vorlegenden von der Verfassungswidrigkeit des Einsetzungsbeschlusses. Bloße Zweifel reichen nicht aus.² Hier hat der ERi des BGH in der Begründung seines Antrags ausgeführt, dass die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zur Untersuchung interner Vorgänge des BMVI „offenkundig grundgesetzwidrig“ sei. Damit bringt er zum Ausdruck, dass er von der Verfassungswidrigkeit des den Untersuchungsausschuss einsetzenden Beschlusses überzeugt ist und das nicht nur bezweifelt.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass sich die Beteiligten in dem bei dem ERi des BGH anhängigen Ausgangsverfahren nach § 18 Abs. 4 PUAG nicht zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit des Einsetzungsbeschlusses geäußert haben (Untersuchungsausschuss) bzw. nur leichte Zweifel daran geäußert haben (StA Berlin: „könnte eventuell verfassungsrechtlich problematisch sein“). Darauf kommt es hier jedoch nicht an, da der Antrag des ERi des BGH nach § 82a Abs. 1 i.V.m. § 80 Abs. 3 BVerfGG ohne Rücksicht auf die Äußerung der Verfahrensbeteiligten zu beurteilen ist.

5. Entscheidungserheblichkeit

Die eventuelle Verfassungswidrigkeit des Einsetzungsbeschlusses müsste zudem nach § 36 Abs. 2 S. 1 PUAG in dem Ausgangsverfahren entscheidungserheblich sein. Das wäre dann der Fall, wenn bei Verfassungswidrig- und damit Nichtigkeit dieses Beschlusses die Sachentscheidung des ERi des BGH anders ausfallen müsste als bei dessen Gültigkeit.³ Da ein verfassungsmäßiger Einsetzungsbeschluss zwingende Voraussetzung für die Existenz und die Handlungen eines Untersuchungsausschusses ist,⁴ ist die Frage der Gültigkeit des Einsetzungsbeschlusses in der Regel entscheidungserheblich i.S.d. § 36 Abs. 2 S. 1 PUAG.

Dem könnte hier entgegenstehen, dass sich der Einsetzungsbeschluss auf zwei Sachverhalte bezieht: zum einen auf den Abschluss und die Kündigung der Mautverträge und zum anderen auf die Verhandlungen mit den ehemaligen Mautbetreibern über deren Schadensersatzforderungen. Wäre es von vornherein ausgeschlossen, dass man zu einem der beiden Komplexe in den Akten des Ermittlungsverfahrens keine relevanten Informationen und auch keine Hinweise auf solche finden kann, wäre das Herausgabeverlangen des Untersuchungsausschusses nach § 18 Abs. 4 S. 1 PUAG schon deshalb abzulehnen.⁵ Die mögliche Nichtigkeitsklärung des Einsetzungsbeschlusses hätte dann bezüglich dieses Komplexes keine Auswirkungen mehr auf die Entscheidung des ERi des BGH im Ausgangsverfahren um die Anforderung der Akten durch den UA, wäre

¹ Vgl. Gärditz, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG (Untersuchungsausschussgesetz), Kommentar, 2015, § 36 Rn. 32.

² Müller-Terpitz, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 57. EL Juni 2019, § 82a, Rn. 12.

³ Müller-Terpitz, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 57. EL Juni 2019, § 82a, Rn. 17, § 80, Rn. 149.

⁴ S. nur *Glauben*, in: *Glauben/Brockner*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, Kap. 6 Rn. 9.

⁵ BVerfGE 124, 78 (117); *Pieper/Spoerhase*, Untersuchungsausschussgesetz, 2012, § 18 Rn. 1; *Glauben*, in: *Glauben/Brockner*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, § 18 PUAG Rn. 7.

also dort insofern nicht mehr entscheidungserheblich. Um die Entscheidungserheblichkeit teilweise ablehnen zu können, müssten aber auch der Einsetzungsbeschluss und der zugrundeliegende Sachverhalt trennbar sein.⁶

Das Ermittlungsverfahren gegen den Verkehrsminister und die anderen hochrangigen Bediensteten des BMVI, aus dem die Akten durch den Untersuchungsausschuss angefordert wurden, betrifft nur den ersten Sachverhaltskomplex, also die Vorgänge rund um den Vertragsabschluss. Auf den ersten Blick haben diese Vorgänge nichts mit den Schadensersatzforderungen der ehemaligen Mautbetreiber gemein, wären also abtrennbar. Die möglicherweise strafbaren Handlungen der Beschuldigten zum Nachteil der Bundesrepublik Deutschland haben prima facie keinen Bezug zu den entgangenen Gewinnen der ehemaligen Mautbetreiber, die diese jetzt als Schadensersatz gegenüber dem Bund geltend machen. Es ist aber nicht völlig auszuschließen, dass sich in den Akten der StA Berlin Unterlagen und andere Beweismittel finden, die Rückschlüsse auf das im Rahmen der Schadensersatzforderungen zu berücksichtigende Verschulden der Verantwortlichen des BMVI zulassen. Mit anderen Worten: Anders, als es auf den ersten Blick scheint, besteht bei genauerem Hinsehen doch die Möglichkeit, dass sich in den Ermittlungsakten der StA Berlin zu den Vorgängen rund um den Vertragsabschluss auch Verwertbares für die Untersuchung des Untersuchungsausschusses zu den Schadensersatzverhandlungen finden lässt. Sofern sich nicht offenkundig keinerlei Hinweise zu dem Untersuchungsgegenstand in den angeforderten Akten befinden, ist es zudem Sache des Untersuchungsausschusses, die Geeignetheit der Akten als Beweismittel zu beurteilen.⁷ Folglich hängt die Entscheidung des ERi des BGH zur Aktenanforderung des Untersuchungsausschusses auch hinsichtlich des zweiten Sachverhaltskomplexes von der Verfassungsmäßigkeit des Einsetzungsbeschlusses ab.

*Hinweis: Es handelt sich hierbei um ein sehr anspruchsvolles, wenn auch im Sachverhalt am Rand angesprochenes Problem. Bei einer stringenten und fundierten Argumentation ist jede mögliche Lösung (Entscheidungserheblichkeit ja oder teilweise nein) vertretbar. Wichtig ist jedoch, dass die Bearbeiter*innen das gefundene Ergebnis stringent weiterverfolgen (evtl. teilweise Unzulässigkeit der Vorlage).*

Nach alledem ist die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Einsetzungsbeschlusses in vollem Umfang entscheidungserheblich i.S.d. § 36 Abs. 2 S. 1 PUAG in dem Ausgangsverfahren beim ERi des BGH.

6. Ordnungsmäßigkeit der Vorlage

Die Vorlage des ERi des BGH müsste auch ordnungsgemäß erfolgt sein. Gemäß § 23 Abs. 1 BVerfGG muss die Vorlage schriftlich und mit Begründung eingereicht werden. § 82a Abs. 1 i.V.m. § 80 Abs. 2 S. 1 BVerfGG bestimmt, dass sich die Begründung dazu verhalten muss, inwiefern die Entscheidung des ERi des BGH von der Gültigkeit des Einsetzungsbeschlusses abhängig und mit welcher Verfassungsnorm sie unvereinbar ist. Von der Wahrung dieser Formvorschriften ist laut Bearbeitungsvermerk auszugehen.

Eine Frist ist bei der Vorlage nach § 36 Abs. 2 PUAG, § 82a Abs. 1 BVerfGG nicht zu beachten.

Somit hat der ERi des BGH seine Vorlage ordnungsgemäß eingereicht.

7. Zwischenergebnis

Die Vorlage des ERi des BGH ist zulässig.

⁶ Zur Trennbarkeit einer Normenkontrollentscheidung vgl. *Bethge*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 57. EL Juni 2019, § 78 Rn. 33 ff.

⁷ Vgl. *Gärditz*, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG (Untersuchungsausschussgesetz), Kommentar, 2015, § 18 Rn. 19.

II. Begründetheit

Die Vorlage des ERI des BGH müsste auch begründet sein. Prüfungsmaßstab im Verfahren nach § 36 Abs. 2 PUAG ist nach § 36 Abs. 2 PUAG i.V.m. § 82a Abs. 1 BVerfGG ausschließlich das GG, nicht jedoch das PUAG (§§ 1-4 PUAG) selbst. Die Verletzung der §§ 1-4 PUAG kann nur dann zur Verfassungswidrigkeit führen, wenn diese Normen Konkretisierungen von Verfassungsrecht darstellen. Somit ist die Vorlage (nur) dann begründet, wenn der Einsetzungsbeschluss gegen Normen des GG verstößt.

1. Verfassungswidrigkeit des Einsetzungsbeschlusses

Der Einsetzungsbeschluss könnte formell und/oder materiell verfassungswidrig sein. Das wäre dann nicht der Fall, wenn alle formellen und materiellen Voraussetzungen des Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG eingehalten wurden.

a) Formelle Verfassungsmäßigkeit

(1) Einsetzungsantrag

Es müsste ein formell ordnungsgemäßer Antrag auf Einsetzung des Untersuchungsausschusses „Mautaffäre“ gestellt worden sein. Gemäß Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG hat der Bundestag das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen. Auszugehen ist dabei von der gesetzlichen Mitgliederzahl nach dem BWG.⁸ Momentan hat der Bundestag 709 Mitglieder. Im vorliegenden Fall wurde der Einsetzungsantrag von 216 Abgeordneten unterzeichnet, also von rund 30 Prozent der gesetzlichen Mitgliederzahl und damit von einer qualifizierten Minderheit i.S.d. Art. 44 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG (sog. Einsetzungsminderheit). Das für eine sog. „Minderheitsenquôte“⁹ erforderliche Einsetzungsquorum ist folglich erreicht.

Zudem müsste der Einsetzungsantrag den gewollten Untersuchungsgegenstand klar und eindeutig umschreiben und damit dem Bestimmtheitsgebot genügen. Diese Pflicht der Antragsteller ergibt sich als Kehrseite aus deren Recht auf Themenhoheit.¹⁰ Vorliegend soll der Untersuchungsausschusses die durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) geführten Verhandlungen mit den Betreibern des Mautsystems prüfen, insbesondere die Vorgänge rund um den möglicherweise vorschnellen Abschluss der Betreiberverträge am 30.12.2018 und rund um deren Kündigung am 18.06.2019 sowie die Rolle des Verkehrsministers S dabei untersuchen. Hierbei ist klar erkennbar, welcher Sachverhalt untersucht werden soll. Folglich wurde der Untersuchungsgegenstand durch den Einsetzungsantrag hinreichend bestimmt.

Hinweis: Es ist (im Sinne der Schwerpunktsetzung) auch vertretbar, die Frage der Bestimmtheit des Untersuchungsgegenstandes nicht hier, sondern nur im Rahmen der materiellen Verfassungswidrigkeit bezogen auf die Bezeichnung des Untersuchungsgegenstandes im Einsetzungsbeschluss zu prüfen, zumal die endgültige Festlegung des Untersuchungsgegenstandes – auch bei einer Minderheitsenquôte – dem Einsetzungsbeschluss des Bundestagsplenums vorbehalten ist.

Es wurde somit ein formell ordnungsgemäßer Einsetzungsantrag gestellt.

Hinweis: Es ist aufbautechnisch auch (noch) vertretbar, die rechtliche Zulässigkeit des Untersuchungsgegenstandes (vgl. unten II. 1. b) bereits hier in Bezug auf den beantragten Untersuchungsgegenstand zu thematisieren, da der Untersuchungsgegenstand einer Minderheitsenquôte von den Antragstellern vorgegeben wird und sich dieser durch den Einsetzungsbeschluss inhaltlich

⁸ Morlok, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 44, Rn. 36.

⁹ Zum Begriff vgl. nur Degenhart, Staatsrecht I Staatsorganisationsrecht, 35. Auflage 2019, Rn. 689.

¹⁰ BVerfGE 49, 70 (86 f.); Brocker, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, Stand: 01.12.2019, Art. 44 GG, Rn. 26 f.

nicht mehr geändert hat. In diesem Fall kann dann unten bei der Prüfung der materiellen Verfassungsmäßigkeit des Einsetzungsbeschlusses auf die hiesige Prüfung zu verweisen werden. Um eine „Schachtelprüfung“ (materielle Prüfung i.R.d. formellen Verfassungsmäßigkeit) bzw. eine zu „kopflastige“ Prüfung zu vermeiden, empfiehlt sich jedoch der hier gewählte Aufbau.

(2) Einsetzungsbeschluss

Über die Einsetzung des Untersuchungsausschusses müsste der Bundestag auch einen formell ordnungsgemäßen Beschluss gefasst haben.

Gemäß Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG, § 1 Abs. 2 PUAG erfolgt die Einsetzung des Untersuchungsausschusses durch Beschluss des Bundestages. Dieser muss den Einsetzungsantrag einer Minderheitenquöte grundsätzlich in der Form, in der er gestellt worden ist, nach § 2 Abs. 1, 2 PUAG unverzüglich beschließen.

Fraglich ist, ob der Einsetzungsbeschluss infolge der Änderungen, die der Einsetzungsbeschluss gegenüber dem Antrag aufweist, ordnungsgemäß ergangen ist. Änderungen i.S.d. § 2 Abs. 2 PUAG, die nur mit Zustimmung der Antragstellenden vorgenommen werden dürfen, liegen dann vor, wenn der Kern des im Einsetzungsantrag bezeichneten Sachverhalts und/oder der daran anknüpfende Untersuchungsauftrag beschränkt, erweitert oder in sonstiger Weise verändert wird.¹¹ Zusatzfragen, die denselben Untersuchungsgegenstand betreffen und dessen Kern unberührt lassen, können auch gegen den Willen der antragstellenden Minderheit in den Einsetzungsbeschluss aufgenommen werden, wenn ihre Beantwortung offensichtlich nötig ist, um ein umfassenderes und wirklichkeitsgetreueres Bild des aufzuklärenden Missstandes zu vermitteln.¹²

Mangels Zustimmung der Einsetzungsminderheit zu den vom Bundestag vorgenommenen Änderungen kann der Einsetzungsbeschluss daher nur dann ordnungsgemäß ergangen sein, wenn es sich bei den Modifikationen nicht um zustimmungsbedürftige Änderungen i.S.d. § 2 Abs. 2 PUAG handelt. Vorliegend hat der Bundestag zum einen bestimmte leitende Bedienstete des Ministeriums, deren Kenntnisstände und Mitwirkung in der Angelegenheit näher beleuchtet werden sollen, namentlich benannt, ohne die Untersuchung dabei auf diese Personen zu beschränken. Zum anderen wurde die Frage ergänzt, wann, von wem und wie S über das Urteil des EuGHs vom 18.07.2019 informiert wurde.

Die Rolle einzelner leitender Bediensteter des BMVI wäre aufgrund ihrer Stellung im Ministerium und der damit einhergehenden Befassung mit der Angelegenheit ohnehin vom Untersuchungsausschuss untersucht worden. Daher berührt die namentliche Nennung von A, B, M und N den Untersuchungsgegenstand nicht. Es handelt sich lediglich um eine Konkretisierung und damit nicht um eine Änderung i.S.d. § 2 Abs. 2 PUAG, weil trotz der Herausstellung der benannten Bediensteten die Befragung weiterer Angehöriger des BMVI und anderer Behörden ausdrücklich offengelassen wurde („vor allem“). Weiterhin lassen sich die Vorgänge rund um die Mautverträge im BMVI offensichtlich nicht vollständig und umfassend aufklären ohne zu wissen, wie mit dem für die Angelegenheit zentralen Urteil im Ministerium umgegangen wurde und wie der für die Entscheidung über den Vertragsschluss verantwortliche Minister über das Urteil informiert war. Daher stellt auch die ergänzend aufgenommene Frage zur Behandlung des EUGH-Verfahrens und des dort ergangenen Urteils im Ministerium keine zustimmungsbedürftige Änderung dar.

Folglich waren die Änderungen gegenüber dem Einsetzungsantrag nicht zustimmungsbedürftig i.S.d. § 2 Abs. 2 PUAG.

Der Einsetzungsbeschluss müsste aber auch im Übrigen formell verfassungsmäßig zustande gekommen sein. Dazu gehört, dass der Bundestag bei der Abstimmung über den (geänderten) Einsetzungsantrag beschlussfähig war. Wann der Bundestag beschlussfähig ist, ist im GG selbst

¹¹ Pieper/Spoerhase, Untersuchungsausschussgesetz, 2012, § 2, Rn. 4.

¹² Pieper/Spoerhase, Untersuchungsausschussgesetz, 2012, § 2, Rn. 4.

nicht geregelt, sondern bestimmt sich nach den Regeln der GOBT.¹³ A priori führt ein Verstoß gegen die Regelungen der GOBT zwar nicht zur Verfassungswidrigkeit eines Beschlusses des Bundestages.¹⁴ Da das GG aber die Regelungen zur Beschlussfähigkeit des Bundestages dessen Geschäftsordnungsautonomie nach Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG überlassen hat, kommt es hier ausnahmsweise doch unmittelbar auf die GOBT-Regelungen an.¹⁵

Gemäß § 45 Abs. 1 GOBT ist der Bundestag beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte seiner (gesetzlichen) Mitglieder im Sitzungssaal anwesend ist. Bei 709 gesetzlichen Mitgliedern müssten also 355 Abgeordnete bei der Abstimmung präsent gewesen sein. Tatsächlich haben sich jedoch nur 117 Abgeordnete zum Zeitpunkt der Abstimmung im Plenarsaal aufgehalten. Damit wäre an sich die Beschlussfähigkeit nicht gegeben gewesen. Aus der Regelung des § 45 Abs. 2 S. 1 GOBT ergibt sich aber eine widerlegliche Vermutung der Beschlussfähigkeit des Bundestages. Danach gilt der Bundestag solange als beschlussfähig, solange nicht das Gegenteil u.a. mittels sog. „Hammelsprung“ nach § 51 Abs. 2 GOBT festgestellt wurde.¹⁶ Vorliegend äußerte ein Abgeordneter der F-Fraktion nach der Abstimmung über den Einsetzungsantrag Zweifel hinsichtlich der Beschlussfähigkeit. Das daraufhin ordnungsgemäß durchgeführte „Hammelsprung“-Verfahren ergab die Beschlussunfähigkeit, woraufhin die Sitzung des Bundestages beendet wurde. All das geschah aber erst nach der Feststellung durch P, dass die Einsetzung des Untersuchungsausschusses beschlossen wurde. Wie sich aus § 45 Abs. 2 S. 1 GOBT ergibt, wirkt sich die Feststellung der Beschlussunfähigkeit aber nur auf die Abstimmungen aus, die nach dem Bezweifeln der Beschlussfähigkeit stattgefunden haben. Somit galt zum Zeitpunkt des Einsetzungsbeschlusses noch die Vermutung der Beschlussfähigkeit aus § 45 Abs. 2 S. 1 GOBT. Dass auf den Zweifel des Abgeordneten hin nach Anwendung des Hammelsprung-Verfahrens die Beschlussunfähigkeit des Bundestags festgestellt wurde, konnte sich folglich nicht mehr auf den Einsetzungsbeschluss auswirken. Der Beschluss wurde mit einer nach Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG, § 48 Abs. 2 S. 1 GOBT erforderlichen einfachen Mehrheit von 69 zu 48 Stimmen gefasst.

Nach alledem war der Einsetzungsbeschluss des Bundestages formell ordnungsgemäß.

b) Materielle Verfassungsmäßigkeit

(1) Bestimmtheit des Untersuchungsgegenstandes

Ebenso wie der Einsetzungsantrag muss auch der Einsetzungsbeschluss des Bundestages den Untersuchungsgegenstand hinreichend bestimmt bezeichnen, da dadurch der Rahmen für die Tätigkeit des Untersuchungsausschusses vorgegeben wird.¹⁷ Der Einsetzungsbeschluss gleicht im Wortlaut dem Einsetzungsantrag mit Ausnahme der beiden Änderungen. Diese führen aber nicht zur Unbestimmtheit, sondern konkretisieren vielmehr den Untersuchungsgegenstand weiter, also bezeichnen ihn noch „bestimmter“. Ein hinreichend bestimmter Untersuchungsgegenstand liegt also vor.

(2) Zuständigkeit des Untersuchungsausschusses und Grenzen des Untersuchungsrechts

Der Einsetzungsbeschluss kann darüber hinaus nur materiell verfassungsmäßig sein, wenn er sich auf einen zulässigen Untersuchungsgegenstand bezieht. Dafür ist erforderlich, dass der Untersuchungsgegenstand in die Kompetenz des Untersuchungsausschusses als Organteil des Bundestags fällt und die verfassungsrechtlichen Grenzen des Untersuchungsrechts wahrt, d.h. keine Verfassungsrechtsgüter verletzt.¹⁸

¹³ Degenhart, Staatsrecht I Staatsorganisationsrecht, 35. Auflage 2019, Rn. 220.

¹⁴ BVerfGE 29, 221 (234).

¹⁵ Vgl. Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 88. EL August 2019, Art. 42 Rn. 87 f. m.w.N.

¹⁶ Zur Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung vgl. BVerfGE 44, 308 (315 ff.).

¹⁷ BVerfGE 124, 78 (118 f.); SächsVerfGH, LKV 2008, 507 (508 f.); VerfGH Saarland, BeckRS 2011, 49182; Degenhart, Staatsrecht I Staatsorganisationsrecht, 35. Auflage 2019, Rn. 690.

¹⁸ Vgl. Nettesheim/Vetter, JuS 2004, 219 (222).

(a) Zuständigkeit des Bundes

Der Untersuchungsgegenstand müsste in die Kompetenz des Untersuchungsausschusses fallen. Nach Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG ist der Bundestag der originäre Träger des Untersuchungsrechts, das nach der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses von diesem zu einem bestimmten Untersuchungsgegenstand wahrgenommen wird. Da ein Untersuchungsausschuss sein Untersuchungsrecht also von dem Untersuchungsrecht des Bundestages ableitet, ist der Kompetenzbereich eines Untersuchungsausschusses auf die Kompetenzen des Bundestages beschränkt (sog. Korollartheorie).¹⁹ Durch das Bundesstaatsprinzip ist das Untersuchungsrecht des Bundestages wiederum auf den Kompetenzbereich des Bundes begrenzt.²⁰ Folglich muss dem Bund die (Gesetzgebungs-)Kompetenz für den Untersuchungsgegenstand zustehen.

In Betracht kommt hier zunächst die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen aus Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 4 GG, die die Erhebung der sog. „Straßenmaut“ erfasst.²¹ Da der Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG die Wirkung der Subsidiaritätsklausel auslöst, müssten sodann in der Sache auch die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt sein. Danach hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Vorliegend ließen sich durch eine bundeseinheitliche Regelung der Maut wirtschaftlich unsinnige Verkehrsströme vermeiden, die sich ergeben würden, wenn in manchen Bundesländern die Maut erhoben werden würde und in anderen nicht. Ein anderes, gleichsam geeignetes Mittel wie eine gemeinsame Regelung der Länder via Staatsvertrag ist nicht ersichtlich. Folglich ist eine bundeseinheitliche Straßenmaut auch i.S.d. Art. 72 Abs. 2 Var. 3 GG zur Wahrung der Wirtschaftseinheit erforderlich. Daneben ist der Bund auch nach Art. 109 Abs. 1 GG für seine Haushaltswirtschaft, also die Verwendung der ihm zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel, zuständig.

Der Untersuchungsausschuss „Mautaffäre“ soll untersuchen, wie es zur Unterzeichnung der „Mautverträge“ im Jahr 2019 gekommen ist, also auf welche Weise das auf der Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 4 GG beschlossene Mautgesetz umgesetzt wurde. Außerdem ist hat der Untersuchungsausschuss zu prüfen, wie sparsam bzw. sorgfältig in diesem Zusammenhang mit Haushaltsmitteln des Bundes umgegangen wurde und welche finanziellen Risiken sich für den Bund und dessen Haushaltswirtschaft (Art. 109 Abs. 1 GG) aus den Vorgängen ergeben.

Folglich fällt der Untersuchungsgegenstand des Untersuchungsausschusses „Mautaffäre“ in die Zuständigkeit des Bundes.

*Hinweis: Wichtig ist hier, dass die Bearbeiter*innen die beiden Kompetenzen des Bundes für die Maut als solche und für das Haushaltswesen bzw. die Mittelverwendung erkennen und im GG verorten können. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Kompetenzsystem des GG wäre i.S.e. guten Schwerpunktsetzung verfehlt.*

(b) Gewaltenteilungsgrundsatz

Weiterhin dürfte der Untersuchungsgegenstand den Grundsatz der Gewaltenteilung nicht verletzen. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG bestimmt, dass die Staatsgewalt durch die drei Teilgewalten der Legislative, der Exekutive und der Judikative ausgeübt wird. Diesem Grundsatz der Gewaltenteilung liegt der Gedanke der Begrenzung staatlicher Macht durch Aufteilung der Staatsfunktionen

¹⁹ Brocker, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, Stand: 01.12.2019, Art. 44 GG, Rn. 5.

²⁰ Brocker, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, Stand: 01.12.2019, Art. 44 GG, Rn. 8; Degenhart, Staatsrecht I Staatsorganisationsrecht, 35. Auflage 2019, Rn. 692.

²¹ Vgl. Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, Stand: 15.02.2019, Art. 74 GG, Rn. 85.

auf grundsätzlich voneinander getrennte Organe und Personen und deren wechselseitige Kontrolle und Mäßigung zugrunde.²² Gleichzeitig soll die Gewaltenteilung aber auch dazu beitragen, dass staatliche Aufgaben bestmöglich und effektiv durch denjenigen wahrgenommen werden, der dazu am besten befähigt ist.²³ Um die Aufgabenwahrnehmung entsprechend dem vom GG vorgegebenen Kompetenzsystem zu gewährleisten, muss zudem der jeweilige Kernbereich der drei Teilmächte unangetastet bleiben.²⁴ Das Prinzip der Gewaltenteilung ist damit nicht nur der Grund des Untersuchungsrechts, sondern setzt ihm auch Grenzen.²⁵

(aa) Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung

Hier könnte der Untersuchungsgegenstand in den Kernbereich der Bundesregierung eingreifen. Der sog. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung umfasst einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich, der auch gegenüber der Ausforschung durch parlamentarische Untersuchungsausschüsse geschützt ist.²⁶ Hierzu gehört z.B. die Willensbildung der Regierung, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, wobei sich die Willensbildung vorwiegend in ressortübergreifenden und ressortinternen Abstimmungsprozessen vollzieht.²⁷ Das parlamentarische Untersuchungsrecht erstreckt sich daher grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge und umfasst grundsätzlich nicht die Befugnis des Bundestags und seiner Untersuchungsausschüsse, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen.²⁸ Aus der parlamentarischen Untersuchung darf kein Mitregieren²⁹ bzw. Hineinregieren³⁰ des Parlaments in den Verantwortungsbereich der Bundesregierung werden. Die in Bezug auf das Regierungshandeln bestehende Kontrollfunktion des Bundestags darf nicht in eine Steuerungsfunktion verkehrt werden.³¹

Das bedeutet jedoch nicht, dass ein bestimmter Vorgang vor seinem Abschluss per se dem parlamentarischen Untersuchungsrecht entzogen und nach seinem Abschluss automatisch „schutzlos“ gestellt wäre.³² Die Reichweite des geschützten Kernbereichs im Einzelfall muss vielmehr nach den jeweils konkreten Umständen des Einzelfalls durch einen Ausgleich der gegenüberstehenden Interessen im Sinne praktischer Konkordanz bestimmt werden.³³ Auf der einen Seite ist bei der Abwägung die grundlegende Bedeutung zu beachten, die der parlamentarischen Kontrolle des Regierungshandelns in der parlamentarischen Demokratie zukommt (Aufklärungsinteresse).³⁴ Auf der anderen Seite steht der Sinn und Zweck des Kernbereichsschutzes, nämlich die Funktionsfähigkeit der Regierung dadurch zu schützen, dass eine freie, autonome regierunginterne Meinungsbildung ohne äußere Zwänge und einengende Vorfestlegungen gewährleistet wird (Geheimhaltungsinteresse).³⁵ Andererseits muss aber auch eingestellt werden, dass parlamentarische Kontrolle in ihrer wichtigsten Funktion (auch) ein Instrument präventiver Sicherung verfassungskonformen Verhaltens der Regierung und ihrer Mitglieder ist.³⁶

²² Vgl. BVerfGE 137, 185 (231 f.); *Degenhart*, Staatsrecht I Staatsorganisationsrecht, 35. Auflage 2019, Rn. 297.

²³ Vgl. BVerfGE 95, 1 (15); *Degenhart*, Staatsrecht I Staatsorganisationsrecht, 35. Auflage 2019, Rn. 297.

²⁴ Vgl. *Brocker*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, Stand: 01.12.2019, Art. 44 GG, Rn. 9 f.; *Versteyl*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 6. Auflage 2012, Art. 44 Rn. 25.

²⁵ BVerfGE 110, 199 (219); 146, 1 (41).

²⁶ BVerfGE 67, 100 (139); 124, 78 (120 ff.).

²⁷ *Nettesheim/Vetter*, JuS 2004, 219 (222).

²⁸ BVerfGE 124, 78 (120).

²⁹ BVerfGE 124, 78 (120); *Degenhart*, Staatsrecht I Staatsorganisationsrecht, 35. Auflage 2019, Rn. 693.

³⁰ SächsVerfGH LKV 2008, 507 (510).

³¹ BVerfGE 137, 185 (247).

³² BVerfGE 143, 101 (137); SächsVerfGH LKV 2008, 507 (510).

³³ *Brocker*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, Stand: 01.12.2019, Art. 44 GG, Rn. 12 ff. m.w.N.

³⁴ BVerfGE 67, 100 (130); 137, 185 (250).

³⁵ BVerfGE 124, 78 (132).

³⁶ BVerfGE 110, 199 (225 f.).

Vorliegend ist zwischen den Vorgängen rund um den Abschluss der Maut-Betreiberverträge und deren Kündigung einerseits und den Verhandlungen des BMVI mit den ehemaligen Mautbetreibern hinsichtlich deren Schadensersatzforderungen andererseits zu unterscheiden.

Der Abschluss der Mautverträge und deren Kündigung stellen bereits abgeschlossene Vorgänge dar, die damit im Grundsatz als Gegenstand einer parlamentarischen Untersuchung infrage kommen. Angesichts der enormen politischen Beachtung, die die Einführung der Pkw-Maut sowohl national als auch international gefunden hat, ist in die Abwägung das gesteigerte Interesse des Bundestages an einer Aufarbeitung der möglicherweise dabei durch das BMVI begangenen Fehler einzustellen. Ebenso streiten das finanzielle Volumen des Mautsystems und die damit verbundenen Risiken für den Bundeshaushalt für das Untersuchungsrecht des Bundestages. Dem gegenüber steht die Tatsache, dass es sich bei den zu untersuchenden Vorgängen rund um den Vertragsabschluss und die Kündigung um ministeriumsinterne Vorgänge handelt und damit um solche, die grundsätzlich dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Bundesregierung zuzuordnen sind und dazu noch einen politisch heiklen und umstrittenen Bereich betreffen. Dadurch, dass es sich hier um einen bereits abgeschlossenen Vorgang handelt und nach dem Urteil des EuGHs auch ein Neustart der Mauteinführung auf absehbare Zeit ausgeschlossen ist, besteht jedoch keine Gefahr mehr, dass die Bundesregierung durch eine Untersuchung der Vorgänge in ihrer freien Entscheidungsfindung eingeschränkt wird. Die Gefahr eines „Hineinregierens“ in laufende politische Prozesse besteht daher nicht mehr. Außerdem ist die parlamentarische Meinungsbildung über regierungsinterne Vorgänge gerade Sinn und Zweck des parlamentarischen Untersuchungsrechts. Nach alledem sprechen keine hinreichend gewichtigen Gründe dafür, dass die Untersuchung des Abschlusses der Mautverträge und deren Kündigung als abgeschlossene Vorgänge unzulässig in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Bundesregierung eingreifen. Folglich verletzt der Untersuchungsgegenstand insofern den Gewaltenteilungsgrundsatz nicht.

Die Verhandlungen des BMVI mit den ehemaligen Mautbetreibern hinsichtlich deren Schadensersatzforderungen nach der Kündigung der Verträge sind im Gegensatz dazu ein noch laufender Vorgang. Somit zählt dieser grundsätzlich zum geschützten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Bundesregierung und ist damit prinzipiell für eine Untersuchung durch den Bundestag gesperrt. Etwas anderes könnte nur gelten, wenn ein überragendes Interesse des Bundestages an der präventiven Kontrolle der Vergleichsverhandlungen bestünde. Man könnte dafür die hohe in Rede stehende Vergleichssumme von ca. 500 Mio. Euro ins Feld führen, nicht jedoch die möglicherweise bei Abschluss und Kündigung der Mautverträge begangenen Fehler, da es für die Aufklärung dieser vorgelagerten Vorgänge keiner Kenntnis der laufenden Verhandlungen bedarf. Gegen eine Untersuchungsberechtigung des Bundestags spricht, dass bei einer öffentlichen Beweisaufnahme (vgl. § 13 Abs. 1 Satz 1 PUAG) zu diesem Thema möglicherweise Details und Verhandlungspositionen aus dem Verantwortungsbereich der Bundesregierung zur Sprache kommen würden, durch deren Kenntnis die ehemaligen Mautbetreiber einen Verhandlungsvorteil gegenüber der Bundesregierung erhalten würden. Diese Gefahr wird auch schon durch die bloße Befassung der Ausschussmitglieder mit dem Sachverhalt begründet. Dass trotz der Verpflichtung der Ausschussmitglieder zur Verschwiegenheit nach § 16 Abs. 2 PUAG keine Garantie besteht, dass alle (nichtöffentlichen) Informationen aus der Ausschussarbeit auch tatsächlich nicht nach außen dringen, zeigen diverse Vorfälle in der Vergangenheit. Nach alledem besteht hinsichtlich der laufenden Verhandlungen kein den Kernbereichsschutz überragendes Untersuchungsinteresse des Bundestags. Der Einsetzungsbeschluss verletzt also insofern den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gewaltenteilung.

*Hinweis: Bei diesem Prüfungspunkt handelt es sich um den materiellen Schwerpunkt der Hausarbeit. Insofern müssen sich die Bearbeiter*innen vertieft mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung bzw. dem Schutz des exekutivischen Kernbereichs im Hinblick auf dessen (theoretische) Herleitung und dessen praktische Anwendung auf den Fall beschäftigen. Von zentraler Bedeutung ist die Differenzierung zwischen dem abgeschlossenen und dem noch nicht abgeschlossenen Teil*

der Vorgänge. Wichtig ist eine eingehende, stringente Abwägung mit breiter Argumentation. Gleichwohl ist eine Darstellung in der hier gezeigten Tiefe von den Bearbeiter*innen nicht zu erwarten.

Mit einer guten Argumentation ist auch eine andere Auffassung vertretbar.

(bb) Kernbereich der Judikative

Der Untersuchungsgegenstand könnte zudem auch in verfassungswidriger Weise in den Kernbereich der Judikative eingreifen. Verstärkt durch die Garantie der richterlichen Unabhängigkeit gemäß Art. 97 Abs. 1 GG steht der Grundsatz der Gewaltenteilung umfassend einer Untersuchung spruchrichterlicher Tätigkeit durch das Parlament entgegen.³⁷ Solange aber keine solche richterliche Tätigkeit, sondern ein anderer Vorgang in der Justiz bzw. mit Bezug zur Justiz untersucht werden und politisch bewertet werden soll, ist die entsprechende Einsetzung eines Untersuchungsausschusses grundsätzlich möglich.³⁸ Zudem handelt es sich bei einer parlamentarischen Untersuchung und einem Gerichts- bzw. Ermittlungsverfahren um zwei wesensmäßig verschiedene staatliche Funktionen. Es gilt daher der Grundsatz der Parallelität von Untersuchungsausschuss- und Gerichts- bzw. Ermittlungsverfahren.³⁹ Vorliegend will der Untersuchungsausschuss in Akten eines laufenden Ermittlungsverfahrens Einsicht nehmen, jedoch nicht, um eine Aussage zu dem Ermittlungsverfahren und der Strafbarkeit der Beschuldigten zu treffen, sondern um das Vorgehen des BMVI bzw. der handelnden Personen politisch zu beurteilen. Da hier keine Aspekte dahingehend ersichtlich sind, dass die Informationsgewinnung durch Akteneinsicht zu einer Beeinträchtigung des Ermittlungsverfahrens führt, verletzt der Untersuchungsgegenstand den Kernbereich der Judikative nicht.

(c) Öffentliches Interesse an der Untersuchung

Dass ein öffentliches Interesse bezüglich des Untersuchungsgegenstandes bestehen muss, ist weder im GG noch im PUAG ausdrücklich geregelt, ergibt sich aber als ungeschriebene Voraussetzung aus dem Wesen des parlamentarischen Untersuchungsrechts, das (ausschließlich) zur Aufklärung des Handelns von Trägern öffentlicher Gewalt dienen soll.⁴⁰ Ein öffentliches Interesse an der Untersuchung besteht also dann, wenn nicht ausschließlich Angelegenheiten privater Rechtssubjekte untersucht werden sollen und der Untersuchungsgegenstand einen Gemeinwohlbezug aufweist.⁴¹ Da hier nicht (ausschließlich) das Verhalten der privaten ehemaligen Mautbetreiber, sondern das der Bundesregierung, insbesondere des BMVI, bei dem Abschluss und der späteren Kündigung der Mautverträge untersucht werden soll, ist das öffentliche Untersuchungsinteresse hier gegeben.

2. Zwischenergebnis

Der formell verfassungsmäßige Einsetzungsbeschluss ist materiell verfassungswidrig, soweit die Vorgänge zu den aktuell noch laufenden Vergleichsverhandlungen mit den Betreibern des Mautsystems untersucht werden sollen. Im Übrigen ist der Beschluss materiell verfassungsmäßig. Aufgrund der nur teilweisen Verfassungswidrigkeit ist die Vorlage des ERI des BGH auch nur teilweise begründet.

³⁷ BayVerfGH, BayVBl. 2015, 154 (159 f.); *Glauben*, NVwZ 2015, 1023 (1025 f.).

³⁸ Vgl. *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 88. EL August 2019, Art. 44 Rn. 116; *Degenhart*, Staatsrecht I Staatsorganisationsrecht, 35. Auflage 2019, Rn. 693.

³⁹ BayVerfGH, BayVBl. 2015, 154 (158); *Brockner*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, Stand: 01.12.2019, Art. 44 GG, Rn. 15 m.w.N.

⁴⁰ Vgl. BVerfGE 67, 100 (140); SächsVerfGH, NJOZ 2008, 3571 (3590).

⁴¹ *Unger*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz (Kommentar), 7. Auflage 2018, Art. 44, Rn. 24; *Wiefelspütz*, NVwZ 2002, 10 (11); vgl. auch *Hebeler/Schulz*, JuS 2010, 969 (973).

III. Ergebnis

Die Vorlage des ERI des BGH ist zulässig, aber nur teilweise begründet. Das BVerfG wird den Einsetzungsbeschluss des Untersuchungsausschusses „Mautaffäre“ vom 28.11.2019 daher teilweise für nichtig erklären.

Der Tenor der Entscheidung des BVerfG richtet sich nach §§ 82a Abs. 1, 82 Abs. 1, 78 S. 1 BVerfGG und würde wie folgt lauten:

„Der Beschluss des Bundestages zur Einsetzung des Untersuchungsausschusses „Mautaffäre“ vom 28.11.2019 wird für nichtig erklärt, soweit der Ausschuss die Verhandlungen zwischen dem Bund und den ehemaligen Betreibern des Mautsystems zu Schadensersatzforderungen wegen der Kündigung der Betreiberverträge untersuchen soll.“

*Hinweis: Hier ist neben der vollständigen Normenkette entscheidend, dass die Bearbeiter*innen die Nichtigerklärung erkennen, den Einsetzungsbeschluss konkret benennen und das von ihnen gefundene Ergebnis folgerichtig umsetzen (also nach dem hier vertretenen Ergebnis Nichtigerklärung „soweit...“). Die konkrete Wortwahl hat dabei – sofern nicht durch § 78 S. 1 BVerfGG vorgegeben – nur nachrangige Bedeutung.*

Teil 2 – Erweiterungsbeschluss vom 09.01.2020

Die den Untersuchungsausschuss „Mautaffäre“ tragende Einsetzungsminderheit kann im Wege des Organstreitverfahrens gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG i.V.m. §§ 13 Nr. 5, 23, 63 ff. BVerfGG beim BVerfG mit Aussicht auf Erfolg beantragen festzustellen, dass sie durch den Beschluss des Untersuchungsausschusses vom 09.01.2020 zur Erweiterung des Untersuchungsgegenstandes in ihrem Recht aus Art. 44 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG verletzt ist, wenn der Antrag zulässig und begründet ist.

I. Zulässigkeit

1. Zuständigkeit des BVerfG/ statthafte Verfahrensart

Das BVerfG ist für die Entscheidung in Organstreitverfahren gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG i.V.m. § 13 Nr. 5 BVerfGG zuständig. Da sich die Parteien hier um verfassungsrechtliche Rechte aus dem GG streiten, ist gemäß § 36 Abs. 1 PUAG („soweit“) das Organstreitverfahren vor dem BVerfG vorrangig gegenüber einem Verfahren vor dem ansonsten für Streitigkeiten im Zusammenhang mit einem Untersuchungsausschuss zuständigen BGH.

2. Parteifähigkeit

Die Einsetzungsminderheit als Antragstellerin und der Untersuchungsausschuss als Antragsgegner müssten jeweils parteifähig sein. Wer parteifähig ist, bestimmt sich nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG bzw. § 63 BVerfGG. Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG sind das oberste Bundesorgane und andere Beteiligte, die durch das GG oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind. § 63 BVerfGG bestimmt hingegen, dass (nur) die dort genannten obersten Bundesorgane und die im GG oder in den Geschäftsordnungen des Bundestages und des Bundesrates mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile dieser Organe als Untergliederungen, jedenfalls soweit sie mit eigenen grundgesetzlichen Kompetenzen ausgestattet sind, parteifähig sein können. Dem Wortlaut nach schränkt also § 63 BVerfGG die weitergehende Regelung in Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG ein. Fraglich ist, ob und ggf. wie sich das für das hiesige Verfahren auswirkt.

a) Einsetzungsminderheit als Antragstellerin

Die qualifizierte Einsetzungsminderheit wird von der Regelung des Art. 44 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG mit dem Recht ausgestattet, den Bundestag verpflichten zu können, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen. Mit der Stellung des Einsetzungsantrags nach Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG konstituiert sich die den Antrag tragende Gruppe von Abgeordneten als diese qualifizierte Einsetzungsminderheit, sofern das Quorum von einem Viertel der Mitglieder des Bundestags erreicht wird. Aufgrund dessen, dass das GG die qualifizierte Einsetzungsminderheit mit dem genannten Recht ausstattet, handelt es sich bei ihr sowohl um einen Organteil (des Bundestages) i.S.d. § 63 BVerfGG als auch um einen „anderen Beteiligten“ i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG.⁴² Die Einsetzungsminderheit ist damit parteifähig. Der Streit kann insofern dahinstehen.

b) Untersuchungsausschuss als Antragsgegner

Aufgrund seiner in Art. 44 GG wurzelnden Befugnisse handelt es sich auch bei dem Untersuchungsausschuss um ein mit eigenen Rechten ausgestattetes Hilfsorgan des Bundestages und damit um einen Organteil i.S.d. § 63 BVerfGG sowie zugleich um einen „anderen Beteiligten“ i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG.⁴³ Der Untersuchungsausschuss „Mautaffäre“ ist mithin parteifähig. Auch hinsichtlich des Antragsgegners kann der Streit also dahinstehen.

Hinweis: Angesichts dessen, dass die Einsetzungsminderheit nicht unbedingt eine organisatorische Verfestigung aufweist und damit die Einordnung als (ständige) Untergliederung nicht zwingend ist, wäre es bei entsprechender Argumentation auch vertretbar, entgegen der Rspr. die Einsetzungsminderheit (nur) als „andere Beteiligte“ i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG anzusehen. Dann müsste der bekannte Meinungsstreit zum Verhältnis von Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG und § 63 BVerfGG (umfangreicher) dargestellt und auch entschieden werden.

Wenn aber mit dem BVerfG angenommen wird, dass beide Beteiligte auch dem engeren Begriff des Organteils unterfallen, wäre es verfehlt, hier den Streit umfangreich darzustellen und zu entscheiden.

3. Streitgegenstand

Es müsste auch ein tauglicher Streitgegenstand vorhanden sein. Streitgegenstand i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 64 Abs. 1 BVerfGG können alle rechtserheblichen Maßnahmen oder Unterlassungen im Rahmen eines verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnisses sein.

Es muss sich also zunächst um eine Streitigkeit aus einem verfassungsrechtlichen, nicht lediglich einfachgesetzlichen Rechtsverhältnis handeln.⁴⁴ Das ist dann der Fall, wenn die Streitigkeit durch Auslegung des GG zu entscheiden ist.⁴⁵ Die Streitigkeit zwischen der Einsetzungsminderheit und dem Untersuchungsausschuss betrifft die Berechtigung des Untersuchungsausschusses, den Untersuchungsgegenstand durch eigenen Beschluss zu erweitern. Regelungen zu den Rechten und Pflichten in Bezug auf einen Untersuchungsausschuss trifft originär Art. 44 GG, insbesondere dessen Abs. 1 S. 1. Die Normen des PUAG geben die verfassungsrechtlichen Wertungen lediglich wieder. Ob der Untersuchungsausschuss zur Erweiterung des Untersuchungsgegenstandes befugt war, lässt sich also durch Auslegung der verfassungsrechtlichen Norm des Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG bestimmen. Ein verfassungsrechtliches Rechtsverhältnis ist also gegeben. Die Erweiterung des Untersuchungsgegenstandes war auch rechtlich verbindlich, also rechtserheblich.

Folglich ist mit der Erweiterung des Untersuchungsgegenstandes durch den Beschluss vom 09.01.2020 ein tauglicher Streitgegenstand vorhanden.

⁴² Vgl. BVerfGE 2, 143 (162); 113, 113 (120); 143, 101 (124 f.); Walter, in: Walter/Grünwald, BeckOK BVerfGG, Stand: 01.06.2019, § 63 Rn. 15.

⁴³ Vgl. BVerfGE 113, 113 (120 f.).

⁴⁴ Vgl. BVerfGE 2, 143 (159); 73, 1 (30).

⁴⁵ Gersdorf, Verfassungsprozessrecht und Verhältnismäßigkeitsprüfung, 5. Auflage 2019, Rn. 94.

4. Antragsbefugnis

Die Einsetzungsminderheit müsste auch antragsbefugt sein. Dafür müsste sie gemäß § 64 Abs. 1 BVerfGG geltend machen, dass sie durch die Erweiterung des Untersuchungsgegenstandes in den ihr von GG übertragenen Rechten oder Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Dafür ist die Möglichkeit einer Verletzung bzw. Gefährdung des geltend gemachten verfassungsrechtlichen Rechts erforderlich, aber auch ausreichend. Diese besteht dann, wenn eine Verletzung oder unmittelbare Gefährdung nicht von vornherein und nach jeder Betrachtungsweise als ausgeschlossen erscheint.⁴⁶

Die Einsetzungsminderheit beruft sich vorliegend darauf, sowohl den Gegenstand des Untersuchungsausschusses zum Zeitpunkt der Einsetzung des Ausschusses bestimmen zu können als auch im weiteren Verlauf des Verfahrens über eine Veränderung (Erweiterung/Ergänzung) des Untersuchungsgegenstandes im Bundestagsplenum entscheiden zu können. Solche Rechte könnten sich aus Art. 44 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG ergeben. Sollten diese Rechte tatsächlich bestehen, würde eine Verletzung dieser Rechte als möglich erscheinen, nachdem der Untersuchungsausschuss selbst und nicht das Plenum des Bundestags die Erweiterung des Untersuchungsgegenstands beschlossen hat und zudem für diesen Schritt nicht die Zustimmung der Einsetzungsminderheit vorlag.

Mithin ist die Einsetzungsminderheit auch antragsbefugt.

5. Ordnungsmäßigkeit des Antrags

Die Einsetzungsminderheit müsste ihren Antrag auch ordnungsgemäß, also form- und fristgerecht beim BVerfG eingereicht haben. Die Formvorschriften der §§ 23 Abs. 1, 64 Abs. 2 BVerfGG wurden laut Bearbeitungsvermerk eingehalten. Wie sich aus § 64 Abs. 3 BVerfGG ergibt, muss der Antrag binnen sechs Monaten nach Bekanntwerden des Erweiterungsbeschlusses gestellt worden sein. Der Beschluss datiert vom 09.01.2020. Der Antrag ist am 07.02.2020 beim BVerfG, also weniger als sechs Monate nach der Beschlussfassung eingegangen. Somit liegt ein form- und fristgerechter Antrag vor.

6. Rechtsschutzbedürfnis

Zudem müsste vorliegend ein Rechtsschutzbedürfnis bestehen. Ein solches wird bei einem Organstreit regelmäßig indiziert, wenn die übrigen Sachentscheidungsvoraussetzungen vorliegen. Umstände, die am Vorliegen des Rechtsschutzbedürfnisses zweifeln lassen, sind nicht ersichtlich.

7. Zwischenergebnis

Der Antrag der Einsetzungsminderheit ist zulässig.

II. Begründetheit

Der zulässige Antrag ist auch begründet, wenn der Untersuchungsausschuss „Mautaffäre“ durch den Beschluss vom 09.01.2020, den Untersuchungsgegenstand zu erweitern, verfassungsrechtliche Rechte der Einsetzungsminderheit verletzt oder unmittelbar gefährdet hat.

1. Verletzung des Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG

In Betracht kommt eine Verletzung des Art. 44 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG. Dieser verleiht einer qualifizierten Minderheit von mindestens einem Viertel der Abgeordneten des Bundestags, also der

⁴⁶ Zu den Voraussetzungen *Gersdorf*, Verfassungsprozessrecht und Verhältnismäßigkeitsprüfung, 5. Auflage 2019, Rn. 99 ff.

sog. qualifizierten Einsetzungsminderheit, das Recht, das Plenum des Bundestags zu verpflichten, einen Untersuchungsausschuss zu einem mit dem Einsetzungsantrag bestimmten Thema einzusetzen.⁴⁷ Art. 44 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG begründet also neben dem Einsetzungsanspruch zugleich die sog. Themenhoheit der Einsetzungsminderheit über den Untersuchungsgegenstand. Die Einsetzungsminderheit soll im Rahmen der Gesetze frei und nach eigenem Ermessen darüber entscheiden können, was genau durch den Untersuchungsausschuss aufgeklärt werden soll.

Aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Bundestagsplenum, die auf den spiegelbildlich besetzten Untersuchungsausschuss durchschlagen, bestünde jedoch ohne weitere Vorkehrungen die Gefahr, dass die Mehrheit im Bundestag bzw. Untersuchungsausschuss den im – mit dem Minderheitsantrag vorbestimmten – Einsetzungsbeschluss festgelegten Untersuchungsgegenstand im Nachhinein abändert. Daher bedarf die Themenhoheit der Einsetzungsminderheit eines besonderen Schutzes. Ansonsten liefe der Einsetzungsanspruch leer. Nach der Rechtsprechung des BVerfG, die ihren Niederschlag in der Regelung des § 2 Abs. 2 PUAG gefunden hat, darf der Untersuchungsgegenstand – auch im Nachhinein – gegen den Willen der Einsetzungsminderheit weder verengt noch wesentlich erweitert werden.⁴⁸ Erweiterungen sind ohne Rücksicht auf den Willen der Einsetzungsminderheit danach nur zur „Abrundung“ des Untersuchungsgegenstandes zulässig, sofern sie den Untersuchungsgegenstand im Kern unverändert lassen.⁴⁹ Darüber hinaus ist eine Erweiterung des Untersuchungsgegenstandes ohne eine entsprechende Zustimmung der Einsetzungsminderheit unzulässig (sog. „Bepackungsverbot“).⁵⁰

Mit dem Einsetzungsbeschluss macht der Bundestag die Untersuchung zudem zu „seiner Sache“ und löst damit den Anspruch sowohl des Bundestagsplenums als auch der Einsetzungsminderheit auf eine kompetenzgerechte Aufgabenwahrnehmung aus.⁵¹ Der Untersuchungsausschuss ist an den durch den Beschluss definierten Untersuchungsgegenstand gebunden.⁵² Die Festlegung und auch jede nachträgliche Änderung – die selbst einen (Änderungs-)Einsetzungsbeschluss darstellt – ist und bleibt immer eine Angelegenheit des Bundestagsplenums, das ggf. der Zustimmung der Einsetzungsminderheit bedarf.⁵³ Das hat zur Folge, dass der Untersuchungsausschuss nicht selbst über den Untersuchungsgegenstand disponieren darf.

Hier hat jedoch der Untersuchungsausschuss „Mautaffäre“ mit dem Beschluss vom 09.01.2020 selbst seinen Untersuchungsgegenstand um einen Themenkomplex „Schleppender Digital-Ausbau“ erweitert. Dieses Vorgehen verletzt bereits das Recht der Einsetzungsminderheit aus Art. 44 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG, im Bundestagsplenum über eine Änderung des Untersuchungsgegenstandes entscheiden zu können. Allein aus diesem kompetenzrechtlichen Grund verstößt der Beschluss des Untersuchungsausschusses gegen Art. 44 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG.

Darüber hinaus hat der neu hinzugenommene Untersuchungsgegenstand, nämlich die Verantwortung des BMVI für den nach Ansicht des Untersuchungsausschusses „schleppenden Ausbau der digitalen Infrastruktur“ zu beleuchten, keinerlei Gemeinsamkeiten mit der „Mautaffäre“ als dem eigentlichen Untersuchungsgegenstand. Der Beschluss vom 09.01.2020 verändert also den Gegenstand des Untersuchungsausschusses „Mautaffäre“ in seinem Kern. Die erforderliche Zustimmung der Einsetzungsminderheit zu dieser Erweiterung des Untersuchungsgegenstandes liegt nicht vor. Mithin verstößt der Beschluss auch gegen das sich aus Art. 44 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG ergebende und in § 2 Abs. 2 PUAG wiedergegebene „Bepackungsverbot“.

⁴⁷ *Brocker*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, Stand: 01.12.2019, Art. 44 GG, Rn. 29 f. m.w.N.

⁴⁸ Vgl. nur BVerfGE 49, 70 (86 ff.).

⁴⁹ BVerfGE 49, 70 (88).

⁵⁰ *Brocker*, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, § 2 PUAG Rn. 6.

⁵¹ BVerfGE 83, 175 (179 f.); *Löwer*, JURA 1985, 358 (362).

⁵² *Brocker*, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, § 3 PUAG Rn. 2.

⁵³ Vgl. BVerfGE 67, 100 (125); 83, 175 (180).

Somit verletzt der Beschluss des Untersuchungsausschusses vom 09.01.2020 in zweifacher Hinsicht die sich aus Art. 44 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG ergebenden Rechte der Einsetzungsminderheit.

2. Zwischenergebnis

Der Antrag der Einsetzungsminderheit ist damit auch begründet.

III. Ergebnis

Der Antrag der Einsetzungsminderheit ist sowohl zulässig als auch begründet und hat daher vollumfänglich Aussicht auf Erfolg.