MICHAEL LURZ-HEMPELMANN

Parlamentsorganisation im Angesicht des Populismus

Verfassungsentwicklung in Europa
34

Mohr Siebeck

Verfassungsentwicklung in Europa

herausgegeben von

Hartmut Bauer, Peter M. Huber
und Karl-Peter Sommermann

34

Michael Lurz-Hempelmann

Parlamentsorganisation im Angesicht des Populismus

Eine vergleichende Studie zu parlamentarischen Gremien und den rechtlichen Maßstäben ihrer Besetzung in Deutschland und Frankreich

Mohr Siebeck

Michael Lurz-Hempelmann, geboren 1992; Studium der Rechtswissenschaft in Heidelberg und Toulouse; 2018 Diplôme d'Etudes du Droit de l'Union Européenne; 2020 Erstes juristisches Staatsexamen (Heidelberg); Masterstudium an der University of Glasgow (LL.M. by research); 2023 Zweites juristisches Staatsexamen (Berlin); 2026 Promotion (Cotutelle-Verfahren der Universität Greifswald und der Université Toulouse Capitole); Rechtsanwalt in Berlin.
orcid.org/0009-0004-9381-3269

Support for the publication fee was provided by University of Greifswald's publication fund.

Diss., Greifswald und Toulouse Capitole, Univ., 2026.

ISBN 978-3-16-200790-2 / eISBN 978-3-16-200791-9
DOI 10.1628/978-3-16-200791-9

ISSN 1861-7301 / eISSN 2569-4553 (Verfassungsentwicklung in Europa)

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

Publiziert von Mohr Siebeck Tübingen 2026.

© Michael Lurz-Hempelmann.

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung 4.0 International" (CC BY 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/.

Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung des Urhebers unzulässig und strafbar. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: Laupp & Göbel, Gomaringen.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Geleitwort

Populistische Parteien bringen für den Parlamentsbetrieb große Herausforderungen mit sich. Einerseits sind diese Parteien nur begrenzt bereit, sich auf die Regeln des parlamentarischen Betriebes einzulassen, andererseits sind die anderen Parteien zum Teil nur begrenzt bereit, jene Parteien an der parlamentarischen Arbeit zu beteiligen. Dies zeigt sich insbesondere bei der Bildung parlamentarischer Gremien, die zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments von zentraler Bedeutung sind. Einer Ausgrenzung bestimmter Parteien bzw. genauer, deren Abgeordneter und deren Fraktionen sind jedoch rechtliche Grenzen gesetzt. Diese unter Einschluss der jeweiligen Kontrollmöglichkeiten im Einzelnen auszuloten, unternimmt Herr Lurz-Hempelmann mit der vorliegenden Arbeit.

Die Arbeit verbindet eine rechtswissenschaftliche und eine politische Analyse, was besonders wertvoll ist, weil die Themenstellung an der Grenze von geschriebenem Verfassungsrecht und politischem Recht steht. Ihre Bedeutung wird noch dadurch gesteigert, dass Herr Lurz-Hempelmann seine Arbeit rechtsvergleichend angelegt hat und die mit populistischen Parteien verbundenen Herausforderungen in mehreren europäischen Ländern bestehen. Konkret werden Deutschland und Frankreich gegenübergestellt und damit zwei Länder, zwischen denen tatsächlich zwei im vorliegenden Zusammenhang zentrale Unterschiede bestehen. Zum einen sind der Bundestag und die Landesparlamente in Deutschland von Verfassungs wegen weit stärker autonom in der Ausgestaltung ihrer inneren Strukturen als die beiden dem Prinzip des „rationalisierten Parlamentarismus“ unterworfenen französischen Parlamentskammern. Zum anderen aber sind die verfassungsprozessualen Möglichkeiten der Kontrolle parlamentarischer Entscheidungen dank des nur in Deutschland bekannten Organstreits sowie der – verbreitet akzeptierten – intensiveren Dichte der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und der Landesverfassungsgerichte im Vergleich zum französischen Pendant, dem Conseil constitutionnel, in Deutschland deutlich stärker: Hier wird ein Herzelement des politischen Prozesses gerichtlicher Kontrolle unterworfen.

Im Einzelnen ist die Arbeit in drei Teile gegliedert. In einem ersten Teil werden die bereits erwähnten unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen der Arbeit der Parlamente in beiden Ländern, die Stellung der Parlamente und die Bedeutung verfassungsrechtlicher Vorgaben für die Besetzung parlamentarischer Gremien analysiert. Überzeugend arbeitet Herr Lurz-Hempelmann heraus, dass das französische Parlament traditionell stark darauf ausgerichtet ist, der Regierung zu ermöglichen, ihr Programm durchzubringen. Demgegenüber kommt dem Bundestag in der deutschen Verfassungsordnung eine deutlich zentralere, eigenständige Stellung zu.

Zugleich spielen parlamentarische Gremien in der französischen Praxis eine geringere Rolle als in Deutschland. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass in Deutschland – bedingt insbesondere durch überzeugend herausgearbeitete Unterschiede bei Wahl- und Parteienrecht – die Fraktionen den parlamentarischen Betrieb stärker prägen als in Frankreich. Dies schlägt sich auch in der Verfassungsinterpretation nieder. In Deutschland werden den Fraktionen – abgeleitet aus den Abgeordnetenrechten – weit mehr Rechte zugesprochen als in Frankreich, obwohl dort im Verfassungstext die Fraktionen sogar ausführlicher als im Grundgesetz verankert sind. Zugleich arbeitet Herr Lurz-Hempelmann die bereits kurz erwähnten zentralen Unterschiede in den Zuständigkeiten und im Selbstverständnis der beiden Verfassungsgerichte heraus. Im Ergebnis müssen bestimmte Parteien ausgrenzende Entscheidungen in Deutschland vor allem verfassungsrechtlich und in Frankreich vor allem politisch, gegenüber der Öffentlichkeit rechtfertigen.

Im zweiten Teil werden dann exemplarisch vier Gremien betrachtet, die in beiden Ländern in vergleichbarer Form bestehen: Die Fachausschüsse und deren Leitung, die Leitungsgremien der Parlamente, die Untersuchungsausschüsse sowie die speziellen der Kontrolle der Nachrichtendienste gewidmeten Gremien. Die jeweils zum Tragen kommenden Leitprinzipien sind ähnlich, im Einzelnen aber unterschiedlich: In Deutschland kommt dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit für die Zusammensetzung der die Arbeit des Parlaments inhaltlich vorbereitenden Gremien zentrale Bedeutung zu. In Frankreich werden die Rechte der Opposition in der Verfassung stärker geschützt, allerdings ohne, dass daraus einzelne Fraktionen oder Abgeordnete bestimmte Rechtsfolgen für sich herleiten können. Letzteres gilt in Deutschland in gewissem Umfang auch für die Kontrolle der Nachrichtendienste.

Abschließend zieht Herr Lurz-Hempelmann einige vergleichende Schlussfolgerungen. Dabei weist er zu Recht darauf hin, dass sich auch im Parlamentsbetrieb zeigt, dass nicht alle rechtlich bestehenden Spielräume vollständig genutzt werden, weil dies in der Auseinandersetzung mit populisti-

schen Parteien ggf. kontraproduktiv wäre. Vor allem aber hebt er noch einmal den maßgeblichen Unterschied zwischen beiden Ländern hervor: Die in Deutschland im Vergleich zu Frankreich stärker juristisch geprägte Streitkultur. Damit leistet die Arbeit auch einen wichtigen Beitrag zum Verständnis der Verfassung und ihrer Bedeutung für das politische Leben in beiden Ländern insgesamt.

Michael Lurz-Hempelmann ist durch mehrjährige Frankreichaufenthalte während und nach dem Studium hervorragend für diese rechtsvergleichende Arbeit qualifiziert. Institutionelle Rahmenbedingungen haben die Arbeit ebenfalls begünstigt – die jahrelange intensive Zusammenarbeit der beiden Unterzeichner als Betreuer der Arbeit in Cotutelle-Verfahren sind hier ebenso zu nennen wie das von der deutsch-französischen Hochschule unterstützte deutsch-französische Promotionskolleg im öffentlichen Recht, das junge Doktoranden aus beiden Ländern zusammenführt und ihnen ermöglicht, in einen fruchtbaren Austausch untereinander und mit einschlägig tätigen Professoren zu treten.

Ohne das eigene deutsch-französische Engagement von Michael Lurz-Hempelmann, ohne seine Überzeugung von der Bedeutung guter deutsch-französischer Beziehungen wäre dies alles nicht möglich gewesen. Seine Beherrschung beider Sprachen, seine ausgeprägte Neugierde auf Kenntnisse der beiden Rechtsordnungen und ihren Vergleich sowie sein Engagement für die Vertiefung der menschlichen und wissenschaftlichen Kontakte beiderseits des Rheins sind vorbildlich. Und er hatte das Glück, von Menschen und Institutionen unterstützt zu werden, die fest an die deutsch-französische Freundschaft glauben.

Es ist eine Freude, heute zu sehen, dass seine Dissertation bei Mohr Siebeck erscheint. Hoffen wir, dass dieses schöne Ergebnis auch künftige junge Forscher dazu anregen wird, einen Beitrag zur Forschung und zur deutsch-französischen Freundschaft zu leisten.

Greifswald und Toulouse, im August 2026 *Claus Dieter Classen*
Aurore Gaillet

Vorwort

Bei diesem Buch handelt es sich um eine aktualisierte Fassung (Stand: Sommer 2026) meiner Dissertationsschrift, die im Rahmen eines Cotutelle-Verfahrens der Universität Greifswald und der Université Toulouse Capitole entstanden ist.

Es zu schreiben war nicht leicht. Die politischen Verhältnisse haben sich im Laufe meiner Forschung mit hoher Dynamik und oft zitiertem „historischen Ausmaß" gewandelt. Weil das Parlamentsrecht stark von Präzedenzfällen geprägt ist, gab es stetig neues Anschauungsmaterial und neue Denkanstöße. So konnte ich manche Beobachtungen besser veranschaulichen, andere musste ich relativieren. Ob die Leserschaft die Analysen und Thesen dieses Buches für gelungen hält, liegt in meiner alleinigen Verantwortung. Allein war ich allerdings in den etwa drei Jahren seiner Entstehung nicht.

Um mich auf die Forschung konzentrieren zu können, hat mir die Graduiertenförderung des Landes Mecklenburg-Vorpommern finanzielle Unabhängigkeit gewährt. Die besonderen Mobilitätsanforderungen des Cotutelle-Verfahrens konnte ich mit Mitteln des DAAD und der Deutsch-Französischen Hochschule (DFH) bewältigen. Die DFH hat mich als Kollegiat des deutsch-französischen Doktorandenkollegs zur Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht (Jus Publicum) unterstützt und Teile der Kosten für die Disputation am 25. April 2026 in Greifswald übernommen. Schließlich habe ich einen großzügigen Zuschuss für dieses Buch vom Open-Access-Fonds der Universität Greifswald erhalten. Diese vielfältige Unterstützung hat den zusätzlichen Aufwand aufgewogen, den eine binationale Promotion mit sich bringt. Vielen Dank!

Als Doktorand hatte ich das Privileg, gleich zwei wissenschaftliche Betreuungspersonen zu haben, die sich Zeit für wertvolle Kritik und persönliche Begegnungen genommen haben. Aurore Gaillet hat mir ein tiefschürfendes juristisches Denken und einen solidarischen wissenschaftlichen Austausch vorgelebt. Seit meinem Erasmus-Austausch ist sie zu einer wissenschaftlichen Mentorin geworden, zu deren unermüdlichem Engagement für das Verständnis zwischen deutscher und französischer Verfassungsrechtswissenschaft ich immer aufschauen werde. Claus Dieter Classen hat

mich vom ersten Tag unseres Austausches an teilhaben lassen an seinen Erfahrungen in Wissenschaft und Verfassungsgerichtsbarkeit. Ich durfte besonders von seinen fachlichen Anregungen profitieren, die bis ins letzte Detail reichten. Ihnen beiden bin ich zutiefst dankbar für diese lehrreiche Zeit! Danken möchte ich auch Martin Morlok und Armel Le Divellec für die zügige Erstellung der beiden Gutachten.

Die Wissenschaftsgemeinschaft lebt vom persönlichen Austausch und dem konstruktiven Streit um die Sache. Neben meinen Doktoreltern gab es viele Menschen, die mir in Gesprächen Anregungen zu meiner Forschung gegeben haben. Hervorheben möchte ich die Angehörigen des Institut Maurice Hauriou, die mich während meines Forschungsaufenthaltes in Toulouse als einer der Ihren aufgenommen haben. Gleiches gilt für alle, die an dem von Aurore Gaillet geleiteten séminaire doctoral mitgewirkt haben. Sehr dankbar bin ich auch für die Begegnungen im Rahmen des deutsch-französischen Doktorandenkollegs, die maßgeblich Maria Kordeva gestaltet und ermöglicht hat.

Über Fragen meines Dissertationsprojekts durfte ich mich außerdem austauschen mit Pauline Türk, Audrey de Montis, Priscilla Jensel-Monge, Chloë Geynet-Dussauze, Audrey Bachert, Damien Connil, Jean-Jacques Urvoas, Bruno Daugeron, Karl-Peter Sommermann, Laura Magdalena Jung und Christoph Grabenwarther, um nur einige namentlich zu nennen.

Wertvolle praktische Einblicke in das Parlamentsleben haben mir aktive Parlamentarier sowie Mitarbeitende der Parlamentsverwaltungen des Bundestags, einiger Landesparlamente und der beiden französischen Parlamentskammern gegeben. Namentlich nenne ich Stephan Lenz, Ingrid Jaeger, Marcus Gick, Bertrand Lapaire und Stéphanie Sanna. Der Kontakt zu den Parlamentsverwaltungen hat mir vor Augen geführt, welche historischen Schätze in diesen Institutionen bewahrt werden.

Bei der Themenwahl für meine Dissertation habe ich mich von einem Verfahren vor dem Verfassungsgericht des Landes Brandenburg inspirieren lassen. Ich durfte die Vertretung des Landtags Brandenburg durch Ulrich Karpenstein und Roya Sangi hautnah mitverfolgen. Beiden danke ich dafür, dass sie mir in der Folgezeit während der „Diss-Phase“ Räume eröffnet haben, um erste anwaltliche Erfahrungen sammeln zu können.

Ein Promotionsprojekt endet nicht mit der Abgabe der schriftlichen Arbeit und auch nicht mit der mündlichen Prüfung, sondern erst mit der Veröffentlichung. Mein herzlicher Dank gilt dem Team von Mohr Siebeck für die verlässliche Zusammenarbeit und den Herausgebern für die ehrenvolle Aufnahme dieses Buches in die Reihe Verfassungsentwicklung in Europa.

Jenseits aller fachlichen Fragen hat mich stets motiviert, die deutsch-französische Freundschaft zu fördern. Die vorliegende Arbeit entstand in einer Zeit, in der in beiden Demokratien Gedankengut an Zuspruch gewinnt, das Unterschiede zwischen Menschen zu Feindschaft umdeutet und neue Überlegenheitsphantasien gegenüber *dem Anderen* schürt. Als Gegenentwurf dazu haben sich mir die offenen Arme der Stadt Toulouse und ihrer Bewohner zugewandt.

Stellvertretend für diese Menschen danke ich Benjamin Brousses, Frédéric Lebec und Clothilde Melin. Erwähnen möchte ich auch die Menschen im Fußballteam von France 3, denen ich mich nicht in jeder Situation als Abwehrbollwerk erweisen konnte und die mich trotzdem beim nächsten Spiel wieder aufgestellt haben.

Die Promotion hätte ich nicht gemeistert ohne die Unterstützung meiner Freundinnen und Freunde aus Deutschland, von denen mich einige bis nach Toulouse begleitet haben. Besonders hervorheben möchte ich die Beiträge von Ulrike Liebau und Johannes Tegel, die mir beim Korrekturlesen geholfen haben.

Dieses Buch widme ich meiner Familie.

Ohne meine Umzugshelfer-Eltern und -Schwiegereltern, meine Immerda-Schwester, meinen Alles-machbar-Schwager und natürlich Königin Frieda hätte ich das alles nicht geschafft. Glück ist nur echt, wenn man es teilt, und mein Glück ist mir in Frankreich begegnet. Ich danke meiner Frau Caro, dass sie die Zumutungen dieser Arbeit mit mir getragen hat und nie um einen Spruch verlegen ist, der alle Ängste und Sorgen plötzlich nichtig und klein erscheinen lässt. Der größte Lohn nach Abschluss dieser Arbeit war die Ankunft von Ellie.

Berlin, im August 2026 *Michael Lurz-Hempelmann*

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort V
Vorwort IX
Abkürzungsverzeichnis XXI
Abbildungsverzeichnis XXVII

Einleitung 1

1. Der Problemaufriss und der Anlass der Studie 1
a) Populismus als Problem für die Parlamentsorganisation 1
b) Abgrenzung und Ausgrenzung als altes und neues Phänomen der Parlamentsorganisation 6
2. Die politische Ausgrenzung bei der Besetzung von Gremien aus der Perspektive unterschiedlicher Verfassungsordnungen 13
a) Parlamentarische Gremien als Untersuchungsgegenstand der Studie 13
b) Der Rechtsrahmen der Studie 16
c) Frankreich als Referenzrechtsordnung der Studie 21
3. Die Methode der Studie 24
a) Die kontextbezogene und funktionale Rechtsvergleichung 24
b) Die Beschränkung der Studie auf Gremien der Parlamente 26
4. Der Aufbau der Studie 28

I. Institutionelle Logiken und rechtliche Vorannahmen
Unterschiedliche Wege zur Bestimmung der Grenzen mehrheitsgetragener Ausgrenzung populistischer Minderheiten aus Parlamentsgremien in Frankreich und Deutschland 31

1. Die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen für parlamentarische Gremienarbeit 31

a) Verschiedene parlamentarische Selbstverständnisse – Die Stellung des Parlaments in der deutschen und der französischen Verfassungsordnung 32
aa) Unterschiedliche Lehren aus notorischer Regierungsinstabilität 32
bb) Institutionelle Legitimationslogiken als Rahmenbedingungen parlamentarischer Selbstorganisation 36
cc) Ein rationalisiertes Parlament – Gemeinsame Anlagen, unterschiedliche Realitäten 40
b) Verschiedene Leitbilder parlamentarischer Arbeit – Paradigmen zum Ausschusswesen in Frankreich und Deutschland 44
aa) Die (ausgebliebene) Rezeption der Schrecken der revolutionären comités 44
bb) Bewusste Ablehnung und unbewusste Übernahme historischer Arbeitspraktiken im Parlament 46
c) Zwischen Mehrheitsherrschaft und Konsensideal – Parteien- und Wahlrecht im Vergleich 51
aa) Die Gefahr der Parteiendiktatur oder das Modell des Parteienstaats? 51
bb) Die Vorstrukturierung des Parlaments durch das Wahlrecht . . . 57

2. Die Rolle des Verfassungsrechts im Streit um die Besetzung parlamentarischer Gremien 61

a) Der „cordon sanitaire“ und die „Brandmauer“ vor Gericht? Unterschiedliche verfassungsgerichtliche Eingriffsmöglichkeiten zur Schlichtung von Streit um die Besetzung parlamentarischer Gremien 62
aa) Die Jurisdiktionsgewalt – Zugriffsmöglichkeiten deutscher und französischer Verfassungsgerichte auf einzelne Konflikte bei der Besetzung parlamentarischer Gremien 62
(1) Die Normenkontrolle als lediglich indirekte Zugriffsmöglichkeit auf Streitigkeiten über die Besetzung von parlamentarischen Gremien 63

(2) Der Organstreit als direkte Zugriffsmöglichkeit auf Streitigkeiten über die Besetzung von parlamentarischen Gremien 68
bb) Die Ausübung der Jurisdiktionsgewalt – Verfassungsgerichtliche Entscheidungspraktiken bei der Besetzung parlamentarischer Gremien als Teil der politischen Streitkultur 73
(1) Der institutionelle Rahmen und die Entscheidungspraxis der Verfassungsgerichte 73
(2) Die diffusen Grenzen des verfassungsrechtlichen und des politischen Streits 75
b) Die normativen Ausgangspunkte – Die Teilhabe an parlamentarischer Gremienarbeit als Teil des Abgeordneten- und Fraktionsstatus? . . . 79
aa) Die Verfassungsprinzipien und ihre begrenzte Aussagekraft in Streitigkeiten um die Besetzung parlamentarischer Gremien . . . 80
(1) Der ungewisse Inhalt der Repräsentationsprinzipien 80
(2) Die problematische Übersetzung politischer Mehrheitskonstellationen in rechtliche Kategorien 84
bb) Die Subjektivierung parlamentsinterner Streitigkeiten und ihre Abhängigkeit von systemischen Vorannahmen – Einige Prämissen des deutschen Abgeordnetenstatus im Spiegel französischen Verfassungsrechts 89
(1) Eine deutsche Prämisse: Die Brücke vom Abgeordneten- zum Fraktionsstatus 89
(2) Kein Zusammenhang zwischen Rechten der Parlamentarier und Rechten der Fraktionen im französischen Verfassungsrecht 93
(3) Zwischen symbolischer Anerkennung und rechtlichem Status – Der Fraktionsbegriff in der französischen Verfassung 96
c) Die normativen Inhalte – Unterschiedliche Ausdrucksformen für das Gebot der Gleichbehandlung unter den Fraktionen bei der Besetzung parlamentarischer Gremien 100
aa) Die proportionale Besetzung von Gremien als Verfassungsgebot? 101
(1) Gleitende Stufen – Die Bildung eines Maßstabs für die Besetzung parlamentarischer Gremien durch deutsche Verfassungsgerichte 101
(2) Gleichbehandlung und Mehrheitsprimat – Andeutungen des französischen Verfassungsrats zu einem Gebot der Berücksichtigung von Fraktionen nach dem Stärkeverhältnis 103

bb) Die Einbindung der Opposition als gebotene Ungleichbehandlung? 106
(1) Die positive Diskriminierung der Oppositionsfraktionen als Ungleichbehandlung der Fraktionen 106
(2) Wegweisende Ziele von Verfassungsrecht – Wahrung der subjektiven Statusrechte oder des institutionellen Gleichgewichts? 108
cc) Eine parlamentarische „Ethik" der formalen Gleichbehandlung? 110
(1) Loyalität- und Fairness – Vom Auslegungsgrundsatz zum subjektiven Fraktionsrecht? 110
(2) Klarheit und Redlichkeit – Eine Maxime zur Wahrung des institutionellen Gleichgewichts? 112
3. Zusammenfassung des ersten Teils in Thesen 115

II. Rechtliche Maßstäbe und politische Wirklichkeit
Ähnliche Grenzen pluralistischer Gremienbesetzung im Umgang mit populistischen Minderheiten in Deutschland und Frankreich 119

1. Die ständigen Fachausschüsse und ihr Vorsitz 120
a) Die ständigen Fachausschüsse und ihre (einfachen) Mitglieder 120
aa) Die Aufgaben und Funktionen der ständigen Fachausschüsse . . 121
(1) Die ständigen Fachausschüsse in Deutschland 121
(2) Die ständigen Fachausschüsse in Frankreich 124
bb) Die Spielräume der Mehrheit bei der Besetzung der ständigen Fachausschüsse 129
(1) Das anpassungsfähige Verfahren zur Berechnung des Fraktionsproporzes? 130
(2) Eine Wahlfreiheit beim Modus der Besetzung ständiger Ausschüsse? 136
b) Der Vorsitz in den ständigen Fachausschüssen 142
aa) Die Aufgaben und Funktionen des Ausschussvorsitzenden . . . 142
(1) Die Ungewissheiten der politischen Macht des Ausschussvorsitzes in Deutschland 142
(2) Der Ausschussvorsitz im Licht oder im Schatten parlamentarischer Logiken in Frankreich? 147
bb) Die Verteilung der Ausschussvorsitze im Vergleich – Proporzkultur oder Mehrheitsanspruch? 150

(1) Die geschäftsordnungsrechtlichen „Normalitäten“ bei der Verteilung der Ausschussvorsitze 150
(2) Die Erosion der „Normalitäten“ bei der Verteilung der Ausschussvorsitze im Angesicht des Populismus 153
(3) Gegensätzliche oder gleichläufige Prämissen bei der rechtlichen Bewertung der neuen „Normalitäten“ bei der Verteilung der Ausschussvorsitze? 156
c) Zwischenfazit 163

2. Die Leitungsgremien 164

a) Die Aufgaben und Funktionen der Leitungsgremien und ihrer Amtsträger 164
aa) Die Leitungsgremien im Deutschen Bundestag und in den Landesparlamenten 165
(1) Der Präsident, seine Stellvertreter und das Präsidium 165
(2) Die Mitwirkung der Präsidiumsmitglieder am Ältestenrat . . 168
(3) Die möglichen Varianzen parlamentarischer Leitung auf Landesebene 170
(4) Die Neutralität der Amtsführung 171
bb) Die Leitungsgremien in den französischen Parlamentskammern 172
(1) Die parlamentarischen Ämter im Parlamentsvorstand 172
(2) Der Vorstand als Kollegialorgan 176
(3) Die Wechselwirkungen zwischen Parlamentsvorstand und Präsidentenkonferenz 177
(4) Die Neutralität der Amtsführung 178
b) Die Besetzung von Präsidium und bureaux in Recht und Praxis . . . 179
aa) Leitung als rechtlich verordnete Integrationsaufgabe 179
(1) Die Wahl der Präsidiumsmitglieder und die Beteiligung aller Fraktionen im Deutschen Bundestag 179
(2) Ein sich wandelndes Besetzungsverfahren für die Vorstandsämter in der französischen Nationalversammlung 181
(3) Die Einspruchslösung im französischen Senat 184
bb) Die parlamentarische Praxis der Desintegration bei der Verteilung der Leitungsämter 186
(1) Einige Präzedenzen fraktioneller Uneinigkeit im Deutschen Bundestag 188
(2) Die bisherigen Ausgrenzungen bei der Besetzung der Vorstände in den französischen Parlamentskammern 192

cc) Die Grenzen rechtlich verordneter Eintracht zwischen den Fraktionen . . . 195
(1) Eine neue Qualität der Ausgrenzung durch den Einzug der AfD in den Deutschen Bundestag . . . 196
(2) Ein heterogenes Bild in der neueren Besetzungspraxis der deutschen Landesparlamente . . . 197
(3) Eine neue Wirklichkeiten bei der Besetzung des Vorstands der französischen Nationalversammlung . . . 200
dd) Die Moderation der Desintegration – Unterschiedliche Ansätze, ähnliche Standards? . . . 203
(1) Recht als politisches Postulat bei der Besetzung der Leitungsgremien . . . 204
(2) Die Besetzung der Leitungsgremien in Frankreich ohne gerichtliche Moderation . . . 205
(3) Die Besetzung der Leitungsgremien in Deutschland mit unwägbarer gerichtlicher Maßstabsbildung . . . 207
c) Zwischenfazit . . . 211

3. Die Untersuchungsausschüsse . . . 212

a) Die Aufgaben und Funktionen der Untersuchungsausschüsse . . . 213
aa) Die Untersuchungsausschüsse in Deutschland . . . 213
(1) Der normative Rahmen des Untersuchungsausschussrechts – Verfassungsrechtliche Vorgaben und gerichtliche Ausgestaltung . . . 213
(2) Die Untersuchungsausschüsse als Kontrollinstrumente der Minderheit . . . 215
(3) Die Mitgliedschaft und der Vorsitz in Untersuchungsausschüssen . . . 220
bb) Die Untersuchungsausschüsse in Frankreich . . . 223
(1) Der normative Rahmen des Untersuchungsausschussrechts – Frühe historische Parlamentspraxis und längere Bedeutungslosigkeit in der V. Republik . . . 224
(2) Die Fraktionen als Minderheiten im französischen parlamentarischen Untersuchungsrecht . . . 230
(3) Die Rollenverteilung in den Untersuchungsausschüssen . . . 233
b) Die Besetzung der Untersuchungsausschüsse . . . 235
aa) Die Festlegung der Größe und des Verfahrens zur Berechnung des Fraktionsproporzes . . . 235
bb) Die Notwendigkeit und die Pflicht der Wahl von Mitgliedern der Untersuchungsausschüsse . . . 239
cc) Die Leitung der Untersuchungsausschüsse als Minderheitenrecht? . . . 245

c) Zwischenfazit 247

4. Die besonderen Gremien zur Kontrolle der Regierungstätigkeit im Bereich der Nachrichtendienste 248

a) Die Aufgaben und Funktionen der besonderen Gremien zur Kontrolle der Regierungstätigkeit im Bereich der Nachrichtendienste 249
aa) Die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit in Deutschland 249
(1) Zwischen Vertrauen und Misstrauen – Die Entstehung des PKGr 250
(2) Das PKGr und seine Befugnisse im Kontext der Kontrolle von Regierungshandeln auf dem Gebiet der Nachrichtendienste 257
(3) Die Parlamentsgremien zur Kontrolle der nachrichtendienstlichen Behörden der Länder 261
bb) Die späte Einrichtung einer parlamentarischen Regierungskontrolle im Bereich der Nachrichtendienste in Frankreich 263
(1) Der exekutive Verantwortungsbereich – Systemische Hindernisse für eine parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste 263
(2) Der lange Weg zur Einrichtung der DPR 268
(3) Die DPR im Kontext französischer Mechanismen zur Kontrolle der Nachrichtendienste 272
b) Die Besetzung der besonderen Gremien zur Kontrolle der Regierungstätigkeit im Bereich der Nachrichtendienste 278
aa) Zur Frage nach einer grundsätzlichen Ausrichtung am Fraktionsproporz 278
(1) Der verfassungsgebundene Spielraum bei der Besetzung des PKGr 278
(2) Die gesetzlichen („geborenen“) und ernannten („gekorenen“) Mitglieder der DPR 282
bb) Die konkrete Auswahl der Mitglieder der Kontrollgremien . . . 283
(1) Vorbehalte und Vorhaltungen gegenüber Fraktionen bei der Besetzung besonderer Gremien zur Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit in Deutschland 284
(2) Eine verfassungsgerichtliche Inhaltskontrolle zur Vermeidung von Ausgrenzungen bei der Besetzung deutscher Kontrollgremien? 287
(3) Die Missbrauchsgrenzen der freien Wahl der Mitglieder deutscher Kontrollgremien 292

(4) Die Präsenz der Opposition in der französischen DPR 297
(5) Wege zur (Ent-)Politisierung der Besetzungsverfahren? . . . 299
c) Zwischenfazit 301
5. Zusammenfassung des zweiten Teils in Thesen 301

III. Nationale und europäische Lehren aus dem Rechtsvergleich 305

1. Die Gemeinsamkeiten und die Unterschiede verstehen 305
a) Die Polarisierung und die Fragmentierung des Parteienspektrums als ähnliche Probleme 305
b) Die verfassungsrechtliche Streitkultur als wesentlicher Unterschied 307
c) Die limitierten Möglichkeiten gegenseitiger Inspiration bei rechtstechnischen Einzelheiten 310
2. Die Ergebnisse des deutsch-französischen Vergleichs als Impulse für ähnliche Fragestellungen im Europäischen Parlament? 312

Zusammenfassung 315

Résumé 317

Literaturverzeichnis 319
Verzeichnis ausgewählter Dokumente 353
Register 355

Abkürzungsverzeichnis

AbgG	Abgeordnetengesetz
AJDA	L'Actualité juridique: Droit administratif
ALE	Alliance libre européenne
Anh.	Anhang
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
BayPKKG	Bayerisches Parlamentarisches Kontrollgremium-Gesetz
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BE	Berichterstatter
BePr	Beschluss-Protokoll
BerlVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BMI	Bundesministerium des Innern
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BND	Bundesnachrichtendienst
BNDG	Gesetz über den Bundesnachrichtendienst
BRHG	Bundesrechnungshofgesetz
BT	Deutscher Bundestag
BT-A-Drs.	Ausschussdrucksache des Deutschen Bundestags
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestags
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
Cass. 1e civ.	1. Zivilkammer des Kassationsgerichtshofs (Cour de cassation)
Cass. crim.	Strafkammer des Kassationsgerichtshofs (Cour de cassation)
CCF	Chronique constitutionnelle française
CE	Conseil d'État (Staatsrat)
CF	Constitution française du 4 octobre 1958

CMP	Commission mixte paritaire
CNCTR	Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement
CNR	Conseil national du renseignement
CNRLT	Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme
Cons. const.	Conseil constitutionnel (Verfassungsrat)
CSDN	Commission du secret de la défense nationale
CVFS	Commission de vérification des fonds spéciaux
DHB	Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DP	Deutsche Partei
DPR	Délégation parlementaire au renseignement
Drs.	Drucksache
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DVU	Deutsche Volksunion
EcoS	Écologiste et Social
éd.	édition
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJIL	European Journal of International Law
EP	Europäisches Parlament
EPR	Ensemble pour la République
Erklärung vom 26. August 1789	Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789
Erwäg.	Erwägungsgrund
EuG	Europäisches Gericht
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FAZ	Frankfurter Allgemeiner Zeitung
FN	Front national
G 10	Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses
GemAusGO	Geschäftsordnung für den Gemeinsamen Ausschuß
GOAN	Geschäftsordnung der französischen Nationalversammlung
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags
GOEP	Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments

GOS	Geschäftsordnung des französischen Senats
GSZ	Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder
HmbVerfG	Hamburgisches Verfassungsgericht
Hrsg.	Herausgeber
ICLQ	The International and Comparative Law Quarterly
insb.	insbesondere
IPA-Regeln	Entwurf einer gesetzlichen Verfahrensregelung der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft für die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages
ISR	Inspection des services de renseignement
JA	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JORF	Journal officiel de la République française
JPBlog	Blog Jus Politicum
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
LFI	La France insoumise
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LR	Les Républicains
LTGSL	Gesetz über den Landtag des Saarlandes
LVerfG MV	Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern
LVerfG SH	Schleswig-Holsteinisches Landesverfassungsgericht
LVerfG ST	Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt
MAD	Militärischer Abschirmdienst
MADG	Gesetz über den militärischen Abschirmdienst
MoDem	Mouvement Démocrate
n. F.	neue Fassung
NdsStGH	Niedersächsischer Staatsgerichtshof
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report

NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OVG NRW	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
PartG	Parteiengesetz
PartGuaÄndG	Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze
PCF	Parti communiste français
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PfE	Patrioten für Europa
PKGr	Parlamentarisches Kontrollgremium
PKGrG	Kontrollgremiumgesetz
PS	Parti socialiste
PUAG	Parlamentarisches Untersuchungsausschussgesetz
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
RDP	Revue du droit public et de la science politique
Red.	Redaktion
REP	Die Republikaner
Revue de l'IFHA	Revue de l'Institut français d'histoire en Allemagne
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RFSP	Revue française de science politique
RGZ	Sammlung der Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RIDC	Revue internationale de droit comparé
RiWG	Richterwahlgesetz
RN	Rassemblement national
RPR	Rassemblement pour la République
SächsVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
SächsVSG	Sächsisches Verfassungsschutzgesetz
SGV NRW	Verfassungsschutzgesetz Nordrhein-Westfalen
SLSA	Socio-Legal Studies Association
StGH	Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich
SÜG	Sicherheitsüberprüfungsgesetz
ThürUAG	Landesgesetz über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen in Thüringen
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
ThürVerfSchG	Thüringer Verfassungsschutzgesetz
UAGHH	Gesetz über die Untersuchungsausschüsse der Hamburgischen Bürgerschaft
UAG-MV	Gesetz über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen

UAGNRW	Gesetz über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtags Nordrhein-Westfalen
UAGSN	Untersuchungsausschußgesetz Sachsen
UAGST	Gesetz über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen Sachsen-Anhalt
UDF	Union pour la démocratie française
UMP	Union pour un mouvement populaire
UntAGBerl	Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Abgeordnetenhauses von Berlin
VerfBB	Verfassung des Landes Brandenburg
VerfBE	Verfassung von Berlin
VerfBW	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
VerfBY	Verfassung des Freistaates Bayern
VerfG Bbg	Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
VerfGH BW	Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg
VerfGH NRW	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
VerfGH RhPf	Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz
VerfGH SL	Verfassungsgerichtshof des Saarlandes
VerfHB	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
VerfHE	Verfassung des Landes Hessen
VerfHH	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
VerfMV	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
VerfNI	Verfassung des Landes Niedersachsen
VerfNW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
VerfRP	Verfassung für Rheinland-Pfalz
VerfSH	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
VerfSL	Verfassung des Saarlandes
VerfSN	Verfassung des Freistaates Sachsen
VerfST	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
VerfTH	Verfassung des Freistaats Thüringen
VfGHG	Gesetz über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof
VSG Bln	Verfassungsschutzgesetz Berlin
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WahlPrG	Wahlprüfungsgesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919

ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bisheriges Punktesystem für die Vorstandsämter der französischen Nationalversammlung 182
Abbildung 2: Wesentliche staatliche Mechanismen zur Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes 257
Abbildung 3: Wesentliche staatliche Mechanismen zur Kontrolle der französischen Nachrichtendienste 273

Einleitung

Ohne die Arbeitsteilung in Gremien können moderne Parlamente ihre vielfältigen und komplexen Aufgaben nicht bewältigen. Der Besetzung parlamentarischer Gremien kommt deshalb eine zentrale Bedeutung zu, um Parlamentstraditionen zu verstehen und ihre Entwicklung nachzuverfolgen. Nach welchen Regeln Parlamentsgremien besetzt werden, welche Konflikte sich dabei ergeben und wie diese Konflikte gelöst werden, lässt Rückschlüsse im Kleinen zu, wie funktionsfähig Parlamente in Zeiten politischer Umbrüche als Ganzes sind. Diese Arbeit will aus deutsch-französischer Perspektive zum tieferen Verständnis des Parlamentarismus in Europa beitragen und gegenseitige Denkanstöße liefern.[1]

Anlass zu dieser Studie gibt ein politisch-gesellschaftlicher Kontext, in dem unversöhnliche Wahrheitsansprüche aufeinanderprallen und zwangsläufig Rechtsfragen in den wichtigsten politischen Repräsentationsorganen, den Parlamenten, aufwerfen (1.). Um sich dabei den besonderen Herausforderungen für die Funktionsfähigkeit der eigenen Parlamentsordnung gewahr zu werden, verspricht ein komparatistischer Ansatz den größten Erkenntnisgewinn (2.). Weitergehende methodische Vorüberlegungen (3.) führen schließlich zum gewählten Aufbau dieser Arbeit (4.).

1. Der Problemaufriss und der Anlass der Studie

a) Populismus als Problem für die Parlamentsorganisation

Die heutigen Probleme, denen sich westliche Demokratien im Allgemeinen und ihre Parlamente im Besonderen ausgesetzt sehen, sind vielschichtig.[2]

[1] *Morlok*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Handbuch Parlamentsrecht, Nomos, Baden-Baden 2016, § 3 Rn. 115: Weil „[d]as bestehende Parlamentsrecht das vorläufige Ergebnis historischer Prozesse und nicht der Endpunkt der Verfassungs- und Parlamentsgeschichte [ist]", hat „die gegenwärtige Generation die Aufgabe, das vorgefundene Recht anlassbezogen fortzuentwickeln".

[2] *Harbarth*, Die Zeit 16. Mai 2024, 6: „In unseren Gesellschaften wirken Kräfte und Mechanismen, die wir noch nicht vollständig verstanden haben."

Einen Zugang hierzu bietet die Populismusforschung. Insgesamt gesehen kann es als relativ neue Entwicklung gelten, dass Juristen versuchen, hierzu einen Beitrag zu leisten,[3] da Populismus als Forschungsgegenstand schon seit Jahrzehnten dem Bereich der Politikwissenschaft zugeordnet ist.[4] Über die Grenzen der Wissenschaftsdisziplinen hinaus gibt es Vorbehalte gegenüber der analytischen Brauchbarkeit des Begriffs,[5] denn er schillert.

In der Politikwissenschaft ist bereits strittig, ob Populismus sich nur als kontextabhängiges[6] oder auch als verallgemeinerbares Phänomen beschreiben lässt.[7] Die Forderung nach demokratischer Legitimität, die der Populismus (von lat. *populus* = Volk) vordergründig erhebt,[8] ist in der Demokratie außerdem nicht nur üblich,[9] sondern schlechthin konstitutiv für die Weiterentwicklung des politischen Systems,[10] das jede Generation zu ihrer Zeit mittragen muss.[11] Gegen den Begriff lässt sich außerdem einwenden, dass

---

[3] *Tladi*, Chinese Journal of International Law 2020, 369 (370) mit Verweis auf *Krieger*, European Journal of International Law 2019, 971 (973 f.).

[4] *Rovira Kaltwasser/Taggart/Ochoa Espejo/Ostiguy*, in: Rovira Kaltwasser/Taggart/Ochoa Espejo/Ostiguy (Hrsg.), The Oxford Handbook of Populism, Oxford University Press, Oxford 2017, 1 (6 f.).

[5] Skeptisch etwa *Tladi*, Chinese Journal of International Law 2020, 369 (372).

[6] *Canovan*, Populism, Jonction Books, London 1981, 13, 298, spricht sich gegen eine Essentialisierung des Begriffs aus und fordert eine kontextsensible Typologisierung; *Habermas*, Blätter für deutsche und internationale Politik 11/2016, 35 (35), der eine länderübergreifende Parallelisierung der wachsenden Zustimmung zu autoritärem Gedankengut kritisch sieht.

[7] Vgl. zu diesem Forschungsdissens *Rovira Kaltwasser/Taggart/Ochoa Espejo/Ostiguy*, in: Rovira Kaltwasser/Taggart/Ochoa Espejo/Ostiguy (Hrsg.), The Oxford Handbook of Populism, Oxford University Press, Oxford 2017, 1 (7).

[8] Für die Selbstbeschreibung der Farmerbewegung in den USA am Ende des 19. Jahrhunderts als Begriffsursprung *Bjerre-Poulsen*, Populism, American Studies in Scandinavia 1986, 27.

[9] So *Krieger*, EJIL 2019, 971 (972) mit Verweis auf *von Bogdandy*, EJIL 2004, 885 (889); *Weiler*, ZaöRV 2004, 547 (561).

[10] Vgl. nur *Rozenberg*, in: Jensel-Monge/Vidal-Naquet (Hrsg.), L'antiparlementarisme, Bruylant, Bruxelles 2023, 175 (186 ff.); ähnlich *Derosier*, in: Jensel-Monge/Vidal-Naquet (Hrsg.), L'antiparlementarisme, Bruylant, Bruxelles 2023, 89 (102); *Voßkuhle*, Demokratie und Populismus, Der Staat 2018, 119 (120). Zur Kritik an der „politischen Klasse" siehe etwa *Avril*, JPBlog 2. September 2024.

[11] In Frankreich stellen Autoren regelmäßig und selbstverständlich die Frage nach einer VI. Republik, mit der auch eine neue Verfassung verbunden wäre, vgl. nur *Marcovici*, La gauche et la VIe République, L'Harmattan, Paris 2005, 17, die auf Art. 28 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte in der Verfassung vom 24. Juni 1793 verweist. Dieser lautet: „Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures." (Eigene Übersetzung: Ein Volk hat immer das Recht, seine Verfassung zu überprüfen,

„Populismus" im öffentlichen Streit ein typischer Vorwurf gegenüber (je-)dem politischen Gegner ist.[12] Für die Rechtswissenschaft stellt sich schließlich im Besonderen das Problem, dass ihre Methoden sich kaum dazu eignen, zu einer Konturierung des Begriffs beizutragen.[13] Von einer juristischen Begriffsgeschichte des Populismus, also einer „Analyse des Gebrauchs des Begriffsworts in seinem historischen Kontext"[14], sind kaum Erkenntnisgewinne zu erwarten. Denn Populismus ist kein Rechtsbegriff. Es geht dieser Studie auch nicht darum, ihn als solchen einzuführen. Die Auseinandersetzung mit der politikwissenschaftlichen Populismusforschung erweitert vielmehr das Verständnis dafür, warum die Funktionsfähigkeit von Parlamenten durch Parteien besonders herausgefordert ist, die als populistisch bezeichnet werden können.[15] Der Begriff dient also dazu, im dynamischen politischen Prozess Entwicklungen zu fixieren, die konkrete rechtliche Fragen aufwerfen.

Trotz aller Streitigkeiten im Einzelnen lässt sich das Phänomen des Populismus auf einige Merkmale verdichten, die Prämissen des Parlamentarismus infrage stellen.[16] Populismus steht für eine Idee von Herrschaftslegitimation, die Vertreter unterschiedlicher politischer Strömungen für sich vereinnahmen können und die im Kern auf eine unversöhnliche Polarisierung abzielt.[17] Der argumentative Ausgangspunkt von populistischen Parteien ist

---

zu reformieren und zu ändern. Eine Generation kann künftige Generationen nicht ihren Gesetzen unterwerfen.) *Roussillon*, in: Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet, Dalloz, Paris 2003, 391 (391): „Dès lors qu'une constitution atteint un certain âge, ils [les Français] ne pensent qu'à une seule chose c'est à la changer." (Eigene Übersetzung: Sobald eine Verfassung ein bestimmtes Alter erreicht hat, denken sie [die Franzosen] nur noch an eines: sie zu ändern.); *Guillaume*, Pouvoirs 1993, 111 (124 ff.).

[12] *Dorna*, Humanisme 2016, 18 (22 f.); *Dahrendorf*, Transit 2003, 156 (156, 161 f.): „Des einen Populismus ist des anderen Demokratie." Gleichwohl verwendet *Dahrendorf* den Begriff und sieht Populismus als Gefahr für das Parlament, aber das Parlament auch als Schutzschild der Demokratie.

[13] *Krieger*, European Journal of International Law 2019, 971 (972 f.).

[14] *Kaiser*, Rechtsgeschichte 2011, 142 (150).

[15] *Kaiser*, DVBl 2014, 1102 (1108) unterscheidet Gebrauchs- und Wissenschaftsdogmatik und plädiert für ein weites Verständnis der Letzteren, um offen für interdisziplinären Dialog zu sein: „Dieses fremde Wissen sollten wir uns nicht entgehen lassen." Zur rechtlichen Problematisierung des Problems des „radikalisierten Populismus" *Kaiser*, in: Walter (Red.), VVDStRL, De Gruyter, Berlin 2022, 117 (132 f.).

[16] *Popper*, Unended Quest: An Intellectual Autobiography, Routledge, London 1992 (Erstdruck 1976), 28 f.: „There is simply no such thing as a precise concept." (Eigene Übersetzung: Es gibt schlicht keine präzisen Konzepte.) Zur Verwendung des Populismusbegriffs im Kontext von Gefahren für das demokratische System vgl. auch die Äußerung von *Grimm*, in: Kaiser (Red.), VVDStRL, De Gruyter, Berlin 2025, 115 f.

[17] *Priester*, APuZ 5–6/2012, 3 (4 ff.); siehe bereits *Wiles*, in: Ionescu/Gellner (Hrsg.),

die Vorstellung einer Gesellschaft, die in zwei Teile gespalten ist – die Eliten und das Volk.[18] Dem vorgeblich erkennbaren Volkswillen – häufiger Fixpunkt ist die Berufung auf einen allgemeinen Menschenverstand oder einen bon sense populaire[19] – stehen die Interessen einer Elite gegenüber, insbesondere der sog. etablierten Parteien, denen am eigenen Machterhalt und nicht am Gemeinwohl gelegen sei.[20] Populistische Parteien folgern aus diesem unterstellten Volkswillen einen politischen Wahrheitsanspruch, der im Diskurs keinem weiteren Rechtfertigungsbedürfnis mehr unterliegen soll.[21] Zur Verbreitung ihres Freund-Feind-Denkens bedienen sie sich der Selektionslogik der Massenmedien, indem sie gezielt bestimmte, besonders kontroverse Themen skandalisieren.[22]

Für den parlamentarischen Raum folgen hieraus nicht bloße Obstruktionsstrategien, d. h. die gezielte Nutzung parlamentarischer Mittel, um Mehrheitsentscheidungen zu erschweren oder Aufmerksamkeit zu erzeu-

---

Populism, Weidenfeld & Nicolson, London 1969, 166 (167); *Mudde*, Government and Opposition 2004, 541 (544); *Clergerie*, Populisme(s), l'Harmattan, Paris 2024, 10 ff.

[18] *Priester*, APuZ 5–6/2012, 3 (4); *H. Münkler*, in: Backes/Gallus/Jesse/Thieme (Hrsg.), Jahrbuch Extremismus & Demokratie 2021, Nomos, Baden-Baden 2022, 57 (67); *Mudde*, Government and Opposition 2004, 541 (543); *Ferrara*, in: Delsol/De Ligio (Hrsg.), La démocratie dans l'adversité 2019, 429 (435 ff.); *Voßkuhle*, Der Staat 2018, 119 (122); *Hartleb*, in: Backes/Jesse (Hrsg.), Gefährdungen der Freiheit, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 2006, 105 (117 ff.); *Jesse/Panreck*, ZfP 2017, 59 (62 ff.).

[19] Vgl. *Barthes*, Mythologies, Seuil, Paris 1957, 86.

[20] Vgl. Hierzu bereits *Schmitt*, Verfassungslehre, Duncker & Humblot, 11. Aufl., Berlin 2017 (1. Aufl. 1928), 210: „Die Idee der Repräsentation beruht darauf, daß ein als politische Einheit existierendes Volk gegenüber dem natürlichen Dasein einer irgendwie zusammenlebenden Menschengruppe eine höhere und gesteigerte, intensivere Art Sein hat." Anders *Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, Mohr, Tübingen 1920, 26: „Allein der Realität, die man als Volk bezeichnen kann, fehlt, was vor allem nötig ist, um eine Herrschaft ausüben zu können, die Einheit. Von nationalen, religiösen und wirtschaftlichen Gegensätzen gespalten, stellt es – seinem soziologischen Befunde nach – eher ein Bündel von Gruppen, als eine zusammenhängende Masse eines und desselben Aggregatzustandes dar. Die Einheit des Volkes ist größtenteils ein moralisch politisches Postulat."

[21] *Voßkuhle*, Der Staat 2018, 119 (122); *Hartleb*, in: Backes/Jesse (Hrsg.), Gefährdungen der Freiheit, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 2006, 105 (117 ff.); *Jesse/Panreck*, ZfP 2017, 59 (62 ff.); damit einher geht auch eine Überbetonung der Mehrheitsentscheidung gegenüber dem Anspruch des Rechtsstaats, individuelle Rechte zu schützen, *Gärditz*, NJW 2024, 407 (408).

[22] *Diehl*, APuZ 5–6/2012, 16 (19 ff.); *Hartleb*, in: Backes/Jesse (Hrsg.), Gefährdungen der Freiheit, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 2006, 105 (142). Allerdings müssen Populisten ihr thematisches Portfolio erweitern, sobald sie an die Regierung kommen, so für Italien *Cavalieri/De Giorgi*, ZParl 2023, 798 (814).

gen,[23] sondern weitergehend ein anti-systemischer Affekt. Idealtypisiert widersprechen Populisten der Idee eines parlamentarisch-demokratischen Systems, in dem Wahrheitsansprüche stetig neu auszuhandeln sind.[24] Weiter folgt aus der populistischen Vorstellung, dass eine „reine Repräsentation" des Volkswillens möglich sei,[25] ausdrücklich oder implizit eine antiparlamentaristische Haltung, die an frühere Traditionslinien anknüpfen kann.[26] Das Parlament ist gerade der Ort, wo ein pluralistischer Aushandlungsprozess stattfinden soll. Es verkörpert den Gedanken von Repräsentation und führt seit jeher zu einer gewissen „Verfälschung des demokratischen Gedankens"[27].

Zumindest dann, wenn Parteien mit einem soeben skizzierten reduktionistischen Verständnis von Volk sowie dem latenten oder offenen Anspruch, ein ganz neues System schaffen zu wollen, auftreten, stellt ihr Populismus eingespielte Regeln der Zusammenarbeit auf die Probe. So verstandene Populisten testen die Resilienzfähigkeit der Parlamente.[28] Denn hier treffen

---

[23] *Wittreck*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Handbuch Parlamentsrecht, Nomos, Baden-Baden 2016, § 2 Rn. 43, 56–58; *Hölscheidt*, Der Staat 2022, 129 (129 f.); *Heinze*, Strategien gegen Rechtspopulismus?, Nomos, Baden-Baden 2020, 154 ff.; *Koß*, Parliaments in Time, Oxford University Press, Oxford 2018, 173–175; *Reiplinger*, in: Luchaire/Conac/Prétot/Zacharie-Theret (Hrsg.), La Constitution de la République française, Economica, 3. Aufl., Paris 2008, 1280 (1284).

[24] *J.-W. Müller* hebt die Ablehnung pluralistischer Repräsentationsansprüche als Merkmal des Populismus hervor, in: Rovira Kaltwasser/Taggart/Ochoa Espejo/Ostiguy (Hrsg.), The Oxford Handbook of Populism, Oxford University Press, Oxford 2017, 590 (595 Fn. 3); siehe auch *J.-W. Müller*, What Is Populism?, University of Pennsylvania Press, Pennsylvania 2016, 20; ferner *Kersten*, JuS 2018, 929 (929); *Steinbeis*, Die verwundbare Demokratie, Hanser, München 2024, 15; vgl. auch BVerfGE 144, 20 (196 f. Rn. 517) – NPD-Verbotsverfahren II; grundlegend *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Luchterhand, Neuwied 1971, 251; zur Kritik an einer Idealisierung des Parlamentarismus *Schmitt*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, Duncker & Humblot, 2. Aufl., München/Leipzig 1926 (1. Aufl. 1923), 13 ff.; vehement dagegen, da *Schmitt* den Parlamentarismus reduktionistisch wegen einer seiner „gänzlich verschimmelten" Grundlagen kritisiere, *Thoma*, Archiv für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik 1924, 212 (213 f.).

[25] Vgl. *J.-W. Müller*, What Is Populism?, University of Pennsylvania Press, Pennsylvania 2016, 20.

[26] Zu dieser von rechts und links vorgetragenen Kritik *Ritter*, APuZ 34/1969, 3 (23 ff.); *Kühne*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, De Gruyter, Berlin 1989, § 2 Rn. 133, bezeichnet die von *Schmitt* „aufgestellte, freilich schon von ihm selbst angezweifelte Behauptung eines vor 1918 liegenden goldenen Zeitalters interessengelöster parlamentsinterner Diskussion" jedenfalls in Bezug auf Deutschland als „ahistorische Chimäre".

[27] *Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, Mohr, Tübingen 1920, 14.

[28] Vgl. zu der aufkommenden Resilienzdebatte u. a. *Isensee*, in: von Lewinski (Hrsg.),

die vermeintlichen Eliten und ihre fundamentalen Widersacher in einem Verfassungsorgan aufeinander, sind aber gleichzeitig auf ein Mindestmaß an kooperativem Miteinander angewiesen. Eine konstruktive parlamentarische Arbeit, geschweige denn eine Kompromissfindung, ist in der populistischen Logik jedoch nicht gewollt.[29]

In Parlamenten, in denen populistische Parteien noch in der Minderheit sind, lässt sich beobachten, dass der erhöhte Polarisierungsgrad zu einem Wechselspiel der Ab- und Ausgrenzung führt. Solche Tendenzen begleiten die französische und die deutsche Parlamentsgeschichte schon länger, aber nunmehr in einem unbekannten Ausmaß.

b) Abgrenzung und Ausgrenzung als altes und neues Phänomen der Parlamentsorganisation

Ein Blick in die Geschichte kann die Neuheit von Fragestellungen relativieren,[30] aber auch ihre aktuelle Dringlichkeit vor Augen führen. Moderne Formen des Populismus beschreibt die Politikwissenschaft bereits seit Mitte des 20. Jahrhunderts[31] und auch Fragen des Umgangs mit anti-systemischen

---

Resilienz des Rechts, Nomos, Baden-Baden 2016, 33 (33 ff.); *Grabenwarter*, Verfassungsblog 6. Dezember 2018; *von Achenbach*, Verfassungsblog 12. Dezember 2018; *Farahat*, Verfassungsblog 1. April 2020; *Barczak*, Der nervöse Staat, Mohr Siebeck, Tübingen 2020, 603 ff.; *Schaefer*, AöR 2021, 401 (415 ff.); *Kersten*, Verfassungsblog 23. Juni 2022; *Gärditz*, NJW 2024, 407 (407 ff.); aus der Politikwissenschaft *Merkel/Lührmann*, Democratization 2021, 869 (870 ff.); *Kaiser*, in: Walter (Red.), VVDStRL, De Gruyter, Berlin 2022, 117 (141); *Merkel*, Im Zwielicht, Campus, Frankfurt am Main 2023, 343 ff.; zuletzt wieder *Barczak*, in: Kaiser (Red.), VVDStRL, De Gruyter, Berlin 2025, 55 (67 ff.); nun auch in der Begründung der Neufassung der GOBT, BT-Drs. 21/1538, 69: „Resilienz des Parlaments"; Ansätze in Frankreich bei *Rozenberg*, in: Jensel-Monge/Vidal-Naquet (Hrsg.), L'antiparlementarisme, Bruylant, Bruxelles 2023, 175 (183 ff.).

[29] Vgl. nur die Forderung einer kompromisslosen Fundamentalopposition: *Krah*, Politik von rechts, Antaios, Schnellroda 2023, 202, dessen Buch *Gauland* im Vorwort als „Raison d'être der AfD" bezeichnet; siehe ferner die abwertende Verwendung des Begriffs des „Parlamentspatriotismus" von *Sellner*, Sezession Blog 30. März 2022, einem der wichtigsten Vordenker der Neuen Rechten.

[30] Vgl. *Kaiser*, in: Marsch/L. Münkler/Wischmeyer (Hrsg.), Apokryphe Schriften, Mohr Siebeck, Tübingen 2018, 17 (29): „Doch kann uns die Historisierung – und um eine solche handelt es sich bei der nachholenden Rezeption – zumindest die Relativität unserer Innovationen vor Augen fuhren!"

[31] *Priester*, APuZ 5–6/2012, 3 (3) u. a. mit Verweis auf den Front national (FN); *Taggart*, in: Rovira Kaltwasser/Taggart/Ochoa Espejo/Ostiguy (Hrsg.), The Oxford Handbook of Populism, Oxford University Press, Oxford 2017, 248 (248), bemerkt, dass in einem ersten großen Sammelband aus dem Jahr 1969 – Ionescu/Gellner (Hrsg.), Populism, Weidenfeld & Nicolson, London 1969 – kein Kapitel zu Westeuropa enthal-

Parteien in den Parlamenten sind kein neues Phänomen.[32] Noch am Ende der französischen IV. Republik (1946–1958) zog mit den Poujadisten (Union et fraternité française) eine politische Kraft in die Nationalversammlung ein, deren argumentativen Ausgangspunkt *Barthès* wie folgt skizzierte: „Frankreich leidet an einer Überproduktion von Leuten mit Diplomen, Polytechnikern, Ökonomen, Philosophen und anderen Träumern, die jeden Kontakt mit der realen Welt und jede Beziehung zum gesunden Menschenverstand verloren haben."[33]

Gegen die Poujadisten bildete sich eine republikanische Front (front republicain[34]), mit der sich ein breites politisches Bündnis von der Bewegung abgrenzte und jedwede Zusammenarbeit ablehnte.[35] Diese Abgren-

---

ten war; zum früheren US-amerikanischen Diskurs *Riker*, Liberalism Against Populism, Waveland Press, Long Grove 1982, 238 ff.

[32] Bis heute stehen sich zwei Umgangsstrategien gegenüber. Die einen meinen, es sei erforderlich, dass „Politiker alles unterlassen, was autoritäre Figuren ‚normalisieren' und ihnen öffentliches Ansehen verschaffen könnte […]. Eine gemeinsame Front aller demokratischen Kräfte kann verhindern, dass Extremisten an die Macht gelangen, und dies wiederum kann die Demokratie retten", so *Levitsky/Ziblatt*, Wie Demokratien sterben, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2018, 36 f. Die anderen plädieren für eine Integration, die zur Mäßigung führen könne, *Piketty*, Le Monde 15. Dezember 2024, 29: „Ce qui est certain, c'est qu'il n'est pas sain de laisser LFI et le RN en dehors du système: ils doivent l'un et l'autre assumer leur place au sein de leurs coalitions respectives et affronter l'épreuve difficile du pouvoir. C'est à ce prix que la démocratie sortira de sa crise actuelle." (Eigene Übersetzung: Sicher ist, dass es nicht gesund ist, LFI und RN außerhalb des Systems zu lassen: Beide müssen ihren Platz innerhalb ihrer jeweiligen Koalitionen einnehmen und sich der schwierigen Herausforderung der Macht stellen. Nur so kann die Demokratie ihre aktuelle Krise überwinden.); weitere Studien zu den verschiedenen Handlungsoptionen: *Mudde*, Populist Radical Right Parties in Europe, Cambridge University Press, Cambridge 2007, 287 ff.; *Rummens/Abts*, Political Studies 2010, 649 (655 ff.); *Bale/Green-Pedersen/Krouwel/Luther/Sitter*, Political Studies 2010, 410 (420 ff.); *Van Spanje/De Graaf*, West European Politics 2018, 1 (9 ff.); aus neuerer Zeit auch *Laumond*, Policy Responses to the Radical Right in France and Germany, Routledge, London 2020, 32 ff.; *M. Müller*, Opposition Party Behavior and Minority Government Support, Nomos, Baden-Baden 2021; *Wendt*, in: Horn/Kolev/J. F. Müller (Hrsg.), Liberal Responses to Populism, De Gruyter, Berlin 2025, 103 (103 ff.).

[33] Es handelt sich dabei wohl nicht um ein authentisches Zitat von *Poujade*, sondern um eine kulturkritische Anlehnung an dessen Reden durch *Barthes*, Mythologies, Seuil, Paris 1957, 86: „La France est atteinte d'une surproduction de gens à diplômes, polytechniciens, économistes, philosophes et autres rêveurs qui ont perdu tout contact avec le monde réel, tout rapport avec le sens commun." (Eigene Übersetzung im Text).

[34] *Fœssel*, Esprit 2024, 37 (40).

[35] Vgl. zur Ausgrenzung der Poujadisten aus dem Parlamentsvorstand die Rede von *Le Pen*, damals Mitglied der Union et fraternité française, Assemblée nationale, IIIe législature, séance du 25 janvier 1956, Compte rendu intégral, JORF n° 4 A. N., 79. Die

zung wird im französischen Sprachraum oftmals als „cordon sanitaire“[36] (wörtl. „Seuchenschutzgürtel“) bezeichnet. Im Kontext des Kalten Krieges, aber auch noch danach grenzten Mehrheiten in beiden französischen Parlamentskammern gezielt die Kommunistische Partei aus.[37] An die Idee einer front republicain knüpfte die Mehrheit an, um parteiübergreifend die Einflusssphäre des rechtsextremen Front national (FN) einzudämmen.[38] Letztere Auseinandersetzung fand zunächst kaum im Parlament statt. Der FN – seit 2018 Rassemblement national (RN) – erlangte mit Ausnahme der Jahre 1986 bis 1988[39], als er erstmalig in Fraktionsstärke in die Nationalversammlung einzog, nur vereinzelte Mandate.[40] Im Senat war er lange Zeit gar nicht vertreten.[41]

Maßnahmen gingen darüber hinaus, indem die Mehrheit der Nationalversammlung nach den Wahlen am 2. Januar 1956 22 von 52 Mandate der Poujadisten nicht anerkannte und diese ganz vom Parlamentsbetrieb ausschloss, siehe dazu *J.-É. Gicquel*, Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel 1/2013, 69 (70 Fn. 2), mit Verweis auf die Rede vor dem Staatsrat am 27. August 1958 von *Debré*, in: Documents pour servir à l’histoire de l’élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, Bd. 3, Documentation française, Paris 1991, 253 (260); zur Ungültigerklärung von Mandaten der Poujadisten *Fauvet*, Le Monde 8. Februar 1956, 4. Später gab es teilweise eine Kooperation mit den Poujadisten, vgl. *Shields*, French Politics, Culture & Society 2004, 36 (50 f.).

[36] Vgl. nur *Shields*, Modern & Contemporary France 2014, 491 (507); teilweise auch „cordon républicain“ (republikanischer Schutzgürtel): *Panot* (LFI), Assemblée nationale, XVIe législature, séance du 19 juillet 2024, Compte rendu intégral, JORF n° 68 A. N., 5226. Weder in Deutschland noch in Frankreich handelt es sich bei der „Brandmauer“ bzw. dem „cordon sanitaire“ um verrechtliche Konzepte. Ansätze einer Verrechtlichung gibt es demgegenüber in Belgien. Dort schließen französischsprachige Parteien seit Anfang der 1990er-Jahre eine Vereinbarung, in der sie sich zu einem „cordon sanitaire“ gegenüber politischen Gruppierungen bekennen, deren Programm oder Handeln das demokratische System gefährden. Die unterzeichnenden Parteien verpflichten sich in der Vereinbarung zu bestimmten Verhaltensweisen (u. a. Ablehnung der Zusammenarbeit), vgl. Charte de la démocratie, 24. Januar 2025.

[37] *Benetti*, Droit parlementaire et fait majoritaire à l’Assemblée nationale sous la Ve République 2004 (58 Fn. 167) m. w. N. Siehe dazu ausführlicher unten II.

[38] Zu den Anfängen der Stigmatisierung der Kommunistischen Partei Frankreichs (Parti communiste français, PCF) *Girard*, in: Biard/Gainot/Serna/Pasteur (Hrsg.), „Extrême“, Identités partisanes et stigmatisation des gauches en Europe (XVIIIe–XXe siècle), Presses universitaires de Rennes, Rennes 2012, 303 (303 ff.); zu den Verbindungen zwischen Poujadisten und Kommunisten *Shields*, Culture & Society 2004, 36 (43 f.).

[39] Damals zog er mit 33 Abgeordneten in Fraktionsstärke in die Nationalversammlung ein, dazu *Birenbaum*, Politix 1992, 99 (99 ff.).

[40] Anders sah es freilich bei den Wahlen für das Europaparlament aus. Dort stellte der FN bereits 1984 zehn der 81 französischen Parlamentssitze. Bei den Europawahlen 2014 erlangte er die meisten Stimmen und stellte 24 der nunmehr 74 französischen Parlamentssitze.

[41] *Stéphane Ravier* zog 2011 als erster FN-Politiker in den Senat ein.

In der 16. und 17. Legislatur (nach den Wahlen am 12. und 19. Juni 2022 bzw. vom 30. Juni und 7. Juli 2024) hat sich die politische Zusammensetzung der Nationalversammlung in dieser Hinsicht erheblich verändert.[42] Die aktuelle politische Landschaft in Frankreich ist gleichzeitig von einer Polarisierung und einer Fragmentierung gekennzeichnet, die nicht nur die Regierungsbildung erschweren, sondern auch Konflikte bei der Parlamentsorganisation fördern.

Insbesondere mit dem RN (88 bzw. 126 Mandate von 577) und La France insoumise (LFI) (75 bzw. 72 Mandate von 577) haben Parteien erheblich an Mandaten gewonnen, deren politische Strategie auf eine unüberbrückbare Polarisierung hinausläuft, deren Forderungen über Regierungskritik hinausgehen und die immer wieder die Systemfrage stellen.[43] Die Auflösung der Nationalversammlung am 9. Juni 2024 begründete der französische Staatspräsident *Macron* ausdrücklich mit dem Erfolg des RN bei den vorangegangenen Europawahlen und erhoffte sich dadurch eine Abkehr der Wählerschaft von dieser Partei.[44]

Doch nach den Neuwahlen ist die aktuelle Nationalversammlung parteipolitisch fragmentierter denn je.[45] Es gibt elf Fraktionen (groupes), die sich mal mehr, mal weniger einem der drei (losen) politischen Blöcke – rechts, links, präsidentielles Lager – zuordnen lassen. Das „Spiel" der Aus- und Abgrenzung findet wechselseitig statt.

---

[42] *Bottini/Perlo*, Verfassungsblog 12. September 2024; *Mongoin*, JPBlog 6. Februar 2025.

[43] Zu den Auswirkungen auf die Parlamentarismuskritik durch die Veränderung des Parteienspektrums *Derosier*, in: Jensel-Monge/Vidal-Naquet (Hrsg.), L'antiparlementarisme, Bruylant, Bruxelles 2023, 89 (94 ff.); *Courbet*, Populismes. Dalloz, Paris 2023, 131 ff., 137 ff. Siehe auch die Äußerung *Mélenchons* (LFI): „Je connais mon peuple, je connais mes braves gens qui rentrent dans l'action." (Eigene Übersetzung: Ich kenne mein Volk, ich kenne meine tapferen Leute, die ins Geschehen eingreifen.) Zitat bei *Carriat*, Le Monde 4. September 2025, 9.

[44] *Macron*, Rede anlässlich der Ergebnisse der Europawahlen und der Auflösung der Nationalversammlung am 9. Juni 2024: „Confiance en la France qui, face à la rudesse des temps, sait toujours s'unir et résister pour dessiner l'avenir et non se replier ou céder à toutes les démagogies." (Eigene Übersetzung: Vertrauen in Frankreich, das es angesichts schwieriger Zeiten immer wieder versteht, zusammenzuhalten und Widerstand zu leisten, um die Zukunft zu gestalten, anstatt sich zurückzuziehen oder jeder Demagogie nachzugeben.).

[45] Hierzu bereits *Pildes*, Journal of Democracy 2021, 146 (147 ff.); *Voßkuhle*, Der Staat 2018, 119 (122); *Kaiser*, in: Walter (Red.), VVDStRL, De Gruyter, Berlin 2022, 117 (120), spricht von parteipolitischer „Ausdifferenzierung" im gesamteuropäischen Kontext.

Ein Bündnis aus linken Parteien (Nouveau Front populaire) fordert einen „cordon sanitaire", um den Einfluss des RN zu verhindern. So wurde zum ersten Mal in der Geschichte der V. Republik die Beteiligung der stärksten Fraktion im Vorstand der Nationalversammlung (bureau[46]) durch ein parteiübergreifendes Bündnis verhindert (unten II. 2. b) cc) (3)).[47] Rechtsgerichtete Kräfte hingegen sehen in LFI eine Gefahr und fordern deren Ausgrenzung.[48] Vertreter des Präsidentenlagers wiederum sprechen in bewusster Traditionslinie zur republikanischen Front vom republikanischen Bogen (arc republicain), um sich von beiden Extremen abzugrenzen (ni–ni), wobei die Grenzen des Bogens unklar bleiben.[49]

Die Parlamentsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland[50] bietet ebenfalls Beispiele für eine Ausgrenzung populistischer, anti-systemischer Oppositionen[51]. Zunächst prägten über Jahrzehnte CDU/CSU, SPD und FDP das politische Geschehen in relativer parlamentarischer Stabilität,[52] nachdem die Kommunistische Partei Deutschlands (KPD) verboten[53] und die Fünf-Prozent-Hürde in allen Ländern eingeführt worden war.[54] Mit den Grünen ab den 1980er Jahren und mit der PDS (später: Die Linke) nach der Wiedervereinigung erlangten aber Parteien Bundestagsmandate, die sich (zumindest anfangs) vom „System" distanzierten.[55] Bei gänzlich anderer politischer

---

[46] *Le Divellec*, Le gouvernement parlementaire en Allemagne, LGDJ, Paris 2004, 412, übersetzt Präsidium mit „bureau", wobei die Zusammensetzung der französischen bureaux eher dem bis 1972 im Bundestag existierenden „Vorstand" entspricht. Deshalb wird hier „bureau" mit „Vorstand" übersetzt (unten II. 2.).

[47] *Avril*, JPBlog 2. September 2024.

[48] Zur Forderung des Innenministers *Retailleau* (LR), einen „cordon sanitaire" gegenüber LFI zu etablieren, *Pedro*, Le Monde 26. Juli 2025, 7.

[49] *Dupont*, Le Monde 14. Dezember 2023, 30.

[50] Für eine der wenigen Studien zum DDR-Parlamentsrecht und zum Ausschusswesen in der DDR-Volkskammer, *Jesse*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, De Gruyter, Berlin 1989, § 68 Rn. 45 ff.

[51] Die Begriffe Minderheit und Opposition im Parlament sind nicht gleichzusetzen, *Cancik*, Parlamentarische Opposition in den Landesverfassungen, Duncker & Humblot, Berlin 2000, 244.

[52] *Steinbeis*, Die verwundbare Demokratie, Hanser, München 2024, 79, mit Verweis auf Aussagen von *Schneider* aus dem Jahr 1979, wonach das Thema Obstruktion aufgrund einer „relativ ausgewogenen Sozialstruktur und verfassungstreuen Parteien erheblich an Aktualität verloren" habe.

[53] BVerfGE 5, 85 – KPD-Verbot.

[54] Zwischen 1949 und 1961 war auch die Deutsche Partei (DP) im Bundestag vertreten.

[55] Die Grünen, Das Bundesprogramm 1980, 4: „Wir sind die Alternative zu den herkömmlichen Parteien. […] Die in Bonn etablierten Parteien verhalten sich, als sei