

die teilweise Neuformulierung sollen sich aber die Aufgaben des Verbindungsbüros nicht ändern. Da es sich um die letzte originäre Regelung der BBV gehandelt hat, kann diese aufgehoben werden.⁶⁸

8. Ausblick: Wird sich das neue EUZBBG in der Praxis bewähren?

Insgesamt enthält das EUZBBG eine Reihe wesentlicher Verbesserungen gegenüber der bisher geltenden Fassung. Die weite und für neuere Entwicklungen offene Definition des Begriffs der Angelegenheiten der Europäischen Union und die Generalklausel in § 3 EUZBBG dürfen sicherstellen, dass die Unterrichtung des Bundestages auch über künftige Integrationsschritte einfachgesetzlich gewährleistet ist. Die tägliche Zusammenarbeit zwischen Parlament und Regierung wird außerdem erleichtert durch die ausführlichen Bestimmungen zu den im Einzelnen zu übermittelnden Dokumenten. Außerdem gibt die Modifizierung des Stellungnahmeverfahrens dem Bundestag die Möglichkeit, dieses Recht künftig noch wirksamer als bisher wahrzunehmen.

68 Vgl. BT-Drs. 17/12816, S. 12.

Der Unterausschuss Kommunales und die Verfahrensvorgaben der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages

Heinz-Willi Heynckes

Im parlamentarischen Sprachgebrauch sind die Unterausschüsse des Deutschen Bundestages mit einer ebenso interessanten wie signifikanten Begriffsprägung verbunden: der „Atomisierung des Parlaments“¹. Mit der Institutionalisierung von Unterausschüssen durch die große Geschäftsordnungsreform von 1980² sollte dieser Gefahr und der nicht mehr überschaubaren Vielfalt von unterausschussähnlichen Einrichtungen im Bundestag – Kommissionen, Unterkommissionen, Arbeitsgruppen, Berichterstatter – begegnet werden.³ Auch der damalige Vorsitzende des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung⁴,

- 1 Der Begriff der Atomisierung des Parlaments fand sogar mediale Beachtung, vgl. *Friedrich Karl Fromme*, Zerfällt der Bundestag in seine Ausschüsse – Der Geschäftsordnungsausschuss sieht Anlass für eine Mahnung, in: FAZ vom 13. Dezember 1977.
- 2 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980, BT-Drs. 8/4127.
- 3 *Manfred Schulte*, MdB, 8. Wahlperiode, Stenographisches Protokoll 225. Sitzung am 25. Juni 1980, S. 18269; BT-Drs. 8/3460, S. 91; BT-Drs. 8/4127, S. 38; *Heinrich G. Ritzel / Joseph Bücker / Hermann J. Schreiner / Helmut Winkelmann*, Handbuch für die parlamentarische Praxis mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, 27. Lieferung, Neuwied 2010, § 55, Bem. Nr. I. 1. a); *Hans Troßmann / Hans-Achim Roll*, Parlamentsrecht, Ergänzungsband, München 1981, § 55, Rz. 3.
- 4 Im folgenden: GO-Ausschuss.

Manfred Schulte (Unna)⁵, sprach in den Plenarberatungen von der Atomisierung der Arbeit im Parlament als einer großen Gefahr für parlamentarische Demokratien und verwies auf den US-Kongress, in dem es über 150 Unterausschüsse gebe, die eine solche Selbständigkeit erlangt hätten, dass amerikanische Parlamentarier sagten, die Arbeit sei völlig unüberschaubar geworden. Dieser Gefahr müsse der Bundestag entgehen und deshalb sei die erstmalige Regelung hinsichtlich der Unterausschüsse geboten. Dazu diente auch die Ausweitung des Widerspruchsquorums gemäß § 55 Abs. 1 S. 1⁶ von einem Viertel der Mitglieder auf ein Drittel nach mehrheitlicher Überzeugung des GO-Ausschusses⁷, wobei der Atomisierungsblickwinkel im Zusammenhang mit einer Einsetzungserleichterung nicht recht passen will, eine Quorumserhöhung jedoch als ein zusätzliches Plus für ein normiertes statt ein informelles Gremium sprechen kann.

Ein Unterausschuss bereitet nach dem Wortlaut des § 55 Abs. 1 S. 1 die Arbeiten des ihn einsetzenden Ausschusses vor. Daraus folgt bereits die Akzessorietät seines Betätigungsfeldes⁸, wobei die Abhängigkeit vom übergeordneten Ausschuss (der nachfolgend als Hauptausschuss bezeichnet wird) durch die Regelung des § 55 Abs. 2 S. 3 verstärkt wird, nach der der Unterausschuss seine Arbeitsergebnisse stets dem Ausschuss vorzulegen hat.⁹ Auch durch die Klarstellung in § 55 Abs. 2 S. 2, dass der Hauptausschuss den Unterausschuss jederzeit mit einfacher Mehrheit auflösen kann, wenn er für einen bestimmten Auftrag eingesetzt wurde, wollte der GO-Ausschuss die Abhängigkeit des Unterausschusses vom Hauptausschuss verdeutlichen.¹⁰ Mithin bezweckte diese Neuregelung, Verselbständigungstendenzen von Unterausschüssen und sonstigen Gremien Einhalt zu gebieten und diese in einen sachlichen und rechtlichen Handlungsrahmen einzubinden, der ihnen keinerlei Autonomie verleihen sollte. Der Geschäftsordnung liegt die Ratio der engen Anbindung des Unterausschusses an den Ausschuss zugrunde. § 55 wurde auch als Schutz für Oppositionsfraktionen betrachtet, die Gremien entsprechend ihrem Stärkeverhältnis mit Mitgliedern beschicken zu können und nicht durch Bildung unzähliger Gremien in ihrer Arbeitsfähigkeit ein-

5 *Manfred Schulte*, a.a.O. (Fn. 3), S. 18269 f., sprach von verheerenden Folgen im amerikanischen Kongress und betonte, die Regel müsse sein, dass die Unterausschüsse einen begrenzten Auftrag bekommen und, wenn sie ihren Auftrag erfüllt haben, ihre existenzielle Erledigung finden. Die Warnung vor einer Atomisierung des Parlaments verstand sich in zweierlei Hinsicht: Institutionalisation und achtsame Handhabe.

6 Alle §§ ohne nähere Bezeichnung sind solche der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT).

7 BT-Drs. 8/4127, S. 38.

8 Vgl. *Norbert Achterberg / Martin Schulte*, in: *Herman von Mangoldt / Friedrich Klein / Christian Starck*, Kommentar zum Grundgesetz, Band 2: Art. 20 bis 82, München 2010, Art. 40 Abs. 1, Rn. 20.

9 Vgl. *R. Peter Dach*, Das Ausschussverfahren nach der Geschäftsordnung und in der Praxis, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin / New York 1989, § 40, Rz. 6.

10 Ein Widerspruchsrecht eines Drittels der Mitglieder gegen die Auflösung gibt es dagegen gemäß § 55 Abs. 2 S. 2, wenn der Unterausschuss als ständige Einrichtung für die Dauer der Wahlperiode eingesetzt wurde. Werden die Beratungen betrachtet, zeigt sich, dass dies in erster Linie eine Sonderregelung für den seit mehreren Wahlperioden bestehenden Unterausschuss für Abrüstung und Rüstungskontrolle sein sollte, auf die die Fraktion der SPD drängte, BT-Drs. 8/3460, S. 91; BT-Drs. 8/4127, S. 38.

geschränkt zu werden.¹¹ Die rigiden Regelungen über Rechte und Pflichten liegen ebenso im Interesse der Bundesregierung. Unterausschüsse, mit fachkompetenten Mitgliedern besetzt, verstanden als eine Art Expertenkommission für ein spezielles Themengebiet, passen sich ein in die sehr beachtete und prägnante Forderung nach einer „sachverständigen Beratung des Staates“¹².

Die Neuaufnahme der Bestimmung über die Unterausschüsse in die Geschäftsordnung des Bundestages entspricht der Kontinuität der spezifischen bundesrepublikanischen Entwicklung der parlamentarischen Arbeitsweise mit einem sich immer weiter verfestigenden Ausschusswesen. In der 1. Wahlperiode von 1949 bis 1953 hatte der Bundestag neben ungefähr 50 ständigen Ausschüssen noch rund 200 Unterausschüsse.¹³ Im Verlauf der Wahlperioden verringerte sich die Zahl der ständigen Ausschüsse mit dem gewollten Ziel der weitgehenden Ressortorientierung.¹⁴ Zum Zeitpunkt der Geschäftsordnungsreform 1980 hatte der Bundestag 70 Unterausschüsse.¹⁵ Die meisten wurden nicht zur Beratung eines bestimmten Gesetzentwurfs eingesetzt, sondern zur kontinuierlichen Befassung mit einem bestimmten Sachgebiet.¹⁶ Die Normierung der Unterausschüsse ist bei dieser Parlamentsorganisation, in der ein großer Teil der zu leistenden Arbeiten in den Ausschüssen erfolgt¹⁷, damit nicht nur der Kontinuität geschuldet, sondern auch inhaltlich konsequent.

Die Unterausschüsse reihten sich meist problemlos in die Arbeitsabläufe des Parlaments und der Ausschüsse ein. Der Unterausschuss Kommunales wurde demgegenüber mitunter verfahrensmäßig als „Störenfried“ angesehen und unter dem Gesichtspunkt „echter Arbeitserleichterung“¹⁸ zu vornehmlich nicht der Federführung des Innenausschusses obliegenden Fraktionsanträgen kritisch betrachtet. Dies bietet Anlass, über das Verfahren bei Unterausschüssen bezogen auf die Beratungen des Unterausschusses Kommunales in der 17. Wahlperiode im Speziellen nachzudenken.

11 Vgl. Heinrich G. Ritzel / Joseph Bücker / Hermann J. Schreiner / Helmut Winkelmann, a.a.O. (Fn. 3), § 55 Bem. I. 1. f.

12 Andreas Voßkuhle, in: Josef Isensee / Paul Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III: Demokratie – Bundesorgane, Heidelberg 2005, Sachverständige Beratung des Staates, § 43.

13 Vgl. Heinrich G. Ritzel / Joseph Bücker / Hermann J. Schreiner / Helmut Winkelmann, a.a.O. (Fn. 3), § 54, Vorbemerkung 1; Wolfgang Zeh, Das Ausschusssystem im Bundestag, in: Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh, a.a.O. (Fn. 9), § 39, Rz. 7.

14 Historischer Rückblick und Entwicklung des Ausschusswesens des Bundestages, vgl. Heinrich G. Ritzel / Joseph Bücker / Hermann J. Schreiner / Helmut Winkelmann, a.a.O. (Fn. 3), § 54, Vorbemerkung 1; Wolfgang Zeh, a.a.O. (Fn. 9), § 39, Rz. 7 ff.

15 Vgl. Heinrich G. Ritzel / Joseph Bücker / Hermann J. Schreiner / Helmut Winkelmann, a.a.O. (Fn. 3), § 54, Vorbemerkung 1.

16 Zu den Unterausschüssen und sonstigen Gremien der 17. Wahlperiode vgl. die Homepage des Bundestages, <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/index.html> (Abruf am 22. November 2013). Für frühere Wahlperioden, vgl. R. Peter Dach, a.a.O. (Fn. 9), § 40, Rz. 6.

17 Vgl. Christian Dicke, in: Dieter Umbach / Thomas Clemens, Grundgesetz-Kommentar, Band II, Heidelberg 2002, Art. 40, Rz. 43; Wolfgang Zeh, a.a.O. (Fn. 9), § 39, Rz. 2; Martin Morlok, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 2, Tübingen 2006, Art. 40m Rz. 29.

18 Joachim Vetter, Die Parlamentsausschüsse im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Rechtsstellung – Funktion – Arbeitsweise, Frankfurt am Main 1987, S. 188.

1. Der Unterausschuss Kommunales

1.1. Die Einsetzung

Hintergrund der Einsetzung des Unterausschusses Kommunales war eine Vereinbarung der Fraktionen im Ältestenrat, diesen beim Innenausschuss anzusiedeln, nachdem sowohl alternativ ein eigenständiger Ausschuss¹⁹ oder die Anbindung an den Ausschuss für Finanzen diskutiert worden war. In Vollzug der Fraktionsvereinbarung setzte der Innenausschuss in seiner 13. Sitzung am 9. Juni 2010 gemäß § 55 einstimmig den Unterausschuss Kommunales für die Dauer der 17. Wahlperiode ein. Anlass für die Einrichtung war die zunehmende öffentliche Debatte zu einer als überwiegend schwierig bewerteten Lage der Kommunen und deren besondere Betroffenheit durch die Bundesgesetzgebung. Der Unterausschuss sollte dazu beitragen, den Belangen der Kommunen auf Bundesebene mehr Gewicht zu verleihen und generell die Beratungen der betreffenden Themen in den Ausschüssen durch eine ressortübergreifende spezifisch kommunalpolitische Perspektive zu unterstützen. Einen solchen Unterausschuss hatte es zuvor nicht gegeben. In der 1. Wahlperiode wurde ein Ausschuss für Kommunalpolitik eingerichtet, dem ab der 3. Wahlperiode die öffentliche Fürsorge zugeordnet wurde, in der 4. Wahlperiode benannt als Ausschuss für Kommunalpolitik und Sozialhilfe. In der 5. Wahlperiode wurde der Ausschuss für Kommunalpolitik aus Zweckmäßigkeitsgründen mit dem Ausschuss für Raumordnung, Städtebau und Wohnungswesen zu einen Ausschuss für Kommunalpolitik und Wohnungsbau zusammengelegt. In der 6. Wahlperiode wurde die Arbeit des Ausschusses als erledigt angesehen, so dass er seitdem nicht erneut eingesetzt wurde.

1.2. Verfassungsrechtliche Kompetenzordnung

Die Einrichtung eines Unterausschusses für Kommunales beim Bundestag könnte wegen der grundgesetzlichen Kompetenzordnung Bedenken auslösen, denn nach dem föderalen Staatsaufbau sind die Kommunen verfassungsrechtlich Bestandteile der Bundesländer. Die Belange der Gemeinden im Gesetzgebungsverfahren werden durch die Länder im Bundesrat vertreten.²⁰ Die Einrichtung eines neuen Gremiums, das Entscheidungen mit kommunalpolitischen Aspekten parlamentarisch effektiver beraten soll, könnte zudem als Einschränkung der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden gemäß Art. 28 Abs. 2 GG verstanden werden, wenn dieses eine Steuerungsfunktion anstrebt, die den eigenverantwortlichen kommunalen Wirkungskreis tangiert. Bereits in der 1. Wahlperiode wurde problematisiert, ob ein Kommunalausschuss auf Bundesebene verfassungsrechtlich garantierte Kompetenzen bedenklich eingrenze.

Anliegen der Arbeiten im Ausschuss für Kommunalpolitik war es, so heißt es in der konstituierenden Sitzung in der 1. Wahlperiode des Bundestages, die indirekten Auswirkungen der

19 Vgl. dazu auch den Antrag der Fraktion Die Linke „Einsetzung eines Ausschusses des Deutschen Bundestages für Kommunalpolitik“, BT-Drs. 17/70 vom 25. November 2009.

20 Vgl. Günter Püttner, in: Josef Isensee / Paul Kirchhof, a.a.O. (Fn. 12), Band VI: Bundesstaat, Heidelberg 2008, Kommunale Selbstverwaltung, § 141, Rz. 51; Hans-Günter Henneke, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu / Hans Hofmann / Axel Hopfauf, GG-Kommentar, Köln / München 2008, Art. 28, Rz. 51.

Bundesgesetzgebung auf die kommunalen Angelegenheiten zu beobachten, um sich gegebenenfalls in die Bearbeitung einschalten zu können. Dabei stellte der Vorsitzende klar, dass die Arbeit des Ausschusses nicht die Zuständigkeiten von Ländern und Gemeinden bedrohe.²¹

Auch der Bundesminister des Innern *Robert Lehr* erklärte in seiner Rede vor dem kommunalpolitischen Ausschuss am 24. April 1952, dass sich eine Vielzahl bundesgesetzlicher Maßnahmen auf die Gemeinden auswirkten, da diese die Gesetze auszuführen hätten und dies Geld koste.²² Auch durch materielles Bundesrecht würden häufig Gemeindeinteressen betroffen, wenn diese mit Regelungen der Gemeinden kollidierten. Der Ausschuss sei der am besten geeignete Gesprächspartner für die kommunalen Spitzenverbände im Lauf eines Gesetzgebungsverfahrens. Man sei durch die Einsetzung des Ausschusses verpflichtet, alle Maßnahmen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Kommunen zu überprüfen und die kommunale Selbstverwaltung zu fördern und zu schützen.

Diese Aufgabenstellung wurde in der 17. Wahlperiode wieder aufgegriffen, als – zum ersten Mal seit 1969 – ein Gremium für Kommunalpolitik als Unterausschuss des Innenausschusses eingerichtet wurde, das dazu dienen sollte, bündespolitische Entscheidungen in ihren Auswirkungen auf die Kommunen zu überprüfen.²³ Zwar ist dem Bundesgesetzgeber gemäß Art. 84 Abs. 1 S. 7, Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG nach den Ergebnissen der Föderalismuskommision I seit dem 1. September 2006²⁴ untersagt, den Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben zu übertragen. Bundesgesetze wirken sich seither nichtsdestoweniger zumindest faktisch auf die Kommunen aus, zumal das Aufgabenübertragungsverbot einschließlich der Übergangsregelung (Art. 125a Abs. 1 GG) differenzierende Rechtsfolgenansichten hervorgerufen hat.²⁵

Der Hinweis, der Unterausschuss diene der kommunalen Aufgaben- und Ausgabenentlastung, kann nicht als Zulässigkeitsmaßstab taugen, denn die grundrechtliche Unterscheidung zwischen Eingriff und Leistung lässt sich nicht auf die Kompetenzordnung übertragen, weil sie eine von der Verfassung vorgegebene Balance der Staatsgewalt verkörpert, die nicht zur einvernehmlichen Disposition der Beteiligten steht.²⁶ Die Einrichtung eines auf kommunalpolitische Aspekte spezialisierten Gremiums zur Unterstützung der jeweils mit der Federführung beauftragten Ausschüsse ist verfassungskonform – nicht zuletzt, weil dies für die Hauptausschüsse mit ihren zersplitterten kommunalen Zuständigkeitspektrum außer Frage steht und der Rahmen des Kommunalwesens parlamentarischer Ressortkontrolle bedarf. Eine solche Arbeitsaufteilung im Ausschusswesen unterfällt ausschließlich der Parlamentsautonomie.

1.3. Die Besetzung

Die Besetzung eines Unterausschusses unter dem Aspekt der Minderheitsrechte richtet sich nach § 55 Abs. 3, wonach zumindest aus jeder Fraktion, die im Hauptausschuss vertreten

21 Vgl. *Hermann Pünder*, Protokoll, 1. Sitzung vom 20. März 1952, S. 2.

22 Vgl. *Robert Lehr*, Protokoll, 2. Sitzung vom 24. April 1952, Anhang 1, S. 1 ff.

23 Vgl. Vorsitzender *Bernd Scheelen*, MdB, Unterausschuss-Protokoll Nr. 1, S. 3.

24 BGBl. 2006 I, S. 2034.

25 Vgl. *Ferdinand Kirchhof*, in: *Theodor Maunz / Günter Dürig*, Grundgesetz, München 2011, Art. 84, Rz. 162 ff.; *Hans-Günter Henneke*, a.a.O. (Fn. 20), Art. 84, Rz. 26 ff.

26 Vgl. *Josef Isensee*, in: ders. / *Paul Kirchhof*, a.a.O. (Fn. 12), Band VI: Bundesstaat. Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, Heidelberg 2008, § 126, Rz. 133.

ist, auf Verlangen zumindest ein Mitglied entsandt werden kann. § 55 Abs. 1 trifft weitere Festlegungen. Die Bedeutung der Formulierung „aus seiner Mitte“ wird einerseits darin gesehen, dass unter Beachtung der Ausnahme des Satzes 2 Mitglieder des Unterausschusses nur ordentliche und stellvertretende Mitglieder des einsetzenden Ausschusses sein können²⁷, andererseits, dass die stellvertretenden Mitglieder von der Benennung als Mitglieder des Unterausschusses nicht ausgeschlossen werden.²⁸ Da es Ausnahmefälle geben kann, in denen Fraktionen begehen, einen bestimmten Abgeordneten in den Unterausschuss zu entsenden, der nicht ordentliches oder stellvertretendes Mitglied des den Unterausschuss bildenden Ausschusses ist, gibt § 55 Abs. 1 S. 2 den Fraktionen das Recht, eine solche Benennung vorzunehmen.²⁹ Die Entscheidung, ob ein Ausnahmefall vorliegt, treffen ausschließlich die Fraktionen.³⁰ Diese müssen das Interesse verfolgen dürfen, zum Nutzen der fraktionsinternen Willensbildung eine arbeitsteilige Berücksichtigung von Mitgliedern aus mehreren Ausschüssen zu wünschen.

Im Geschäftsordnungsentwurf vom 3. Dezember 1979 war in § 55 Abs. 4 bezogen auf gemeinsame Unterausschüsse der Satz 3 mit folgendem Wortlaut enthalten: „Die Anzahl der von mitbeteiligten Ausschüssen zu benennenden Mitglieder darf die Anzahl der vom federführenden Ausschuss benannten Mitglieder nicht übersteigen.“³¹ Begründet wurde dies damit, dass eine Majorisierung der vom federführenden Ausschuss entsandten Mitglieder ausgeschlossen werden soll.³² Letztendlich wurde diese Regelung wieder herausgenommen, weil sie für selbstverständlich gehalten wurde.³³ Falls der Leitgedanke, dass der federführende Ausschuss nicht majorisiert werden dürfe, als zwingende Regel verstanden wird, muss eine Anwendung des § 55 Abs. 1 S. 2 ihre Grenze dann finden, wenn das Verhältnis der Mitglieder aus den beteiligten Ausschüssen zu den Mitgliedern aus dem federführenden Ausschuss das von Minderheit zu Mehrheit würde.

Von den 13 ordentlichen Mitgliedern des Unterausschusses Kommunales der 17. Wahlperiode waren zwei ordentliche und drei stellvertretende Mitglieder des Innenausschusses. Demnach entsprach die Besetzung des Unterausschusses nicht unbedingt dem grundsätzlichen Verständnis des § 55 Abs. 1. Allerdings hätte durch einen Austausch stellvertretender Mitglieder des Innenausschusses der geschäftsordnungsrechtlich erwünschte Zustand jederzeit herbeigeführt werden können. Die Mehrheitsregel, nach der die Mitgliederzahl aus dem federführenden Ausschuss so zu bemessen ist, dass dieser nicht majorisiert werden kann, sollte dazu dienen, die enge Anbindung des Unterausschusses an den einsetzenden Ausschuss nicht auszuhöhlen. Diese ist durch die sonstigen Vorschriften gewährleistet, so dass die tatsächliche Mehrheit der Mitglieder des Hauptausschusses entbehrliech erscheint, zumal dieser nicht an das Votum des Unterausschusses gebunden ist und es uneingeschränkt korrigieren kann. Der Unterausschuss muss seine Arbeitsergebnisse stets dem Hauptausschuss vorlegen, der durch diese Berichterstattungspflicht die Kontrolle über den Unterausschuss

27 Vgl. Heinrich G. Ritzel / Joseph Bücker / Hermann J. Schreiner / Helmut Winkelmann, a.a.O. (Fn. 3), § 55, Bem. I. 1.c.

28 Vgl. BT-Drs. 8/3460, S. 91; Hans Troßmann / Hans-Achim Roll, a.a.O. (Fn. 3), § 55, Rz. 2.

29 Vgl. BT-Drs. 8/3460, S. 91.

30 Vgl. Heinrich G. Ritzel / Joseph Bücker / Hermann J. Schreiner / Helmut Winkelmann, a.a.O. (Fn. 3), § 55, Bem. I. 2.

31 BT-Drs. 8/3460, S. 23.

32 Vgl. ebenda, S. 92.

33 Vgl. BT-Drs. 8/4127, S. 39.

behält.³⁴ § 55 Abs. 1 endet mit der Ausnahmeregelung, damit einem relevanten Gesichtspunkt für den Beratungserfolg eines Unterausschusses – der Benennung wegen besonderer Sachkunde, Erfahrung oder fachlicher Gründe – Rechnung getragen werden kann.³⁵ Die Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses bei der Besetzung wird für unproblematisch gehalten, da es keinen festgelegten Schlüssel gebe, wonach jeweils eine bestimmte Anzahl von Unterausschussmitgliedern aus bestimmten Ausschüssen benannt werden müsse, vielmehr die Benennungen in den Händen der Fraktionen liegen.³⁶ Diese Ansicht wird gestützt durch eine Entscheidung des GO-Ausschusses aus dem Jahre 1984³⁷, nach der die Vorschrift des § 55 Abs. 1 S. 2 auf gemeinsame Unteraussüsse anzuwenden ist, insbesondere dass die Fraktionen abweichend von einem im Hauptausschuss beschlossenen Beteiligungsschlüssel Abgeordnete für die Mitgliedschaft im gemeinsamen Unterausschuss benennen können.³⁸ Die Beratungen des GO-Ausschusses³⁹ wie auch die Parlamentspraxis⁴⁰ legen nahe, dass die Mehrheitsregel nur bei gemeinsamen Unterausschüssen, bei denen nicht alle beteiligten Ausschüsse gleichberechtigt mitwirken, sondern einem die Federführung übertragen ist, Beachtung finden könnte; dabei würde das Ausnahmerecht, Mitglieder benennen zu können, nicht mehr greifen, wenn die Mehrheit der Mitglieder des Unterausschusses nicht mehr dem federführenden Ausschuss angehören würde – allerdings steht die Personalhoheit der Fraktionen dem letztendlich entgegen. Für anders verfasste Unteraussüsse auch analog dem Unterausschuss Kommunales wären somit jedoch keinesfalls Schlussfolgerungen aus der Majorisierungsmaxime zu ziehen. Eine Prüfbitte an den GO-Ausschuss wegen der Fraktionsbenennungen für einen Unterausschuss ist seit dieser Entscheidung zur Bestätigung der Ausnahmeverordnung für gemeinsame Unterausschüsse noch von keiner Seite erhoben worden, so dass auf jeden Fall gilt: „Wo kein Kläger, da kein Richter“. Im Übrigen wird es sogar möglich gehalten, dass ein Unterausschuss ausschließlich mit Abgeordneten besetzt wird, die dem Hauptausschuss nicht angehören, da eben eine einschränkende Bestimmung fehle.⁴¹

1.4. Einsetzungsbeschluss

Ein Einsetzungsbeschluss, der die Aufgaben und die Arbeit eines Unterausschusses festlegt, muss sich innerhalb der Befugnisse des einsetzenden Hauptausschusses bewegen⁴²; er ist aber

34 Vgl. *R. Peter Dach*, a.a.O. (Fn. 9), § 40, Rn. 6.

35 Auch die Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit des Hauptausschusses ist ein Aspekt, vgl. *Heinrich G. Ritzel / Joseph Bücker / Hermann J. Schreiner / Helmut Winkelmann*, a.a.O. (Fn. 3), § 55, Bem. I 2.

36 Vgl. *Volker Pilz*, Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages und die Mitwirkung des Parlaments an der auswärtigen und internationalen Politik (Beiträge zum Parlamentsrecht, Band 65), Berlin 2008, S. 79.

37 Vgl. Auslegungsentscheidung des GO-Ausschusses Nr. 10/6 vom 12. April 1984.

38 Der federführende Auswärtige Ausschuss hatte für vier eingerichtete Unterausschüsse einen Verteilungsschlüssel für die weiteren beteiligten Ausschüsse beschlossen, wobei sich die Frage stellte, ob die Fraktionen nur im Rahmen dieses Besetzungsschlüssels Mitglieder für einen gemeinsamen Unterausschuss benennen dürfen.

39 Vgl. Protokoll G 11 vom 12. April 1984, S. 6 ff.

40 Vgl. *Heinrich G. Ritzel / Joseph Bücker / Hermann J. Schreiner / Helmut Winkelmann*, a.a.O. (Fn. 3), § 55, IV d; *Hans Troßmann / Hans-Achim Roll*, a.a.O. (Fn. 3), § 55, Rz. 11.4.2.

41 Vgl. *Hans Troßmann / Hans-Achim Roll*, a.a.O. (Fn. 3), § 55, Rz. 2.

42 Vgl. *Hans-Achim Roll*, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Baden-Baden 2001, § 55, Rz. 1.

nicht zwingend erforderlich. Im Falle des Unterausschusses Kommunales forderten die Oppositionsfaktionen einen Grundsatzbeschluss zu seiner Arbeit und brachten am 8. Oktober 2010 im Innenausschuss des Bundestages einen entsprechenden Antrag ein.

Als ambitioniertes Unterfangen sollte nach Ansicht von SPD, Grünen und Linken der Unterausschuss ermöglichen, nicht nur die für die Kommunen aktuell auf der Tagesordnung stehenden Themen zu behandeln, sondern sämtliche beim Bundestag mit einem kommunalen Aspekt eingebrachten Vorlagen auf ihre Auswirkungen auf die Kommunen zu untersuchen.⁴³ Da die überwiegende Mehrzahl von Vorlagen mit kommunalem Bezug nicht dem Innenausschuss zur federführenden Beratung überwiesen wurden, sondern bei anderen Ausschüssen federführend anhängig waren, waren geschäftsordnungsrechtliche Spannungsverhältnisse vorgezeichnet, was zur Ablehnung des Antrags durch die Mehrheit der Koalitionsfraktionen im Ausschuss führte.⁴⁴

1.5. Überweisung, Mitberatung und Votenempfehlung

Zur Arbeitsweise des Unterausschusses Kommunales wurde vordringlich der Verfahrensablauf problematisiert, der nach dem formal vorgegebenen Weg zu Arbeitsverzögerungen führen könne, weil man stets die Überweisung durch den Innenausschuss an den Unterausschuss abwarten müsse, der dann seinerseits dem Innenausschuss ein Ergebnis empfehle, bevor dieser dem federführenden Ausschuss für dessen abschließenden Beratungen sein Votum mitteilen könne.⁴⁵

Der federführende Ausschuss musste wegen dieses Überweisungsweges bereit sein, seine Verfahrensautonomie in der Beratungsgestaltung einzuschränken und die Mitberatungsmodalitäten des Innenausschusses wegen des bei ihm angesiedelten Unterausschusses Kommunales zu akzeptieren. Aber selbst bei Gesetzesvorhaben, die beim Innenausschuss federführend anhängig waren, konnte die Mehrheit bitten, die abschließenden Beratungen noch einmal zu verschieben, ablehnen, sei es aus Zeitgründen oder um Beratungskomplikationen zu vermeiden oder einfach nur, weil man sich keinen weiteren Erkenntnisgewinn versprach.⁴⁶

Die Praxis der Mitberatung hat sich nie mit der Ratio der Mitberatung, wie sie nach dem Willen des Geschäftsordnungsgebers gehandhabt werden sollte, in Einklang befunden. Der Wortlaut des § 80 Abs. 1 belegt dies: So heißt es in Satz 1, eine Überweisung erfolge grund-

⁴³ Vgl. Antrag der Fraktionen SPD, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen zu einem Grundsatzbeschluss zur Arbeit des Unterausschusses „Kommunales“, Ausschussdrucksache 17(4)103.

⁴⁴ Vgl. Innenausschuss-Protokoll Nr. 17/24 vom 27. Oktober 2010, S. 27 ff.

⁴⁵ Vgl. Abgeordnete Kirsten Lümann, Unterausschuss-Protokoll Nr. 1, S. 7. Verfahrensmäßig dürfte es bei hinreichend begründetem Antrag und einvernehmlicher Zustimmung der Fraktionen ebenso zulässig sein, Vorlagen im schriftlichen Umlaufverfahren zur Beratung an einen Unterausschuss zu überweisen.

⁴⁶ Beispieldhaft seien aufgeführt die Vorlagen zum Betreuungsgeld (BT-Drs. 17/9917, 17/9572, 17/9582, 17/11315) und der Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes über den Beruf der Notfallsanitäterin und des Notfallsanitäters sowie zur Änderung weiterer Vorschriften“ (BT-Drs. 17/11689) sowie der Gesetzentwurf der Bundesregierung auf BT-Drs. 17/11473 „Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften“.

sätzlich an einen Ausschuss, nur „in besonderen Fällen“ solle ein Gesetzentwurf gleichzeitig mehreren Ausschüssen überwiesen werden, wobei der federführende Ausschuss vom Plenum zu bestimmen sei. Der Geschäftsordnungsausschuss bekräftigte bei der Reform von 1980 in seiner Begründung zu § 80 seine Vorstellung, dass in Zukunft das Plenum nur wenige Ausschüsse durch Überweisung ausdrücklich an der Beratung einer Vorlage beteiligen, aber von der Möglichkeit der gutachtlichen Stellungnahme gemäß § 80 Abs. 1 S. 2 größerer Gebrauch gemacht werde.⁴⁷ Mithin sollte nach dem Willen des Geschäftsordnungsgebers die Mitberatung die Ausnahme sein.⁴⁸ Dafür spricht, eine Mitberatung vorzusehen, wenn tatsächlicher Beratungsbedarf besteht und nicht nur deshalb, weil formell der Zuständigkeitsbereich betroffen ist. Ein ausuferndes Mitberatungsverfahren in den Ausschüssen führt zu einem ungebührlichen Formalismus, einem „Durchwinken durch Abstimmung“.

Auch war es idealiter so gedacht, dass die Votenempfehlung als Ergebnis der fachpolitischen Mitberatung dem federführenden Ausschuss vor den abschließenden Beratungen bekannt sein sollte. Im Regelfall ist das mitberatende Votum mit dem Abstimmungsverhalten des federführenden Ausschusses konform, weil die Berichterstatter in den mitberatenden Ausschüssen bei der Votierung ihren Fraktionskollegen im federführenden Ausschuss, die speziell mit der Materie vertraut sind, folgen und die jeweiligen Arbeitsgruppen der Fraktionen dies untereinander abstimmen. In Einzelfällen kommt es allerdings zu einem qualifizierten Votum, das heißt der mitberatende Ausschuss bittet den federführenden Ausschuss um inhaltliche Änderungen oder Ergänzungen an der Vorlage. Vom Status her ist dies eine Empfehlung an den federführenden Ausschuss, zu der geschäftsordnungsrechtlich Kenntnisnahme, nicht aber eine Abstimmung erforderlich ist.

Geschäftsordnungsrechtliche Probleme birgt eine solche qualifizierte Stellungnahme nur, wenn der federführende Ausschuss den entsprechenden Tagesordnungspunkt bereits abschließend beraten und abgestimmt hat. Sollte die Ausschusssitzung noch nicht beendet sein, genügt die Verteilung der qualifizierten Stellungnahme, wodurch jedes Mitglied des federführenden Ausschusses die Möglichkeit hat, die Wiederaufnahme der Beratungen zu beantragen.⁴⁹ Ist die Ausschusssitzung bereits beendet, muss der Vorsitz den Obleuten der Fraktionen im federführenden Ausschuss die inhaltliche Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses vorlegen. Vorsitz und Obleute müssen entscheiden, ob diese Stellungnahme substanzial von solchem Gewicht ist, dass eine weitere Sitzung einberufen werden muss, was bei einem zwingenden Gesetzesabschluss im sehr eng gestrickten Zeitplan einer Sitzungswoche Schwierigkeiten hervorrufen kann. Ausschussvorsitzende, die die Annahme einer qualifizierten Stellungnahme ihres Ausschusses vorhersehen können, informieren deshalb den federführenden Ausschuss möglichst vorab, so dass dieser ein entsprechendes Begehr bereits vor oder zu den Beratungen verteilen kann.

47 Vgl. BT-Drs. 8/3460, S. 92.

48 Im Gegenzug spielt § 80 Abs. 1 S. 2 in der Parlamentspraxis nicht die ihm zugedachte Rolle. Herkömmlich werden die Votierungen zu den Einzelplänen der Ministerien durch die korrespondierenden Ausschüsse als gutachtliche Stellungnahme gegenüber dem Haushaltsausschuss gekennzeichnet. § 80 Abs. 1 S. 2 wird vornehmlich zudem nur dann angewendet, wenn durch eine Regelung in einem Änderungsantrag der Zuständigkeitsbereich eines Ausschusses eröffnet wird und sich dieser zumindest zu einem Teil einer Vorlage äußern möchte. Auch sind mittlerweile vermehrt nachträgliche ergänzende Mitberatungsüberweisungen üblich geworden.

49 Zur Unverrückbarkeit von Ausschussbeschlüssen, vgl. Auslegungsentscheidungen des GO-Ausschusses Nr. 13/12 vom 30. Oktober 1997 und Nr. 10/14 vom 14. März 1985.

Sollte der Rechtsausschuss oder der Innenausschuss, letzterer zugleich als Verfassungsausschuss des Bundestages, verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Annahme einer Vorlage durch den federführenden Ausschuss geltend machen, so sind diese Bedenken vor einer abschließenden Beratung auszuräumen, gegebenenfalls durch neu einzuberufende Sitzungen des federführenden Ausschusses und des die verfassungsrechtlichen Bedenken erhebenden Rechts- oder Innenausschusses.

Für die Beschlussempfehlung und den Bericht an das Plenum ist gemäß § 63 Abs. 1 ausschließlich der federführende Ausschuss entscheidend. Allerdings hat dieser § 63 Abs. 2 zu beachten und sollte, falls Fristvereinbarungen nicht zustande kamen, abwarten, ob innerhalb der normierten Frist, das heißt frühestens in der vierten auf die Überweisung folgenden Sitzungswöche, nicht ein mitberatendes Votum abgegeben wird.⁵⁰ Nach vorgegebenem Fristablauf des § 63 Abs. 2 kann der federführende Ausschuss seine Beratungen abschließen und eine Beschlussempfehlung und einen Bericht dem Plenum vorlegen, in dem mitberatende Voten fehlen.

Ein mitberatender Ausschuss darf nicht auf die Abgabe des Votums gegenüber dem federführenden Ausschuss verzichten, weil die Aufgaben des Plenums zu erfüllen sind.⁵¹ Dies darf auch nicht wegen etwaiger Terminierungs- oder Beratungsschwierigkeiten seines Unterausschusses geschehen. Es wäre geschäftsordnungswidrig, hat allerdings nicht zur Konsequenz, dass die Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses aufgrund nicht abgebener mitberatender Voten unwirksam ist. Fehler im Mitberatungsverfahren wie ein geschäftsordnungsrechtlich unzulässiger Votenverzicht können und dürfen im Ergebnis den federführenden Ausschuss nicht von der Vorlage einer Beschlussempfehlung an das Plenum zurückhalten. Sie ist selbst dann nicht unwirksam, wenn ein federführender Ausschuss die Beteiligungsrechte mitberatender Ausschüsse übergeht, zum Beispiel deren Voten nicht abwartet.⁵² Auf einer solchen Ausschussempfehlung beruhende (Gesetzes-)Beschlüsse sind ebenfalls nicht ungültig, falls sie unter Verstoß allein und ausschließlich gegen die Geschäftsordnung im Ausschussverfahren zustande gekommen sind.⁵³ Zudem ist auf die heilende Wirkung der Schlussabstimmung im Plenum hinzuweisen.⁵⁴

⁵⁰ Ergänzende Hinweise des GO-Ausschusses mit Schreiben vom 21. Oktober 1999 an die Ausschussvorsitzenden und Parlamentarischen Geschäftsführer zu den Auslegungsentscheidungen Nr. 13/9 vom 30. Januar 1997, Nr. 12/8 vom 28. April 1994 und 17. Juni 1993 zur Frist für die Stellungnahme mitberatender Ausschüsse (§ 62 Abs. 2) unter Punkt 4, zitiert nach Heinrich G. Ritzel / Joseph Bücker / Hermann J. Schreiner / Helmut Winkelmann, a.a.O. (Fn. 3), § 63, Bemerkung II. 3.

⁵¹ Vgl. Auslegungsentscheidung des GO-Ausschusses Nr. 14/12 vom 11. November 2001.

⁵² Das Plenum selbst hat die Möglichkeit, wenn eine Ausschussberatung als unzureichend angesehen wird, die Vorlage in der zweiten Beratung gemäß § 82 Abs. 3 zur erneuten Sachbehandlung ganz oder teilweise auch an einen anderen Ausschuss zurückzuverweisen.

⁵³ Jedenfalls gilt dies fraglos für Geschäftsordnungswidrigkeiten im Ausschussverfahren wie ein fehlendes Mitberatungsvotum. Für das Ausschussverfahren ist in der Rechtswissenschaft vornehmlich § 70 in seiner Bedeutung für die Verfassung (Art. 20 Abs. 2 GG) und den Folgen einer Verletzung dieses Minderheitenrechts strittig, vgl. Thomas Schwerin, Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber – Reichweite, Form und Funktion des Selbstorganisationsrechts nach Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG (Beiträge zum Parlamentsrecht, Bd. 44), Berlin 1998, S. 208 ff., S. 218 ff.

⁵⁴ Vgl. Heinz-Willi Heynckes, Das Ausschussverfahren nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, in: ZParl, 39. Jg. (2008), H. 3, S. 459 – 477, S. 460.

2. Verfahrensregeln eines Unterausschusses

Die Verfahrensregeln eines Unterausschusses richten sich nach den für die Ausschüsse geltenden Vorschriften der Geschäftsordnung⁵⁵, allerdings modifiziert durch die normierte Vorgabe der unmittelbaren Abhängigkeit des Unterausschusses vom Hauptausschuss.

2.1. Aufsetzungsansprüche und die Behandlung von Änderungsanträgen

Die Einberufung von Sitzungen und Aufsetzungsansprüche richten sich nach den allgemeinen Vorschriften, wobei sich der GO-Ausschuss genötigt sah, in der Begründung unter dem Aspekt der Minderheitsrechte darauf hinzuweisen, dass er davon ausgehe, dass die Sitzungen der Unterausschüsse nicht zu einem Zeitpunkt einberufen werden, mit dem das Anwesenheitsrecht der Minderheit unterlaufen werden könnte.⁵⁶ Das Minderheitsrecht einer Fraktion auf Aufsetzung eines Tagesordnungspunktes gilt wie bei den Ausschüssen auch für die Unterausschüsse (*argumentum a maiori ad minus*, § 60 Abs. 2).⁵⁷ Es bleibt der Mehrheit unbenommen, in der Sitzung nach § 61 Abs. 2 die Absetzung des Tagesordnungspunktes zu beschließen. Das Aufsetzungsrecht beinhaltet kein Beratungsrecht.⁵⁸ Die Einbringung von Änderungsanträgen erfolgt in der Regel im federführenden Ausschuss. Ein solcher kann ebenso im Unterausschuss eingebracht werden.

Das Procedere zur Bearbeitung der Vorlage für den Hauptausschuss wird durch die Vorbereitungsfunktion des Unterausschusses vorgegeben. Ergebnis der Beratungen ist eine Beschlussempfehlung an den Hauptausschuss. In der Praxis wird diese im Hauptausschuss von dessen Vorsitzendem meistens mündlich bekanntgegeben, bei schriftlicher Ausfertigung zusätzlich als Ausschussdrucksache zum entsprechenden Tagesordnungspunkt des Hauptausschusses ausgewiesen. Bei mehrheitlicher Zustimmung zu einem Änderungsantrag empfiehlt der Unterausschuss dem Hauptausschuss die Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung, damit dieser bedingungs- und zwischenschrittfrei, zum Beispiel ohne separat über den Änderungsantrag abstimmen zu müssen, diese Empfehlung annehmen oder ablehnen kann. Denn das Verhältnis eines Unterausschusses zum einsetzenden Ausschuss ist ähnlich dem Verhältnis des federführenden Ausschusses zum Plenum.⁵⁹ Dies bedeutet auch, dass es erneuter Initiative bedarf, wenn der Hauptausschuss die Empfehlung des Unterausschusses nicht nur mit ja oder nein beantworten will (§ 46), sondern diese modifizieren möchte.

2.2. Selbstbefassungsangelegenheiten

Allerdings blieb die Bedeutung des § 55 für die Ausschussberatungen strittig. Einerseits wurde hervorgehoben, dass § 55 bestimme, dass der Unterausschuss über die vom Haupt-

⁵⁵ Vgl. Heinrich G. Ritzel / Joseph Bücker / Hermann J. Schreiner / Helmut Winkelmann, a.a.O. (Fn. 3), § 60, Bemerkung II. b) und § 61, Bemerkung I. 1. a).

⁵⁶ Vgl. BT-Drs. 8/3460, S. 91.

⁵⁷ Vgl. Heinrich G. Ritzel / Joseph Bücker / Hermann J. Schreiner / Helmut Winkelmann, a.a.O. (Fn. 3), § 60, Bem. I. 1. g).

⁵⁸ Vgl. Heinz-Willi Heynckes, a.a.O. (Fn. 54), S. 459 ff., S. 462 f.

⁵⁹ Vgl. Heinrich G. Ritzel / Joseph Bücker / Hermann J. Schreiner / Helmut Winkelmann, a.a.O. (Fn. 3), § 55, Bemerkung I. 1. d).

ausschuss zugewiesenen Themen berate.⁶⁰ Andererseits wurde geltend gemacht, § 55 sei auslegungsbedürftig und erlaube, dass der Unterausschuss „im Rahmen“ von „bestimmten Aufträgen“ handeln könne.⁶¹ Es erscheint so, als stünden sich diese Auffassungen diametral gegenüber, tatsächlich sind aber beide geschäftsordnungsrechtlich zutreffend. Während letzteres semantisch auf der Hand liegt, ist letzteres zu beleuchten. § 62 Abs. 1 S. 3 eröffnet den Ausschüssen das Recht, sich mit nicht überwiesenen Fragen aus ihrem Geschäftsbereich zu befassen. Diese Vorschrift unterlegt den wesentlichen Kern effektiver parlamentarischer Ressortkontrolle durch die Ausschüsse.⁶² Unter dem Autonomieaspekt wurde über die Behandlung von Selbstbefassungsangelegenheiten in Unterausschüssen gestritten, so dass der GO-Ausschuss befand, dass Unterausschüsse in dem ihnen zugewiesenen Aufgabenbereich auch Selbstbefassungsangelegenheiten ihres einsetzenden Ausschusses behandeln können.⁶³

Das Gebot parlamentarischer Ressortkontrolle ist für den Innenausschuss im Zusammenwirken mit den vorbereitenden Beratungen des Unterausschusses Kommunales wesentlich, zumal das korrespondierende Bundesministerium des Innern als Verfassungsressort die im Grundgesetz verbrieft kommunale Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG zu garantieren hat. Zudem verblieb dem Unterausschuss die Möglichkeit, die Beratungen zu einer Vorlage, deren Überweisung – zum Beispiel aus Zeitgründen – unterblieb, im Wege der Selbstbefassung zu führen und gutachtlich zu dieser zu votieren. So geschah es auch bei einem öffentlich empört diskutierten Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Melderecht⁶⁴, bei dem der Unterausschuss Kommunales nach umfangreicher Debatte dem Innenausschuss mehrheitlich die Annahme des Gesetzentwurfs in der Fassung der Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen empfahl.⁶⁵

Die Berufung auf Selbstbefassung darf allerdings nicht dazu führen, eine vom Hauptausschuss abgelehnte Überweisung umgehen zu wollen. Der Unterausschuss hat keinen Anspruch auf Überweisung einer bestimmten Vorlage, selbst dann nicht, wenn sie unter kommunalen Aspekten gewichtigen Inhalts ist. Abgelehnte Überweisungsanträge als Entscheidungen nach „Gutsherrenart“ zu kritisieren oder deshalb eine Schwächung der Stellung des Unterausschusses zu bemängeln⁶⁶, finden geschäftsordnungsrechtlich keinen Anhaltspunkt. Der Hauptausschuss kann frei entscheiden, ob er eine Beratungsunterstützung oder -empfehlung durch den Unterausschuss in Anspruch nehmen will oder nicht. Dabei ist die Aufsetzung des Antrags auf Überweisung einer Vorlage zur Beratung an einen

60 Vgl. Peter Götz und Ingo Wellenreuther, Mdbs, Unterausschuss-Protokoll Nr. 1, S. 7.

61 Vorsitzender Bernd Scheelen, MdB, Unterausschuss-Protokoll Nr. 1, S. 5.

62 Vgl. Wolfgang Zeh, in: Hans-Peter Schneider / ders., a.a.O. (Fn. 9), § 39, Rz. 11.

63 Auslegungentscheidung des GO-Ausschusses Nr. 11/7 vom 1. Dezember 1988, Punkt 2.

64 Vgl. BT-Drs. 17/7746.

65 Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses, BT-Drs. 17/10158; Anrufung und Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses, BT-Drs. 17/10768 vom 25. September 2012, BT-Drs. 17/12463 vom 26. Februar 2013.

66 So der Vorsitzende des Unterausschusses Kommunales, Bernd Scheelen, MdB, an den Vorsitzenden des Innenausschusses, Wolfgang Bosbach, MdB, mit Schreiben vom 18. Oktober 2012, nach dem die Koalitionsfraktionen den Antrag der Fraktion der SPD den Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zur Einführung eines Betreuungsgeldes (BT-Drs. 17/9917) sowie die Vorelagen der Oppositionsfraktionen „Kita-Ausbau statt Betreuungsgeld“ (BT-Drs. 17/9572) und „Betreuungsgeld nicht einführen – Öffentliche Kinderbetreuung ausbauen“ (BT-Drs. 17/9582) zunächst zur Beratung an den Unterausschuss Kommunales zu überweisen, abgelehnt hatten.

Unterausschuss stets ein Minderheitsrecht gemäß § 60 Abs. 2. Die Entscheidung über dieses Begehr ist allerdings eine Mehrheitsentscheidung.

2.3. Anhörungsrecht

Anhörungen können Unterausschüsse nur im Auftrag des Hauptausschusses, aber nicht kraft eigenen Rechtes durchführen, das heißt der einsetzende Ausschuss muss die öffentliche Anhörung beschließen und den Unterausschuss mit der Durchführung beauftragen.⁶⁷ Diese geschäftsordnungsrechtliche Vorgabe ist auch für die politisch gewollte Abschichtung der Befugnisse zwingend, denn die Beauftragung des Unterausschusses mit der Durchführung einer Anhörung ist im Hauptausschuss eine Mehrheitsentscheidung. Sollte diese Voraussetzung keine Beachtung finden, würde die Regelung des § 55 unterlaufen und die Opposition könnte durch Minderheitsbeschlüsse den Unterausschuss in seiner Arbeit unabhängig vom Hauptausschuss machen und in letzter Konsequenz sogar einen Vollausschuss etablieren. Dies gilt ebenso für Beschlüsse zu sonstigen geschäftsordnungsrechtlich genehmigungsbedürftigen Aktivitäten oder Initiativen wie der Durchführung auswärtiger Sitzungen (§ 60 Abs. 3), die der mehrheitlichen Zustimmung durch den Hauptausschuss bedürfen.

Darüber hinaus legte die frühere Parlamentspraxis dem Unterausschuss bei der Vorgabe der Thematik und den Modalitäten der Anhörung enge Fesseln an. Die Festlegung des Themas der öffentlichen Anhörung und die Auswahl der anzuhörenden Sachverständigen obliege dem Hauptausschuss; diese Aufgaben einem Unterausschuss zu übertragen oder zu überlassen, bedeute eine Abweichung von § 70 Abs. 4 S. 3, wobei Abweichungen von der Geschäftsordnung gemäß § 126 in Verbindung mit § 74 letzter Satzteil den Ausschüssen versagt ist.⁶⁸ Denn § 70 Abs. 4 S. 3 zweiter Satzteil bestimme, dass bei einer Anhörung gemäß § 70 Abs. 4 S. 3 erster Satzteil jede Fraktion Anspruch auf Benennung von mindestens einem Mitglied habe, mithin es sich de facto um einen Unterausschuss im Sinne des § 55 Abs. 1 handele.⁶⁹ Es ist zutreffend, die Festlegung des Themas der öffentlichen Anhörung durch den Hauptausschuss zu fordern, wobei bei der Beschlussfassung über die Durchführung einer öffentlichen Anhörung zu einer überwiesenen Vorlage das Thema geklärt ist, während beim Mehrheitsbeschluss gemäß § 70 Abs. 1 S. 2 zweiter Satzteil bei nicht überwiesenen Verhandlungsgegenständen die Anhörungsthematik zumindest in groben Zügen erkennbar sein muss⁷⁰, jedenfalls der Bestimmtheitsgrundsatz nicht unterlaufen werden darf.⁷¹ Allerdings dürften enge Fesseln bei Anhörungsmodalitäten einem pragmatischen parlamentarischen Organisationsbedürfnis nicht entsprechen. Einzelheiten wie die Sachverständigenbenennung durch die Fraktionen im Unterausschuss⁷² und die Festlegung des konkreten Anhörungsablaufs, zum Beispiel im Hinblick auf Eingangsstatements, Redezeiten und Fragenkatalog, dem

⁶⁷ Vgl. Hans Troßmann / Hans-Achim Roll, a.a.O. (Fn. 3), § 70, Rz. 5.

⁶⁸ Vgl. ebenda.

⁶⁹ Vgl. ebenda.

⁷⁰ Vgl. Heinrich G. Ritzel / Joseph Bücker / Hermann J. Schreiner / Helmut Winkelmann, a.a.O. (Fn. 3), § 70, Bemerkung I. 3.

⁷¹ Vgl. Heinz-Willi Heynckes, a.a.O. (Fn. 54), S. 459 ff., S. 471.

⁷² Sollte eine Auswahl der anzuhörenden Sachverständigen durch den Hauptausschuss verlangt werden, dürften in der Praxis die Unterausschussmitglieder angesichts ihrer besonderen Sachkunde ihren jeweiligen Fraktionen im Hauptausschuss Vorschläge hierzu unterbreiten.

Unterausschuss zu überlassen, dürfte der geschäftsordnungsrechtlichen Vorgabe der engen Anbindung an den Hauptausschuss nicht entgegenstehen. Ebenso sinnvoll ist es, denjenigen, die das Fragerecht ausüben, die Gestaltungsmöglichkeit der Anhörung zuzusprechen. Der Unterausschuss hat allerdings bei selbst ordnungsgemäßer Antragstellung durch wenigstens ein Mitglied des Hauptausschusses keinen Anspruch darauf, dass dieser zu einem bestimmten Zeitpunkt über einen von ihm oder einem Teil seiner Mitglieder erbetenen Anhörungsbegehren entscheidet. Auch hier gelten die allgemeinen Regeln und der Hinweis darauf, dass die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages keine Frist enthält, innerhalb derer über einen Anhörungsantrag gemäß § 70 Abs. 1 S. 2 Beschluss zu fassen ist.⁷³

2.4. Zutritts- und Zitierrecht

Das Zutritts- und Rederecht der Regierungs- und Bundesratsvertreter und das Zitierrecht sind in Art. 43 GG festgelegt. Ein uneingeschränktes Zutritts- und Rederecht der Regierungs- und Bundesratsvertreter für Unterausschüsse steht außer Frage. Dies ist allgemeine Meinung.⁷⁴ Auch wenn es sich bei einem Unterausschuss nur um einen Teil eines Ausschusses gemäß Art. 43 GG handelt, darf das Zutrittsrecht durch die Einrichtung eines Unterausschusses nicht teilweise zur Disposition der Ausschüsse gestellt werden. Angesichts der Regelung in Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG wäre dies verfassungswidrig⁷⁵ und verstieße zudem gegen das Verfassungsgebot des jederzeitigen Gehörs des Art. 43 Abs. 2 S. 2 GG. Darüber hinaus wird ein uneingeschränktes Zutrittsrecht mit der Entstehungsgeschichte der Normierung begründet⁷⁶, denn der GO-Ausschuss⁷⁷ hielt eine Verankerung der Möglichkeit zur Einsetzung von Unterausschüssen in der Geschäftsordnung auch deshalb für geboten, damit das Zutritts- und Rederecht der Mitglieder der Bundesregierung und des Bundesrates nicht unterlaufen wird.

Art. 43 Abs. 1 GG benennt für das Zitierrecht ausdrücklich die Ausschüsse und § 68 konkretisiert die Verfahrensweise. Ein Herbeirufungsantrag kann von jedem Ausschusssmitglied gestellt werden, ist aber eine Mehrheitsentscheidung. Ob das Zitierrecht des Art. 43 Abs. 1 GG für Unterausschüsse gilt, ist umstritten, da Art. 43 Abs. 1 GG in seinem expliziten Wortlaut nur den Bundestag und seine Ausschüsse nennt, nicht aber auch deren Teile.⁷⁸ Eine Meinung nimmt ein Herbeirufungsrecht an, wenn der Bundestag selbst einen (bestehenden) Unterausschuss mit einer Aufgabe betraut und ihn damit wie einen Ausschuss behandelt.⁷⁹ Einer weiteren Auslegung stehe der unzweideutige Wortlaut des Art. 43 Abs. 1

⁷³ Vgl. Heinrich G. Ritzel / Joseph Bücker / Hermann J. Schreiner / Helmut Winkelmann, a.a.O. (Fn. 3), § 70, Bemerkung I. 3. c) mit weiteren Ausführungen zur Einhaltung „angemessener Fristen“ und § 62 Abs. 2 als Richtschnur (Auslegungsentcheidung 12/9 vom 8. Oktober 1992).

⁷⁴ Vgl. Bodo Pieroth, in: Hans D. Jaras / ders., Grundgesetz. Kommentar, München 2012, Art. 43, Rz. 5; Hans Troßmann / Hans-Achim Roll, a.a.O. (Fn. 3), § 55, Rz. 6; Heinz-Wilhelm Meier, Zitier- und Zutrittsrecht im parlamentarischen Regierungssystem, Berlin 1982, S. 167 f.

⁷⁵ Vgl. Heinz-Wilhelm Meier, a.a.O. (Fn. 74), S. 167 f.

⁷⁶ Vgl. Florian Edinger, Wahl und Besetzung parlamentarischer Gremien – Präsidium, Ältestenrat, Ausschüsse (Beiträge zum Parlamentsrecht, Bd. 24), Berlin 1992, S. 216, Fn. 298.

⁷⁷ Vgl. BT-Drs. 8/3460, S. 91.

⁷⁸ Vgl. Hans Troßmann, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, München 1977, § 73, Rz. 1.

⁷⁹ Vgl. Hans H. Klein, in: Theodor Maunz / Günter Dürig, Grundgesetz, 43. Lieferung, München 2004, Art. 43, Rz. 53; Siegfried Magiera, Die Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder ge-

entgegen.⁸⁰ Da der Unterausschuss Kommunales vom Bundestag selbst nicht mit Aufgaben befasst wurde, käme ihm nach dieser Ansicht kein Zitierrecht zu. Eine weitere Meinung⁸¹ beruft sich ebenfalls vornehmlich auf den Wortlaut des Art. 43 Abs. 1. Aus der Formulierung „seine Ausschüsse“ ergebe sich, dass hierzu nur diejenigen Ausschüsse gehören können, die der Bundestag gemäß § 54 Abs. 1 zur Vorbereitung seiner Verhandlungen selbst eingesetzt habe⁸²; „Teilen von Ausschüssen“ fehle eine das Zitierrecht tragende Eigenständigkeit.⁸³ Darüber hinaus könne der Bundestag zwar seine Organisation aufgrund der Geschäftsordnungsautonomie weitestgehend selbst gestalten. Er könne aber Rechte, die auf Verfassungsrecht beruhen, nicht erweitern, das heißt Rechte, die dem Bundestag und seinen Ausschüssen verfassungsmäßig zustehen, nicht auf Untergliederungen ausdehnen.⁸⁴ Unterausschüsse würden sich durch den Einsetzungsbeschluss ihrer „Mutterausschüsse“ selbst des Zitierrechts begeben.⁸⁵ Die Gegenmeinung⁸⁶ weist den Unterausschüssen das Zitierrecht zu.

Die Argumentationen der verschiedenen Meinungen sind kontradiktiorisch: Einerseits wird dargelegt, dass Art. 43 Abs. 1 GG dieses Recht nur für den Bundestag und seine Ausschüsse, nicht aber für Untergliederungen vorsehe, die aufgrund der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages geschaffen worden seien⁸⁷; andererseits wird betont, dass die Organisationsfreiheit des Bundestages nicht durch den drohenden Verlust des Zitierrechts eingeschränkt werden dürfe.⁸⁸ Unterausschüsse als Ausschüsse im Sinne des Art. 43 GG zu werten, weil sie nicht zuletzt zur Gewährleistung des Zutrittsrechts nach Art. 43 Abs. 2 GG geschaffen worden seien und ihnen deshalb das Zitierrecht zuzuschreiben⁸⁹, ist nicht zwingend, da ein Zutrittsrecht zu verweigern, schlicht verfassungswidrig wäre und aus der Entstehungsgeschichte nicht eindeutig zu folgern ist, Unterausschüsse als Ausschüsse im Sinne des Art. 43 GG anzusehen und daraus ein Zitierrecht herzuleiten. Weil das Aufgabengebiet der Unterausschüsse aber einen, wenn auch fokussierten, Bereich der Ausschüsse selbst darstellt, der bei der kommunalen Thematik besonders deutlich hervortritt, ist ein Zitierrecht zu bejahren – auch wenn im Gegensatz zu dieser zutreffenden Begründung⁹⁰ ein Sonderaus-

genüber der Regierung, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh*, a.a.O. (Fn. 9), § 52, Rz. 5; *ders.*, in: *Michael Sachs*, Grundgesetz-Kommentar, Köln 2011, Art. 43, Rz. 3; *Hans Troßmann*, a.a.O. (Fn. 78), § 73, Rz. 1.

80 Vgl. *Hans H. Klein*, a.a.O. (Fn. 79), Art. 43, Rz. 53.

81 Vgl. *Norbert Achterberg / Martin Schulte*, a.a.O. (Fn. 8), Art. 43 Abs. 1, Rz. 21; *Bodo Pieroth*, a.a.O. (Fn. 74), Art. 43, Rz. 9; *Hans-Peter Schneider*, Alternativkommentar zum Grundgesetz, Neuwied 2001, Art. 43, Rz. 4; *Meinhard Schröder*, in: *Wolfgang Kahl / Christian Waldhoff / Christian Walter* (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg 2008, Art. 43, Rz. 17.

82 Vgl. *Hans-Peter Schneider*, a.a.O. (Fn. 9), Art. 43, Rz. 4.

83 Vgl. *Meinhard Schröder*, a.a.O. (Fn. 81), Art. 43, Rz. 17.

84 Vgl. *Hans Troßmann / Hans-Achim Roll*, a.a.O. (Fn. 3), § 55, Rz. 6.

85 Vgl. *Heinz-Wilhelm Meier*, a.a.O. (Fn. 74), S. 167 f.

86 Vgl. *Heinrich G. Ritzel / Joseph Bücker / Hermann J. Schreiner / Helmut Winkelmann*, a.a.O. (Fn. 3), § 55, Bemerkung I. 1. a); *Martin Morlok*, a.a.O. (Fn. 17), Art. 43, Rz. 9; *Ludger-Anselm Versteyl*, in: *Ingo von Münch / Philip Kunig*, Grundgesetz-Kommentar, Band 1: Präambel bis Art. 69, München 2012, Art. 43, Rz. 7; *Florian Edinger*, a.a.O. (Fn. 76), S. 216, Fn. 298; *Christian Dicke*, a.a.O. (Fn. 17), Art. 43, Rz. 21.

87 Vgl. *Norbert Achterberg / Martin Schulte*, a.a.O. (Fn. 8), Art. 43 Abs. 1, Rz. 21.

88 Vgl. *Martin Morlok*, a.a.O. (Fn. 17), Art. 43, Rz. 9.

89 Vgl. *Florian Edinger*, a.a.O. (Fn. 76), S. 216, Fn. 298.

90 Vgl. *Ludger-Anselm Versteyl*, a.a.O. (Fn. 86), Art. 43, Rz. 7.

schuss (§ 54 Abs. 1) von einem Unterausschuss (§ 55) strikt zu unterscheiden ist.⁹¹ Mithin gilt Art. 43 Abs. 1 GG auch für Unterausschüsse, das heißt sie können nach ihrer Konstituierung die „Anwesenheit jedes Mitgliedes der Bundesregierung verlangen“⁹². Gemäß § 68 Abs. 1 S. 2 hätten auch Unterausschüsse über einen entsprechenden Antrag in nichtöffentlicher Sitzung zu entscheiden.

Art. 46 Abs. 1 GG (Indemnität) gilt natürlich für Unterausschüsse.⁹³ Ebenso gilt dies für Art. 42 Abs. 3 GG.

3. Tätigkeitsbilanz

Der Unterausschuss Kommunales der 17. Wahlperiode bestand aus 13 Mitgliedern (5 CDU/CSU, 3 SPD, 2 FDP, 2 Die Linke, 1 Bündnis 90/Die Grünen). Vorsitzender war *Bernd Scheelen* (SPD), stellvertretender Vorsitzender *Ingbert Liebing* (CDU). Als Obleute waren *Peter Götz* für die CDU/CSU-Fraktion, *Kirsten Lühmann* (SPD), *Birgit Reimann* (FDP), *Katrin Kunert* (Linke) und für Bündnis 90/Die Grünen *Britta Hafelmann* tätig. Die Fraktionen entsandten damit konsequenterweise auch ihre kommunalpolitischen Sprecher in den Unterausschuss, wobei dies bei der SPD der Vorsitzende *Scheelen* und bei den Fraktionen im Übrigen in Personalunion die jeweiligen Obleute waren.

Der Unterausschuss Kommunales behandelte in 23 Sitzungen 50 Vorlagen, davon elf Gesetzentwürfe, 31 Anträge und sieben Berichte sowie einen Vorschlag für eine EU-Richtlinie. Der hochgesteckte Anspruch, zumindest einen größeren Teil der mit einem kommunalen Aspekt eingebrachten Vorlagen auf ihre Auswirkungen auf die Kommunen zu untersuchen, konnte aufgrund der geschäftsordnungsrechtlichen Konstellation einschließlich der engen Anbindung des Unterausschusses an den Innenausschuss nicht eingelöst werden. Eine außerordentlich gute Zusammenarbeit entwickelte sich mit der zur Kommunalfinanzierung beitragenden Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), wobei der Gedankenaustausch über die Kommunen, ihre Potentiale und Perspektiven und die Ausschussresonanz für die Programme der KfW von beidseitigem Nutzen war. Dem Unterausschuss ist ebenso möglich, den Berichten zur ländlichen und städtischen Entwicklung⁹⁴, die mit großem Arbeitsaufwand erstellt werden, einen gebührenden Beratungsrahmen zu bieten.

Auch hatten die kommunalen Spitzenorganisationen⁹⁵ nunmehr einen originären Ansprechpartner. Dieser Zuwachs an Einflussmöglichkeiten ging einher mit einem Ausbau ihrer Position im Gesetzgebungsverfahren, was sie schon in der Vergangenheit immer wieder versucht hatten. Die Gemeindefinanzkommission beschloss, die Forderungen der kommunalen Spitzenverbände zu unterstützen und bat den Bundestag, eine Anpassung seiner Geschäftsordnung zu deutlicheren Anhörungs- und Beteiligungsrechten zu prüfen, insbeson-

91 Im Gegensatz zum Unterausschuss ist der Sonderausschuss eigenständig, *R. Peter Dach*, a.a.O. (Fn. 9), § 40, Rz. 6; *Joachim Vetter*, a.a.O. (Fn. 18), S. 187.

92 *Heinrich G. Ritzel / Joseph Bücker / Hermann J. Schreiner / Helmut Winkelmann*, a.a.O. (Fn. 3), § 55, Bemerkung I. 1. a).

93 Vgl. *Hans Troßmann / Hans-Achim Roll*, a.a.O. (Fn. 3), § 55, Rz. 7.

94 Vgl. Fortschrittsbericht der Bundesregierung zur Entwicklung ländlicher Räume, BT-Drs. 17/8499; Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost, BT-Drs. 17/10942; Raumordnungsbericht 2011, BT-Drs. 17/8360.

95 Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutscher Landkreistag.

dere dem Wunsch der kommunalen Spitzenverbände nach einer Privilegierung bei öffentlichen Anhörungssitzungen in den Ausschüssen des Bundestages nachzukommen. Auch der Unterausschuss Kommunales unterstützte diese Forderung. Im Ergebnis der Beratungen des GO-Ausschusses⁹⁶ sind daraufhin die Rechte kommunaler Spitzenverbände durch eine Änderung des § 69 Abs. 5 und § 70 gestärkt worden.⁹⁷

Starke Kommunen versprechen Wohlstand und gleichwertige Lebensverhältnisse. Der vielfältige Bundesbezug zum Wirkungskreis der Kommunen und die immer weiter zunehmende Bedeutung der Befassungen auf europäischer Ebene für die Gemeinden, zum Beispiel zu Fragen der Daseinsvorsorge, sprechen für die Beibehaltung eines kommunalpolitischen Gremiums auf Bundesebene, das auf die bereits geschaffenen Arbeitsbeziehungen aufbauen kann. Für den 18. Bundestag bietet es sich an, die Erfahrungen des Unterausschusses Kommunales in der 17. Wahlperiode zur Optimierung der Arbeitsweise und Vermeidung unnötiger Reibungsverluste zu nutzen und einen gemeinsamen Unterausschuss, bei dem die beteiligten Ausschüsse gleichberechtigt mitwirken, gemäß § 55 Abs. 4 zu bilden. Für diese Gremienstruktur spricht allein bereits das Querschnittsthema Kommunalpolitik, zu deren Aspekten unterschiedliche Ausschüsse mit der Federführung betraut sind.

Die interne Organisation des Verfahrens wäre zwischen den beteiligten Ausschüssen zu vereinbaren.⁹⁸ Administrativ wäre das Sekretariat für die Sitzung oder den Sitzungsteil zuständig, dessen Hauptausschuss für die federführende Behandlung der aufgesetzten und zu beratenden Vorlagen verantwortlich ist und die Beratungshilfe in Anspruch nimmt. Der Überweisungsweg vom federführenden Ausschuss über den Innenausschuss könnte durch die unmittelbare Überweisung an den Unterausschuss Kommunales verkürzt werden, wobei dieser sein Votum ebenso unmittelbar gegenüber jedem der an diesem Querschnittsausschuss beteiligten Ausschüsse, der federführend eine Beratungsempfehlung erbeten hat, abgeben kann. Ausschließlich der federführend tätig werdende Ausschuss darf wiederum gegenüber dem Plenum berichten.⁹⁹

Der Innenausschuss als typischer Gesetzgebungsausschuss mit seinem breiten Zuständigkeitspektrum wäre verfahrensmäßig von der Behandlung von Vorlagen, die die Kommunen nicht, wie es dem wesentlichen Aufgabenbereich des Innenausschusses entspräche, im verfassungsrechtlichen Kernbereich betreffen, entlastet. Ist die Einrichtung eines Unterausschusses grundsätzlich schon ein wirksames Mittel der Koordination¹⁰⁰, so würde eine gemeinsame Unterausschussbildung noch effektiver für die Bündelung ressortübergreifender Aspekte zum Querschnittsthema Kommunalpolitik sorgen können.

96 Vgl. BT-Drs. 17/9387.

97 Vgl. Bekanntmachung zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 7. Mai 2012, BGBl. I, S. 1119.

98 Vgl. Hans Troßmann / Hans-Achim Roll, a.a.O. (Fn. 3), § 55, Rz. 11.4.1; Hans-Achim Roll, a.a.O. (Fn. 42), § 55, Rz. 2.

99 Vgl. Norbert Achterberg / Martin Schulte, a.a.O. (Fn. 8), Art. 40 Abs. 1, Rz. 20.

100 Vgl. R. Peter Dach, a.a.O. (Fn. 9), § 40, Rz. 6.