

## **Gesetzentwurf**

### **der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

#### **Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes**

##### **A. Problem und Ziel**

Das Gesetz zur Regelung der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz) vom 19. Juni 2001 (BGBl. I S. 1142) verweist an mehreren Stellen auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. §§ 2 Abs. 3 Satz 2, 18 Abs. 3, 19, 23 Abs. 2, 36 Abs. 2), ohne selbst entsprechende Verfahrensvorschriften bereitzuhalten. Das vorliegende Gesetz dient der Anpassung und Ergänzung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes im Hinblick auf die Bestimmungen des Untersuchungsausschussgesetzes.

##### **B. Lösung**

1. Nach § 18 Abs. 1 des Untersuchungsausschussgesetzes sind die Bundesregierung, die Behörden des Bundes sowie die bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts vorbehaltlich verfassungsrechtlicher Grenzen auf Ersuchen verpflichtet, einem Untersuchungsausschuss sächliche Beweismittel, insbesondere Akten, die den Untersuchungsgegenstand betreffen, vorzulegen. Wird dieses Ersuchen abgelehnt, kann auf Antrag des Untersuchungsausschusses oder eines Viertels seiner Mitglieder das Bundesverfassungsgericht angerufen werden (§ 18 Abs. 3 des Untersuchungsausschussgesetzes).

Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts nach § 18 Abs. 3 – bzw. nach §§ 19, 23 Abs. 2, die auf § 18 Abs. 3 des Untersuchungsausschussgesetzes verweisen –, betreffen einen Organstreit (§ 13 Nr. 5 und §§ 63 bis 67 BVerfGG).

Der Gesetzentwurf ergänzt das Bundesverfassungsgerichtsgesetz um eine Verfahrensregelung für diese Variante des Organstreits.

2. Demgegenüber begründet § 36 Abs. 2 des Untersuchungsausschussgesetzes eine neue Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts für den Fall, dass der Bundesgerichtshof im Zusammenhang mit einer Streitigkeit nach dem Untersuchungsausschussgesetz den Einsetzungsbeschluss für einen Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages für verfassungswidrig hält. Kommt es für die Entscheidung des Bundesgerichtshofs auf die Gültigkeit des Einsetzungsbeschlusses an, so ist das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen.

Der Entwurf verortet diese Zuständigkeit als selbständiges Verfahren im Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Auf dieses Verfahren finden die Bestim-

mungen über die konkrete Normenkontrolle im Elften Abschnitt des III. Teils (§ 13 Nr. 11 und §§ 80 bis 82 BVerfGG) mit einigen Modifizierungen sinngemäße Anwendung.

**C. Alternativen**

Keine

**D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte**

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Keine

2. Vollzugaufwand

Keiner

**E. Kosten**

Sonstige Kosten (z. B. Kosten für die Wirtschaft, Kosten für soziale Sicherungssysteme, Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau)

Keine

## Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

### Artikel 1

Das Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 9. Juni 2001 (BGBl. I S. 1046), wird wie folgt geändert:

1. § 13 wird wie folgt geändert:
  - a) Im einleitenden Satzteil werden die Wörter „in den vom Grundgesetz bestimmten Fällen, und zwar“ gestrichen.
  - b) Nach Nummer 11 wird folgende Nummer eingefügt:

„11a. über die Vereinbarkeit eines Beschlusses des Deutschen Bundestages zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses mit dem Grundgesetz auf Vorlage nach § 36 Abs. 2 Untersuchungsausschussgesetz,“
2. Nach § 66 wird folgender § 66a eingefügt:

„§ 66a

In Verfahren nach § 13 Nr. 5 in Verbindung mit § 2 Abs. 3 des Untersuchungsausschussgesetzes sowie in Verfahren nach § 18 Abs. 3 des Untersuchungsausschussgesetzes, auch in Verbindung mit §§ 19 und 23 Abs. 2 des Untersuchungsausschussgesetzes, kann das Bundesverfassungsgericht ohne mündliche Verhandlung entscheiden.“
3. Die Überschrift des Elften Abschnitts des III. Teils wird wie folgt gefasst:

„Elfter Abschnitt.

Verfahren in den Fällen des § 13 Nr. 11 und Nr. 11a“
4. Nach § 82 wird folgender § 82a eingefügt:

„§ 82a

(1) Die §§ 80 bis 82 gelten vorbehaltlich der Absätze 2 und 3 sinngemäß für die Überprüfung der Vereinbarkeit eines Beschlusses des Deutschen Bundestages zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses mit dem Grundgesetz auf Vorlage nach § 36 Abs. 2 des Untersuchungsausschussgesetzes.

(2) Äußerungsberechtigt sind der Bundestag und die qualifizierte Minderheit nach Artikel 44 Abs. 1 Grundgesetz, auf deren Antrag der Einsetzungsbeschluss beruht. Ferner kann das Bundesverfassungsgericht der Bundesregierung, dem Bundesrat, Landesregierungen, der qualifizierten Minderheit nach § 18 Abs. 3 des Untersuchungsausschussgesetzes und Personen Gelegenheit zur Äußerung geben, soweit sie von dem Einsetzungsbeschluss berührt sind.

(3) Das Bundesverfassungsgericht kann ohne mündliche Verhandlung entscheiden.“

### Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 4. Juni 2002

**Dr. Peter Struck und Fraktion**  
**Kerstin Müller (Köln), Rezzo Schlauch und Fraktion**

## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

#### 1. Zielsetzung

Das Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz) stellt das Untersuchungsverfahren nunmehr auf eine gesetzliche Grundlage. Dabei erwähnt das Untersuchungsausschussgesetz an mehreren Stellen die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts, nämlich in §§ 2 Abs. 3 Satz 2, 18 Abs. 3, 19, 23 Abs. 2 und 36 Abs. 2.

Einige dieser Vorschriften machen eine Anpassung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes erforderlich, da das Untersuchungsausschussgesetz selbst weder die entsprechenden Verfahrensregelungen bereithält, noch eine systematische Zuordnung zu den verfassungsgerichtlichen Zuständigkeiten enthält, wie sie insbesondere in § 13 BVerfGG ihren Niederschlag gefunden haben.

#### 2. Lösung

Der Gesetzentwurf verortet die im Untersuchungsausschussgesetz erwähnten Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts im Bundesverfassungsgerichtsgesetz und ergänzt diese um verfahrensrechtliche Regelungen. Bei der Umsetzung wird wie folgt differenziert:

- a) Soweit das Untersuchungsausschussgesetz bereits bestehende Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts lediglich deklaratorisch erwähnt, ohne diese Zuständigkeit in verfahrensmäßiger Hinsicht zu modifizieren, ist eine Anpassung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes insoweit nicht geboten. Dies gilt für § 2 Abs. 3 Satz 2 des Untersuchungsausschussgesetzes, wonach das Recht der Antragstellenden unberührt bleibt, wegen der teilweisen Ablehnung des Einsetzungsantrages das Bundesverfassungsgericht anzurufen. Hierbei handelt es sich um einen klassischen Fall des Organstreits. Der Gesetzentwurf sieht allerdings als verfahrensmäßige Neuerung vor, dass für den Fall der Anrufung des Bundesverfassungsgerichts wegen der teilweisen Ablehnung des Einsetzungsantrages das Gericht auch ohne mündliche Verhandlung entscheiden kann (§ 66a).
- b) § 18 Abs. 3 erster Halbsatz sowie die §§ 19 und 23 Abs. 2 des Untersuchungsausschussgesetzes, die auf § 18 Abs. 3 erster Halbsatz verweisen, betreffen Streitigkeiten über die (Nicht-)Vorlage bzw. (Nicht-)Freigabe von Beweismitteln durch die Bundesregierung, die Behörden des Bundes sowie die bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Damit wird keine neue Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts begründet, sondern der Sache nach liegt auch in diesen Fällen ein Organstreit vor.

§ 18 Abs. 3 erster Halbsatz des Untersuchungsausschussgesetzes enthält jedoch insofern eine wichtige Modifizierung, als dort jetzt ausdrücklich klarstellt wird, dass neben dem Untersuchungsausschuss auch ein Viertel seiner Mitglieder antragsbefugt ist (die Antragsbe-

fugnis im Sinne von § 64 Abs. 1 BVerfGG hatte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 17. Juli 1984 für eine „Fraktion im Ausschuss“ noch verneint – BVerfGE 67, 100/126 –; im Urteil vom 8. April 2002, für das das Untersuchungsausschussgesetz noch nicht einschlägig war, hat es die Antragsbefugnis der in den Untersuchungsausschuss entsandten Abgeordneten einer Fraktion, die mindestens ein Viertel der Mitglieder des Deutschen Bundestages umfasst, bejaht, solange kein Dissens zwischen der Fraktion und deren Vertreter im Ausschuss erkennbar werde – vgl. S. 32 des Urteilsabdrucks). Diese Modifizierung wird im Gesetzentwurf durch ausdrückliche Bezugnahme auf § 18 Abs. 3 des Untersuchungsausschussgesetzes kenntlich gemacht.

Auch für diese Fälle gilt die verfahrensmäßige Neuerung, dass das Bundesverfassungsgericht ohne mündliche Verhandlung entscheiden kann. Der Sechste Abschnitt des III. Teils des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (Verfahren in den Fällen des § 13 Nr. 5 – Organstreitigkeiten) wird insoweit ebenfalls entsprechend ergänzt.

- c) Demgegenüber begründet § 36 Abs. 2 des Untersuchungsausschussgesetzes eine neue Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts: Hält der Bundesgerichtshof im Zusammenhang mit einer Streitigkeit nach dem Untersuchungsausschussgesetz den Einsetzungsbeschluss des Deutschen Bundestages für verfassungswidrig und kommt es für die Entscheidung des Bundesgerichtshofs auf die Gültigkeit des Einsetzungsbeschlusses an, so ist das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen.

In verfahrensmäßiger Hinsicht handelt es sich dabei um ein Verfahren, das – je nach Untersuchungsgegenstand – sowohl Elemente des Organstreits als auch der konkreten Normenkontrolle aufweisen kann. Der Systematik des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes entspricht es dabei am ehesten, wenn die Vorlagepflicht nach § 36 Abs. 2 des Untersuchungsausschussgesetzes im Anschluss an die konkrete Normenkontrolle (Artikel 100 Abs. 1 GG, § 13 Nr. 11 BVerfGG) aufgeführt wird: Strukturell ist diese Vorlagepflicht insofern mit der konkreten Normenkontrolle vergleichbar, als in beiden Fällen die Verwerfungsbefugnis für die Entscheidung des Parlaments alleine beim Bundesverfassungsgericht liegt. Allerdings geht es hier nicht um die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes, sondern um die Verfassungsmäßigkeit eines (einfachen) Parlamentsbeschlusses zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses. Gleichwohl rechtfertigt es die vorhandene Parallele beider Verfahrensarten, dass die Vorschriften des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes zur konkreten Normenkontrolle sinngemäße Anwendung auf die Vorlage nach § 36 Abs. 2 des Untersuchungsausschussgesetzes finden.

Der Gesetzentwurf enthält im Übrigen im neuen § 82a einige Abweichungen vom Verfahren der konkreten Normenkontrolle.

## B. Die Vorschriften im Einzelnen

### Zu Artikel 1

#### Zu Nummer 1 (§ 13)

- a) Die in § 13 aufgezählten Zuständigkeiten des Gerichts ergeben sich bereits nach bislang geltendem Recht nicht nur aus dem Grundgesetz. Deutlich wird dies in § 13 Nr. 15, der seinerseits keine eigene Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts benennt, sondern lediglich auf die verfassungsrechtliche Ermächtigung des Artikels 93 Abs. 2 GG verweist, der den Gesetzgeber ermächtigt, dem Bundesverfassungsgericht auch durch einfaches Gesetz weitere Zuständigkeiten zuzuweisen. Durch die Streichung des ausdrücklichen Hinweises auf die im Grundgesetz genannten Fälle im einleitenden Satzteil wird dies verdeutlicht.
- b) Die Ergänzung von § 13 BVerfGG um Nummer 11a trägt der Tatsache Rechnung, dass es sich bei der Vorlagepflicht nach § 36 Abs. 2 des Untersuchungsausschussgesetzes um ein neues und selbständiges Verfahren handelt. Damit wird § 13 BVerfGG erstmalig um eine Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts ergänzt, die sich nicht bereits unmittelbar aus dem Grundgesetz, sondern erst aus dem einfachen Recht ergibt. Mit diesem ersten Schritt wird eine möglichst umfassende Aufzählung der Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts im Bundesverfassungsgerichtsgesetz selbst angestrebt. Im Übrigen ist die Bündelung der Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts im Bundesverfassungsgerichtsgesetz schon aus Gründen der Rechtsklarheit wünschenswert (Konzentrationsfunktion). Die Ergänzung des § 13 BVerfGG um weitere, bereits bestehende einfachrechtliche Zuständigkeiten außerhalb des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes soll in einer späteren Änderungsnovelle vorgenommen werden.

#### Zu Nummer 2 (§ 66a)

Durch die Einfügung von Streitigkeiten über die (Nicht-)Vorlage bzw. (Nicht-)Freigabe von Beweismitteln gemäß §§ 18 Abs. 3, 19 und 23 Abs. 2 des Untersuchungsausschussgesetzes in den Sechsten Abschnitt des III. Teils über die Organstreitigkeiten wird klargestellt, dass es sich dabei um eine Variante des Organstreits handelt. Antragsteller kann nach § 18 Abs. 3 des Untersuchungsausschussgesetzes nicht nur der Untersuchungsausschuss, sondern ausdrücklich auch ein Viertel der Mitglieder des Untersuchungsausschusses sein. Durch die Verweisung auf die Bestimmungen des Untersuchungsausschussgesetzes erübrigt sich eine Wiederholung der Antragsberechtigung.

Als verfahrensmäßige Besonderheit gilt dabei abweichend von § 25 Abs. 1 BVerfGG, dass das Bundesverfassungsgericht auch ohne Verzicht der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entscheiden kann. Entsprechendes gilt für den in § 2 Abs. 3 Satz 2 des Untersuchungsausschussgesetzes erwähnten Organstreit in Fällen einer Anrufung des Bundesverfassungsgerichts wegen der teilweisen Ablehnung des Antrags auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses. Die Erstreckung des Ausschlusses der obligatorischen mündlichen Verhandlung auf diesen Fall ist konsequent, da andernfalls die Möglichkeit besteht, auf diesem (Um-)Weg

in den Fällen der §§ 18 Abs. 3, 19 und 23 Abs. 2 des Untersuchungsausschussgesetzes letztlich doch noch eine mündliche Verhandlung zu erzwingen, was gerade ausgeschlossen werden soll.

Diese Lösung ist in dreifacher Hinsicht sachgerecht: Sie entzieht den Beteiligten die Möglichkeit, durch Nichtverzicht auf die mündliche Verhandlung das Verfahren in die Länge zu ziehen; sie dient damit auch der Entlastung des Gerichts und sie berücksichtigt, dass die obligatorische Durchführung einer mündlichen Verhandlung unter Umständen, etwa bei geheimhaltungsbedürftigem Material, nicht sinnvoll ist.

#### Zu Nummer 3 (Überschrift Elfter Abschnitt des III. Teils)

Es handelt sich um eine Folgeänderung der Ergänzung von § 13 BVerfGG einerseits und der systematischen Überlegung andererseits, dass in verfahrensmäßiger Hinsicht die Regelungen für die konkrete Normenkontrolle sinn-gemäße Anwendung finden sollen. Das Regelungsmodell des Zusammenziehens von zwei sachlich eng verwandten Zuständigkeiten in einem Abschnitt lehnt sich an die Regelung im Zehnten Abschnitt des III. Teils zu § 13 Nr. 6 und 6a an.

#### Zu Nummer 4 (§ 82a)

Durch die sinn-gemäße Geltung der Bestimmungen des Elften Abschnitts des III. Teils für die Überprüfung der Vereinbarkeit eines Beschlusses des Deutschen Bundestages zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses mit dem Grundgesetz auf Vorlage des Bundesgerichtshofs (oder eines Ermittlungsrichters oder einer Ermittlungsrichterin des Bundesgerichtshofes) wird der verfahrensmäßige Rahmen für diese Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts sichergestellt. Dies gilt insbesondere auch für die – sinn-gemäße – Entscheidung gemäß § 78 BVerfGG und für die sinn-gemäße Anwendung von § 81a Satz 2 BVerfGG. „Oberster Gerichtshof des Bundes“ im Sinne dieser Regelung ist bei Vorlagen nach § 36 Abs. 2 Satz 2 des Untersuchungsausschussgesetzes der Ermittlungsrichter oder die Ermittlungsrichterin des Bundesgerichtshofs: Sie sind nach der ausdrücklichen Regelung im Untersuchungsausschuss-gesetz befugt, als Einzelrichter bzw. als Einzelrichterin das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen (vgl. in diesem Sinne BVerfGE 54, 159, 164).

Im Interesse der Verfahrensstraffung, der bei einer verfassungsrechtlichen Streitigkeit im Zusammenhang mit einem Untersuchungsausschuss wegen der Befristung des Untersuchungsauftrages bis zum Ende der jeweiligen Legislaturperiode besondere Bedeutung zukommt, gelten abweichend vom Verfahren der konkreten Normenkontrolle folgende ausdrückliche Besonderheiten:

Der Kreis der Äußerungsberechtigten gemäß § 82 Abs. 1 in Verbindung mit § 77 Nr. 1 BVerfGG erscheint nicht in jedem Falle sinnvoll. Insoweit differenziert § 82a Abs. 2: Satz 1 benennt als obligatorische Äußerungsberechtigte nur den Bundestag und die qualifizierte Minderheit gemäß Artikel 44 Abs. 1 Grundgesetz, auf deren Antrag der Einsetzungsbeschluss beruht. Diese Beschränkung ist sachgerecht, weil es um die Verfassungsmäßigkeit des Einset-

zungsbeschlusses des Bundestages geht. Demgegenüber benennt Satz 2 die fakultativen Äußerungsberechtigten, denen das Bundesverfassungsgericht – je nachdem, inwieweit die potentiell Äußerungsberechtigten von dem Einsetzungsbeschluss berührt sind – Gelegenheit zur Äußerung geben kann. Der Zusatz „soweit sie von dem Einsetzungsbeschluss berührt sind“ gilt darum nicht nur für die zuletzt genannten Personen, sondern für alle fakultativ Äußerungsberechtigten. Auch § 82 Abs. 3 Satz 1 BVerfGG wird insoweit modifiziert. Wegen der Vielgestaltigkeit möglicher Untersuchungsgegenstände und daraus resultierender Verfahrens-

lagen ist eine detailliertere gesetzliche Regelung nicht sinnvoll.

Die Regelung des Absatzes 3 erlaubt es dem Gericht, trotz Beitritts eines Äußerungsberechtigten zum Verfahren (vgl. § 82 Abs. 2 BVerfGG) von der Durchführung einer mündlichen Verhandlung abzusehen. Insoweit gelten die Erwägungen zu Nummer 2 auch hier.

#### **Zu Artikel 2**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.



