

FLORIAN MEINEL

Selbstorganisation
des parlamentarischen
Regierungssystems

Jus Publicum

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 281



Florian Meinel

Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems

Vergleichende Studien
zu einem Verfassungsproblem der
Bundesrepublik Deutschland

Mohr Siebeck

Florian Meinel, geboren 1981; seit dem WS 2018/2019 Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie an der Juristischen Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg.
orcid.org/0000-0003-3624-7550

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Geschwister Boehringer Ingelheim Stiftung für Geisteswissenschaften in Ingelheim am Rhein.

ISBN 978-3-16-156203-7 / eISBN 978-3-16-156204-4

DOI 10.1628/978-3-16-156204-4

ISSN 0941-0503 / eISSN 2568-8480 (Jus Publicum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2019 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen aus der Stempel Garamond gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	VII
Einleitung	1
1. Kapitel: Die Autonomie des Parlaments Genealogien und Bedeutung eines verfassungsrechtlichen Instituts	37
2. Kapitel: Die parlamentarische Autonomie und die Rechtsformen des Parlamentsrechts	125
3. Kapitel: Parlamentarische Autonomie ohne autonomes Recht	193
4. Kapitel: Parlamentarische Autonomie im Zugriff auf die Regierung: Zur verfassungsrechtlichen Grundlage von Informations- und Kontrollrechten	235
5. Kapitel: Grenzen der Selbstorganisation: Das Problem der Delegation und die Idee des Plenums	277
6. Kapitel: Zur Selbstorganisation parlamentarischer Verantwortlichkeit in der Exekutive	335
Nachwort	423
Literaturverzeichnis	425
Personenregister	467
Sachregister	471

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht	V
<i>Einleitung</i>	1
1. Ein universeller Maßstab im Parlamentsrecht? Der „Status“ des Abgeordneten	4
<i>Verrechtlichung I: Mandatsrecht unter Geschäftsordnungsvorbehalt</i>	6
<i>Verrechtlichung II: Die Konstitutionalisierung des Arbeitsparlaments; Verfassungsentwicklungen der achtziger und neunziger Jahre</i>	8
<i>Überdehnung und Komplexion des Statusrechts</i>	12
<i>Was ist parlamentarische Repräsentation?</i>	18
2. Die Legalisierung der demokratischen Legitimation und das parlamentarische Regierungssystem	20
3. Der Vorbehalt des Vorbehalts: Kritik und Krise eines konstitutionellen Denkmusters	23
4. Erkenntnisinteresse, Hypothesen, Gang der Darstellung	27
<i>Die Wiederentdeckung der Institutionen des Regierungssystems</i>	28
<i>Was bedeutet Selbstorganisation?</i>	30
<i>Methode und Hypothesen</i>	31
<i>1. Kapitel: Die Autonomie des Parlaments: Genealogien und Bedeutung eines verfassungsrechtlichen Instituts</i>	37
1. Vorüberlegung und Problemaufriß	37
2. Institutionelle Sonderstellung der Legislative (parliamentary privilege)	40
2.1. Vordemokratische und demokratische Lesarten des Parlamentsprivilegs	41
2.2. Neuere Entwicklungen und Grenzfälle	43
2.3. Vergleichende Überlegungen	45

2.4. Die organisatorische Trennung von Parlament und Regierung in Deutschland	47
2.5. Die Leerstelle des Parlamentsprivilegs im deutschen Verfassungsrecht	50
3. Selbstorganisation und Gewaltenteilung: das Paradigma der amerikanischen Verfassung	54
4. Repräsentation, Selbstorganisation und die moderne Idee der Legislative	58
4.1. Edmund Burke	60
4.2. Emmanuel Sieyès	61
4.3. Legislative Autonomie in den <i>Federalist Papers</i>	64
4.4. Deutsche Debatten um den Repräsentationsbegriff	68
4.5. Exkurs zum Zusammenhang von Selbstorganisation und Repräsentation in verfassungsgebenden Versammlungen	73
<i>Die Philadelphia Convention (1787)</i>	74
<i>Die Constituante (1789–1791)</i>	75
<i>Die Nationalversammlung der Paulskirche (1848/1949)</i>	75
<i>Die Weimarer Nationalversammlung (1919)</i>	77
<i>Der Parlamentarische Rat (1948/1949)</i>	77
<i>Verfassungsgebende Versammlungen heute und der Europäische Konvent (2002/2003)</i>	78
5. Autonomes Koordinationsrecht und gleiche Chance der politischen Machtgewinnung: Selbstorganisation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz	81
5.1. Die utilitaristische Umdeutung eines republikanischen Grundsatzes	81
5.2. Minderheitenschutz und Präsidentialisierung des Geschäftsordnungsrechts im deutschen Parlamentarismus des 19. Jahrhunderts	84
5.3. Minderheitenschutz durch Geschäftsordnung im massendemokratischen Parlament?	85
6. Die Autonomie der ‚Körperschaft‘ als ‚Organ‘: Das parlamentarische Selbstorganisationsrecht im Paradigma des Konstitutionalismus	91
6.1. Vormärzliche Ursprünge	92
6.2. Die Begründung der Geschäftsordnungsautonomie im Spätkonstitutionalismus	93
6.3. Kritik und Beharrungskraft der Organtheorie	98
6.4. Die Organtheorie, der Vorrang der Verfassung und die Aporien neoklassischer Parlamentarismustheorien	102

7. Nach den klassischen Legislativen: Parlamentarische Selbstorganisation in der Krise der Repräsentation	109
7.1. Zwischenfazit und weitere Problemstellung: Zur Entzweiung von Organisationsforschung und politischer Theorie der Legislative	109
7.2. Die parlamentarische Selbstorganisation und das Parlament als Organisation: Parlamentarismustheorie als Organisationstheorie	111
7.3. Das Parlament als Symbol	116
8. Schlußfolgerungen und weitere Überlegungen: Demokratische Selbstorganisation und die Zukunft des Verfassungsstaates	119
2. Kapitel: Die parlamentarische Autonomie und die Rechtsformen des Parlamentsrechts	125
1. Problemstellung	125
2. Zur sogenannten „Rechtsnatur“ der parlamentarischen Geschäftsordnung	126
2.1. Laband oder Jellinek?	126
2.2. Vorzüge einer formalen Theorie	128
2.3. Die Fruchtlosigkeit der rechtsquellentheoretischen Fragestellung	131
2.4. Vorläufige Schlußfolgerungen für das Verhältnis von Geschäftsordnung und Gesetz	135
3. Zu einigen vermeintlichen Eigenarten des autonomen Parlamentsrechts	137
3.1. Diskontinuität	137
<i>Diskontinuität der Parlamentsarbeit</i>	139
<i>Diskontinuität des Rechts?</i>	141
3.2. Keine Gesetzesform, insbesondere zur Publizität	148
3.3. Autonomes Recht und autonome Praxis: Selbstorganisation und Selbststeuerung	151
<i>Autonome Auslegung</i>	152
<i>Die Durchbrechung autonomer Regeln</i>	159
3.4. Autonomie gegenüber der Rechtsprechung: Grenzen des Rechtsschutzes	163
<i>Drei Modelle des innerparlamentarischen Rechtsschutzes</i>	163
<i>Erweiterungen des bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes im Parlamentsrecht</i>	169
<i>Innerinstitutioneller Rechtsschutz durch den EuGH</i>	175
<i>Reichweite richterlicher Kognition gegenüber autonomem Parlamentsrecht</i>	179
3.5. Autonomie gegenüber der Exekutive: Die „Außenwirkung“ des Geschäftsordnungsrechts	181

<i>Die Bedeutung der Frage</i>	182
<i>Zur Begründung der Außenwirkung gegenüber</i> <i>Nichtabgeordneten im allgemeinen</i>	183
<i>Insbesondere: „Außenwirkung“ gegenüber der Exekutive</i>	186
4. Zusammenfassung und weitere Problemstellung	191
<i>3. Kapitel: Parlamentarische Autonomie ohne autonomes Recht</i>	193
1. Institutioneller Wandel und die Grenzen der parlamentsrechtlichen Formen	193
2. Die langsame Durchsetzung der Gesetzesform im Parlamentsrecht der Bundesrepublik	194
2.1. Die Vergesetzlichung des Status: Art. 38 Abs. 3 GG und die Genese des Abgeordnetengesetzes	195
2.2. Das Gesetz als Mittel der Parlamentarisierung der Exekutive	200
2.3. Die Frage der Rechtsformenwahl zwischen Geschäftsordnung und Gesetz in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	202
2.4. Gegenbeispiel: Gesetzesrecht im Organisations- und Verfahrensrecht des amerikanischen Kongresses	206
3. Instrumente interinstitutioneller Selbstorganisation I: Koordination im deutschen Zweikammersystem	210
3.1. Erscheinungsformen	210
3.2. Die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses (Art. 77 Abs. 2 S. 2 GG)	211
3.3. Grenzen der Selbstbindung des Bundestages durch die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses	213
4. Instrumente interinstitutioneller Selbstorganisation II: Entgrenzungen der Selbstorganisation im „institutionellen Gleichgewicht“ der Europäischen Union	215
4.1. Funktion und Genese interinstitutioneller Vereinbarungen	215
4.2. Verfassungsrechtliche Einwände	219
4.3. Interinstitutionelles Recht als Medium der Parlamentarisierung der Europäischen Union	221
5. Disaggregation des Parlamentsrechts und Bürokratisierung des Parlaments	224
5.1. Nebengeschäftsordnungsrecht von Ausschüssen	225
5.2. Institutioneller Integritätsschutz: Hausordnung	226
5.3. Durchführungsrecht der Leitungsorgane	227
5.4. Sonstiges Recht der parlamentarischen Leitungsorgane	229

5.5. Selbstorganisation und Selbstkontrolle des Parlaments	230
<i>4. Kapitel: Parlamentarische Autonomie im Zugriff auf die Regierung: Zur verfassungsrechtlichen Grundlage von Informations- und Kontrollrechten</i>	<i>235</i>
1. Die paradigmatische Bedeutung parlamentarischer Informationsrechte	235
2. Zur verfassungsrechtlichen Begründung parlamentarischer Informationsrechte	236
2.1. Parlament und Öffentlichkeit	238
2.2. Paradoxien der Rechtsprechung	241
2.3. Anwendungsunsicherheiten	244
2.4. Grenzen der Justizialisierung von Informationskonflikten	246
3. Zur Funktion von Informationsrechten im parlamentarischen Regierungssystem	247
3.1. Parlamentarische Verantwortlichkeit oder Gewaltenteilung? Zwei Paradigmen legislativer Kontrollen	248
3.2. Informationsrechte und parlamentarische Ministerverantwortlichkeit	251
3.3. Rechtliche und politische Verantwortlichkeit	253
3.4. Der Widerspruch von Funktion und Form in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	255
3.5. Parlamentarische Kontrolle und parlamentarische Herrschaft: Art. 38 Abs. 1 GG als Grundlage von Informationsrechten des Deutschen Bundestages	259
4. Zu einigen strukturellen Problemen parlamentarischer Informationsrechte	262
4.1. Parlamentarische Kontrolle in der Informationsgesellschaft	263
4.2. Informations- und Berichtspflichten: Grenzen der Institutionalisierung parlamentarischer Selbstkontrolle der Exekutive	266
4.3. Regierungskontrolle oder Gesetzgebungsarbeit? Die Regierungsbefragung und das Selbstverständnis des Bundestages	272
<i>5. Kapitel: Grenzen der Selbstorganisation: Das Problem der Delegation und die Idee des Plenums</i>	<i>277</i>
1. Problemstellung	277
2. Die Interdependenz von Ausschußorganisation und Regierungsform	281

2.1. Wandlungen des Parlamentarismus in der Moderne	281
2.2. Der Sonderfall des deutschen Parlamentarismus	284
3. Eine Typologie verselbständigter Ausschußbefugnisse	290
3.1. Verselbständigung von Selbstorganisationsaufgaben	291
3.2. Keine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	292
3.3. Parlamentarische Kontrolle zwischen Plenum und Ausschuß	295
<i>Entstehung und Funktionsweise des Selbstbefassungsrechts der</i> <i>Ausschüsse</i>	296
<i>Sonderfälle delegierter Kontrollzuständigkeiten</i>	298
3.4. Die Delegation parlamentarischer Verhandlungsmacht	300
<i>Vermittlungsausschuß</i>	300
<i>Delegierte Verhandlungsmacht im Gesetzgebungsverfahren der</i> <i>Europäischen Union</i>	302
3.5. Delegierte Zustimmungsvorbehalte	305
<i>Die vom Bundestag sich selbst vorbehaltene Zustimmung</i>	305
<i>Delegation der konstitutiven Parlamentsbeteiligung</i>	307
4. Die Kompetenzdelegation und der verfassungsrechtliche Ort des Plenums im parlamentarischen Regierungssystem	312
4.1. Der Standpunkt des Bundesverfassungsgerichts	314
4.2. Das parlamentarische Regierungssystem und die institutionelle Idee des Plenums	317
5. Zur Rekonstruktion des Plenums:	
parlamentsrechtliche Formen der Rückkoppelung	321
5.1. Keine Ausschußzuständigkeiten	321
5.2. Ausschußöffentlichkeit	322
5.3. Bindung des Selbstorganisationsrechts an das Plenum	324
5.4. Artikulationsrechte: Ausschußberichterstattung	328
5.5. Keine Agendamacht der Ausschüsse	329
5.6. Proportionalität der Ausschußbesetzung	330
6. Kapitel: Zur Selbstorganisation parlamentarischer <i>Verantwortlichkeit in der Exekutive</i>	333
1. Verfassungsrechtliche Gewährleistungen der Geschäftsordnungsautonomie der Exekutive – eine Besonderheit des deutschen Verfassungsrechts und des Unionsrechts	333
2. Abgrenzungen	338
2.1. Selbstorganisationsrecht monokratischer Verfassungsorgane	339
2.2. Selbstorganisationsrecht unabhängiger Institutionen	340
2.3. Selbstorganisationsrecht intergouvernementaler Organe	342

2.4. Zwischenergebnis und weitere Problemstellung: Selbstorganisation als Problem parlamentarisch verantwortlicher Exekutiven	346
3. Probleme der Selbstorganisation der Bundesregierung: individuelle Ministerverantwortlichkeit und Kanzlerdemokratie	349
3.1. Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Mitglieder der Bundesregierung und die Stellung des Regierungskollegiums . . .	350
<i>Die individuelle Ministerverantwortlichkeit nach Art. 65 S. 2 GG</i>	350
<i>Die unverantwortliche Stellung des Kabinetts</i>	355
<i>Folgerungen für die Selbstorganisation der Bundesregierung . . .</i>	360
<i>Die verfassungsrechtliche Anerkennung parlamentarisch nicht verantwortlichen kollegialen Regierungshandelns</i>	362
3.2. Zur Struktur des autonomen Rechts	364
<i>Das monokratische Element der Selbstorganisation: Die Organisationserlasse</i>	365
<i>GOBReg und GGO: Die Abtrennung des Regierungsorganisationsrechts vom Kabinettsverfahrensrecht . . .</i>	369
<i>Verteilung und Kollegialisierung parlamentarischer Verantwortlichkeit durch die GOBReg</i>	375
<i>Zur Genehmigung und Genehmigungspraxis des Bundespräsidenten</i>	377
<i>Die Bindungswirkung gegenüber dem Parlament: § 28 GOBReg</i>	379
3.3. Organisationsautonomie der Bundesregierung bei delegierter Rechtsetzung und dezentralem Vollzug	381
<i>Die Zuständigkeitsverteilung beim Erlaß von Rechtsverordnungen</i>	382
<i>Binnenorganisation der Bundesregierung und allgemeine Verwaltungsvorschriften</i>	383
3.4. Ausdifferenzierung der Kollegialstruktur und Deformalisierung exekutiven Handelns	386
<i>Faktische Ausdifferenzierung: Umlaufverfahren, TOP 1</i>	387
<i>Formelle Ausdifferenzierung: Selbstorganisation des Kabinetts, insbesondere Kabinettsausschüsse</i>	389
<i>Formelle Hierarchisierung: Vorzugsrechte</i>	393
4. Transformation und Selbstorganisation parlamentarischer Verantwortlichkeit in der Europäischen Kommission	395
4.1. Kollegiale Organisation und kollegiale Verantwortlichkeit	395
4.2. Art. 249 Abs. 1 AEUV: Selbstorganisation des Kollegiums und Organisation der Kommissionsverwaltung durch das Kollegium	401

<i>Handlungsformen: Geschäftsordnung und Durchführungsbestimmungen</i>	404
<i>Außenwirkung der Selbstorganisation: Grenzen der Delegation</i>	406
4.3. Art. 17 Abs. 6 EUV: Hierarchische Organisationsbefugnisse des Kommissionspräsidenten	408
<i>Insbesondere: Zuweisung der Portfolios</i>	410
<i>Horizontale und vertikale Kollegialität: Clusterung und Hierarchisierung der Kommission</i>	412
4.4. Präzidentialisierung und Parlamentarisierung: Zur Dynamik von Hierarchie und Kontrolle	414
4.5. Individuelle Verantwortlichkeit ohne Ressortautonomie? Zur Konstruktion quasiministerieller Verantwortlichkeiten bis zur Juncker-Kommission	418
Nachwort	423
Literaturverzeichnis	425
Personenregister	467
Sachregister	471

Einleitung

Die Organisations- und Entscheidungsregeln des Parlaments sind die nach innen gewandten Prinzipien parlamentarischer Repräsentation. Verändert die repräsentative Versammlung das Prinzip ihrer politischen Willensbildung, verändert sie zugleich das Legitimationsprinzip ihrer Herrschaft. Ausgesprochen hat dieses Geheimnis demokratischer Organisation zuerst Emanuel Joseph Sieyès, der große Verfassungstheoretiker der französischen Revolution. Mit der von ihm verfaßten Erklärung vollzogen die Vertreter des Dritten Standes in den Generalständen in Versailles am 17. Juni 1789 den Übergang von der Abstimmung nach Ständen zur Abstimmung nach Köpfen und schufen so die Nationalversammlung. Noch vor dem Sturm auf die Bastille stand – eine Änderung der Geschäftsordnung. Der unscheinbare Satz, mit dem die Erklärung beginnt, etabliert in äußerster Prägnanz den Zusammenhang von inneren Entscheidungsregeln und äußerem Legitimationsprinzip: „L'assemblée, délibérant après la vérification des pouvoirs, reconnaît que cette assemblée est déjà composée des représentants envoyés directement par les quatre-vingt-seize centième au moins de la nation.“¹ Schon in einem während der Zweiten Notabelnversammlung erschienenen Pamphlet hatte Sieyès die innere und die äußere Freiheit der demokratischen Versammlung in einen untrennbaren Zusammenhang gerückt: „La question de la liberté des États-Généraux embrasse, outre leur indépendance extérieure, cette organisation intérieure; complete et facile, que tout corps doit avoir pour être en état de remplir ses fonctions.“² In der Freiheit der Repräsentanten bei der Setzung ihrer Entscheidungsregeln kehrt die politische Freiheit der Repräsentierten wieder. Wo parlamentarische Repräsentation mehr ist als eine Phrase, bedarf sie autonomer Regeln.

¹ Sieyès, Politische Schriften 1788–1790, ²1981, 237: „Die Versammlung befindet sich nach der Beglaubigung der Vollmachten im Zustand der Beschlußfassung. Sie erkennt an, daß diese Versammlung bereits aus Repräsentanten zusammengesetzt ist, die von wenigstens sechsundneunzig Hundertstel der Nation direkt abgeordnet sind.“

² Sieyès, Vues sur les moyens d'exécution dont les représentants de la France pourront disposer en 1789 (November 1788), ²1789, 73–74; dt. Überblick über die Ausführungsmittel, die den Repräsentanten Frankreichs 1789 zur Verfügung stehen, in: Politische Schriften 1788–1790, ²1981, 53: „Die Frage der Freiheit der Generalstände umfaßt außer ihrer äußeren Unabhängigkeit auch jene vollständige und einfache innere Ordnung, die jede Körperschaft zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt.“

Wie das Parlament organisiert ist, wie es sich selbst organisiert und gerade dadurch zu Regierung und Wählerschaft verhält, ist in der Demokratie von eminenter Bedeutung. Parlamentarische Minderheitenrechte, der Status der Opposition, die Bildung und Organisation von Fraktionen, die Kontrolle über Tagesordnung und Redezeit, die Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens, Besetzung und Arbeitsweise der Ausschüsse, Öffentlichkeit und Transparenz. – All das sind Verfassungsfragen ersten Ranges, und zwar für jede Legislative: für ein Parlament des Westminster-Typs, für den Amerikanischen Kongreß, für die gesetzgebenden Körperschaften des Revolutionszeitalters und für die hochkomplexen, nach den Regeln der Medien- und Parteiendemokratie arbeitenden Institutionen der Gegenwart. In besonderem Maße gilt das aber für ein Parlament, das mehr und etwas anderes ist als eine Legislative, nämlich Träger einer parlamentarisch verantwortlichen Regierung, mit der es zum *parlamentarischen Regierungssystem* verbunden ist. Im parlamentarischen Regierungssystem kann die parlamentarische Autonomie nämlich nicht an den äußerlichen Grenzen der Legislativkörperschaft enden. Sie erstreckt sich vielmehr grundsätzlich auch auf das Verhältnis von Parlament und Regierung, schließt also die kardinalen Verfassungsfragen dieses Regierungssystems systematisch mit ein: Regierungskontrolle, Ministerverantwortlichkeit, parlamentarische Informationsrechte.

In auffälligem Gegensatz zu dieser prinzipiellen Bedeutung des Parlamentsrechts steht seine Vernachlässigung in der deutschen verfassungsrechtlichen Forschung,³ die das staatliche Organisationsrecht überhaupt,⁴ vom Bundesstaatsrecht einmal abgesehen, kaum gewürdigt hat.⁵ Die Präokkupation mit Fragen des materiellen Verfassungsrechts gilt geradezu als Charakteristikum des bundesrepublikanischen Verfassungsdenkens.⁶ Solange die Institutionen

³ Im 20. Jahrhundert sind nicht mehr als drei Gesamtdarstellungen erschienen, von denen die erste, nämlich *Hatschek*, Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, Erster Teil, 1915, in der vergleichenden Grundlegung ihres Gegenstandes steckengeblieben ist; außerdem *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984; und schließlich das für die alte Bundesrepublik maßgebliche Referenzwerk *Schneider/Zeh* (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989; nunmehr *Morlok u. a.* (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016.

⁴ Jetzt aber programmatisch *Krüper/Pilniok* (Hrsg.), Organisationsverfassungsrecht, 2019.

⁵ Ein neueres Beispiel ist *Deppenheuer/Grabenwarter* (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010. Der dritte Teil dieses Werkes ist der „Theorie der Verfassungsinhalte“ gewidmet, enthält aber keinen Beitrag zum Regierungssystem. Ein Beitrag über Gewaltenteilung (*Cornils*, ebd., § 20) ersetzt einen solchen Beitrag im gleichen Maße wie eine Abhandlung über den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz eine andere über das Verwaltungsverfahren. Im 20seitigen Stichwortverzeichnis dieses Werkes sucht man Begriffe wie „Bundestag“, „Bundesregierung“, „Regierung“ und „Parlament“ vergeblich. Der „Gesetzgeber“ taucht nur als „Erstadressat“ bzw. „Erstinterpret“ der Verfassung auf (ebd., 955), die „Exekutive“ nur unter dem Stichwort „Selbstbindung“ (ebd., 962).

⁶ Erstmals *Forsthoff*, Der introvertierte Rechtsstaat und seine Verortung (1963), in: Rechtsstaat im Wandel, 1964, 212–227, bes. 222; im Anschluß an *Forsthoff Böckenförde*, Die Orga-

des Regierungssystems politisch selbstverständlich akzeptiert waren und Stabilität versprochen, mochte das angehen. Heute aber hat die Vernachlässigung des Organisationsrechts einen hohen Preis. Im Vergleich mit der großen Krise demokratischer Repräsentation, die sich in den Vereinigten Staaten, in Großbritannien oder Frankreich im Sog implodierender Parteiensysteme abspielt, hat sich das parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik zwar bisher als vergleichsweise robust gezeigt. Dennoch befindet es sich seit der Wiedervereinigung ebenfalls in einer Phase tiefgreifender, unabsehbarer Veränderungen.⁷ Damit sollte, ja damit muß die Frage nach den Grundlagen des deutschen Regierungssystems wieder in den Mittelpunkt des wissenschaftlichen Interesses rücken. Wie sich die Formidee demokratischer Repräsentation erneuern läßt, steht zwar im Grundsatz wie auch in allen Einzelheiten im Streit.⁸ Gerade deshalb aber und solange sich eine große Verfassungsreform nicht abzeichnet, könnte es ratsam sein, einmal die innere, die organisatorische Seite der Repräsentation ins Auge zu fassen. Denn sie ist zugleich jene Seite, über die sich die Verfassungsinstitutionen diesseits der Verfassungsänderung unentwegt selbst umgestalten. Hinter der Technizität des Parlamentsrechts verbergen sich deshalb sehr grundlegende Fragen: *Welche verfassungsrechtliche Begründung gibt es für die parlamentarische Autonomie heute? Welche Grenzen zieht das Verfassungsrecht der institutionellen Selbstanpassung von Parlament und Regierung an eine grundlegend veränderte politische Wirklichkeit? Wie hängen Parlament und Regierung rechtlich miteinander zusammen? Wie verhalten sich dazu die rechtlichen Formen und Instrumente parlamentarischer Selbstorganisation?*

Im deutschen Verfassungsrecht ist zwar in abundanter Häufigkeit von demokratischer Legitimation die Rede, aber nur selten von den institutionellen Formen, mit denen sie im Alltag von Parlament und Regierung hergestellt wird. Will die Verfassungsrechtswissenschaft zu diesen Fragen etwas beitragen, so wird sie nicht umhinkommen, zunächst Rechenschaft über die Gründe abzulegen, weshalb sie dem Parlamentsrecht die ihm gebührende Bedeutung bisher versagt hat. Am Beginn dieser Untersuchung muß deshalb eine Bestandsaufnahme der Literatur und der Verfassungsrechtsprechung stehen. Sie wird auf ein doppeltes Problem stoßen: Das Fehlen einer brauchbaren verfassungsrechtlichen Theorie des Parlamentarismus hat seine Gründe sowohl in der institutionellen Entwicklung des deutschen Regierungssystems als auch in einer mit ihr zusammenhängenden Schwäche der verfassungsrechtsdogmatischen Grundbegriffe. Elementare Kategorien des heutigen Verfassungsrechts, wie namentlich

nisationsgewalt im Bereich der Regierung (1964),²1998, 13; neuerdings vor allem Möllers, *Der vermisste Leviathan*, 2008, 111; *Lepsius*, *Rechtswissenschaft in der Demokratie*, *Der Staat* 52 (2013), 180.

⁷ *Meinel*, *Vertrauensfrage*, 2019.

⁸ Statt vieler nur Brito Vieira (Hrsg.), *Reclaiming representation*, 2017.

der *Status des Abgeordneten* (1.) und der Begriff der *demokratischen Legitimation* (2.), haben ihren Ort in der verfassungsrechtlichen Grundkonstellation der alten Bundesrepublik vor Wiedervereinigung und Europäisierung. Sie gehören als verfassungsrechtliche Maßstäbe des Parlamentsrechts zu einer Verfassungsordnung, die das Verhältnis von Parlament und Regierung in der Rechtsfigur des Vorbehalts des Gesetzes dachte und steuerte und für die das Parlamentsrecht *deswegen* von untergeordneter Bedeutung war. Der Weg der Parlamentarisierung der Exekutive über Gesetzes- und Parlamentsvorbehalte ist aber aus mehreren Gründen heute verstellt (3.). Deswegen leiden auch die dazugehörigen Grundbegriffe an einer eigentümlichen Blindheit für die Institutionen dieses Regierungssystems. Sie haben ihre Beschreibungsfähigkeit und ihre maßstäbliche Kraft verloren. Es sind abgelebte normative Kategorien, die entweder neu durchdacht oder durch andere ersetzt werden müssen. Erst von dieser kritischen Bestandaufnahme her wird sich die parlamentarische Autonomie als der Topos fixieren lassen, von dem aus eine andere Beschreibung der Rechtsbeziehungen innerhalb des Regierungssystems möglich ist (4.).

1. Ein universeller Maßstab im Parlamentsrecht? Der „Status“ des Abgeordneten

Im Mittelpunkt der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Parlamentsrecht steht das freie Mandat (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG).⁹ Das Gericht hat im Zusammenhang mit der Stellung als Vertreter des ganzen Volkes, der Unabhängigkeit von Aufträgen und Weisungen und ihrer bloßen Gewissensbindung von Anfang an vom „Status“ der Abgeordneten gesprochen.¹⁰ Was heute die selbstverständliche Bezeichnung für den Inbegriff der aus dem Mandat folgenden institutionellen Rechte und Kompetenzen ist,¹¹ hatte in der Frühzeit des Grundgesetzes allerdings eine konkrete Bedeutung. Im konstitutionellen Staatsrecht war es nämlich noch keineswegs selbstverständlich, daß das parlamentarische Mandat überhaupt einen besonderen verfassungsrechtlichen „Status“ im Sinne einer rechtlich ausgeformten Machtstellung seines Trägers implizierte.¹² Sehr hartnäckig hatten sich auch nach der Durchsetzung des parlamentarischen Regierungssystems 1919 alte Vorstellungen vom Mandat als Ehrenamt und dem

⁹ Zuletzt *Sauer*, Rechtsschutz des Abgeordneten, in: Morlok u. a. (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 16.

¹⁰ Erstmals BVerfGE 10, 4 (12–13) – *Redezeitbeschränkungen* (14.7.1959); dazu *Cancik*, Parlamentarismus vor dem Bundesverfassungsgericht, in: Meinel (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bonner Republik, 2019.

¹¹ *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, ³2015, Art. 38 Rdnr. 139 m. w. N.

¹² Das ist die Frage der im Hinblick auf die Verfassungsentwicklung unter dem Grundgesetz erstaunlich hellsichtlichen Abhandlung von *Köttgen*, Abgeordnete und Minister als Statusinhaber, in: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, 1955, 195–220.

Parlament als bloß gesellschaftlicher Vertretungskörperschaft gehalten, weil „neben der [deutschen] Ideologie des Verfassungsstaates auch die staatsrechtlichen Traditionen der Monarchie einer personenrechtlichen Qualifizierung des Abgeordneten entgegenstanden.“¹³ In der Weimarer Staatsrechtslehre war der Begriff des „Status“ im Zusammenhang mit dem Mandat noch nicht gebräuchlich gewesen, man sprach vielmehr durchgängig von der „Stellung“ oder auch „Rechtsstellung“ der Abgeordneten,¹⁴ oder auch nur von einer „schlichten Rechtsstellung“¹⁵, war sich also der Herausbildung eines umfassenden *privilegierten Status* der Repräsentanten als Bedingung parlamentarischer Herrschaft¹⁶ noch kaum bewußt. Dies zeigt auch die im Parlamentarischen Rat¹⁷ und in der frühen Bundesrepublik ein ums andere Mal diskutierte Alternative: Honoratiorenparlament oder Parteienstaat? und die Präokkupation mit dem Problem des „Fraktionszwangs“, die an der dritten Möglichkeit: Parlament als Herrschaftsform weitgehend vorübergehend, Arnold Köttgen sprach Mitte der 1950er Jahre von einem „verfassungsrechtliche[n] Zwielfich“, das über die Rechtsstellung des Abgeordneten gebreitet sei, abgesehen von der gesicherten Inadäquanz der beamtenrechtlichen Kategorien.¹⁸

Wenn darum das frühe Bundesverfassungsgericht vom *Status des Abgeordneten* sprach¹⁹ und damit eine Terminologie verwendete, die im Parlamentarischen Rat noch nicht gebräuchlich war, dann ging es zuallererst darum: den spezifisch staatsrechtlichen Charakter der in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG angesprochenen parlamentarischen Repräsentation gegenüber der mit dem Wortlaut dieser Verfassungsnorm assoziierten Deutungsgeschichte hervorzuheben. Die Abgeordneten des Bundestages sind danach nicht Vertreter der Gesellschaft gegenüber dem bürokratischen Staat, sondern primäre Träger der staatlichen Herrschaft und darum auch nicht, wie die Abgeordneten der konstitutionellen Parlamente, mit einem Bündel einzelner Garantien und Immunitäten, sondern mit einem umfassenden Status ausgestattet. Freilich wurde diese prägnante Stoßrichtung

¹³ Ebd., 197.

¹⁴ *Tatarin-Tarnheyden*, Die Rechtsstellung der Abgeordneten, ihre Pflichten und Rechte, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 2, 1930, 417–419.

¹⁵ *Köttgen* (Fn. 12), 197. Der für Fragen des Mandatsrechts zuständige Unterausschuß des Geschäftsordnungsausschusses des Bundestages bezeichnet sich bis heute als „Rechtsstellungskommission“.

¹⁶ Dazu immer noch vor allem *Müller*, Das imperative und freie Mandat, 1966; *Badura*, Die Stellung des Abgeordneten nach dem Grundgesetz und den Abgeordnetengesetzen der Länder, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 15.

¹⁷ Dies belegen insbesondere die ausschließlich um die Alternative Gewissensbindung oder faktische Gruppendisziplin? kreisenden Diskussionen um den heutigen Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG in der Zweiten und Sechsten Sitzung des Kombinierten Ausschusses am 16. und 24. September 1948, in: Der Parlamentarische Rat, Bd. 13/1, 2002, 20–26, 163–167.

¹⁸ *Köttgen* (Fn. 12), 196; ebenso schon *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, ¹⁴1933, Art. 32 Ziff. 2 a.E; aus der neueren Literatur nur *Waldhoff*, Das mißverständene Mandat, ZParl. 37 (2006), 254–255 m. w. N.

¹⁹ BVerfGE 10, 4 (12–13) – *Redezeitbeschränkungen* (14.7.1959).

des Statusbegriffs schon bald, nämlich in dem Maße obsolet, wie sich das parlamentarische Regierungssystem etablierte. Das Schlagwort „Bonn ist nicht Weimar“ des Schweizer Journalisten Fritz René Allemann fiel schon 1957, und nach dem Machtwechsel 1969 wurde die Wirklichkeit parlamentarisch getragener Herrschaft nur noch von der Außerparlamentarischen Opposition bezweifelt. Damit aber, und nur hierauf kommt es an, verlor der Begriff des Status des Abgeordneten seinen ursprünglichen, prägnanten Sinn und konnte neue verfassungsrechtliche Bedeutungsgehalte annehmen.

Verrechtlichung I: Mandatsrecht unter Geschäftsordnungsvorbehalt

Die verfassungsrechtlich wichtigste Neubesetzung des Statusbegriffs geschah 1959 durch die Übernahme des in den kurz zuvor ergangenen Leitentscheidungen²⁰ entwickelten, spezifisch grundrechtlichen Rechtfertigungsprogramms für die juristische Konstruktion des parlamentarischen Mandats aus Art. 38 Abs. 1 GG. Erstmals bediente sich das Gericht dieser Methode in der Entscheidung über die Frage, ob die Redezeit von Regierungsmitgliedern auf die Redezeitkontingente der Fraktionen angerechnet werden müssen.²¹ Das Gericht ging nun erstmals vom Gewährleistungsgehalt eines *subjektivierten Mandatsrechts* aus und stellte fest, „daß zum verfassungsmäßigen Status des einzelnen Bundestagsabgeordneten auch seine Befugnis zur Rede im Bundestag gehört, obgleich Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, der die Stellung des Abgeordneten umreißt, diese Befugnis nicht ausdrücklich erwähnt“²², um sodann die Teilaspekte der durch den Fall aufgeworfenen Rechtsfrage – Begrenzung der Redezeit überhaupt, Zulässigkeit des Fraktionenproporz, Beschränkbarkeit der Redezeit von Mitgliedern der Bundesregierung sowie Anrechnungspflicht auf die Kontingente der Regierungsfaktionen – als mögliche Beschränkungen dieses Rechtsstatus zu thematisieren:

„Die Redebefugnis ergibt sich zwar aus dem verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten. Ihre Ausübung unterliegt jedoch den vom Parlament kraft seiner Autonomie gesetzten Schranken. Der zeitweilige Ausschluß eines Abgeordneten von der Teilnahme an Sitzungen, die Entziehung des Wortes nach dem dritten Ordnungsruf, aber auch schon die Festsetzung der Tagesordnung und die Vertagung sind Beispiele solcher Beschränkungen ebenso wie die Schließung der Beratung und die Festsetzung einer Gesamtredezeit für die Behandlung eines bestimmten Themas.“²³

Die Begründung wirkt aus heutiger Sicht trivial, war aber seinerzeit außerordentlich weitreichend: Die innere Organisation des Parlaments, das heißt seine Geschäftsordnungsautonomie, wird durch diese Technik der Maßstabsbildung

²⁰ BVerfGE 6, 32 – *Elfes* (16.1.1957); 7, 377 – *Apothekenzulassung* (11.6.1958).

²¹ Eingehend *Cancik* (Fn. 10).

²² BVerfGE 10, 4 (12) – *Redezeitbeschränkungen* (14.7.1959).

²³ BVerfGE 10, 4 (13).

nämlich wie das parlamentarische Gesetz im Rahmen der grundrechtlichen Gesetzesvorbehalte zu einer formellen Schranke des dadurch als quasi-subjektives Recht konstruierten Mandatsrechts.²⁴ Die Folge dieser Konstruktion war, ohne daß das Gericht dies in seiner Rechtsprechung thematisiert hätte, eine ganz erhebliche Intensivierung der verfassungsrechtlichen Bindungen des Geschäftsordnungsrechts. Ganz wie im Rahmen der Prüfung von Grundrechtseingriffen sind dessen Regelungen fortan nicht lediglich auf ihre Vereinbarkeit mit objektivem organisatorischen Verfassungsrecht zu prüfen, wie es das Gericht noch in einer sehr frühen Entscheidung zur Beschränkung der Gesetzesinitiative bei Finanzvorlagen praktiziert hatte.²⁵ Sie bedürfen nun vielmehr einer spezifisch funktionalen Rechtfertigung („Geeignetheit“) und müssen sich daran messen lassen, inwiefern sie „die sachliche Arbeit des Parlaments zu fördern“²⁶ vermögen. Im gleichen Sinne hat das Gericht Regelungen wie jene der Beschlußfähigkeitsfiktion schon früh als Beschränkungen des Prinzips der repräsentativen Demokratie im Sinne einer notwendigen „Mitwirkung aller Abgeordneten bei der Willensbildung des Parlaments“²⁷ begriffen und sodann funktional durch die Erfordernisse der parlamentarischen Arbeitsteilung gerechtfertigt, wenn sie „geeignet [sind], im Rahmen des Möglichen und Vertretbaren die Mitwirkung aller Abgeordneten bei parlamentarischen Entscheidungen sicherzustellen“²⁸. Die juristische Form des Statusrechts entspricht dabei präzise jener der vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechte: Beschränkungen können gerechtfertigt werden, wenn sie verfassungsimmanenten Schranken unterfallen und den „geringstmöglichen Eingriff“²⁹ darstellen, das Recht darf aber als solches nicht entzogen werden.³⁰ Dieses Rechtfertigungsprogramm hat sich im Grundsatz bis heute gehalten.³¹

²⁴ In diesem Sinne etwa *Morlok* (Fn. 11), Art. 38 Rdnr. 159; *Badura* (Fn. 16), § 15 Rdnr. 46.

²⁵ BVerfGE 1, 144 (148–155) – *Gesetzesinitiativrecht bei Finanzvorlagen* (6.3.1952).

²⁶ BVerfGE 10, 4 (14) – *Redezeitbeschränkungen* (14.7.1959).

²⁷ BVerfGE 44, 308 (316) – *Beschlußfähigkeit des Bundestages* (10.5.1977).

²⁸ BVerfGE 44, 308 (320) – *Beschlußfähigkeit des Bundestages* (10.5.1977).

²⁹ BVerfGE 130, 318 (355) – *Stabilisierungsmechanismengesetz* (28.2.2012).

³⁰ BVerfGE 80, 188 (219) – *Rechte des fraktionslosen Abgeordneten (Wüppesahl)* (13.6.1989).

³¹ Zum Vergleich etwa BVerfGE 130, 318 (353) – *Stabilisierungsmechanismengesetz* (28.2.2012): „Überträgt der Deutsche Bundestag zur Wahrung anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang einem von ihm aufgrund seiner Selbstorganisationsbefugnis eingerichteten Ausschuss oder einem anderen Untergremium einzelne der von ihm zu erfüllenden Aufgaben zur selbständigen und plenareretzenden Wahrnehmung und bestehen dafür Gründe, die dem Gebot der gleichberechtigten Mitwirkung aller Abgeordneten die Waage halten, darf die Beschränkung der Statusrechte der gewählten Abgeordneten und die damit verbundene Ungleichbehandlung nicht weiter reichen, als dies unbedingt erforderlich ist [...]. Damit unverhältnismäßige Beeinträchtigungen von Statusrechten der Abgeordneten vermieden werden, muss der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gewahrt bleiben [...]. Zudem dürfen die Informations- und Unterrichtsmöglichkeiten für die nicht beteiligten Abgeordneten nicht über das unabdingbar notwendige Maß hinaus beschränkt werden [...]“ – Hervorhebung nicht im Original.

Natürlich handelte sich das Gericht mit dieser Methode der Maßstabbildung unmittelbar die aus der Grundrechtsdogmatik bekannten Schwierigkeiten ein. Die Abwägung scheitert bekanntlich immer dort, wo Gesichtspunkte sich nicht in die zweipolige Logik des Ausgleichs einordnen lassen,³² und die Ergebnisse wirken dann leicht situativ beliebig. Doch das ist nicht das Entscheidende. Man muß vielmehr den großen Fortschritt sehen, der in dieser Konstruktion und Schutzrichtung des Abgeordnetenrechts lag: Erst mit dieser Maßstabstechnik wurde es nämlich möglich, das Parlamentsrecht auch verfassungsrechtlich vom einzelnen Repräsentanten, vom Abgeordneten her zu denken und nicht allein von den „Kompetenzen“ des „Staatsorgans“ Parlament. Auch vermochte es das Bundesverfassungsgericht auf diese Weise, den parlamentarischen *Minderheitenschutz* auf eine verfassungsrechtliche Grundlage zu stellen. Der innere Antagonismus zwischen Mehrheit und Minderheit, der für das parlamentarische Regierungssystem so konstitutiv ist, erhielt erst dadurch einen präzisen verfassungsrechtlichen Ausdruck, der im Gegensatz zur Lehre von der Parteienstaatlichkeit auch in der verfassungsgerichtlichen Fallpraxis handhabbar war. Man darf dabei aber nicht vergessen, daß das Bundesverfassungsgericht diese Verrechtlichung des Parlamentsrechts zu einer Zeit vorantrieb, als die politischen Verhältnisse im Parlament sehr übersichtlich waren: Der Bundestag der späten 1950er und 1960er Jahre kannte nur noch zweieinhalb verfassungstreue Parteien, und das Parlament der Fraktionen war noch allgemein akzeptiert. So lief das Statusrecht nach innen als Geschäftsordnungsvorbehalt im wesentlichen leer.

*Verrechtlichung II: Die Konstitutionalisierung des Arbeitsparlaments;
Verfassungsentwicklungen der achtziger und neunziger Jahre*

Das änderte sich grundsätzlich erst mit dem Einzug der Grünen in den Bundestag, die die seit mehr als zwei Jahrzehnten zwischen Union, SPD und FDP eingespielten Loyalitäten des Parlaments in Frage stellten.³³ Die achtziger Jahre waren in der Rückschau eine Hochphase der Konstitutionalisierung des Parlamentsrechts, die mit der Publikation des bis heute unübertroffenen Standardwerks ihren Abschluß fand.³⁴ Auch beseitigte das Bundesverfassungsgericht erst jetzt die Unklarheit darüber, inwiefern Mitglieder des Bundestages Rechte aus dem Mandat im Organstreitverfahren geltend machen können.³⁵

³² *Lepsius*, Die maßstabssetzende Gewalt, in: *Das entgrenzte Gericht*, 2011, 219–227.

³³ Auch heute noch sehr lesenswert: *Schulze-Fielitz*, *Der informale Verfassungsstaat*, 1984, 153–159.

³⁴ *Schneider/Zeh* (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, 1989.

³⁵ *Schneider*, in: *Denninger u. a.* (Hrsg.), *Alternativkommentar zum Grundgesetz*, 2002, Art. 38 Rdnr. 25; *Sauer* (Fn. 9), § 16 Rdnr. 9–11, zu den insoweit offenen Fragen Rdnr. 12–17.

Zunächst hielt das Bundesverfassungsgericht allerdings noch an seiner alten mehrheitsfreundlichen Lesart des Statusrechts als Geschäftsordnungsvorbehalt fest. Anlaß dieser Entscheidung war der Ausschluß der Grünen von der Mitberatung der Geheimdiensthaushalte im Jahr 1984. Eine gerade im Hinblick auf die Grünen zustande gekommene Vorschrift des Haushaltsgesetzes (heute § 10a BHO) bestimmte, daß die Kontrolle der Haushaltstitel der Nachrichtendienste des Bundes allein einem Untergremium des Haushaltsausschusses obliegen sollte, dessen Mitglieder wie die des Parlamentarischen Kontrollgremiums jeweils von der Mehrheit gewählt werden mußten. Der Kandidat der Grünen scheiterte planmäßig. Die Mehrheit des Zweiten Senats billigte dieses Manöver noch einmal mit den alten Argumenten und dem Dreischnitt aus Statusrecht, Geschäftsordnungsvorbehalt und Gesichtspunkten der Funktionsfähigkeit. Eine Beschränkung der Mitwirkungsbefugnisse einzelner Abgeordneter ist danach unbedenklich, wenn sie „den Geheimschutzinteressen hinreichend dient und zugleich den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie Rechnung trägt“³⁶. Dem Grundsatz der parlamentarischen Demokratie war demnach immer schon dann Rechnung getragen, wenn wenigstens eine Oppositionspartei beteiligt wurde, mochte die andere auch ausgeschlossen bleiben. Ausdrücklich verwies der Senat die Minderheit auf die im Plenum weiterhin bestehende „Möglichkeit, politische Bedenken grundsätzlicher Art gegen die hier strittigen Haushaltsansätze anzubringen“³⁷. Die Richter Böckenförde und Mahrenholz legten in zwei Sondervoten die eklatanten Schwächen der Entscheidung offen:³⁸ die offene Diskriminierung einer Minderheit, die in dem vom Bundestag gewählten Verfahren lag; die Inkonsequenz, mit der der Bundestag sich einerseits in Fraktionen organisiere, dann aber für eine besonders wichtige Frage dieses Organisationsprinzip wieder durchbreche, um gezielt eine bestimmte Fraktion von der proportionalen Sitzverteilung auszuschließen;³⁹ schließlich die Anfälligkeit des Topos der „Funktionsfähigkeit“ für autoritäre Rekurse auf den Gesichtspunkt des Geheimschutzes.⁴⁰

³⁶ BVerfGE 70, 324 (359) – *Nachrichtendiensthaushalte* (14.1.1986).

³⁷ BVerfGE 70, 324 (356) – *Nachrichtendiensthaushalte* (14.1.1986).

³⁸ Zur Kritik auch *Dreier*, Regelungsform und Regelungsinhalt des autonomen Parlamentsrechts, JZ 45 (1990), 312–313; *Scherer*, Fraktionsgleichheit und Geschäftsordnungskompetenz des Bundestages, AöR 112 (1987), 211; *Ingold*, Das Recht der Oppositionen, 2015, 374–375.

³⁹ Abw. M. *Böckenförde*, BVerfGE 70, 324 (382) – *Nachrichtendiensthaushalte* (14.1.1986).

⁴⁰ Abw. M. *Böckenförde*, BVerfGE 70, 324 (383) – *Nachrichtendiensthaushalte* (14.1.1986): „Anders als im 19. und auch noch im beginnenden 20. Jahrhundert ist wegen der verstärkten Machtteilhabe des Parlaments sein Umgang mit Geheimsachen, auch solchen von hoher Intensitätsstufe, nicht mehr eine seltene Ausnahme, sondern ein eher regelmäßig eintretender Vorgang [...]. Eben diese verstärkte Befassung mit Geheimsachen bedingt, daß die erforderliche Sicherung des Geheimschutzes (zunächst) auf dem Boden des Grundsatzes der Beteiligung aller, nicht aber auf dessen Kosten gesucht wird.“

Seine heutige Bedeutung gewann Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG erst, als sich das Bundesverfassungsgericht im berühmten Wüppesahl-Urteil vom Juni 1989, gewiß auch unter dem Eindruck jener Kritik, von dieser Rechtsprechung abwandte. Seither wurde Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG sukzessiv zur *sedes materiae* aller die Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages begrenzenden Prinzipien. Das war in besagtem Urteil zunächst der sogenannte Spiegelbildlichkeitsgrundsatz. Anders als in der Entscheidung über die Geheimdiensthaushalte ging es nun nicht mehr um die Stellung einer Fraktion, sondern um die eines aus der Fraktion der Grünen ausgeschlossenen Abgeordneten, für den § 57 GOBT damals – in Übereinstimmung mit der deutschen Parlamentstradition seit der Paulskirche⁴¹ – Mitgliedschaft und Stimmrecht in Ausschüssen generell ausschloß. Das Gericht nahm diesen Fall zum Anlaß, den verfassungsrechtlichen Standort der Selbstorganisation des Parlaments erstmals über die Vorbehaltsformel hinauszuführen. Die Frage, ob die betreffende Regelung eine verhältnismäßige Einschränkung der Mandatsrechte sei, stellte sich in diesem Fall überhaupt nicht, weshalb er mit Hilfe der Schrankendogmatik aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 und 40 Abs. 1 S. 2 GG auch nicht zu entscheiden war. Die Regelung hatte ja überhaupt keinen funktionalen Zweck und war demnach nicht abwägungsfähig. Auch war alles andere als eindeutig, ob der Ausschluß unabhängiger Abgeordneter, die es in der Bundesrepublik seit 1957 nur noch als Ausgetretene oder Ausgeschlossene der Fraktionen gegeben hat,⁴² überhaupt als Verkürzung von Mandatsrechten angesehen werden konnte: Vom Standpunkt des Fraktionenparlaments schließlich hätte sich die Mitwirkung eines Fraktionslosen ja als überproportionale Repräsentation dargestellt. Das Problem war mit anderen Worten die gegenseitige Zuordnung der drei organisatorischen Dimensionen des Parlaments: Plenum – Fraktion – einzelner Abgeordneter.

Die Entscheidung ist weniger wegen ihres kompromißhaften Ergebnisses (garantierte Mitgliedschaft im Ausschuß ja, Stimmrecht nein) bemerkenswert, sondern wegen der Neuformulierung der Mandatsrechte aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG als aktive Mitgliedschaftsrechte.⁴³ Ohne der früheren Rechtsprechung geradeheraus zu widersprechen, betonte das Gericht nun, daß die Rechte der Abgeordneten notwendig nur gemeinschaftlich ausgeübt werden können. Selbstorganisation des Parlaments ist auf diese Weise nicht Eingriff in Statusrechte, sondern Verständigung über die gemeinsamen Angelegenheiten der Körperschaft. Hierbei ist das Parlament demnach weitgehend frei. Nur darf es sein eigenes Arbeitsprinzip, seine mitgliedschaftliche Struktur und die daraus folgende Mitwirkung aller Abgeordneten an der Willensbildung, bei der Wahl seines

⁴¹ Klein, Gruppen und fraktionslose Abgeordnete, in: Morlok u. a. (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 18 Rdnr. 25.

⁴² Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, ²1984, 1024.

⁴³ In diesem Sinne auch Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, ³2004, § 24 Rdnr. 45.

Personenregister

- Achterberg, Norbert 132
Ackerman, Bruce 65
Adenauer, Konrad 33, 134, 272, 351, 363, 366, 373, 376f., 394
Allemann, Fritz René 6
Amato, Giuliano 80
Anschütz, Gerhard 70, 130, 378
Ansip, Andrus 413
Arendt, Hannah 104
Arndt, Klaus Friedrich 134, 172
- Bagehot, Walter 33, 284, 417
Balke, Siegfried 394
Barroso, José Manuel 415, 420
Bebel, August 156
Bentham, Jeremy 64, 75, 81–83, 159, 282
Bernhardt, Rudolf 312
Bismarck, Otto von 70, 77, 99, 194, 295
Blackstone, William 40f., 44, 60
Blum, Robert 76
Bluntschli, Johann Caspar 69
Bodin, Jean 59
Böckenförde, Ernst Wolfgang 9, 20, 85, 99, 132, 143, 203, 355, 362
Brentano, Heinrich von 134, 394
Burke, Edmund 59–60, 62–64, 66
Bush, George W. 158
Butler, Judith 118f.
Buttiglione, Rocco 398
- Cameron, David 357
Clay, Lucius 78
Condorcet, Marquis de 83
Constant, Benjamin 64
- Dahl, Robert Alan 89
Dahlmann, Friedrich Christoph 76
De Maizière, Thomas 359
Dehaene, Jean-Luc 80
- Delors, Jacques 415
Di Fabio, Udo 121, 169
Dicey, Albert Venn 33, 42, 70
Dreier, Horst 261
Droysen, Gustav 76
Duguit, Léon 353
Dumont, Étienne 75
- Elster, Jon 111
Ely, John Hart 89
Eschenburg, Theodor 350
Esmein, Adhémar 182
- Foster, Norman 117
Friesenhahn, Ernst 312
- Genscher, Hans-Dietrich 231
Gerber, Carl Friedrich 93
Gierke, Otto von 97
Gingrich, Newt 279
Giscard d'Estaing, Valéry 80, 253
Gneist, Rudolf von 181
Gravel, Mike 51
Grimm, Jacob 76
Gröber, Adolf 155f.
Grotius, Hugo 59
Guizot, François 63f.
Guttenberg, Karl Theodor zu 52
Gysi, Gregor 174
- Habermas, Jürgen 79, 106–108, 118
Hallstein, Walter 415
Hamilton, Alexander 74
Hatschek, Julius 69, 132–134, 143, 151, 159, 172
Hennis, Wilhelm 33f., 122, 258, 272, 283, 320, 359
Herbert, Alan 44
Herzog, Roman 350

- Heuß, Theodor 366
 Hilferding, Rudolf 381
 Hintze, Otto 358
 Hobbes, Thomas 59
 Hofmann, Hasso 261
 Hohenlohe-Langenburg, Hermann
 Fürst zu 194
 Huber, Peter M. 268
- Jefferson, Thomas 56, 64, 66, 81, 149
 Jellinek, Georg 28, 70, 88, 94–98, 100,
 126–132, 134, 143, 163, 181 f., 380
 Jellinek, Walter 131
 Jennings, Ivor 33, 122
 Jesch, Dietrich 24
 Juncker, Jean-Claude 400, 402, 409, 412,
 414, 418, 420
- Kerrl, Hanns 146
 Kinnock, Neil 400, 417
 Kohl, Helmut 26
 Koß, Michael 273
 Köttgen, Arnold 5, 196, 345
- Laband, Paul 39, 93–97, 99, 126 f., 130,
 132, 142, 181, 203, 352
 Laforet, Wilhelm 131
 Laloy, Jean 78
 Lammert, Norbert 272
 Laski, Harold 33
 Le Bon, Gustav 71
 Le Pen, Jean-Marie 176
 Lefort, Claude 117 f.
 Lehr, Robert 366
 Leibholz, Gerhard 37
 Leutheusser-Schnarrenberger, Sabine
 381
 Litzmann, Karl 146
 Loewenberg, Gerhard 100
 Loewenstein, Karl 33
 Lübke, Heinrich 378
 Lücke, Paul 381
 Luhmann, Niklas 115
 Lyotard, Jean-François 90
- Madison, James 55, 64 f., 74 f.
 Mahrenholz, Ernst Gottfried 9, 203
 Manow, Philip 72, 116
- May, Erskine 40, 149
 Mayer, Otto 24
 Merkel, Angela 274, 389
 Meyer, Georg 95, 97, 130
 Meyer, Hans 322
 Mill, John Stuart 42, 69, 81–83, 263
 Mirabeau, Marquis de 59, 75
 Mittermaier, Karl Joseph Anton 93
 Mohl, Robert von 51, 68 f., 76, 83, 92,
 128, 151
 Morstein Marx, Fritz 89
 Mosca, Gaetano 71
 Müller, Hermann 381
- Nixon, Richard 56, 257
 Noël, Émile 416
- Obama, Barack 159
 Oldiges, Martin 377
 Onslow, Arthur 81
- Pareto, Vilfredo 71
 Perels, Kurt 151
 Pickney, Charles 74
 Pierre, Eugène 83
 Plate, August 151
 Preuß, Ulrich K. 121
 Prodi, Romano 409, 415
 Pufendorf, Samuel von 59
- Rawls, John 106, 108
 Reid, Harry 159
 Romano, Santi 142
 Rosanvallon, Pierre 118, 122
 Rousseau, Jean-Jacques 59
- Santer, Jacques 398, 400
 Scalia, Antonia 166
 Schäuble, Wolfgang 147, 359
 Schelewa, Rumjana 398
 Scheuner, Ulrich 31, 33, 358
 Schmitt, Carl 38, 87, 98, 103, 281, 283,
 312, 318
 Schneider, Hans 103, 146
 Schönberger, Christoph 25, 102, 260
 Schönfelder, Adolf 78
 Schröder, Gerhard (Bundesminister) 296
 Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) 365

- Schumpeter, Joseph A. 347
Severing, Carl 381
Sieyès, Emanuel Joseph 1, 59, 61–66, 70,
75, 120, 143
Simson, Eduard von 84 f.
Smend, Rudolf 11, 331, 342
Sorel, Georges 71
Story, Joseph 66
Stücklen, Richard 85

Tatarin-Tarnheyden, Edgar 70
Thälmann, Ernst 30
Thoma, Richard 32
Triepel, Heinrich 353

Tuck, Richard 59, 121
Tudichum, Friedrich von 84

Urbinati, Nadia 83

Wagener, Frido 285
Waldron, Jeremy 104–105
Wanka, Johanna 359
Weber, Max 33, 35, 38, 71, 237, 283, 288,
358
Weber, Werner 49
Wilhelm II. (Hohenzollern) 358
Wissel, Rudolf 381
Wythe, George 74

Sachregister

Kursive Ziffern verweisen auf Fußnoten. Hauptfundstellen sind fettgedruckt.

- Abgeordnetengesetz 195–200; *siehe auch*
Verhaltensregeln
- Agendamacht
- Ausschußorganisation 329f.
 - der Regierung 49, 105, 246
 - Europäischer Konvent 80
 - innerhalb der Regierung 349
 - Parlament 270, 273
 - Repräsentantenhaus 162
 - *siehe auch* Initiativrecht
- Agenturen *siehe* Europäische Kommission
- Ältestenrat, Seniorenkonvent 69, 154, 282
- Interpretation der Geschäftsordnung 156f., 162
 - Nichtgeltung des Proporz 14
 - Öffentlichkeit 231
 - Rechtssetzung 227f.
 - Vertreter der Bundesregierung 48, 258
- Anfragen (GOBT) 53, 188, 241
- Ausgestaltung durch die Geschäftsordnung 262
 - Diskontinuität 140
 - Regierungsbefragung 272–275
 - regierungsinternes Verfahren 257f.
 - regierungsinternes Verfahren 371f.
 - Verpflichtung zur Beantwortung 251–253
- Arbeitsparlament 273, 275f., 283f.
- Assemblée Nationale 1, 46, 61–63, 167, 252, 261, 273, 282
- Auslandseinsätze 189, 204f., 308
- Ausschüsse *siehe auch* Bundestagsausschüsse
- Befugnisse 290–312
 - Besetzung 330–332
 - Einfluß der Bürokratie 286
 - Entstehung 281–283
 - Gesetzgebung durch A. 292–295
 - im House of Commons *European Scrutiny Committee* 269f.; *Procedure Committee* 157
 - im Kongreß 206f., 225f., 288, 321f., 324f.; Ausschußberichterstattung 329; *committee of the whole house* 281f.; *Rules Committee* 161f.
 - Minderheitenschutz 328f.
 - Nichtöffentlichkeit 322f.
 - organisationsrechtliche Erfassung 280f.
 - ressortanaloger Zuschnitt 285, 288f., 321f.
 - Selbstorganisation, Unterausschüsse 324–327
 - Spezialisierung 282f.
 - Steuerung durch Fraktionen 286f.
 - Verhältnis zum Plenum 320–332, 327f.
 - Vorsitzende 87, 151, 226
 - Zahl 289
- Berichtspflichten (Bundesregierung) 266–271
- Beschluß (Unionsrecht) 216
- Budgetrecht, parlamentarisches 25, 231, 267f., 314f.; *siehe auch* Haushaltsrecht
- Bundeskanzler, Bundeskanzleramt 33f., 350–355, 383
- Beantwortung von parlamentarischen Fragen 258f.
 - ChefBK 371f., 387f.
 - Führungsrolle im Kabinett 363f.
 - Organisationsgewalt 365–368
 - Vorsitz in Kabinettsausschüssen 391f.

- Bundesminister
- in den Ausschüssen 289f., 297f.
 - Einbindung 379–381
 - Entlassung 351–353
 - Entwicklung 336f.
 - Stellung zur Bundesregierung 261f., 355–360
 - Stellvertretung 273–275, 336f., 375–377
 - Verantwortlichkeit 32, 251–255, 350–355
 - Vorzugsrechte 393–395
 - Zuständigkeiten 365–368
 - *siehe auch* Bundesministerien, Bundesregierung, Kabinett
- Bundesministerien
- Auswärtiges Amt 394
 - Bundesfinanzminister 289, 299, 307, 319, 393
 - Bundesinnenminister 367
 - Bundesminister für Verkehr und Digitale Infrastruktur 299
- Bundesnachrichtendienst 257, 367
- Bundespräsident
- als monokratisches Organ 339
 - Einsetzung der Wahlkreiscommission 73
 - Genehmigung der GOBReg 375, 377–379, 390
 - Publizität der GOBT 148
- Bundesrat 58, 91, 140, 211f., 333, 342–345; *siehe auch* Vermittlungsausschuß
- Bundesrechnungshof 232–234, 311
- Bundesregierung
- Herausbildung 336–339
 - kollegiale Verantwortlichkeit 356–364, 375–377, 380
 - Kollegium 256, 258
 - Normsetzung 382–386
 - Organisationsprinzipien 360–362
 - Ressortfreiheit 367f.
 - Stellung 346f., 365f.
 - Umlaufverfahren 387f.
 - Verhältnis zur Bürokratie 346f., 372–374
 - Zuständigkeit (§ 15 GOBReg) 258, 362f., 377
- *siehe auch* Bundesminister, Bundesministerien, Regierung, Bürokratie
- Bundessicherheitsrat 257, 348, 390–392
- Bundestag *passim*
- Alterspräsident 147
 - Direktor 101, 230f.
 - Parlamentsverwaltung 101f., 230–234
 - Präsident, Präsidium 50, 136, 148, 168, 174f., 201, 226–233; *siehe auch* Hausrecht
 - Wissenschaftliche Dienste 52f., 101, 113, 270; Steuerung durch Verwaltung 230
 - *siehe auch* Plenum, Bundestagsausschüsse, Ausschüsse, Geschäftsordnung, Parlament
- Bundestagsausschüsse
- Europa-Ausschuß 277, 290, 293, 308f.
 - Geschäftsordnungsausschuß 85, 156f.
 - Hauptausschuß 277
 - Haushaltsausschuß 306–314 und *siehe dort*
 - Petitionsausschuß 200, 225
- Bundesverfassungsgericht
- Demokratieverständnis 27, 169, 174f.
 - Geschäftsordnungsaunomie 340f.
 - historische Rolle 5–12, 24
 - Konzeption des Geschäftsordnungsrechts 202–205
 - Legitimation 103
 - Richterwahl 198
 - *self-restraints* 167f.
 - Stellung im Regierungssystem 27, 34f.
- Bundesverwaltungsgericht 52–54
- Bundeswehr *siehe* Auslandseinsätze
- Bürokratie
- Bürokratisierung des Parlaments 35, 224–230
 - Fachbruderschaft mit den Ausschüssen 297, 320
 - Objekt parlamentarischer Kontrolle 35, 347
 - Problem der Parlamentarisierung in Deutschland 358f.
 - Überlegenheit des Wissens 270
 - Zentrum des konstitutionellen Staatsrechts 96

- Zutrittsrecht zum Parlament 48, 226, 286
- *siehe auch* Verwaltung
- Congressional Government* 206, 225, 279, 287
- Conseil Constitutionnel* (Frankreich) 46
- Constituante* (1789–1791) 75
- Constituencies* *siehe* Wahlkreise
- Contempt (of Parliament, of Congress)* 42 f., 57, 227, 247, 254
- COSAC (Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union)* 310
- Delegation 112–114
- Deliberation 58, 60, 62 f., 66 f. 82 f., 318
 - deliberative Demokratietheorie 106–108
- Deutsche Bahn AG 238, 257, 299
- Deutsche Einheit 4, 12, 78, 121
- Diäten 198 f.
- Diskontinuität 137–148
 - Beendigung von Beratungsverfahren 139 f.
 - interinstitutionelle Bedeutung 140 f.
 - keine demokratische Notwendigkeit 137 f.
 - keine Diskontinuität des Geschäftsordnungsrechts 141–148
 - Praxis des Bundestages 137
 - Praxis des Europäischen Parlaments 139 f., 145
 - *standing* und *sessional orders* 143 f.
 - unhaltbare Folgerungen 145–148
 - Zusammenhang mit der Satzungs-
theorie 142 f.
- Diskurstheorie 66 f., 79, 106–109; *siehe auch* Deliberation
- Dualismus, konstitutioneller 23 f., 259, 284 f.; *siehe auch* Konstitutionalismus
- Durchbrechung *siehe* Geschäftsordnung
- Enquête-Kommission 48, 185
- Erskine May* 149
- Europäische Kommission
 - Agenturen 402, 411 f.
 - Cluster 412–414
 - Entscheidungsverfahren 349
 - Generaldirektionen 402–404, 410–413, 418–421
 - Geschäftsordnungsautonomie 335, 338
 - Kabinette 403 f., 418–421
 - Kollegialstruktur 395–410, 414–421
 - parlamentarische Verantwortlichkeit 183, 253, 270 f., 395–401, 418–421
 - Präsident 222, 253, 397–401, 408–421
 - Stellung im Gesetzgebungsverfahren 208, 216, 218 f., 222–224, 303 f.
 - Stellvertretung 412, 416, 419–421
 - Stellvertretung 412, 416, 420 f.
 - Verhältnis zum Rat 417 f.
 - Vizepräsidenten 402, 404, 412–414
- Europäische Zentralbank 224, 254 f., 340
- Europäischer Gerichtshof 175–179, 341
- Europäischer Rechnungshof 334
- Europäisches Parlament
 - Ausschuß für Konstitutionelle Fragen 157, 178
 - Konferenz der Ausschußvorsitze 229
 - Konferenz der Präsidenten 162, 229, 298, 304, 322, 327
 - Mitglieder 177 f., 185
 - Plenartagungen 178 f.
 - Plenum 217–219, 221
 - Gesetzgebungsverfahren 140
- EUZBBG 141, 189, 191, 195, 205, 211, 267; *siehe auch* Unionsvorlagen
- Filibuster (Senat) 158 f.
- Finanzkontrolle *siehe* Bundesrechnungshof
- Fragen, Fragestunde *siehe* Anfragen
- Fraktionen
 - Binnenrecht 14, 150
 - im Europäischen Parlament 178
 - Faktoren des Parlamentsrechts 9–15
 - Fraktionsarbeitskreise 297, 324
 - Fraktionslose 10, 228–230
 - Fraktionsvorsitzende 48 f., 53, 286 f., 290, 324
 - Fraktionszwang, Fraktionsdisziplin 5, 53, 249 f.
 - Geschäftsordnung 154
 - Homogenität 178

- informelle Regeln 150f.
- Kontrolle der Parlamentsverwaltung 231 f.
- Mediatisierung der Mitglieder 53
- Organstreit 171
- Proporz *siehe* Proporz
- Träger von Informationsrechten 242
- Träger von Minderheitenrechten 86–88
- Verhältnis zu den Ausschüssen 286 f., 296 f., 328 f., 331 f.
- *siehe auch* Parteien, Opposition, Minderheitenschutz
- Freies Mandat *siehe* Mandat
- „Funktionsfähigkeit“ 9, 17 f., 315 f.
- „Funktionsgerechte Organstruktur“ 98

- Generaldirektionen *siehe* Europäische Kommission
- Geschäftsordnungen (einzelne)
 - Bundesrat 333, 343–345
 - Bundesregierung (1951) 258, 334 f., 348 f., **362–396**
 - Bundestag *passim*
 - Bundestag (1951) 155 f., 160, 199
 - Bundestag (1969) 154, 296, 322, 327,
 - Bundestag (1980) 85, 148, 156
 - Europäische Kommission 222, 335, 338, 349, 402–409, 415–417
 - Europäisches Parlament 157, 177 f., 183, 216, 221 f., 228 f., 253 f., 274, 294, 302–305, 322 f., 326 f., 398
 - Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (2000)/ehem. GGO I und GGO II 154, 258, 262, **368–375**, 390, 392
 - Gemeinsamer Ausschuß (Art. 53a GG) 211
 - Kabinettsausschüsse 390 f.
 - Preußisches Abgeordnetenhaus (1849) 69, 142
 - Reichsregierung (1924) 335–337
 - Reichstag (1868/1876/1902) 142, 155, 325
 - Reichstag (1922) 143, 153 f., 160, 188
 - Vermittlungsausschuß 211–215
 - *siehe auch* Geschäftsordnungsrecht
- Geschäftsordnungsantrag, *point of order* 147 f., 157–159
- Geschäftsordnungsautonomie *siehe* Parlamentarische Autonomie
- Geschäftsordnungsrecht
 - Auslegung 152–159; keine starre Trennung von Auslegung und Fortbildung 153 f.; während der Sitzung 155
 - Außenwirkung 43, 45 f., **181–192**; Kompetenzakzessorietät 182 f.; parlamentarisches Verfahren 183–186; gegenüber Regierung 186–191
 - Begrifflichkeiten, Unterschiede 28 f., 98, 131–134, 333–339
 - Durchbrechung 159–162; im Einvernehmen 160
 - Folgen von Verstößen 179–181
 - gerichtlicher Rechtsschutz 163–181
 - Kodifikation 149
 - Normenkontrolle 167, 172–174
 - Rechtsnatur Lehrmeinungen 131–134; Satzungslehre 126 f., 132, 135 f., 189, 204, 243; als Verordnung (G. Jellinek) 127–130, 182 f.; Bedeutung von Präzedenzfällen (England/USA) 149 f.
 - Rezeption 63 f., 68 f.
 - ungeschriebenes 149 f.
 - Verhältnis zum Gesetz 135 f.
- Gesellschaftsvertrag 62
- Gesetz als Regelungsform des Parlamentsrechts **194–210**
 - *lois organiques* 216
 - Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 202–204
 - *rule-making statutes* 206–210
 - vor dem GG 194 f.
- Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt (1919) 77, 336
- Gesetzgebungsverfahren
 - Einbeziehung der Verbände 100
 - Regelbedürftigkeit 67
 - Repräsentationstheorie 61 f.
 - Zeitplan 49
 - *siehe auch* Rechtsverordnungen
- Gewaltenteilung 22, *48 f.*, **54–58**, 106, 115
- Grenze von Informationsrechten 245

- innerparlamentarischer Rechtsschutz 163–168
- interinstitutionelles Gleichgewicht 219f.
- Kontrollen 248f., 253f.
- *rule-making statutes* 209f.
- Grundrechte 6–8, 19, 25, 102
- Grüne (Bündnis 90/Die Grünen) 8–12, 137, 242, 275
- Haushaltsausschuß
 - institutionelle Selbständigkeit 310f.
 - Rolle in der Euro-Krise 278, 299
 - Sonderbefugnisse 193, 306–314
 - Sondergremium 17, 299, 311f., 314–319; Unverantwortlichkeit 319
 - Vertrauensgremium 201
 - Vorsitz der Opposition 151
- Haushaltsrecht, Haushaltsverfahren
 - Europäische Union 218–220
 - Haushaltskontrolle der Bundestagsverwaltung 233f.
 - Haushaltskontrolle der Nachrichtendienste 9, 201
 - „Haushaltsverantwortung“ des Bundestages 315f.
 - im Kongreß (USA) 208f.
 - Immobiliengeschäfte 306f.
 - Regierungskontrolle 299
 - *siehe auch* Haushaltsausschuß
- Hausordnung, Hausrecht 50, 170, 183f., 226f.
- Hausrecht, parlamentarisches 50
- Hermes-Bürgschaften 316
- Immobilienverkäufe des Bundes (§ 64 BHO) 306f.
- Immunität 18, 50f., 225, 291f.
- Impeachment 165, 182, 354
- Informationsfreiheitsrecht 51–54, 264f.
- Informationsrechte, parlamentarische 235–276
 - Adressaten 241–243
 - des Europäischen Parlaments 270f.
 - Funktion im Regierungssystem 248–251
 - Gegensatz zu Berichtspflichten 266–271
 - Grenzen 244–246
 - Grundlage in Art. 38 GG 259–262
 - Herleitungen 21, 238–241
 - Justizialisierung 246f.
 - Neuheit des Problems 237f.
 - Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 235, 244–246, 249, 255–259, 267f., 277f.
 - Verlust der Sonderstellung 263–266
- Initiativrechte
 - Bundesregierung 140, 148, 371
 - keine I. der Ausschüsse 329
 - Kommission 216, 303
 - Parlament 15, 168
 - Vermittlungsausschuß 300
- Innen/Außen-Unterscheidung 28, 63, 109f., 116, 128, 132–134, 193
- Bundesregierung 346f.
- föderative Organe 343
- Institutionelles Gleichgewicht 179, 219–221
- Integrationsverfassungsrecht 43, 189, 195, 243, 267f., 279, 308
- Interinstitutionelle Vereinbarungen (Unionsrecht) 215–224
 - innerparlamentarisches Verfahren 218
 - Mittel der Parlamentarisierung 221–224
 - Verhältnis zur Geschäftsordnung 221f.
 - Zulässigkeit 217f., 220f.
- Jefferson's Manual* 56, 64, 149
- Justiz
 - funktionelle Grenzen bei Informationsrechten 246f.
 - gerichtliche Kontrolle des Geschäftsordnungsrechts 162–181
 - Immunitätsangelegenheiten 291f.
 - Parlament selbst höchste J. 41, 163f., 239f.
 - Unabhängigkeit der Legislative 54–57
- Kabinetts (Großbritannien) 42f., 357f., 375, 382, 392f., 399
- Kabinetts (USA) 339f.
- Kabinetts *siehe* Bundesregierung, Kollegium

- Kabinettsausschüsse 389–393
 Koalitionsausschuß 355
 Koalitionsregierungen 357–359
 Komitologieausschüsse 218, 223, 342, 363
 Kommission, Verhältnis zum Parlament 221–224
 Kompetenzen 96f.
 Kongreß (USA) *siehe* Repräsentantenhaus, Senat
 Konstitutionalismus (Deutschland)
 – Fehlen eines politischen Repräsentationsbegriffs 68
 – Interpellationen 258–261
 – Konzeption der Minderheitenrechte 84f.
 – Paradigma des Staatsorganisationsrechts 5, 23–26, 91–98
 – Parlamentarisierung 284f.
 – Theorie der Geschäftsordnung 126–130, 141–143
 Kontrolle, parlamentarische 200f., 238–241, 248–251
 – andere Kontrollformen 263–266
 – Ausschüsse 295–299, 320
 – Europapolitik 308–310
 – Funktion des Plenums 318f.
 – Maßstab der Regierungsorganisation 360f.
 – mündliche 272–276
 – Selbstkontrolle der Exekutive 266–271
 – Zusammenhang mit Ministerverantwortlichkeit 256f.
 Konventionalregeln 132f.
 Körperschaften

 Länder, Landesregierungen 78, 117, 342–345, 382–384
 Landtage (Bundesrepublik) 199, 228, 327
 Landtage (vor 1918) 76, 92, 95f., 194f.
 Legitimation (Wahlprüfung) 19, 30, 197
 – Kongreß (USA) 55, 65, 166
 – Vormärz 92
 – Wahlprüfungsausschuß 292
 Legitimation, Legitimität 1, 3, 20–23
 – durch Verfassung 104
 – keine höhere L. des Gesetzes gegenüber Geschäftsordnung 136

 Lex Gröber 155
 Lex Schäuble 147
 Liberalismus
 – Repräsentationsverständnis 60, 107
 – Altliberalismus 79f., 93, 354
 Lobbyismus 53, 184, 263, 270

 Mandat, freies 4–20
 – Freiheit und Gleichheit 37, 61f.
 – grundrechtliche Form 6–8
 – konstitutionelle Theorie 70f.
 – Maßstabsnorm der Geschäftsordnungsautonomie 10–28
 – Nebentätigkeiten 18, 134, 199
 – organisationsrechtliche Konzeption 18f., 98, 144
 – politische Bedeutung 15f., 19, 58–60, 260–262
 – Teilhaberecht 11f.
 – vordemokratischer Ursprung 58
 Mandat, imperatives 64, 70
 Mehrebenensystem 100, 269f., 278
 Mehrheit, Mehrheitsregel
 – im Ausschuß 328, 331f.
 – Begründung aus der Volkssouveränität 62
 – innerhalb der Bundesregierung 386–388, 393f.
 – Eingriffe in das Mandat als Verletzung der M. 50
 – Europäische Kommission und Parlament 397–400
 – im Europäischen Parlament 179
 – in föderativen Organen 342–344
 – Grundlage in Art. 38 GG 16f.
 – Herrschaft über die Geschäftsordnung 141, 145–148, 160–162
 – als Kontrollakteur 268
 – im Plenum 313
 – Mehrheit als Trägerin der parlamentarischen Regierung 249–251
 – Mehrheit und Minderheitenschutz 81–91
 – stabile Mehrheiten 34
 Mehrheitswahlrecht 69f., 110, 268
 Minderheiten, Minderheitenschutz 81–91
 – in der Geschäftsordnung 155, 160–162
 – gruppenbezogener Begriff 86f.

- Konstitutionalisierung 8, 170–172
- M. als Träger von Informationsrechten 242 f.
- Prinzip parlamentarischer Autonomie 81–91
- Rationalisierung der Mehrheit 81 f.
- Sonderregeln der 18. WP (§ 126a GOBT) 161, 189–191
- Minister *siehe* Bundesminister
- Ministeranklage 351–354, 398
- Mißtrauensvotum 34

- Nationalversammlung (1919) 77
- Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV) 175–179
- Normerlaßklage 174

- Öffentlichkeit 17, 82 f.
 - Ältestenrat 231
 - Ausschüsse 322–324, 329
 - Diskurstheorie 106–108
 - der Geschäftsordnung 148–151
 - Massenmedien 100, 165 f.
 - parlamentarische Kontrolle 239–241, 264–266
 - Plenum 312 f.
- Öffentlichkeitsarbeit 21
 - Bundesregierung 338 f., 363 f.
 - durch das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 367 f.
 - Kommission 409 f.
- OLAF 177
- Opposition 88 f., 151, 189 f., 249 f., 260, 268
 - im Ausschuß 296 f.
 - Desinteresse an Regierungskontrolle 275 f.
- Organe, Organtheorie 39, 91–102, 130, 182, 280, 348
- Organisationserlasse (Bundeskanzler) 365–368
- Organisationsrecht 2–3, 6–8, 244–246, 317
- Organstreit 25, 168 f., 170–175
 - als Normenkontrolle 172–174
 - Rechtsschutzfunktion 171 f.

- Parlament *passim*
 - Anpassungsfähigkeit 3, 34, 99 f., 122 f., 288 f.
 - gerichtliche Befugnisse 41 f.
 - Körperschaft 39, 57, 91–93
 - Organisation 111–116
 - Parlamentarische Autonomie 2 f., 39 *und passim*
 - Verengung auf die Geschäftsordnungsautonomie 29–31, 39, 68 f.
 - Ursprünge 54 f.
 - Kongreß 55 f.
 - Problem in Deutschland 57 f.
 - Widerspruch zum Organbegriff 94–96
 - symbolischer Gehalt 117
 - introvertierte Konzeption 132
 - Parlamentarische Kontrolle *siehe* Kontrolle
 - Parlamentarischer Rat (1948–1949) 5, 34, 131
 - innere Organisation 77–78
 - Konzeption des Organstreits 170–171
 - Regelung des Parlamentsrechts 196–197
 - Regierungsmodell 356, 394
 - Parlamentarisches Kontrollgremium 9, 200, 236, 290 f.
 - Parlamentarismuskritik 106–108, 283, 318
 - Parlamentsausschüsse *siehe* Ausschüsse
 - Parlamentsbeteiligung *siehe* Auslandseinsätze
 - Parlamentsprivileg 39–54
 - Reformen 43 f.
 - traditionelle und funktionale Interpretation 41–45
 - Ursprünge 39 f.
 - US-Verfassungsrecht 45
 - Parlamentsreform 1969 269, 327
 - Parlamentsouveränität 42
 - Parlamentsvorbehalt *siehe* Vorbehalt des Gesetzes
 - Parteien (allgemein) 3–12
 - Anti-System-Parteien 273, 275, 279
 - Besetzung der Kommission 400
 - Disziplin 250
 - Massenparteien 71 f., 86–89
 - Organstreitverfahren 173
 - Träger des Regierungssystems 34, 72

- Parteien (einzelne)
- AfD 147
 - CDU/CSU 8, 322, 359
 - DNVP 146
 - DVP 147
 - FDP 8, 322, 359
 - Front National 176, 178
 - KPD 30, 168
 - NSDAP 145f., 168
 - PDS 12
 - SPD 8, 147, 156, 168, 197, 322, 365, 381
- Philadelphia Convention 74f.
- Plenum 9–11, 13, 277–281
- Ablösung des Geschäftsordnungsrechts vom P. 224–230
 - Funktion in der Regierungskontrolle 317–320
 - Gesetzesbeschluß 293–295
 - Hoheit über die Geschäftsordnung 154–158
 - Kontrolle von Rechtsverordnungen 294f.
 - Plenarvorbehalt 16f., 279, 297, 312–317; Verhältnis zum Gesetzesvorbehalt 314, 317; Position des Bundesverfassungsgerichts 315f.
 - Principal-Agent-Theorie 113f.
 - Verhältnis zu den Ausschüssen 206f.
 - Vorbehalte gegen das P. 284f.
 - Zeitknappheit 262, 272
 - zeremonielle Funktion 117
- Political question doctrine* 167, 247,
- Premierminister (Frankreich) 253, 338
- Premierminister (Großbritannien) 338, 357, 392f., 412
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 367f.
- Preußischer Landtag 145–148
- Prime Minister's Questions *siehe Regierungsbefragung*
- Principal-Agent-Theorie 112–114
- Proporz (Fraktionen), Spiegelbildlichkeit 6, 10–14, 330–332
- Ausschußbesetzung 279
 - Entstehung der Fachausschüsse 282f.
 - im Europäischen Parlament 303–305
 - Veränderung des Minderheitenbegriffs 88
- als Verfassungsgebot 315f., 330–332
- Publizität *siehe Öffentlichkeit*
- Rat (EU) 191, 302, 310, 342–344, 359
- Rechtsschutz innerhalb des Parlaments 154, 167–175
- Rechtsverordnungen 294f., 382f.
- Rederecht, Redezeit 6, 14, 17, 150f., 187–189, 194, 261, 273; *siehe auch Zutrittsrecht*
- Regierung
- keine Geschäftsordnungsautonomie 348f.
 - parlamentarische Verantwortlichkeit 32–34; im britischen Verfassungsrecht 44; Geltendmachung durch Informationsrechte 248–251;
 - Regierungsbank 117, 275
 - Verhältnis zum Parlament 32f., im Westminster-Modell 43; Trennung in Deutschland 47–49, 346–349; in den USA 206f.; „Kernbereich“ 245, 256f., 334
 - *siehe auch* Bundesregierung, Bundesminister, Bürokratie, Premierminister
- Regierungsbefragung 188, 260, 272–276; *siehe auch* Anfragen
- Regierungssystem, parlamentarisches 2–3, 19, 22f., 32–34 *und passim*
- Reichspräsident (Weimarer Republik) 336f., 366, 378f., 390
- Reichsregierung (Weimarer Republik) 335–337
- Reichstag (bis 1918)
- Ausschluß von der Herrschaft 70
 - Ausschußautonomie 325
 - Diskontinuität 141–143
 - Fortgeltung der Geschäftsordnung 77f.
 - Gesetzesfreiheit des Geschäftsordnungsrechts 194
 - institutionelle Selbständigkeit 47f.
 - Interpellationen 354
 - Minderheitenschutz 84f.
 - Oktoberreformen 336
 - Regierungsvertreter in den Ausschüssen 295

- Selbstverständnis als Gesetzgebungs-kammer 25
- Seniorenkonvent 154
- staatsrechtliche Stellung 93–97, 126 f.
- Stellung des Präsidenten 155 f.
- Traditionslosigkeit 133
- Reichstag (ab 1919)
 - Abstimmung über Panzerschiffbau 381
 - Berichterstattung der Reichsregierung 188
 - Demokratisierung der Diskontinuität 143
 - Einschränkung von Finanzvorlagen 168
 - Geschäftsordnungsdurchbrechungen 160
 - Parlamentarismuskritik 283
- Reichstag (Gebäude) 117, 226 f.,
- Repräsentantenhaus (USA)
 - Eigenarten 149, 158, 161 f., 320, 326
 - Eigenständigkeit der Ausschüsse 240 f.
 - *privilege* 51
- Repräsentation 1–4, 18 f., 37–39
 - Abhängigkeit vom Wahlrecht 72 f.
 - Begriff des Bundesverfassungsgerichts 15 f., 19
 - als Delegation von Macht 59, 61–67, 112–114
 - Deliberation 106–109
 - des englischen Parlaments 60
 - des Gemeinwillens 61 f.
 - Gesetzesbegriff 61 f., 98 f.
 - Grund für Informationsrechte des Parlaments 260–262
 - Homogenität des Beschlusskörpers 58 f., 87, 133 f.
 - landständische 68–70, 92 f.
 - Performativität 118 f.
 - plebiszitäre 71
 - Pluralismus 60, 71, 104 f.
 - symbolischer Gehalt 111, 116–119
 - Urbild und Abbild 60
 - Volkssouveränität 61–63, 78 f., 117 f.
- Ressortautonomie 354–356, 358, 368, 370, 385, 396, 418 f.
- Revolution 1, 54–59, 61–64, 67, 75, 117–119
- Rule-making statutes* *siehe* Gesetz
- Sachverständige (Ausschüsse, Enquête-Kommissionen) 184 f.
- Selbstkontrolle des Parlaments 231 f.
- Selbstorganisation 27–31
 - S. und Repräsentation 1–3, 37 f.
 - verfassungswandelnde Funktion 28 f.
- Selbstversamlungsrecht 30, 66
- Senat (USA)
 - *advice & consent* 183
 - Durchbrechung von Geschäftsordnungsrecht 162, 164
 - Filibuster 158 f., 208
 - Geschäftsordnung 56, 143, 149, 166, 209, 343
 - Untersuchungsrecht 240
- Sondergremium des Haushaltsausschusses *siehe* Haushaltsausschuß
- Speaker (Leitungsamt)
 - House of Commons 41, 81, 157
 - House of Representatives 158, 162, 164, 279, 321
- Sperrvermerke (Bundeshaushalt) 306
- Spiegelbildlichkeit *siehe* Proporz
- Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich 145–148, 170
- Staatsorgane *siehe* Organe, Organtheorie
- Staatssekretäre (beamtete) 256, 371, 376
- Staatssekretäre (Parlamentarische) 187, 258 f., 274 f., 376
- Subpoena* 166, 240, 247, 254
- Supreme Court (USA) 57, 240, 257
 - Verhältnis zum Kongreß 164–166
 - Nominierungen 159
- Systemtheorie 115 f.
- Tradition, parlamentarische 152 f.
- „Transparenz“ 17 f., 101, 193, 228
 - Ausschußarbeit 322 f.
 - House of Commons 44
- parlamentarische Informationsrechte 238 f.
- Schwächung parlamentarischer Kontrolle 263–266
- *siehe auch* Öffentlichkeit
- Trilogie (Unionsrecht) 302–305
 - Bindung des Plenums 303

- Verhandlungsmandate 304f.
- Besetzung der Teams 305
- Umlaufverfahren (Bundesregierung) 387f.
- Unionsvorlagen 225, 236, 269f., 310, 325–327
- Unterausschüsse *siehe* Ausschüsse
- Untersuchungsausschüsse 48, 182–184, 188–191, 254f.
 - Europäisches Parlament 176, 218f.
 - inhärente Untersuchungsbefugnisse des Parlaments 239–241
 - Kollegialenquôte 231
 - Regelung durch Gesetz 201f.
- Utilitarismus 81–83
- Verantwortlichkeit *siehe* Regierung
- Verbände 71, 122, 184, 372f.; *siehe auch* Lobbyismus
- Vereinbarungen *siehe* interinstitutionelle Vereinbarungen
- Verfassungen
 - DDR 60f., 379
 - Deutsches Reich (1871) 70, 99, 142, 198, 335f.
 - Deutsches Reich (1919) 47f., 77, 187f., 196f., 295f., 333–337, 375–378
 - Frankreich (1791–1795) 67
 - Frankreich (1814) 68f.
 - Frankreich III. Republik (1870) 46, 166f., 353
 - Frankreich V. Republik (1958) 32, 46, 167, 237, 252f., 261
 - Italien (1947) 292f., 355
 - Paulskirche (1849) 10, 75–77, 93
 - Preußen (1850) 187
 - USA (1787) 55, 65f., 164–166, 183, 209, 237
- Verfassunggebung, verfassungsgebende Versammlungen 73–80, 120f.
- Verfassungsinterpretation 27–29, 33f.
- Verfassungsvergleichung 31f.
- Verhaltensregeln 173f., 198f., 227
- Vermittlungsausschuß 12f., **211–215**
 - Arbeitsgruppen 14, 305
 - Bindung an Stand der Beratungen 300–302
 - Bindung des Bundestages an Ergebnisse 213–215
 - Geschäftsordnung 13, 211f.
- Vermittlungsverfahren (Art. 294 AEUV) 302f.
- Vertrag von Lissabon 26, 217–219, 223, 277, 400, 415f., 420
- Vertrauen, Vertrauensabhängigkeit der Regierung
 - Funktion des Plenums 318f.
 - Kennzeichen des parlamentarischen Regierungssystems 32, 43, 110
 - Kommission 417f.
 - Minister 352f.
 - parlamentarische Kontrolle 249f.
 - Vertrauensfrage 350
- Verwaltung *siehe* Bürokratie
- Verwaltungsnetzwerke (EU) 341
- Verwaltungsgerichtsbarkeit 169f.
- Verwaltungsvorschriften 227–230, 369, 373f., **383–386**
- Vorbehalt des Gesetzes (Parlamentsvorbehalt, Wesentlichkeitsvorbehalt)
 - defensiver Charakter 35
 - Delegierbarkeit 307f., 314, 319f.
 - funktionelle Grenzen 26, 236
 - Gegensatz zum parlamentarischen Regierungssystem 23–26
 - limitiertes Ordnungsrecht 294f.
 - Wehrverfassung 205f., 308
- Vorrang der Verfassung 102–110, 120f.
- Wahlkreise 60, 65, 110
 - geringe politische Bedeutung in der Bundesrepublik 72f.
- Wahlrecht
 - Dreiklassenwahlrecht 71
 - Mehrheits- und Verhältniswahl 69f., 110
 - Parität 38, 90f.
 - personalisierte Verhältniswahl 72f.
 - Regelung durch Gesetz 195–197
 - Zusammenhang mit Parlamentsrecht 15–18, 97, 99
- Wesentliche Formvorschriften (Art. 263 AEUV) 180f., 405–408
- Wiedervereinigung *siehe* Deutsche Einheit

- Wirtschafts- und Sozialausschuß (EU) 333 f.
- Wissenschaftliche Dienste *siehe* Bundestag
- Wüppesahl-Urteil 10, 12, 15, 168, 173–174
- Zitierrecht (Art. 43 Abs. 1 GG) 48, 130, 182, 186, 188, 212, 237
- Ausschüsse 255, 295 f., 326, 330
- Europäisches Parlament 224, 255
- Grundlage parlamentarischer Informationsrechte 242 f., 260
- Vermittlungsausschuß 212
- Zivilgesellschaft 78–80
- Zutrittsrecht (Art. 43 Abs. 2 GG) 117, 186–188, 203, 255
- der Bürokratie 48, 226, 286
- Zweikammersystem 55, 210 f., 215, 343; *siehe auch* Bundesrat, Senat, Rat (EU)