

Privatdozent Dr. Horst Dreier, Würzburg

## Regelungsform und Regelungsinhalt des autonomen Parlamentsrechts\*

### I. Parlament und Parlamentsrecht

#### 1. Das Parlament als Zentrum institutionalisierter Staatlichkeit

Im Unterschied zu früheren Verfassungen hat das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland das Parlament in den Mittelpunkt des staatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses gestellt<sup>1</sup>. Das Parlament steht im Zentrum institutionalisierter Staatlichkeit und verknüpft das demokra-

tische Prinzip der Volkssouveränität mit der sehr viel älteren Repräsentationsidee<sup>2</sup>. Aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen, bildet es die Vertretungskörperschaft desjenigen Volkes, von dem gemäß

\* Überarbeitete und mit Fußnoten versehene Fassung des öffentlichen Probevortrages, den Verf. am 10. 7. 1989 im Rahmen seines Habilitationsverfahrens an der Juristischen Fakultät der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg gehalten hat.

<sup>1</sup> Vgl. H. Steiger, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems, 1973, S. 15ff.; S. Magiera, Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, 1979, S. 159ff.; R. Herzog, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 20 Abschnitt II (1980),

Rn. 76, 77 („Präponderanz des Bundestages“); W. Mößle, Regierungsfunktionen des Parlaments, 1986, S. 132ff.; H. Hofmann, Verfassungsrechtliche Sicherungen der parlamentarischen Demokratie – Zur Garantie des institutionellen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses, in: Konsens und Konflikt. 35 Jahre Grundgesetz, hrsgg. v. A. Randelzhofer u. W. Süß, 1986, S. 267ff.

<sup>2</sup> Zur Geschichte: H. Hofmann, Repräsentation. Studien zur Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis ins 19. Jahrhundert, 1974; ders., Der spätmittelalterliche Rechtsbegriff der Repräsentation in Reich und Kirche, Der Staat 27 (1988), S. 523ff.; H. G. Walther, Imperiales Königtum, Konziliarismus und Volkssouveränität, 1976. – Grundlegend zur Repräsentation als „institutionelle(r) Medialisierung der Volkssouveränität“ (B. Haller, Repräsentation. Ihr Bedeutungswandel von der hierarchischen Gesellschaft zum demokratischen Verfassungsstaat, Diss. phil. Münster 1987, S. 121) und zum Gedanken, daß parlamentarische Repräsentation ihren spezifischen Sinn gerade aus der Volkssouveränität erhält: M. Drath, Die Entwicklung der Volksrepräsentation, 1954, S. 7ff., 12ff.

Art. 20 II 1 GG alle Staatsgewalt ausgeht<sup>3</sup>. Als einziges der in Art. 20 II 2 GG genannten „besonderen Organe“ ist es durch das Wahlvolk, die Aktivbürgerschaft, direkt legitimiert<sup>4</sup>.

Mittelpunkt der staatlichen Legitimations- und Wirkungszusammenhänge ist das Parlament vor allem als Gesetzgebungsorgan<sup>5</sup>. Denn wenn es die Gesetze auch nicht selbst im einzelnen erarbeitet<sup>6</sup>, so macht es sie doch verbindlich<sup>7</sup>. Das Gesetz seinerseits bildet Gravitationszentrum und Angelpunkt des demokratischen Verfassungsstaates<sup>8</sup>. In ihm gewinnt der Staatswille verbindliche Gestalt. Es ist und bleibt ungeachtet aller zuweilen kurzschlüssigen Klagen über eine angeblich unerträgliche Normenflut<sup>9</sup> der entscheidende Bewegungsmodus der rechts- und sozialstaatlichen Demokratie wie ihr originäres Mittel zur Konfliktlösung, Kollisionsregelung und Strukturierung der gesellschaftlichen Verhältnisse<sup>10</sup>. Im Gesetz koinzidiert demokratischer Gestaltungswille und das stets wachsende Bedürfnis der modernen Industriegesellschaft nach Ordnungs- und Lenkungsregeln<sup>11</sup>. Das sozialstaatlich, aber auch wissenschaftlich-technologisch induzierte Wachstum der Staatsaufgaben hat dabei durchaus ambivalente Folgen für die demokratische Ordnung: einerseits führt es zur Entgrenzung der Politik und zur Allzuständigkeit des Staates, auf der anderen Seite wird die dadurch bewirkte Überanstrengung der politischen Institutionen und ein schleichender Bedeutungsverlust des demokratischen Gesetzes sichtbar<sup>12</sup>. Von

umso größerer Bedeutung ist, daß die Verfassung einer möglichen Selbstentpflichtung des Bundestages durch weitreichende Delegation der Gesetzgebungsaufgaben an die Exekutive nach Weimarer Vorbild durch die normtextlich strikten Regeln des Art. 80 I GG vorgebeugt hat<sup>13</sup>; auf eigene Weise unterstreicht die sogenannte „Wesentlichkeitstheorie“ des BVerfG<sup>14</sup> die Verpflichtung des Gesetzgebers, alle wichtigen Grundentscheidungen selbst zu treffen und nicht aus der Hand zu geben.

Hinzu tritt, daß der Aufgabenkreis des Parlaments keineswegs auf die Gesetzgebung beschränkt ist. Der Bundestag beschließt nicht nur die Gesetze – er wählt auch den Bundeskanzler, verabschiedet den Haushalt, kontrolliert die Exekutive, stimmt völkerrechtlichen Verträgen zu und trägt die großen politischen Kontroversen in öffentlicher Debatte aus<sup>15</sup>.

## 2. Die Bedeutung des Parlamentsrechts

Mit der insoweit noch keineswegs vollständig beschriebenen, aber unbestreitbar zentralen Rolle des Parlaments kontrastiert auf eigentümliche Art und Weise die vergleichsweise geringe Beachtung, die Struktur und Funktionsweise des Bundestages als verfassungsrechtlicher Institution höchsten Ranges bislang in der juristischen Fachliteratur gefunden haben. Vor allem das autonome Parlamentsrecht war lange Zeit ein Stiefkind der deutschen Staats- und Verfassungsrechtslehre<sup>16</sup>. Die Kommentare zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages sind ausschließlich von Praktikern verfaßt<sup>17</sup>. Darstellung wie Analyse (und damit häufig auch die Bewertung) des Innenlebens des Parlaments und seiner Funktionsgesetzmäßigkeiten überließ man weitgehend Vertretern der Politikwissenschaft<sup>18</sup>.

Wohlfahrtsstaat, 1981, S. 143 ff., 152; U. Beck, Risikogesellschaft, 1986, S. 300 ff.; Dreier (Fn. 3), S. 391; Th. Blanke, Autonomie und Demokratie, KritJ 19 (1986), 406 ff.; C. Offe, Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. Beobachtungen zur aktuellen Diskussion, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, hrsgg. v. Th. Ellwein u. a., Bd. 1, 1987, S. 309 ff.

<sup>13</sup> Zuletzt Th. v. Danwitz, Die Gestaltungsfreiheit des Verordnungsgebers, 1989, insb. S. 95 ff.; s. auch Müller (Fn. 10), S. 180 ff. – Demokratieprobleme ergeben sich immer dann, wenn der Gesetzgeber seiner Pflicht zur Programmierung nicht nachkommt und die Verordnungen infolgedessen nicht lediglich bereits getroffene Grundentscheidungen näher ausgestaltet, sondern in Wahrnehmung einer verfassungsrechtlich nicht vorgesehenen originären Rechtsetzungskompetenz die Entscheidungen realiter selbst fällen.

<sup>14</sup> Dazu etwa Mößle (Fn. 1), S. 138 ff.; J. Staube, Parlamentsvorbehalt und Delegationsbefugnis, 1986; H. H. v. Arnim, Zur „Wesentlichkeitstheorie“ des Bundesverfassungsgerichts, DVBl. 1987, 1241 ff.

<sup>15</sup> Zu alledem ausführlicher: Stern (Fn. 4), S. 44 ff.; H.-P. Schneider, Das parlamentarische System, in: Handbuch des Verfassungsrechts, hrsgg. v. E. Benda u. a., 1983, S. 239 ff. (260 ff.); W. Krebs, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 1984, S. 120 ff.; J. Ipsen, Staatsorganisationsrecht, 1986, S. 71 ff.; Mößle (Fn. 1), S. 156 ff.; Klein (Fn. 4), § 40 Rn. 13 ff.

<sup>16</sup> Vor zwanzig Jahren klagte H. Frost, Die Parlamentsausschüsse, ihre Rechtsgestalt und Funktionen, dargestellt an den Ausschüssen des Deutschen Bundestages, AöR 95 (1970), 38 ff. (38): „Das interne Parlamentsrecht gehört zu denjenigen Teilgebieten des Verfassungsrechts, die in der staatsrechtlichen Fachliteratur keine der Bedeutung ihrer materiellen und formalen Gegebenheiten entsprechende Aufmerksamkeit erlangt haben.“ Ähnlich G. Kretschmer, Zur Organisationsgewalt des Deutschen Bundestages im parlamentarischen Bereich, ZParl 17 (1986), 334 ff. (346).

<sup>17</sup> H. Troßmann, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, 1977; H. Troßmann/H.-A. Röll, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, Ergänzungsband, 1981; Ritzel/Bücker, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Loseblatt-Kommentar, Stand: Dezember 1988. Siehe auch den mehrhundertseitigen „Aufsatz“ von H. Troßmann, Der Bundestag: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, JöR 28 (1979), 1–304.

<sup>18</sup> W. Hennis, Der Deutsche Bundestag 1949–1965. Leistung und Reformaufgaben, in: Der Monat Nr. 215, August 1966, S. 26 ff.; Th. Ellwein/A. Görlitz, Parlament und Verwaltung, Bd. 1: Gesetzgebung und politische Kontrolle, 1967; H. Maier/H. Rausch/E. Hübner/H. Oberreuter, Zum Parlamentsverständnis des fünften Deutschen Bundestages, 1969; G. Loewenberg, Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 1969; H.-H. Röhring/K. Sontheimer (Hrsg.), Handbuch des deutschen Parlamentarismus, 1970; dies. (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 1977; W. Steffani (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, 1971; K. v. Beyme, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1980, S. 143 ff.; Th. Ellwein/J. J. Hesse, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 6. Aufl. 1987, S. 234 ff.

<sup>3</sup> E.-W. Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (im folgenden: HdbStR), Bd. I, 1987, § 22 Rn. 10 ff.; P. Badura, Die parlamentarische Demokratie, ebd., § 23 Rn. 1 ff., 27 ff., 34 ff. – Zur verfassungsrechtlichen Einhegung des „souveränen“ Volkes durch Art. 20 II GG H. Dreier, Der Ort der Souveränität, in: Parlamentarische Souveränität und technische Entwicklung, hrsgg. v. H. Dreier u. J. Hofmann, 1986, S. 11 ff. (36 ff.).

<sup>4</sup> K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, 1980, S. 40 ff.; H. H. Klein, Aufgaben des Bundestages, in: HdbStR II, § 40 Rn. 1.

<sup>5</sup> Dazu jetzt umfassend: H. Schulze-Fielitz, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, 1988.

<sup>6</sup> Zur Herrschaft der Ministerialbürokratie in der Präparationsphase eindringlich K. Eichenberger, Gesetzgebung im Rechtsstaat, VVDStRL 40 (1982), 7 ff. (28 ff.); die gängige Kritik zusammenfassend M. Rehinder, Rechtssoziologie, 2. Aufl. 1989, S. 220 ff.; F. Hufen, Gesetzesgestaltung und Gesetzesanwendung im Leistungsrecht, VVDStRL 47 (1989), 141 ff. (147 ff.). – Gewisse Relativierungen gegenüber der Vorstellung vom allzu machtlosen Gesetzgeber, der „zum ratifizierenden Vollzugsorgan administrativer Programmauswahlen“ (R.-R. Grauhan, Modelle politischer Verwaltungsführung, 1969, S. 12) degeneriert, sind bei R. Mayntz, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 3. Aufl. 1985, S. 187 ff., 202 ff. angedeutet und bei Schulze-Fielitz (Fn. 5), S. 255 ff. im einzelnen ausgeführt.

<sup>7</sup> Chr. Gusy, Das Grundgesetz als normative Ermächtigungslehre?, ZRP 1985, 291 ff. (292).

<sup>8</sup> Vgl. die Nachweise bei Dreier (Fn. 3), S. 43 f.; weiter E. Schmidt-Aßmann, Der Rechtsstaat, in: HdbStR I, § 24 Rn. 58; ders., Verwaltungsverfahren, in: HdbStR III, § 70 Rn. 23; P. Badura, Parlamentarische Gesetzgebung und gesellschaftliche Autonomie, in: Das Recht in einer freiheitlichen Industriegesellschaft, 1988, S. 115 ff. (116).

<sup>9</sup> Zahlreiche Belege bei M. Dreher, Verrechtlichung und Entrechtlichung, Zeitschrift für Gesetzgebung 2 (1987), 312 ff. Maßvoll und unaufgeregt K. Lange, Eindämmung der „Vorschriftenflut“ im Verwaltungsrecht?, DVBl. 1979, 533 ff.; Eichenberger (Fn. 6), S. 13 ff., 19 ff.; D. Simon, Gesetzesflut – Gesetzesperfektionismus, in: 53. DJT, Bd. II, 1980, S. Q 12 ff. (17).

<sup>10</sup> U. Scheuner, Der Bereich der Regierung (1952), in: ders., Staatstheorie und Staatsrecht, 1978, S. 455 ff. (474); ders., Gesetzgebung und Politik (1974), ebd., S. 529 ff. (540 f.); M. Drath, Art. Staat, in: Evangelisches Staatslexikon, 2. Aufl. 1975, Sp. 2432 ff. (2441 f., 2451, 2453 f.); G. Müller, Inhalt und Formen der Rechtssetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung, 1979, S. 6 ff.; zusammenfassend P. Badura, Art. Recht, Theorie des Rechts, Rechtsphilosophie, in: Fischer Lexikon Recht, 1987, S. 128 ff. (137 ff.); „Wohlfahrtsstaatliche Sozialgestaltung durch Recht“.

<sup>11</sup> R. Grawert, Technologischer Fortschritt in staatlicher Verantwortung, in: Demokratie in Anfechtung und Bewährung, Festschrift für Johannes Broermann, 1982, S. 457 ff.; E. Denninger, Der Präventions-Staat, KritJ 21 (1988), 1 ff.; ders., Wissenschaftlich-technischer Sachverstand und staatliche Technologiesteuerung durch Recht, in: Zwischenbetrachtungen. Im Prozeß der Aufklärung, 1989, S. 627 ff.; H. Hofmann, Die Aufgaben des modernen Staates und der Umweltschutz, in: M. Klopfer (Hrsg.), Der Umweltsaat, 1989, S. 1 ff.

<sup>12</sup> D. Grimm, Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft, 1987, S. 78 hat für diesen Tatbestand die griffige Formel geprägt: „Machtverlust durch Funktionszuwachs“. S. zum Problem auch N. Luhmann, Politische Theorie im

Dafür, daß sich dies langsam ändert, gibt es mehrere Indizien<sup>19</sup>, als deren wohl bedeutendstes das Erscheinen eines umfangreichen Handbuchs zum Parlamentsrecht und zur Parlamentspraxis einzuschätzen ist<sup>20</sup>. Weiteren und im Endeffekt vermutlich noch sehr viel stärkeren Auftrieb wird die vertiefte staatsrechtliche Beschäftigung mit der Innenwelt der parlamentarischen Institutionen von Seiten der verfassungsgerichtlichen Judikatur erhalten, die sich als Folge gewisser Veränderungen in der parteipolitischen Landschaft seit einiger Zeit verstärkt mit parlamentsrechtlichen Fragen auseinanderzusetzen hat.

Die vor diesem Hintergrund im folgenden näher zu analysierenden typischen Probleme des autonomen Parlamentsrechts betreffen sowohl Form- als auch Inhaltsfragen. Zunächst gilt es zu klären, in welcher Rechtssatzgestalt das parlamentarische Verfahren zu regeln ist (dazu II.) und welche Bedeutung insofern der Geschäftsordnung zukommt (III.); sodann geht es um Umfang und Grenzen der Beteiligungsmöglichkeiten der Abgeordneten in einem hochgradig arbeitsteilig organisierten Fraktions- und Ausschußparlament<sup>21</sup> (IV.). Beide Aspekte sollen unter exemplarischer Bezugnahme auf zwei neuere verfassungsgerichtliche Entscheidungen untersucht werden. Es handelt sich zum einen um das Urteil des 2. Senats des *BVerfG* vom 14. Januar 1986<sup>22</sup>, zum anderen um die Entscheidung des *BayVerfGH* vom 14. Dezember 1988<sup>23</sup>. Beide Urteile berühren Grundprinzipien parlamentarischer Repräsentation; beide haben die Frage zum Gegenstand, ob und inwieweit der faktische Ausschuß einer parlamentarischen Fraktion aus Gremien des Parlaments verfassungsrechtlich zulässig ist; zu beiden Entscheidungen sind schließlich je zwei wichtige Sondervoten abgegeben worden.

## II. Zur Rechtssatzform des autonomen Parlamentsrechts – Gesetz oder Geschäftsordnung?

### 1. Exemplarischer Fall: Parlamentarische Haushaltskontrolle der Nachrichtendienste

Der tatsächlich sehr viel komplexere Sachverhalt des *BVerfG*-Urteils, dessen verfassungsprozessuale und haushaltsrechtliche Aspekte hier gänzlich außer acht gelassen werden müssen<sup>24</sup>, stellt sich unter Reduzierung auf seine Grundstrukturen

wie folgt dar: Im Jahre 1984 änderte der Bundestag das Verfahren zur parlamentarischen Kontrolle der für die drei Geheimdienste BND, MAD und das Bundesamt für Verfassungsschutz vorgesehenen Haushaltsmittel. Während es in den vorangegangenen Legislaturperioden üblich gewesen war, die Beratung ihrer Wirtschaftspläne nicht im Haushaltsausschuß selbst, sondern in einem Unterausschuß desselben vorzunehmen, wurde diese Aufgabe nun einem besonderen, nur fünfköpfigen Gremium übertragen, dessen Mitglieder in Anlehnung an das „Gesetz über die Parlamentarische Kontrollkommission“<sup>25</sup> direkt vom Bundestag zu wählen waren. Konsequenz: die Fraktion der GRÜNEN, denen in dieser Wahlperiode zum ersten Male der Einzug in den Bundestag gelungen war, konnte in jenem Kontrollgremium keinen Platz erringen.

Bei Zurückstellung der materiellrechtlichen Frage nach einer etwaigen Verletzung des Prinzips der Fraktionsgleichheit liegt die hier zunächst allein interessierende Besonderheit des neuen Kontrollverfahrens darin, daß man es nicht in der Geschäftsordnung, sondern in § 4 IX des Haushaltsgesetzes 1984 selbst verankerte. Verallgemeinert lautet die sich hier anknüpfende – keineswegs neue<sup>26</sup>, aber doch selten erörterte<sup>27</sup> – Formfrage also: kann und darf die Regelung des parlamentarischen Geschäftsganges außerhalb der Geschäftsordnung durch Gesetz erfolgen?

### 2. Die Position der Bundesverfassungsrichter Mahrenholz und Böckenförde

Die in den Sondervoten zum *BVerfG*-Urteil niedergelegte Position der Bundesverfassungsrichter *Mahrenholz* und *Böckenförde*<sup>28</sup> ist klar und in sich schlüssig. Der Bundestag sei bei der Regelung seiner inneren Angelegenheiten an die Normebene der Geschäftsordnung gebunden. Sofern nicht eine ausdrückliche Ermächtigung durch das Grundgesetz selbst vorliege, dürfe er nicht das Gesetz als Regelungsort wählen. Der Art. 40 I 2 GG verschaffe dem Parlament nicht nur ein Recht auf Geschäftsordnungsautonomie; er mache ihm auch zur Pflicht, sich insofern keiner anderen rechtlichen Mittel zu bedienen. Nur so bleibe der Bundestag Herr seiner eigenen Angelegenheiten.

Hier wird also systematisch strikt zwischen dem Bundestag als Gesetzgebungsorgan und dem Bundestag als einem mit Geschäftsordnungsautonomie ausgestatteten Verfassungsorgan unterschieden. Für die Autoren der Sondervoten resultiert die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Regelung bereits aus einer Vertauschung der Rechtsformen. Dem steht die in

der Repräsentation und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 1988, S. 168 ff.

<sup>25</sup> Dazu etwa *E. Friesenhahn*, Die Kontrolle der Dienste, in: Verfassungsschutz und Rechtsstaat, hrsgg. vom Bundesministerium des Innern, 1981, S. 87 ff. (99 ff.); *E. Busch*, Parlamentarische Kontrolle, 2. Aufl. 1985, S. 114 ff.; *C. Arndt*, Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste, in: *Schneider/Zeh* (Fn. 20), § 50 Rn. 11 ff. Die im folgenden gegen das „Vertrauensgremium“ gemäß § 10a BHO formulierten Einwände gelten *pari passu* auch für die Bestellung der Parlamentarischen Kontrollkommission.

<sup>26</sup> Das Problem trat mit dort noch sehr viel schärferen Konsequenzen bereits im Kaiserreich von 1871 auf: vgl. *J. Hatschek*, Deutsches und Preussisches Staatsrecht, Bd. 1, 1922, S. 432 f.

<sup>27</sup> Siehe etwa *Troßmann*, Parlamentsrecht (Fn. 17), § 63 Rn. 16.5 (S. 452) zu Untersuchungsausschuß-Gesetzen; *ders.* JöR 28 (1979), 67 f. zur „Parlamentarischen Kontrollkommission“ und der Frage, ob hier durch einfaches Gesetz die dem Bundesrat und der Bundesregierung gemäß Art. 43 II 1 GG garantierte Zutrittsmöglichkeit zu Ausschüssen des Bundestages verwehrt werden kann. Verfassungsrechtlich unanfechtbar wäre es insoweit gewesen, ähnlich wie bei Art. 45 a und 45 c GG durch Verfassungsänderung einen besonderen Kontrollausschuß zu etablieren (vgl. *Friesenhahn* [Fn. 25], S. 101, 107). – Indes kann keine Rede davon sein, daß sich mit dem *BVerfG*-Urteil „erstmalig... die Frage nach der Regelungsform gestellt (hat), in der das Parlament seinen Beratungsgang festzulegen hat“ (so *Schröder* [Fn. 24], S. 472).

<sup>28</sup> *BVerfGE* 70, 324/366 (376 ff.), 380 (386 ff.).

<sup>19</sup> Etwa das umfangreiche Werk von *N. Achterberg* über „Parlamentsrecht“ aus dem Jahre 1984 sowie eine seit einigen Jahren erscheinende Schriftenreihe mit dem Titel „Beiträge zum Parlamentsrecht“.

<sup>20</sup> *H.-P. Schneider/W. Zeh* (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, 1989. – Der vorliegende Text ist vor Erscheinen des Handbuchs ausgearbeitet und fertiggestellt worden. Die in den folgenden Fußnoten zu findenden Hinweise auf die zahlreichen einschlägigen Artikel des Handbuchs dienen der Information über den aktuellen Meinungs- und Diskussionsstand.

<sup>21</sup> Die Charakterisierung als „Fraktionsparlament“ etwa bei *H. v. Mangoldt/F. Klein*, Das Bonner Grundgesetz, Bd. II, 2. Aufl. 1964, Art. 40 Anm. III 1 d; *U. Thaysen*, Parlamentsreform in Theorie und Praxis, 1972, S. 192 N. 217; *ders.*, Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, 1976, S. 80; *Troßmann*, JöR 28 (1979), 155. – Zum „Ausschußparlament“ *Frost* (Fn. 16), S. 83; *D. Grimm*, Aktuelle Tendenzen in der Aufteilung gesetzgeberischer Funktionen zwischen Parlament und Regierung, ZParl 1 (1969/70), 448 ff. (462); *W. Zeh*, Altersschichten in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, ZParl 17 (1986), 396 ff. (410). Zur ebenfalls verbreiteten Bezeichnung als „Arbeitsparlament“ *H.-P. Schneider*, Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1974, S. 43.

<sup>22</sup> *BVerfGE* 70, 324.

<sup>23</sup> Abgedruckt in: BayVBl. 1989, 173.

<sup>24</sup> Sie sind ebenfalls nur am Rande angesprochen bei *K.-H. Hohm*, Recht auf Chancengleichheit der Fraktionen und oppositioneller Minderheitenschutz, NJW 1985, 408 ff.; *W. W. Schmidt*, Informationsanspruch des Abgeordneten und Ausschußbesetzung, DÖV 1986, 236 ff.; *M. Schröder*, Grenzen der Gestaltungsfreiheit des Parlaments bei der Festlegung des Beratungsmodus, Jura 1987, 496 ff.; *K. Wittrock*, Über die Kontrolle geheimer Ausgaben, Die Verwaltung 21 (1988), 277 ff. (284 ff.); s. auch *P. Selmer*, JuS 1987, 62 ff. und *J. Künne*, Das Repräsentativsystem unter besonderer Beachtung der historischen Entwicklung

diesem Punkt mit sehr vagen und ausdeutbaren Kriterien arbeitende Position der Senatsmehrheit<sup>29</sup> und vor allem jener Teil der Literatur gegenüber, der von einer prinzipiellen Wahlfreiheit des Bundestages ausgeht, sein Verfahren gesetz- oder geschäftsordnungsförmig auszugestalten<sup>30</sup>.

### 3. Die Geschäftsordnung als zwingende Regelungsebene für den parlamentarischen Geschäftsgang?

Gegen die These vom exklusiven Vorrang der Geschäftsordnung gegenüber Regelungen des parlamentarischen Geschäftsganges in Gesetzesform lassen sich allerdings drei Einwände geltend machen.

a) Erstens: Die von der herrschenden Lehre nach wie vor als autonome Satzung eingestufte Geschäftsordnung<sup>31</sup> stehe im Rang unter dem Gesetz. Beschließt der Bundestag nun eine das parlamentarische Verfahren betreffende Regelung in Gesetzesform, so geht diese wegen der rechtsmethodischen Auslegungsmaxime *lex superior derogat legi inferiori* der rangniederen Norm vor<sup>32</sup>.

b) Zum zweiten: Das scheinbar so klare Prinzip, die Regelung der parlamentarischen Arbeit („Geschäftsgang und Disziplin“ lautete die Formel des Art. 78 der Preußischen Verfassung von 1850) der Geschäftsordnung vorzubehalten, erfährt viele Durchbrechungen<sup>33</sup>. Zunächst strukturiert die Verfassung selbst die innere Ordnung und die Arbeitsweise des Parlaments vor (vgl. Art. 40 II, 42, 44, 45 a, 45 b, 45 c GG) bzw. setzt die Existenz bestimmter Organisationsformen schlicht voraus (Art. 43 GG). Des weiteren enthalten auch zahlreiche Bundesgesetze – zum Teil aufgrund verfassungsrechtlicher Ermächtigung (vgl. Art. 45 b S. 2, 45 c II, 48 III 3 GG) – Vorschriften mit Parlamentsberührung. Jedenfalls empirisch scheint die These vom Geschäftsordnungs-„Monopol“ für parlamentarische Innenrecht demnach auf schwachen Füßen zu stehen.

c) Das dritte Argument ist das gewichtigste. Es besagt, daß im demokratisch-parlamentarischen System des Grundgesetzes die Schutzfunktion der Geschäftsordnungsautonomie obsolet geworden ist. Während im „dualistischen“ System des Konstitutionalismus<sup>34</sup> eine gesetzliche Regelung des parlamentarischen Geschäftsganges stets die Mitwirkung des Monarchen implizierte<sup>35</sup>, die Wahrung der parlamentarischen Geschäftsordnungsautonomie hingegen die Volksvertretung vom fürstlichen Einfluß abschirmte, sei heute der Geschäftsordnungsgeber mit dem Gesetzgeber weitgehend identisch<sup>36</sup>.

<sup>29</sup> Vgl. BVerfGE 70, 324/360 ff.

<sup>30</sup> J. Bückner, Das Parlamentsrecht in der Hierarchie der Rechtsnormen, ZParl 17 (1986), 324 ff. (331 ff.); Kretschmer (Fn. 16), S. 339 ff. – Zu diesem Problemkomplex jetzt ausführlich J. Pietzcker, Schichten des Parlamentsrechts: Verfassung, Gesetze und Geschäftsordnung, in: Schneider/Zeh (Fn. 20), § 10 Rn. 9 ff., dessen gegenüber einer Wahlfreiheit des Parlaments kritische Position mit der hier vertretenen Auffassung in vielen Punkten übereinstimmt.

<sup>31</sup> Im Anschluß an BVerfGE 1, 144/148. Nachweise zur Diskussion bei K. F. Arndt, Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht, 1966, S. 138 ff.; Steiger (Fn. 1), S. 37 ff.; H.-H. Kasten, Ausschußorganisation und Ausschlußrückruf, 1983, S. 39 ff.; Achterberg (Fn. 19), S. 38 ff., 327; G. Kretschmer, Geschäftsordnungen deutscher Volksvertretungen, in: Schneider/Zeh (Fn. 20), § 9 Rn. 43 ff.; Pietzcker (Fn. 30), § 10 Rn. 38 ff.

<sup>32</sup> Stern (Fn. 4), S. 83: Es „muß der Vorrang der Verfassung und der Gesetze nachdrücklich hervorgehoben werden.“

<sup>33</sup> Darauf stützt sich insb. Bückner (Fn. 30), S. 326 ff.

<sup>34</sup> Dazu etwa E.-W. Böckenförde, Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert, in: ders. (Hrsg.), Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815–1914), 2. Aufl. 1981, S. 146 ff. (148 ff.); H. Quaritsch, Staat und Souveränität, 1970, S. 487 ff.; H. Boldt, Deutsche Staatslehre im Vormärz, 1975, S. 17 ff., 25 ff.; K.-J. Bieback, Die öffentliche Körperschaft, 1976, S. 79 ff.; souveräne Gesamtschau zuletzt bei D. Grimm, Deutsche Verfassungsgeschichte 1776–1866, 1988, S. 110 ff., 138 ff. und R. Wahl, Die Entwicklung des deutschen Verfassungsstaates bis 1866, in: HdbStR I, § 1 Rn. 27 ff.

<sup>35</sup> Vgl. Arndt (Fn. 31), S. 19 ff.

<sup>36</sup> Bückner (Fn. 30), S. 331 ff.; Kretschmer (Fn. 16), S. 337.

Im Ergebnis erweist sich indes keiner der drei Einwände als durchgreifend.

Zu a): Wenig plausibel und aussagekräftig ist der Hinweis auf die formale Rechtssatzqualität der Geschäftsordnung. Zum einen ist oft und treffend betont worden, daß die auf Selbstverwaltungskörperschaften wie Gemeinden und Berufskammern zugeschnittene Rechtsform der Satzung die Eigenarten und den Sinngehalt der parlamentarischen Geschäftsordnungsautonomie nicht adäquat zu erfassen vermag<sup>37</sup>. Zweitens übersieht die vielgebrauchte und oft nur gedankenlos reproduzierte Formel von der Geschäftsordnung als einer Satzung, die „der geschriebenen Verfassung und den Gesetzen im Range nachsteht“<sup>38</sup>, daß das Verhältnis zwischen einfachem Gesetzesrecht und der parlamentarischen Geschäftsordnung nicht als Rang-, sondern als Kompetenzproblem zu begreifen ist<sup>39</sup>. Wenn der Bundestag kraft Verfassungsrechts die Befugnis hat, sich eine Geschäftsordnung zu geben, so lassen sich die aufgrund des Art. 40 I 2 GG erlassenen Rechtsätze nicht unter Applizierung der auf Außenrechtsnormen zugeschnittenen Rechtsquellenhierarchie unterhalb der Gesetzesebene verorten. Gesetz und parlamentarische Geschäftsordnung stehen als verfassungsunmittelbare Kompetenzen nicht unter-, sondern nebeneinander<sup>40</sup>.

Zu b): Dieser Punkt berührt bereits das zweite Argument: die im positiven Verfassungs- und Gesetzesrecht anzutreffende Vielzahl von Regelungen mit „Parlamentsberührung“, d. h. mit Auswirkungen auf den parlamentarischen Geschäftsgang. Soweit es sich hierbei indes um Normen der Verfassung selbst handelt<sup>41</sup>, verkennt die Rede von der „Durchbrechung“ der Parlamentsautonomie<sup>42</sup>, daß wegen des Prinzips des Vorranges der Verfassung<sup>43</sup> auch die Geschäftsordnungsbefugnis des Bundestages keine abgehobene und für sich stehende, sondern eine durch die Verfassung begründete und durch sie begrenzte Kompetenz ist. Ganz selbstverständlich können in der Verfassung sehr konkrete und detaillierte Vorschriften für das parlamentarische Verfahren enthalten sein. Nicht um eine Durchbrechung der Parlamentsautonomie handelt es sich dabei, sondern um verfassungskräftige Vorgaben und Direktiven für das Parlament<sup>44</sup>.

<sup>37</sup> Arndt (Fn. 31), S. 146 ff.; Frost (Fn. 16), S. 50; Steiger (Fn. 1), S. 41 ff.; K.-U. Meyn, Autonome Satzung und demokratische Legitimation, DVBl. 1977, 593 ff. (594 ff.); Achterberg (Fn. 19), S. 53 ff. – Schon R. Altmann, Zum Rechtscharakter der Geschäftsordnung des Bundestages, DÖV 1956, 751 ff. hatte die Geschäftsordnung treffender als „sekundäres Verfassungsrecht“ (S. 753) qualifiziert. Zur verfassungsrechtlichen Bedeutung der parlamentarischen Geschäftsordnung auch H. Schneider, Die Bedeutung der Geschäftsordnungen oberster Staatsorgane für das Verfassungsleben, in: Festschrift für Rudolf Smend, 1952, S. 303 ff.

<sup>38</sup> BVerfGE 1, 144/148. Dem folgen u. a. v. Mangoldt/Klein (Fn. 21), Art. 40 Anm. IV 2; Th. Maunz, in: Maunz/Dürig, Komm. z. GG, Art. 40 (1960), Rn. 22; H.-P. Schneider, in: AK-GG, Bd. 2, 2. Aufl. 1989, Art. 40 Rn. 10.

<sup>39</sup> So mit Bezug auf die Geschäftsordnung der Bundesregierung E.-W. Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964, S. 124; ebenso Arndt (Fn. 31), S. 122; Steiger (Fn. 1), S. 44; R. Herzog/R. Pietzner, Art. Geschäftsordnung, in: Evangelisches Staatslexikon, 2. Aufl. 1975, Sp. 834 ff. (835).

<sup>40</sup> Steiger (Fn. 1), S. 41, 45; Achterberg (Fn. 19), S. 328.

<sup>41</sup> Einige Erläuterungen auch zum Landesverfassungsrecht bei E. Röper, Ausschüsse zwischen Parlaments- und Gesetzesrecht, ZParl 15 (1984), S. 529 ff.

<sup>42</sup> V. Szemula, Art. Geschäftsordnungen, in: Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland (Fn. 18), Sp. 227 ff. (228); Schmidt (Fn. 24), S. 239.

<sup>43</sup> Dazu nur R. Wahl, Der Vorrang der Verfassung, Der Staat 20 (1981), 485 ff.

<sup>44</sup> W. Zeh, Parlamentarisches Verfahren, in: HdbStR II, § 43 Rn. 2 hat den wechselseitigen Zusammenhang klar formuliert: „Für das parlamentarische Verfahren gilt, was das Verhältnis von Verfassungsrecht und Parlamentsrecht allgemein kennzeichnet: Es existieren gegenseitige Bedingtheiten; das Verfassungsrecht regelt zum Teil Parlamentsrecht, gibt es zum Teil vor und stabilisiert es zu einem weiteren Teil. Umgekehrt konkretisiert Geschäftsordnungsrecht bestimmte Vorschriften der Verfassung, füllt sie aus und kann zu ihrer Auslegung und Fortentwicklung beitragen.“ Ebd. findet sich eine Auflistung der im Text des Grundgesetzes geregelten Verfahrensvorschriften (Rn. 3) und der grundgesetzlichen Vorgaben für das Parlamentsrecht (Rn. 5).

Weniger leicht ist dem Hinweis auf die Vielzahl von einfachen Gesetzen mit parlamentsrechtlichen Inhalten zu begegnen: vom Abgeordnetengesetz über das Bannmeilen-, Bundeswahl- und Parteiengesetz bis hin zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz, dem Richterwahlgesetz oder dem Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes<sup>45</sup>. An dieser Stelle können nicht alle einschlägigen Vorschriften im einzelnen untersucht werden. Nur soviel: Als unproblematisch erscheinen zunächst die durch verfassungsrechtliche Gesetzgebungsermächtigungen gedeckten Regelungen<sup>46</sup>. Des weiteren umfaßt ein Großteil der zum Beleg für die faktische Durchsetzung des parlamentarischen Verfahrensrechts mit gesetzlichen Bestimmungen ins Feld geführten Regelungen Fälle, in denen Parlamentsrecht entweder Außenwirkung hat (also Beziehungen zwischen dem Bundestag und Dritten geregelt oder Dritte unweigerlich betroffen werden)<sup>47</sup> oder Vorschriften über nicht originär parlamentarische Angelegenheiten den Bundestag als Wahlorgan mittelbar erfassen<sup>48</sup>. Keiner näheren Begründung bedarf, daß die dem Bundestagspräsidenten übertragenen Aufgaben im Zusammenhang mit der Wahlkampfkostenerstattung der politischen Parteien kein tauglicher Gegenstand der parlamentarischen Geschäftsordnung sind<sup>49</sup>. Schließlich ist es auch nicht Sache des autonomen Parlamentsrechts, über die ordnungsgemäße Zusammensetzung des Kollegiums zu entscheiden: die Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments setzt seine ordnungsgemäße Zusammensetzung voraus und kann nicht ihrerseits ihren Gegenstand bilden<sup>50</sup>.

Insgesamt ergibt sich also, daß der auf den ersten Blick irritierend umfangreiche Bestand an gesetzlichen Bestimmungen parlamentsrechtlichen Inhalts sich bei näherem Hinsehen beträchtlich reduziert. Daß in der bisherigen Praxis die ohnehin nicht immer ganz eindeutige Grenzlinie zwischen gesetz- und geschäftsordnungsförmigen Normen zuweilen unbeachtet blieb, liegt wohl auch daran, daß man das Problem als solches kaum erkannte. Von daher kann nicht verwundern,

daß die konkrete Rechtslage dem Trennungspostulat nicht in allen Einzelheiten Rechnung trägt. Dies allerdings spricht nicht gegen die These von einer prinzipiell gebotenen Unterscheidung zwischen Gesetz und Geschäftsordnung, sondern stützt sie eher.

Zu c): Zu erörtern bleibt der Hinweis, daß aufgrund des seit dem 19. Jahrhundert eingetretenen epochalen Verfassungswandels die Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments ihr Fundament und damit ihre ausschlaggebende Bedeutung verloren habe. In der Tat war im Konstitutionalismus das Parlament ein eher limitativ-beratendes Verfassungsorgan, das der in Heer und Verwaltung sich verkörpernden, präexistent gedachten monarchischen Staatsanalt gewissermaßen nur angefügt wurde<sup>51</sup>; hier bedeutete die Erlangung der Geschäftsordnungsautonomie eine zentrale Errungenschaft des Parlaments, durch die es bei der Regelung seiner inneren Angelegenheiten dem Zugriff von monarchischer Seite entzogen war. Für eine derartige verfassungshistorische Situation mag die Qualifizierung der Geschäftsordnung als Satzung oder einer besonderen Art von Rechtsverordnung zutreffen<sup>52</sup>.

In der repräsentativen Demokratie wandelt sich das Bild<sup>53</sup>. Hier rückt das Parlament von der Peripherie ins Zentrum der staatlichen Organisation<sup>54</sup>. Die Wahl der Gesetzesform bei der Regelung parlamentarischer Angelegenheiten zieht nicht länger die Mitwirkung eines eigenständig, nicht demokratisch legitimierten Trägers staatlicher Hoheitsgewalt nach sich. Ganz ohne Zweifel nimmt der verfassungsrechtliche Wandel dem Problem viel von seiner einstigen Schärfe<sup>55</sup>. Gewicht verliert die Frage: „Gesetz oder Geschäftsordnung?“ außerdem dadurch, daß die verfassungsrechtlichen (und damit verfassungsgerichtlichen) Kontrollmaßstäbe bei der Überprüfung parlamentarischer Geschäftsordnungsvorschriften weitgehend die gleichen wie bei gesetzlichen Normen sind.

Und doch wäre es voreilig, aus der Veränderung der Rahmenbedingungen und dem Gewichtsverlust jener Unterscheidung auf ihre gänzliche Funktionslosigkeit und im Ergebnis auf ihre Entbehrlichkeit schließen zu wollen. Denn nicht übersehen werden darf, daß anders als beim autonomen Parlamentsrecht in Geschäftsordnungsform der Weg der Gesetzgebung auch heute Mitwirkungsrechte anderer Verfassungsorgane auslöst. Im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland ist hier in erster Linie das bei Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen unterschiedlich stark ausgeprägte Mit-

<sup>45</sup> Vgl. die detaillierten Angaben bei *Bücker* (Fn. 30), S. 327ff. und *Zeh* (Fn. 44), § 43 Rn. 9, 10. – Zum folgenden auch *Pietzcker* (Fn. 30), § 10 Rn. 9ff.

<sup>46</sup> Etwa Art. 38 III, 41 III, 48 III GG. – In diesem Zusammenhang ist der Umstand von Interesse, daß man in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg den Landesgesetzen über Untersuchungsausschüsse zunächst eine verfassungsrechtliche Grundlage verliehen hat: vgl. *Röper* (Fn. 41), S. 530 Fn. 4; *Kreischmer* (Fn. 16), S. 337 Fn. 14; vgl. auch Art. 90a I 1, 94 IV 1 Rh.-Pf. Verf. und Art. 78 I Saarl. Verf. Ähnlich war man – wenn auch aus unterschiedlichen Gründen – im übrigen auch bei Art. 45a, 45b und 45c vorgegangen: vgl. dazu nur jeweils die Angaben zur „Entstehungsgeschichte“ im Bonner Kommentar: zu Art. 45a *W. Berg* (1986), zu Art. 45b *E. Busch* (Zweitb. 1984), zu Art. 45c *Th. Württemberg* (1979).

<sup>47</sup> So etwa bei Untersuchungsausschüssen (vgl. Fn. 46), dem G-10-Gesetz und dem Bannmeilengesetz: die Außenwirkung dieser Regelungen entzieht sie dem Regelungskreis der Geschäftsordnung (vgl. *Pietzcker* [Fn. 30], § 10 Rn. 10; ebd., Rn. 11 der treffende Hinweis darauf, daß dies bei § 4 des Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes v. 11. April 1978 [BGBl. I S. 453] im Unterschied zum G-10-Gesetz nicht der Fall ist).

<sup>48</sup> § 6 BVerfGG, § 5 II RiWahlG: beide mit detaillierten Vorgaben für das Wahlverfahren. *Pietzcker* (Fn. 30), § 10 Rn. 12 hält die Regelung des Wahlmodus der Verfassungsrichterwahl für eine reine Geschäftsordnungsangelegenheit. – Zur angesichts des klaren Wortlauts des Art. 94 I 2 GG verfassungsrechtlichen Fragwürdigkeit der indirekten Wahl der Bundesverfassungsrichter durch ein Wahlmännergremium *A. Kreuzer*, Zuständigkeitsübertragungen bei Verfassungsrichterwahlen und Immunitätsentscheidungen des Deutschen Bundestages, *Der Staat* 7 (1968), 183 ff. (189 ff.); *W. K. Geck*, Wahl und Status der Bundesverfassungsrichter, in: *HdbStR* II, § 55 Rn. 7; *H. Steiger*, Kreationsaufgaben und Wahlverfahren, in: *Schneider/Zeh* (Fn. 20), § 26 Rn. 21; *Chr. Gusy*, Das Parlament als Wahlorgan, Gesetzgeber und Prozeßpartei im Verhältnis zum Bundesverfassungsgericht, ebd., § 60 Rn. 12. Zum Problem zuletzt: *K. Stern*, Gedanken zum Wahlverfahren für Bundesverfassungsrichter, in: *Verfassungsrecht und Völkerrecht. Gedächtnisschrift für W. K. Geck*, 1989, S. 885 ff.

<sup>49</sup> Es mag sich insofern um einen Fall der Organleihe handeln. *Pietzcker* (Fn. 30), § 10 Rn. 10 stellt auch hier darauf ab, daß die Regelung das Außenverhältnis betreffen, weil Antragsteller die Parteien sind.

<sup>50</sup> Deswegen ist es konsequent, wenn § 47 I BWahlG vorschreibt, wer in welcher Form über den Mandatsverlust eines Abgeordneten zu entscheiden hat.

<sup>51</sup> *R. Grawert*, Gesetzgebung im Wirkungszusammenhang konstitutioneller Regierung, in: *Gesetzgebung als Faktor der Staatsentwicklung* (= *Der Staat*, Beiheft 7), 1984, S. 113 ff. (117 ff.); *R. Müßnig*, Die rechtlichen und pragmatischen Beziehungen zwischen Regierung, Parlament und Verwaltung, in: *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. II, 1983, S. 95 ff. – Zur eigentümlichen Verortung des Parlaments außerhalb der Staatsanalt und seiner Reduzierung auf „negative“ Politik *Hofmann*, Repräsentation (Fn. 2), S. 420 ff., 424 ff.

<sup>52</sup> *Steiger* (Fn. 1), S. 42.

<sup>53</sup> Vgl. zur staatsrechtlichen Bedeutung des Verfassungswandels nur *R. Thoma*, Das Reich als Demokratie, in: *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, hrsgg. v. *G. Anschütz* u. *R. Thoma*, Bd. 1, 1930, S. 186 ff.; *D. Jesch*, Gesetz und Verwaltung, 2. Aufl. 1968, S. 76 ff., 92 ff.; *H. Zwirner*, Die politische Treupflicht des Beamten, 1987, S. 108 ff.

<sup>54</sup> *Möbke* (Fn. 1), S. V, 132 ff.; s. auch *K.-U. Meyn*, Kontrolle als Verfassungsprinzip, 1982, S. 94 ff., 234 ff. – In prägnanter Kürze: *H. Boldt*, Die Stellung des Abgeordneten im historischen Wandel, in: *Politik als Beruf*? (= *Zur Sache* 1/79), 1979, S. 15 ff.

<sup>55</sup> Vgl. *Arndt* (Fn. 31), S. 18 ff., 60 ff. – Wenig überzeugend ist es daher, Sinn und Zweck der parlamentarischen Geschäftsordnungsautonomie auch heute noch „im Schutz des Parlaments vor Gängelungsversuchen der Regierung“ zu sehen (so *BVerfGE* 70, 324/361 mit fehlgehendem Hinweis auf *Mann* [Fn. 38], Rn. 1 und *M. Schröder*, Grundlagen und Anwendungsbereich des Parlamentsrechts, 1979, S. 201 f.). Vgl. dagegen *Steiger* (Fn. 1), S. 42: „Die Geschäftsordnungsautonomie ist nicht mehr Mittel zur Sicherung der materiellen Unabhängigkeit eines ‚Gewaltsträgers‘, der Volksvertretung, von dem anderen, dem Monarchen, bei der Unabhängigkeit des Organs von einem anderen.“ S. auch *Arndt* (Fn. 31), S. 63.

entscheidungsrecht des Bundesrates zu nennen<sup>56</sup>. Doch auch bei bloßen Einspruchsgesetzen kann der Bundesrat die Einberufung des Vermittlungsausschusses verlangen und auf diesem Wege dem Gesetz eine unter Umständen stark modifizierte Gestalt verleihen<sup>57</sup> – oder es ganz zu Fall bringen. Augenmerk ist neben dem Gesetzesinitiativrecht der Regierung zudem der Rolle des Bundespräsidenten zu schenken, der das Gesetz nach Gegenzeichnung ausfertigt: steht ihm doch nach herrschender wie zutreffender Auffassung ein materielles Prüfungsrecht zu<sup>58</sup>. Bedacht will schließlich sein, daß für Gesetze im Unterschied zur nur für die jeweilige Wahlperiode geltenden Geschäftsordnung das Prinzip der Diskontinuität<sup>59</sup> nicht gilt: so könnte ein Parlament das nächste binden<sup>60</sup>.

#### 4. Zwischenergebnis

Man sieht also: auch heute noch gibt das Parlament bei Wechsel von der Geschäftsordnungs- zur Gesetzesform die Entscheidung über die eigenen prozeduralen Angelegenheiten ein Stück weit aus der Hand. Es hat seinen guten Sinn und ist nicht nur gedankenlose Fortführung einer langen Tradition, wenn das Grundgesetz in Art. 40 I 2 GG die Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments bewahrt. Trotz des eingetretenen Wandels der staatsrechtlichen Verhältnisse bleibt es systemwidrig, Regeln über das parlamentarische Verfahren in Gesetzesform zu gießen, sofern nicht die Verfassung selbst dies vorsieht<sup>61</sup>. Die Geschäftsordnung schafft die Verfahrensgrundlagen für die Erfüllung der Gesetzgebungs- und Kontrollaufgaben des Parlaments. Formelhaft verkürzt: Die Geschäftsordnungsregeln sind nicht Produkt der Gesetzgebung,

sondern ihre Bedingung. Die Organisation der parlamentarischen Willensbildung ist Voraussetzung der Gesetze, nicht ihr Objekt.

### III. Die Schutz- und Stabilisierungsfunktion der Geschäftsordnung

#### 1. Flexibilität oder Stabilität der Geschäftsordnung?

Die scheinbar technisch-formalen Qualifizierungsfragen sind geeignet, den Umstand zu verdecken, daß die zentrale inhaltliche Bedeutung der Geschäftsordnung seit jeher in ihrer Schutzfunktion für die parlamentarische Minderheit lag<sup>62</sup>. Originärer Ort, um Mehrheitsrechte und Minderheitenpositionen auszutarieren, ist die Geschäftsordnung vor allem deshalb, weil hier in einzelunfallunabhängiger und vom jeweiligen Verhandlungsgegenstand losgelöster Weise Regeln für den Verhandlungs- und Beratungsprozeß aufgestellt werden<sup>63</sup>. Diese Distanz zum jeweiligen Objekt sowie die lange Tradition, in der die Geschäftsordnungen stehen, sichern bis zu einem gewissen Grade ihre Schutz- und Ausgleichsfunktion.

Hier liegt indes ein zentraler Einwand nahe: könnte nicht gerade das Prinzip der Diskontinuität (also das Recht und die Pflicht eines jeden neugewählten Bundestages, sich eine eigene Geschäftsordnung zu geben) dazu führen, daß die jeweilige Mehrheit sich ein ihr vorteilhaftes Geschäftsordnungsrecht verschafft? Bedenken in dieser Hinsicht werden durch die leichte Änderbarkeit der Geschäftsordnung durch schlichten Mehrheitsbeschluß und den dadurch hervorgerufenen Eindruck großer inhaltlicher Beweglichkeit und Flexibilität verstärkt; § 126 GeschOBT erlaubt im Einzelfall sogar eine mit Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder des Bundestages zu beschließende Abweichung von den Vorschriften der Geschäftsordnung<sup>64</sup> und erhöht so den Eindruck ihrer Disponibilität.

Steht also die Geschäftsordnung – einmal ungeachtet aller oben erörterter Klassifikationsfragen – nicht auf sehr schwankendem Grund? Und wäre die Wahrung der Prinzipien parlamentarischer Repräsentation, der Mehrheitsrechte und des Minderheitenschutzes beim stabilen Gesetz nicht besser aufgehoben als bei der flexiblen Geschäftsordnung?

#### 2. Die Geschäftsordnung als Beispiel normativer Kontinuität

Beide aufgeworfenen Fragen sind mit einem klaren „Nein“ zu beantworten. Was die mögliche Instrumentalisierbarkeit der Geschäftsordnung durch die jeweilige Majorität angeht, so ist festzustellen, daß durch parlamentarische Tradition, Ge-

<sup>56</sup> Vgl. nur R. Herzog, Aufgaben des Bundesrates, in: HdbStR II, § 45 Rn. 5ff.; F. Ossenbühl, Verfahren der Gesetzgebung, in: HdbStR III, § 63 Rn. 42ff.

<sup>57</sup> Zum Dispositionsrahmen des Vermittlungsausschusses M. J. Dietlein, Der Vermittlungsausschuß des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, 1983; ders., Die „Theorie vom weißen Blatt“ – ein Irrweg, ZRP 1987, 277ff.; W.-R. Schenke, Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Tätigkeit des Vermittlungsausschusses, 1984. Aus der Rechtsprechung zuletzt BVerfGE 72, 175/187ff. = JZ 1986, 749.

<sup>58</sup> Statt aller: K. H. Friauf, Zur Prüfungszuständigkeit des Bundespräsidenten bei der Ausfertigung der Bundesgesetze, in: Festschrift für Karl Carstens, 1984, S. 545ff.; K. Schlaich, Die Funktionen des Bundespräsidenten im Verfassungsgefüge, in: HdbStR II, § 49 Rn. 31ff.; H. Maurer, in: Bonner Kommentar, Art. 82 (Zweib. 1988), Rn. 27ff.

<sup>59</sup> Dazu m. w. N. M. Schürmann, Grundlagen und Prinzipien des legislatorischen Einleitungsverfahrens nach dem Grundgesetz, 1987, S. 153ff.; rechtshistorisch und rechtsvergleichend J. Jekewitz, Der Grundsatz der Diskontinuität in der parlamentarischen Demokratie, JöR 27 (1978), 75ff. Zu den Ambiguitäten des Diskontinuitätsgrundsatzes bei der Geschäftsordnung des Bundestages Pietzcker (Fn. 30), § 10 Rn. 27ff.

<sup>60</sup> Das Argument fehlender Diskontinuität bei Gesetzen, die das parlamentarische Verfahren regeln, greift nun allerdings bei Haushaltsgesetzen mit ihrer zeitlichen Befristung auf das Rechnungsjahr nicht durch. Die Regelung des § 4 IX Haushaltsgesetz 1984 konnte weder „den“ Haushaltsgesetzgeber des Jahres 1985 noch das Parlament der 11. Legislaturperiode binden (aus diesem Grund wurde die Vorschrift wiederum in § 4 IX des Haushaltsgesetzes 1985 übernommen). Indes ist diesem möglichen Gegeneinwand mittlerweile dadurch der Boden entzogen worden, daß der Gesetzgeber die 1984 und 1985 im jeweiligen Haushaltsgesetz verankerte Regelung in Gestalt des neuen § 10a II, III BHO verallgemeinert und auf Dauer gestellt hat (3. Gesetz zur Änderung der BHO v. 6. 8. 1986 – BGBl. I S. 1275). – Für diese Änderung kann man sich nicht (wie Zeh [Fn. 44], § 43 Rn. 76 m. Fn. 46 anzunehmen scheint) auf BVerfGE 70, 324 berufen. Das Gericht hat den Umstand, daß bei einer Regelung im Haushaltsgesetz das Parlament nach Ablauf des Rechnungsjahres wieder Herr des Verfahrens wird, ausdrücklich als Argument für eine ausnahmsweise in Gesetzesform gekleidete Vorschrift des parlamentarischen Geschäftsganges bewertet (vgl. BVerfGE 70, 324/362: „Schließlich rechtfertigen die Bedeutung des Gegenstandes und das offenkundige Bedürfnis strikter Geheimhaltung eine gesetzliche Regelung, die im Normalfall der Diskontinuität nicht unterliegt, im Fall des Haushaltsgesetzes jedoch regelmäßig nur für die Dauer eines Rechnungsjahres Bestand hat. Mit Beginn der Beratungen des Budgets für das jeweils folgende Jahr gewinnt hier der Bundestag die volle Herrschaft über seinen Verfahrensgang zurück.“). Die nicht leicht verständlichen Ausführungen des BVerfG an dieser Stelle bezeichnet Pietzcker (Fn. 30), § 10 Rn. 16 m. Fn. 21 als „kryptisch“.

<sup>61</sup> Steiger (Fn. 1), S. 45. Ähnlich Pietzcker (Fn. 30), § 10 Rn. 16; Arndt (Fn. 25), § 50 Rn. 4.

<sup>62</sup> G. Zieburg, Anfänge des deutschen Parlamentarismus. Geschäftsverfahren und Entscheidungsprozeß in der ersten deutschen Nationalversammlung 1848/49, in: Faktoren der politischen Entscheidung. Festgabe für Ernst Fraenkel, 1963, S. 185ff. (192ff.); Arndt (Fn. 31), S. 35ff.; Szmula (Fn. 42), S. 229; Schröder (Fn. 55), S. 91f.; J. Scherer, Fraktionsgleichheit und Geschäftsordnungs-kompetenz des Bundestages, AöR 112 (1987), 189ff. (204ff.) – alle m. w. N. – Für F. Morstein Marx, Beiträge zum Problem des Minderheitenschutzes, 1924, S. 32 handelte es sich beim geschäftsordnungsmäßigen Minderheitenschutz der Weimarer Republik wegen der fehlenden Durchsetzungsmöglichkeiten der Minorität indes nur um „parlamentarische Ornamentik“.

<sup>63</sup> Vgl. F. Schäfer, Der Bundestag, 4. Aufl. 1982, S. 77.

<sup>64</sup> Zu parallelen Vorschriften der Geschäftsordnungen der Länderparlamente Röper (Fn. 41), S. 533 Fn. 28; von der Möglichkeit des § 126 GeschOBT wurde bei der Debatte um die Reform des § 218 StGB Gebrauch gemacht (vgl. L.-A. Versteil, Art. 40 Rn. 21, in: I. v. Münch [Hrsg.], Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 2. Aufl. 1983); andere Abweichungen betrafen und betreffen eher unwesentliche Bestimmungen der Geschäftsordnung (vgl. H.-A. Roll, Auslegung und Fortbildung der Geschäftsordnung, in: Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages. Festschrift für Werner Blischke, 1982, S. 93ff. [103]). Des weiteren nutzt man die Vorschrift zur Erprobung neuer Formen parlamentarischer Arbeit (Kretschmer [Fn. 31], § 9 Rn. 126).



wohnheitsrecht, Observanz und Konvention<sup>65</sup> ein Grundbestand an Regeln ausgeformt worden ist, der sich im allgemeinen als stärker und dauerhafter erwiesen hat als Begehrlichkeiten temporärer Mehrheiten. Heilsam hat hier zunächst in einem langen Prozeß das gewirkt, was man das Prinzip der „Reziprozität“<sup>66</sup> nennen könnte: man antizipiert bei Erlass der Geschäftsordnung einen künftigen Machtwechsel und damit den Umstand, daß man als augenblickliche Mehrheit alsbald in die Rolle des jetzt in der Minderheit befindlichen politischen Gegners geraten könnte<sup>67</sup>. Das Grundgesetz stützt nunmehr diese Erfahrungssätze politischer Pragmatik durch das im Demokratiedanken selbst wurzelnde Prinzip des parlamentarischen Minderheitenschutzes verfassungsrechtlich ab<sup>68</sup>, das gleichsam als regulative Leitidee für die nähere Ausgestaltung der Geschäftsordnung fungiert.

Beides erklärt – um zum zweiten Punkt zu kommen – die angesichts ihrer vergleichbar leichten Abänderbarkeit erstaunliche Stabilität der Geschäftsordnung. Die Annahme, gerade das positive Gesetzesrecht sei prädestiniert, bestimmte Regeln „dem dynamischen Fluß des parlamentarischen Alltagsgeschehens zu entziehen und sie vor Ad-hoc-Abwandlungen zu schützen“<sup>69</sup>, führt in die Irre<sup>70</sup>. In Wirklichkeit ist kaum ein Gesetz in seinen Grundstrukturen so dauerhaft wie die Geschäftsordnung, die ein neugewählter Bundestag in aller Regel vom Vorgängerparlament übernimmt<sup>71</sup>. Wirklich gravierende Veränderungen dieses Regelwerks erfolgen vergleichsweise selten<sup>72</sup> – und wenn, dann zumeist nach skrupulöser Überprüfung, intensiver partei- und fraktionsübergreifender Beratung und auf breiter Mehrheitsgrundlage<sup>73</sup>. Die „beachtliche Konti-

nuität des Parlamentsverfahrens“<sup>74</sup> dokumentiert, daß die Geschäftsordnung als langsam gewachsenes Recht nur scheinbar ein ständiger Veränderung unterliegendes und hochgradig flexibles Normenprogramm ist. Ihre durch langjährige Praxis eingeschliffenen und ständiger Bewährung unterliegenden Regeln haben zumindest die Vermutung eines in sich ausgewogenen, dabei natürlich gleichwohl beständiger Verbesserung offenstehenden Systems für sich, in dem für den parlamentarischen Willensbildungsprozeß sachadäquate, einzelfallunabhängige und vor allem auch minderheitenschützende Verfahrensregeln ihren Niederschlag gefunden haben.

Nach alledem stellt sich die Geschäftsordnung als der originäre Regelungsort des parlamentarischen Verfahrens dar. Die Wahl der richtigen Rechtsform allein garantiert nun aber nicht automatisch den richtigen, d. h.: verfassungsmäßigen Norminhalt. Auch vermag die bloße Geschäftsordnungsform als solche natürlich nicht ihren Mißbrauch durch eine entschlossene Mehrheit zu verhindern – man denke an den 23. März 1933. Doch anders als etwa zur Zeit der Weimarer Republik sind mögliche Verletzungen verfassungsrechtlicher Prinzipien der Freiheit, der Gleichheit oder des Minderheitenschutzes durch die Geschäftsordnung des Parlaments heute verfassungsgerichtlich überprüfbar. Die im folgenden unter Beschränkung auf den Aspekt der Gleichheit des Abgeordneten zu untersuchende Frage lautet daher: Wie müssen die Verfahrensregeln inhaltlich beschaffen sein, um den zentralen Prinzipien des repräsentativen Systems, insbesondere seinem Kerstück, dem Art. 38 I GG, zu genügen?

#### IV. Gleichheit im Parlament – Ungleichheit in den Ausschüssen?

##### 1. Exemplarischer Fall: Vertretung der Fraktionen in den parlamentarischen Ausschüssen

Konkretes Anschauungsmaterial für die Frage nach den am Gleichheitsgrundsatz auszurichtenden Beteiligungsmöglichkeiten der Abgeordneten an der Arbeit des Parlaments bietet neben dem auch insofern einschlägigen *BVerfG*-Urteil der Sachverhalt, der der Entscheidung des *BayVerfGH* v. 14. 12. 1988 zugrundelag<sup>75</sup>. Der Bayerische Landtag hatte im Jahre 1986 die Mitgliederzahl zunächst für zwei Ausschüsse, dann nur noch für den Sicherheitsausschuß durch Mehrheitsbeschluß auf 11 festgelegt. Dies hatte zur Folge, daß die GRÜNEN als drittgrößte Fraktion im Bayerischen Landtag hier nicht vertreten waren. Denn während die Geschäftsordnung des Bayerischen Landtages von 1974 und 1979 ein sogenanntes obligatorisches Grundmandat vorgesehen hatte, wonach Fraktionen, auf die nach dem Prinzip proportionaler Beset-

<sup>65</sup> Vgl. H. Schulze-Fielitz, Parlamentsbrauch, Gewohnheitsrecht, Observanz, in: *Schneider/Zeh* (Fn. 20), § 11; *Zeh* (Fn. 44), § 43 Rn. 12ff.

<sup>66</sup> Dieser Reziprozitäts-Gedanke trägt auch in gewisser Weise das Majoritätsprinzip, dessen Legitimität und Anerkennung nicht zuletzt auf der realen Machtwechselchance und einer – freilich nicht unbegrenzten – Revisibilität der getroffenen Entscheidungen beruht. Zur wechselseitigen Bedingtheit von Mehrheit und Minderheit in der Demokratie H. Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl. 1929, S. 53 ff., 100ff.; H. Hofmann/H. Dreier, Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz, in: *Schneider/Zeh* (Fn. 20), § 5 Rn. 68; J. Isensee, Mehrheitswille und Minderheit im demokratischen Verfassungsstaat, in: A. Rauscher (Hrsg.), Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz, 1988, S. 109ff.

<sup>67</sup> Vgl. J. Hatzek, Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, Erster Teil, 1915, S. 17f.; Loewenberg (Fn. 18), S. 192; W. Zeh, Altersschichten in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, ZParl 17 (1986), S. 396 ff. (397).

<sup>68</sup> Dazu insbes. Scherer (Fn. 61), S. 203, 210ff.

<sup>69</sup> So Bückner (Fn. 30), S. 331; ähnlich Kretschmer (Fn. 16), S. 337, 338. Ders. (Fn. 31), § 9 Rn. 3, 4 betont jetzt aber treffend die grundsätzliche Kontinuität und vorsichtige Weiterentwicklung des deutschen Parlamentsrechts.

<sup>70</sup> Gleiches gilt für die Überlegung von Kretschmer (Fn. 16), S. 338, dem Ziel des Minderheitenschutzes gerade durch gesetzliche Regelungen zu dienen und in diesem Zusammenhang den Bundesrat als geeigneten Wächter der Wahrung von Minderheiten im Bundestag zu empfehlen!

<sup>71</sup> Zum sehr viel weiter zurückreichenden Traditionsstrang Arndt (Fn. 31), S. 18ff.; *Zeh* (Fn. 67), S. 397ff.; Kretschmer (Fn. 31), § 9 Rn. 7ff. und prägnant Kasten (Fn. 31), S. 42: „Trotz des Diskontinuitätsgrundsatzes geht die geltende Geschäftsordnung des Bundestages, die dieser mit Beschluß vom 25. 6. 1980 mit Wirkung vom 1. 10. 1980 in Kraft setzte und der 9. Dt. Bundestag durch Beschluß vom 4. 11. 1980 übernahm, auf die erste Geschäftsordnung des Bundestages zurück, der sie nicht beschloß, sondern 1949 von dem ‚ruhlos dahingeschiedenen‘ Reichstag im Wege der Normanastase übernahm. Dessen Geschäftsordnung war zwar wiederholt vom Reichstag abgeändert und erweitert worden, aber in toto, als er am 22. 5. 1867 zur Beratung der Verfassung des Norddeutschen Bundes zusammentrat, vom Preussischen Abgeordnetenhaus im Wege des Organisationsparallelismus übernommen worden.“

<sup>72</sup> Die umfangreichen Aufzählungen bei: P. Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1982, 3. Aufl. 1984, S. 883ff. (Bd. 1); ders., Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1980 bis 1984, 1986 (Bd. 2), S. 832ff.; ders., Datenhandbuch der Geschichte des Deutschen Bundestages 1980 bis 1987, 1988 (Bd. 3), S. 779ff. täuschen hier etwas, weil auch ganz marginale Veränderungen aufgeführt werden. – Einen guten vergleichenden Überblick über langfristige Veränderungen (Stärkung der Fraktionen, Verhaltensregeln für Abgeordnete, Differenzierung der Ausschüsse, Enquete-Kommissionen) bietet der Band: Die Geschäftsordnungen deutscher Parlamente seit 1848. Eine synoptische Darstellung, hrsgg. v. Deutschen Bundestag, 1986; s. auch die knappe Skizze bei Kretschmer (Fn. 31), § 9 Rn. 22ff.

<sup>73</sup> Zur großen Geschäftsordnungsnovelle von 1980 vgl. J. Bückner, Neue Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, BayVBl. 1981, 229ff.; H.-A. Roll, Geschäftsordnungsreform im Deutschen Bundestag, NJW 1981, 23ff.; ders./A. Rüttger, Zur Neufassung der Geschäftsordnung des Bundestages, ZParl 11 (1980), 484ff. – Sehr kritisch zur Anhebung der Fraktionsmindeststärke von 15 Abgeordneten auf 5 % der Mitglieder des Bundestages im Zuge der „kleinen“ Geschäftsordnungsreform 1969 mit triftigen Argumenten K. Abmeier, Die parlamentarischen Befugnisse des Abgeordneten des Deutschen Bundestages nach dem Grundgesetz, 1984, S. 213ff.

<sup>74</sup> *Zeh* (Fn. 67), S. 397; die innovative und das geschriebene Geschäftsordnungsrecht zuweilen überlagernde parlamentarische Praxis darf dabei nicht vernachlässigt werden. Auch deshalb ist die Annahme verfehlt, die Bedeutung der Geschäftsordnung liege vor allem in ihrer höheren Flexibilität gegenüber dem Gesetz (so Schmidt [Fn. 24], S. 239). Tatsächlich dürfte – jedenfalls bei strukturell wichtigen Vorschriften wie der Ausschußbesetzung – das Gegenteil richtig sein. Eine Regelung der Geschäftsordnung zu ändern ist heute zumeist schwieriger und praktisch sehr viel zeitaufwendiger, als eine inhaltlich das parlamentarische Verfahren betreffende Norm in einem Gesetz zu verankern – besonders wenn es sich um das allen möglichen Überfrachtungen offenbar wehros gegenüberstehende Haushaltsgesetz handelt.

<sup>75</sup> *BayVerfGH* BayVBl. 1989, 173.

zung kein Platz in einem Fachausschuß entfällt, einen zusätzlichen Sitz erhalten, kennt die nunmehr geltende Geschäftsordnung der 11. Legislaturperiode lediglich ein fakultatives Grundmandat (§ 23 II 2 GeschO BayLT) – und von dieser Möglichkeit wurde eben kein Gebrauch gemacht.

Dieser Sachverhalt führt ebenso wie die Entscheidung des BVerfG unmittelbar zur materiellen Kernfrage: muß nicht aus Gründen parlamentarischer Gleichheit stets jede Fraktion in jedem Ausschuß und in jedem parlamentarischen Kontrollgremium vertreten sein? Und wenn es Ausnahmen von diesem Grundsatz geben sollte: auf welche Erwägungen wären sie zu stützen?

## 2. Prinzipien parlamentarischer Repräsentation

Derart prinzipielle Fragen verlangen eine prinzipielle Antwort. Dazu ist der Blick zunächst auf die Grundzüge parlamentarischer Repräsentation<sup>76</sup> und die Folgen der durch die Gesetzmäßigkeiten einer wohlfahrtsstaatlichen Demokratie hervorgerufenen Aufgabenlast der Volksvertretung<sup>77</sup> zu richten.

Als Phänomen demokratisch-egalitärer Staatlichkeit ist für den Prozeß parlamentarischer Repräsentation grundlegend, daß die durch den Wahlakt mit der in den Grenzen der Verfassung 'souveränen' Aktivbürgerschaft verbundene Volksvertretung in ihrer Gesamtheit Repräsentationsorgan des Volkes in seiner Gesamtheit – und damit auch seiner Verschiedenheit<sup>78</sup> – ist. Repräsentation bildet ein Strukturelement realer Demokratie und damit einer konkreten Herrschaftsordnung. Das Parlament, der Bundestag, ist ungeachtet der Verschiedenheit seiner Mitglieder und ihrer Wähler eine Körperschaft, die nach dem Mehrheitsprinzip entscheidet und deren Beschlüsse alle Mitglieder und Repräsentierten – auch die unterlegene Minderheit – binden. Deshalb müssen alle Abgeordneten an den Entscheidungen des Parlaments teilhaben, d. h.: an seinem Meinungs- und Willensbildungsprozeß partizipieren können. Unter den Bedingungen demokratischer Egalität sind ferner die in ihrer Gesamtheit den Bundestag und damit die Vertretungskörperschaft des Volkes bildenden Abgeordneten gleich an Rechten und Pflichten<sup>79</sup>. Art. 38 I GG vermittelt den Abgeordneten ein prinzipiell gleiches Mandat und sichert ihnen dadurch das Recht auf gleiche Teilhabe und gleiche Mitwirkung am parlamentarischen Entscheidungsprozeß: das gilt für die Gesetzgebungsfunktion ebenso wie die Kurations- und Kontrollfunktion. In der Entscheidung des BVerfG zur Organklage des fraktionslosen Abgeordneten Wüppesahl vom 13. 6. 1989 wird dieser Zusammenhang mit kurzen, aber präzisen Worten umrissen: „Der Deutsche Bundestag ist unmittelbares Repräsentationsorgan des Volkes. Er besteht aus den als Vertretern des ganzen Volkes gewählten Abgeordneten, die insgesamt die Volksvertretung bilden. (...) Demgemäß ist jeder Abgeordnete berufen, an der Arbeit des Bundestages, seinen Verhandlungen und Entscheidungen, teilzunehmen.“<sup>80</sup> Daraus erhellt: das

Prinzip der Gleichheit der Abgeordneten meint in erster Linie „Chancengleichheit“<sup>81</sup>, verstanden als die allen Abgeordneten in gleicher Weise zu gewährende Möglichkeit, ihre je unterschiedlichen Meinungen und Standpunkte in den Prozeß parlamentarischer Willensbildung einzubringen und dadurch auf die Entscheidungen der Gesamtkörperschaft Einfluß zu gewinnen. Es ist die erste und wichtigste Funktion des oft ins Ideologische und Irreale übersteigerten freien Mandats, daß es „jeden einzelnen Abgeordneten trotz des je partikulären Wahlvorganges und ungeachtet aller politischen Abhängigkeiten und Loyalitäten in gleicher Weise zum Teil eines gesamtstaatlichen Organs mit gesamtstaatlicher Entscheidungsbefugnis und gesamtstaatlicher Verantwortung (erklärt)“<sup>82</sup>.

## 3. Gliederung des Parlaments in Fraktionen und Ausschüsse

Der die Abgeordnetenposition charakterisierende „Status formaler Gleichheit“<sup>83</sup> kann und soll nun nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Bundestag nicht aus 518 unabhängigen Einzelpersonen besteht. Es sind die in § 10 I GeschOBT näher umschriebenen *Fraktionen*<sup>84</sup>, die als dauerhafter Zusammenschluß politisch gleichgesinnter, in der Regel derselben politischen Partei angehörender Abgeordneter nicht nur im aufgabenintensiven Parteienstaat der sozialen Demokratie das vorentscheidende interne Gliederungsprinzip des Parlaments bilden<sup>85</sup>. Sie finden, wie das BVerfG in der Haushaltskontroll-Entscheidung wie auch im Wüppesahl-Urteil mit ungewohnter Klarheit und in deutlicher Absetzung von parteienstaatlichen Denkmustern *Leibholz*scher Prägung<sup>86</sup> ausgeführt hat<sup>87</sup>, ihre Grundlage wiederum in Art. 38 I GG und nicht etwa in Art. 21 I GG, werden also als freier Zusammenschluß der

<sup>80</sup> BVerfG JZ 1989, 1055; vgl. dazu die instruktiven Besprechungsaufsätze von M. Morlok, Parlamentarisches Geschäftsordnungsrecht zwischen Abgeordnetenrechten und politischer Praxis, JZ 1989, 1035ff. und H. Schulze-Fielitz, Der Fraktionslose im Bundestag: Einer gegen alle?, DÖV 1989, 829ff.; s. auch bereits BVerfGE 44, 308/316; 56, 396/405.

<sup>81</sup> Scherer (Fn. 62), S. 210ff.; D. Birk, Gleichheit im Parlament, NJW 1988, 2521ff.

<sup>82</sup> H. Hofmann, Parlamentarische Repräsentation in der parteienstaatlichen Demokratie, in: ders., Recht-Politik-Verfassung, 1986, S. 249ff. (258); zu weiteren Funktionen s. Hofmann/Dreier (Fn. 66), § 5 Rn. 41ff.

<sup>83</sup> BVerfGE 40, 296/317f.

<sup>84</sup> Zuhnen E. M. Werberger, Die staatsrechtliche Stellung der Bundestagsfraktionen, Diss. jur. Würzburg 1959; W.-D. Hauenschild, Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktionen, 1968; A. T. v. Seysenegg, Die Fraktionen im Deutschen Bundestag und ihre verfassungsrechtliche Stellung, Diss. jur. Freiburg/Br. 1971; H. Meyer, Das parlamentarische System des Grundgesetzes, VVDStRL 33 (1975), 69ff. (92ff.); H. Borchert, Die Fraktion, AöR 102 (1977), 210ff. (229ff.); Troßmann JöR 28 (1979), 139ff.; Schäfer (Fn. 63), S. 134ff.; Achterberg (Fn. 19), S. 274ff.; J. Jekewitz, Politische Bedeutung, Rechtsstellung und Verfahren der Bundestagsfraktionen, in: Schneider/Zeh (Fn. 20), § 37. – Zur Rechtsprechung H. Kerbusch, Judikatur zur Rechstellung von Fraktionen in der Einzelbetrachtung, ZParl 13 (1982), 228ff.

<sup>85</sup> Zu ihrer Chronik und Statistik im Bundestag Schindler (Fn. 72), Bd. 1, S. 231ff.; Bd. 2, S. 354ff.

<sup>86</sup> Den Weg der in ihrem Kern nur wenig veränderten, gleichwohl von Korrekturen und Umbauten nicht freien Publikationen Leibholz' zeichnet minutiös nach H.-R. Lipphardt, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt, 1975, S. 530ff. – Zur Kritik: W. Mantl, Repräsentation und Identität, 1975, S. 149ff.; V. Hartmann, Repräsentation in der politischen Theorie und Staatslehre in Deutschland, 1979, S. 259ff.; Meyn (Fn. 54), S. 135ff.; Hofmann (Fn. 82), S. 254ff.

<sup>87</sup> BVerfGE 70, 324/362f.; BVerfG JZ 1989, 1055/1056. Ähnlich: BremStGHG 3, 19 (27) = DÖV 1970, 639 (640). – Den interessanten Fall der Versagung des Fraktionsstatus für eine die 5 %-Klausel überwindende Partei betrifft BayVerfGHE n. F. 29 II, 62 = BayVBl. 1976, 431 (434); dazu u. a. J. Linck, Fraktionsstatus als geschäftsordnungsmäßige Voraussetzung für die Ausübung parlamentarischer Rechte, DÖV 1975, 689ff. (mit Entgegnung von H. Dellmann DÖV 1976, 153ff.); H.-W. Arndt/M. Schweitzer, Mandat und Fraktionsstatus, ZParl 7 (1976), 71ff.; R. Schmidt, Zum Verfahren über den Fraktionsstatus der F.D.P. in Bayern, in: FS f. F. A. Frhr. v. d. Heydte, 2. Halbbd., 1977, S. 1179ff. – Zu den unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Verankerungen des Fraktionsbildungsrechtes zuletzt U. Bick, Die Ratsfraktion, 1989, S. 39ff.

<sup>76</sup> Ausführlichere Darstellung: Hofmann/Dreier (Fn. 66), § 5 Rn. 21ff.

<sup>77</sup> Zum Wachstum der Staatsaufgaben und ihrer Probleme K. Eichenberger, Der Staat der Gegenwart, 1980, S. 114ff.; K. Stern, Staatsziele und Staatsaufgaben in verfassungsrechtlicher Sicht, in: Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1984, S. 5ff.; J. Isensee, Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat, in: HdbStR III, § 57 Rn. 156ff., 170ff.; Hofmann (Fn. 11), S. 12ff.

<sup>78</sup> Vgl. H. Dreier, Demokratische Repräsentation und vernünftiger Allgemeinwille, AöR 113 (1988), 450ff. (456ff., 464ff.).

<sup>79</sup> Siehe P. Häberle, Freiheit, Gleichheit und Öffentlichkeit des Abgeordnetenstatus, NJW 1976, 537ff.; G. P. Strunk, DVBl. 1977, 615ff. (616); Schröder (Fn. 55), S. 307f.; Abmeier (Fn. 73), S. 219ff.; D. Grimm, Parlament und Parteien, in: Schneider/Zeh (Fn. 20), § 6 Rn. 25; P. Badura, Die Stellung des Abgeordneten nach dem Grundgesetz und den Abgeordnetengesetzen in Bund und Ländern, ebd., § 15 Rn. 16, 58.



Abgeordneten und damit als Einrichtung des Parlaments, weniger als verlängerter Arm der Parteien oder gar als „Parteien im Parlament“<sup>88</sup> gedeutet. Das ändert zwar nichts daran, daß Fraktionen faktisch auch als Repräsentationsinstanz der Parteien fungieren<sup>89</sup>, hält aber das Bewußtsein für die wechselseitige Beeinflussbarkeit von Partei und Fraktion wie für die der innerparteilichen Demokratie dienende Funktion des freien Mandats wach<sup>90</sup>. Fraktionen sind, anders gesagt, zentrale Bausteine im parlamentsübergreifenden demokratischen Repräsentationsprozeß. Entscheidend ist nun, daß das aus der Wahlrechtsgleichheit resultierende Prinzip der Gleichheit der Abgeordneten auf die Fraktionen als deren freiwillige Zusammenschlüsse durchschlägt. So ergibt sich die Reihung: Wahlrechtsgleichheit<sup>91</sup> – Abgeordnetengleichheit<sup>92</sup> – Fraktionsgleichheit<sup>93</sup>.

Neben den Fraktionen bilden die im Bundestag spiegelbildlich zur Ressortgliederung der jeweiligen Regierung eingesetzten Ausschüsse<sup>94</sup> das zweite dominierende Ordnungs- und Gliederungsprinzip des Parlaments<sup>95</sup>. Hier (und in den tatsächlich wohl noch wichtigeren Fraktionsarbeitskreisen) wird der ganz überwiegende Teil parlamentarischer Sacharbeit geleistet<sup>96</sup> – sei es bei der Wahrnehmung der Regierungskontrolle, sei es bei der Gesetzgebungsarbeit. Obwohl den Bestimmungen der Geschäftsordnung zufolge lediglich vorbereitend und empfehlend tätig werdend<sup>97</sup>, nehmen die Ausschüsse durch ihre intensive Befassung mit den Beratungsgegenständen

den einen Großteil des Entscheidungsprozesses im Plenum faktisch vorweg<sup>98</sup>.

Das bedeutet: Anders als es ein in der Nachfolge der wirkungsmächtigen Parlamentarismus-Schrift *Carl Schmitts*<sup>99</sup> gern gepflegtes, aber historisch fragwürdiges Idealbild vom Parlament als einer interessenentbundenen, allein den Prinzipien von Vernunft und Wahrheit verpflichteten deliberierenden Versammlung der besten Vertreter von Besitz und Bildung will<sup>100</sup>, wird im Plenum die endgültige Entscheidung zumeist nicht originär hergestellt, sondern das andernorts (nämlich in den Fraktionen und Ausschüssen) gefundene, zumeist zwischen Regierung, Ministerialbürokratie und Parlamentsmehrheit konsentrierte Ergebnis lediglich dargestellt<sup>101</sup> oder besser noch: hier werden die Auseinandersetzungen, Kontroversen, sachlichen Alternativen und unterschiedlichen Positionen, die sich bei der Beratung herauskristallisiert haben, für die interessierte Öffentlichkeit noch einmal nachgestellt<sup>102</sup> – und dadurch demokratisch verantwortet.

Da also aus unabweisbaren Zwängen arbeitsteiliger Spezialisierung des Parlaments eine solch intensive Ausschusstätigkeit zur Erledigung der wachsenden und zunehmend komplexeren Sachaufgaben unerlässlich ist, sich zugleich aber eine parteipolitisch motivierte und durch das Verhältniswahlrecht im Grunde erzwungene Gliederung des Parlaments in Fraktionen vorfindet, liegt nichts näher, als sich zur Besetzung der Ausschüsse dieser Bündelungsfunktion der Fraktionen zu bedienen<sup>103</sup>. Wenn nun jedoch zugleich wegen der Bedeutung

<sup>88</sup> Diese vielgebrauchte Formulierung erscheint etwa bei W. Schmidt, Chancengleichheit der Fraktionen unter dem Grundgesetz, Der Staat 9 (1970), 481 ff. (488); Dellmann (Fn. 87), S. 154; J. Weiler, Rechtmäßigkeit von Bestimmungen über die Mindeststärke von Fraktionen, ZParl 9 (1978), 18 ff. (20); G. Kretschmer, Fraktionen. Parteien im Parlament, in: E. Handschuh u. a., Wegweiser Parlament, 1986, S. 253 ff. – Zum Gesamtproblem auch P. Badura, in: Bonner Kommentar, Art. 38 (Zweitb. 1966), Rn. 18, 30, 70, 73.

<sup>89</sup> BVerfGE 1, 208/223; 44, 308/319 ff.; Mauer (Fn. 55), Rn. 14; Schmidt (Fn. 88), S. 489 f.; E. Röper, Politische Homogenität von Fraktionen und Gruppen gerichtlich in Zweifel gezogen, ZParl 17 (1986), 7 ff. (11 ff.).

<sup>90</sup> Borchert (Fn. 84), S. 223; K. Spitzmüller, Nicht bloß ein ausführendes Organ der Partei, in: H. Klatt (Hrsg.), Der Bundestag im Verfassungsfuge der Bundesrepublik Deutschland, 1980, S. 51 ff.; H. Sendlir, Abhängigkeiten des unabhängigen Abgeordneten, NJW 1985, 1425 ff. (1428); Hofmann/Dreier (Fn. 66), § 5 Rn. 45. – Weniger als „Parteien im Parlament“ sondern – wegen ihres hohen Organisations- und Differenzierungsgrades mit Vollversammlungen, Vorständen, Arbeitskreisen, Geschäftsführern und eigenen Geschäftsordnungen – als „Parlament im Parlament“ (Thaysen, Parlamentarisches Regierungssystem [Fn. 21], S. 76) wären Fraktionen adäquat zu begreifen. Zur kommunalrechtlichen Parallele Bick (Fn. 87), S. 155 ff.

<sup>91</sup> Dazu H. Meyer, Wahlsystem und Verfassungsordnung, 1973, S. 144 ff.; ders., Wahlgrundsätze und Wahlverfahren, in: HdbStR II, § 38 Rn. 20 ff.; J. A. Frowein, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht, AöR 99 (1974), 72 ff. (80 ff.); G. Kisker, Zur Bedeutung und zum Geltungsbereich des Grundsatzes der formalen Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl, in: Festschrift für W. Mallmann, 1978, S. 103 ff.; P. Badura, in: Bonner Kommentar, Anhang zu Art. 38: BWahlG (1987), Rn. 5 ff.

<sup>92</sup> Vgl. oben bei Fn. 79.

<sup>93</sup> Schmidt (Fn. 88), S. 490 ff.; v. Seysenegg (Fn. 84), S. 188 ff.; H.-F. Lisker, Fraktionsstatus und Wahlgleichheit, ZParl 9 (1978), 320 ff.; Hohm (Fn. 24), S. 410 f.; Scherer (Fn. 62), S. 190 ff.; Birk (Fn. 81), S. 2522 f.

<sup>94</sup> Zu ihrer historischen Genese J. Jekewitz, Parlamentsausschüsse und Ausschussberichterstattung. Zu Herkunft, Aufgabe und Inhalt einer überkommenen Institution, Der Staat 25 (1986), 399 ff. (401 ff.).

<sup>95</sup> Vgl. Frost (Fn. 16), S. 47 ff., 52 ff.; Troßmann JöR 28 (1979), 269 ff.; Achterberg, Parlamentsrecht (Fn. 19), S. 627 ff., 683 ff.; sehr ausführlich jetzt J. Vetter, Die Parlamentsausschüsse im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 1986; W. Berg, in: Bonner Kommentar, Art. 45 a (1986), Rn. 1 ff.; W. Zeh, Das Ausschusssystem im Bundestag, in: Schneider/Zeh (Fn. 20), § 39. – Exemplarische Untersuchung: V. Szmla, Die Arbeit der Geschäftsordnungsausschüsse. Aufgabe und Bedeutung eines Bundestagsausschusses, Diss. phil. Heidelberg 1970. Chronologische und statistische Angaben bei Schindler (Fn. 72), Bd. 2, S. 558 ff.

<sup>96</sup> Die normative wie die rechtstatsächliche Seite beleuchtet gleichermaßen gründlich Berg (Fn. 95), Rn. 36 ff.; zur faktischen Änderungstätigkeit der Ausschüsse bei der Gesetzgebungsarbeit sehr ins einzelne gehend Schulze-Fielitz (Fn. 5), S. 304 ff., 312 ff., 335 ff., 344 ff. An den Beratungen beider Gremien (Fraktionsarbeitskreise und Ausschüsse) nehmen fallweise Ministerialbeamte der zuständigen Ressorts teil (vgl. J. Jekewitz, in: AK-GG, Bd. 2, 2. Aufl. 1989, Art. 77 Rn. 8; P. Eickenboom, Haushaltsausschuß und Haushaltsverfahren, in: Schneider/Zeh [Fn. 20], § 44 Rn. 8, 9).

<sup>97</sup> Vgl. §§ 54 I 1, 62 I 2 GeschOBT; gleiches gilt für die Landtage (vgl. etwa § 22 GeschOBayLT; § 12 I 1 GeschONdsLT; Art. 14 I 1 SchlHLS). – Zum ziemlich unerhebigen Streit um die Organqualität der Ausschüsse Kasten (Fn. 31), S. 25 ff. Wichtiger ist folgendes. Die Übertragung von Beschlußfunktionen auf Unterorgane ist im Bundestag, in den Länderparlamenten und auch beim Bundesrat (zur Problematik der dort jüngst eingerichteten EG-Kammer vgl. H.-J. Schütz, Die EG-Kammer – Delegationsbefugnis und Geschäftsordnungsautonomie des Bundesrates, NJW 1989, 2160 ff.) üblich, wobei der Grad an Delegationsfreundlichkeit im einzelnen sehr unterschiedlich ist. Ihre eigentliche Problemschärfe erhält die Befassung der Ausschüsse mit Sachfragen dadurch, daß hier trotz formal lediglich vorbereitender Tätigkeit faktisch die Entscheidungen fallen und vom Plenum nur noch ratifiziert werden. – Zur rechtspolitischen Diskussion rechtsvergleichend R. v. Lucius, Gesetzgebung durch Parlamentsausschüsse?, AöR 97 (1972), 568 ff.

<sup>98</sup> B. Dechamps, Macht und Arbeit der Ausschüsse, 1954, S. 79 ff. (dazu kritisch A. G. Ritzel, Diktatur der Parlamentsausschüsse, in: Geist und Tat. Zeitschrift für Recht, Freiheit und Kultur 9 [1954], 389 ff.); W. Kewenig, Staatsrechtliche Probleme parlamentarischer Mitregierung am Beispiel der Bundestagsausschüsse, 1970, S. 12 ff., 33 ff., 52 ff.; W. Berg, Zur Übertragung von Aufgaben des Bundestages auf Ausschüsse, Der Staat 9 (1970), 21 ff.; H.-H. Kasten, Plenarvorbehalt und Ausschussfunktion, DÖV 1985, 222 ff.; Vetter (Fn. 95), S. 135 ff.; W. Zeh, Gliederung und Organe des Bundestages, in: HdbStR II, § 42 Rn. 40 ff.; ders. (Fn. 95), § 39 Rn. 2, 30. – Aus der Rechtsprechung: BVerfGE 44, 308/318; 60, 319 (dazu kritisch E. Röper, Weitere Mediatisierung der Abgeordneten. Auswirkungen eines Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts, ZParl 13 [1982], 304 ff.); BVerfG JZ 1989, 1055/1056 f.

<sup>99</sup> C. Schmitt, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 1923 (2. Aufl. 1926, 5. Aufl. 1979). Zur Kritik: R. Thoma, Zur Ideologie des Parlamentarismus und der Diktatur, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 53 (1925), S. 212 ff.; H. Hofmann, Legitimität gegen Legalität, 1964, S. 94 ff.; V. Neumann, Der Staat im Bürgerkrieg, 1980, S. 64 ff.; M. Kaufmann, Recht ohne Regel?, 1988, S. 153 ff.

<sup>100</sup> Zu dieser in besonderer Weise von Guizot geprägten Vorstellung, durch freien Austausch der Argumente in einem exklusiven Kreis von Repräsentanten zu vernünftigen Entscheidungen zu gelangen: L. Díez del Corral, Doktrinäer Liberalismus. Guizot und sein Kreis, 1964, S. 86 ff., 137 ff.; Hofmann, Repräsentation (Fn. 2), S. 440 ff.

<sup>101</sup> Schulze-Fielitz (Fn. 5), S. 353: Öffentliche Sichtbarmachung.

<sup>102</sup> Vgl. W. Zeh, Theorie und Praxis der Parlamentsdebatte, in: Schneider/Zeh (Fn. 20), § 32 Rn. 17. Allgemein zur Publizität L. Kifler, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, 1976, S. 304 ff.; ders., Parlamentsöffentlichkeit: Transparenz und Artikulation, in: Schneider/Zeh (Fn. 20), § 36; R. Binder, Die „Öffentlichkeit“ nach Art. 42 Abs. 1 Satz 1, 44 Abs. 1 Satz 1 GG und das Recht der Massenmedien zur Berichterstattung, DVBl. 1985, 1112 ff.; Schulze-Fielitz (Fn. 5), S. 209: „Erst Öffentlichkeit schafft jene demokratische Legitimation, die über eine formale Begründung durch Verfahren hinausgeht und die Zurückführung der Staatsgewalt auf den Volkswillen nicht nur als technische, sondern als materiale Fiktion begreift.“

<sup>103</sup> Zum wechselseitigen „Kausalnexus zwischen der Entwicklung des Ausschusses und des Fraktionswesens“ Dechamps (Fn. 98), S. 109 ff.; zur Praxis

der Ausschußarbeit der Prozeß der Repräsentation faktisch hierher „vorverlagert“ wird<sup>104</sup>, Repräsentation des Volkes durch den Bundestag aber Repräsentation des ganzen Volkes durch die Gesamtheit der Abgeordneten ist: dann müssen in den Ausschüssen alle Fraktionen vertreten sein<sup>105</sup>, um so den (fraktionsangehörigen) Abgeordneten über die Fraktionsvollversammlungen und Fraktionsarbeitskreise Informations-, Diskussions- und Interventionsmöglichkeiten und damit wenigstens die Chance zu mittelbarer Mitarbeit<sup>106</sup> in den Bundestagsgremien zu sichern. Auch insofern findet das *BVerfG* im Wüppesahl-Urteil klare Worte. Leitsatz 4 a lautet: „Die Ausschüsse sind durch ihre Aufgabenstellung in die Repräsentation des Volkes durch das Parlament einbezogen. Deshalb muß grundsätzlich jeder Ausschuß ein verkleinertes Abbild des Plenums sein.“<sup>107</sup> In diesem Prozeß proportionaler Repräsentation<sup>108</sup> erfüllen die Fraktionen eine wichtige Vermittlungsfunktion: sie verknüpfen die Ermöglichung arbeitsteiliger Aufgabenerledigung und die Notwendigkeit der Abbildung des Gesamtparlaments in seinen Gremien. Der Gesamtzusammenhang zwischen den Imperativen parlamentarischer Repräsentation und dem Prinzip der Abgeordnetengleichheit legt ein „Verfassungsgebot zur Teilnahme aller Fraktionen an den für die Parlamentsarbeit notwendigen Gremien“<sup>109</sup> nahe.

#### 4. Durchbrechungen des Gleichheitsprinzips?

In den Grundsätzen besteht mithin weitgehend Einigkeit. Die Kurzformel könnte lauten: „Gleichheit im Parlament – Gleichheit in den Ausschüssen“. Differenzen ergeben sich erst bei der Probe aufs Exempel. Auszuklammern sind an dieser Stelle jene speziellen Probleme, die die Behandlung des fraktionslosen Abgeordneten<sup>110</sup> aufwirft und die eben darauf beruhen, daß dieser sich dem zentralen Gliederungs- und Ordnungsprinzip parlamentarischer Arbeit entzieht<sup>111</sup>. Gemeint sind vielmehr Fälle, in denen aufgrund eines besonderen

Bestimmungsverfahrens (Parlamentarische Kontrollkommission, Vertrauensgremium gem. § 10a BHO) oder wegen der geringen Mitgliederzahl des Gremiums und der strikten Anwendung des Prinzips proportionaler Vertretung der Fraktionen in den Ausschüssen ganze Fraktionen und nicht nur einzelne Abgeordnete von der Mitarbeit ausgeschlossen bleiben. Denn dies bedeutet ja, daß das Gremium *kein* verkleinertes Abbild des Plenums mehr darstellt. Abgeordnete einer bestimmten Richtung und ihre Fraktionen werden aus dem Beratungs-, Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß ausgeschlossen.

Es versteht sich, daß es für einen derartig schwerwiegenden Vorgang besonderer Gründe bedarf. Die hier näher betrachteten Entscheidungen gehen von der prinzipiellen Zulässigkeit einer Organisation parlamentarischer Arbeit aus, die faktisch zum Ausschluß bestimmter Fraktionen führt, bemühen sich aber zugleich, den Ausnahme- und Notcharakter eines derartigen Eingriffs in das Prinzip der Abgeordneten- und Fraktionsgleichheit hervorzuheben. So heißt es wortgleich in beiden Urteilen, es sei dem Parlament „jedenfalls in sachlich begründeten Ausnahmefällen verfassungsrechtlich unbenommen, für Ausschüsse oder ähnliche Gremien eine Mitgliederzahl vorzusehen, die bei Anwendung der üblichen Regeln für die Sitzverteilung eine Berücksichtigung aller parlamentarischen Gruppierungen nicht ermöglicht“<sup>112</sup>. Als derartige zwingende Gründe kamen in Frage die Arbeitsfähigkeit des Parlaments (dazu a) oder Belange des Geheimschutzes (b).

a) Bedrohungen der Arbeits- oder Funktionsfähigkeit<sup>113</sup> lagen in beiden Fällen ersichtlich nicht vor. Sie kämen nur bei einer wirklich eklatanten Zersplitterung der Parteienlandschaft und einer daraus sich ergebenden Vielzahl kleiner Fraktionen in Betracht. Davon kann indes keine Rede sein. Ob die Stabilität der Großparteienlandschaft, wie gern angenommen, durch die 5 %-Klausel des § 6 VI BWahlG<sup>114</sup> bewirkt wird<sup>115</sup> oder auf anderen Faktoren beruht, mag hier dahingestellt bleiben.

b) Im Hinblick auf etwaige Gründe des Geheimschutzes ist vorab zu betonen, daß es anders als in der Arkanpraxis des Absolutismus<sup>116</sup> und anders auch als im Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts in der parlamentarischen Demokratie „Staatsgeheimnisse, die gegenüber der Volksvertretung zu verbergen wären, nicht mehr geben kann. Es geht also allein um die Wahrung der Vertraulichkeit und der Belange des Geheimschutzes *durch*, nicht *gegen* das Parlament. In der Sache selbst darf es nicht Ziel der Einrichtung kleiner Kontrollgremien sein, bestimmte Fraktionen von ihnen fernzuhalten. Beide Gerichte haben denn auch mit hinreichender Deutlichkeit auf das verfassungsrechtlich einzig zulässige Argument abgestellt: nämlich das zwingende Erfordernis, die Zahl der Geheimnisträger möglichst klein zu halten<sup>117</sup>. Allein auf

W. Dexheimer, Die Mitwirkung der Bundestagsfraktionen bei der Besetzung der Ausschüsse, in: Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages. Festgabe für Werner Blischke, 1982, S. 259ff.; Schäfer (Fn. 63), S. 110ff.; R. P. Dach, Das Ausschußverfahren nach der Geschäftsordnung und in der Praxis, in: *Schneider/Zeh* (Fn. 20), § 40 Rn. 13ff.

<sup>104</sup> *BVerfGE* 44, 308/319 (Vorverlagerung in Ausschüsse und Fraktionen); 70, 324/363 (Ausschüsse); s. auch *BayVerfGH* BayVBl. 1989, 173/174.

<sup>105</sup> So Schmidt (Fn. 88), S. 482, 496; Steiger (Fn. 1), S. 124ff.; Achterberg (Fn. 19), S. 292; Hohm (Fn. 24), S. 410f.; Birk (Fn. 81), S. 2524.

<sup>106</sup> Im einzelnen M. Melzer, Vorbereitung und Gestaltung der Ausschußarbeit durch die Fraktionen, in: *Schneider/Zeh* (Fn. 20), § 41, insb. Rn. 10ff., 20ff.; Vetter (Fn. 95), S. 221ff. – Allgemein zur Stellung von Parlamentsabgeordneten in ihrer Fraktion Abmeier (Fn. 73), S. 196ff.; Grimm (Fn. 79), § 6 Rn. 22ff.; Badura (Fn. 79), § 15 Rn. 48ff.

<sup>107</sup> *BVerfG*, JZ 1989, 1055; zur kommunalrechtlichen Parallele *BayVG* BayVBl. 1989, 433/434 (Ausschüsse als „ein verkleinertes Spiegelbild der Zusammensetzung des Gemeinderats“). – Die Herkunft der stilbildenden Metapher, wonach das Parlament eine Art Mikrokosmos der Gesellschaft sei, zu der es sich ähnlich verhalte wie eine Landkarte zum Territorium, untersucht G. Jellinek, Mirabeau und das demokratische Wahlrecht. Geschichte eines Zitates, in: *ders.*, *Ausgewählte Schriften und Reden*, Bd. 2, 1911, S. 82ff.

<sup>108</sup> Die Sitzverteilung in den Ausschüssen nach der Stärke der Fraktionen gem. § 12 GeschOBT trägt dem Rechnung (zur Herkunft dieser Bestimmung Jekewitz [Fn. 94], S. 412ff., zu den unterschiedlichen Berechnungsverfahren Ritzel/Bücker [Fn. 17], Anhang zu § 12; Schindler [Fn. 72], Bd. 2, S. 573ff.); s. auch Troßmann JöR 28 (1979), 113, 271. – H. Meyer, Die Stellung der Parlamente in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, in: *Schneider/Zeh* (Fn. 20), § 4 Rn. 107 spricht in bezug auf § 12 GeschOBT plastisch von der „Fortsetzung des Wahlvotums in die Arbeitsgliederungen des Parlaments“.

<sup>109</sup> Schröder (Fn. 24), S. 473; ähnlich Jekewitz (Fn. 94), S. 424 und Chr. Gusy, Demokratische Repräsentation, ZfP 36 (1989), 264 ff. (284). – Zurückhaltend Zeh (Fn. 98), § 42 Rn. 47.

<sup>110</sup> Zu seiner Stellung Abmeier (Fn. 73), S. 25 ff., 76 ff.; umfassend J. Kürschner, Die Statusrechte des fraktionslosen Abgeordneten, 1984 und jetzt das Wüppesahl-Urteil (vgl. Fn. 80).

<sup>111</sup> Hier hat die Wüppesahl-Entscheidung des *BVerfG* insgesamt akzeptable Richtlinien gesetzt, die trotz punktuell berechtigter Kritik auch in der Literatur breite Anerkennung finden werden – waren doch dort die Linien zum Teil schon vorgezeichnet (vgl. etwa Steiger [Fn. 1], S. 126 Fn. 82).

<sup>112</sup> *BVerfGE* 70, 324/364; *BayVerfGH* BayVBl. 1989, 173/174.

<sup>113</sup> Kritisch zur Handhabung des Kriteriums der „Funktionsfähigkeit“ als eines verfassungsrechtlichen Supertopos: W. Hassemer, Die „Funktionstüchtigkeit der Strafrechtspflege“ – ein neuer Rechtsbegriff? Strafverteidiger 1982, 275ff.; M. Niemöller/G. F. Schuppert, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Strafrechtsverfahren, AöR 107 (1982), 387ff. (394ff., 399ff.); E. Denninger, Verfassungsrechtliche Schlüsselbegriffe, in: Festschrift für Rudolf Wassermann, 1985, S. 279ff. (292). S. auch P. Lerche, „Systemverschiebung“ und verwandte verfassungsgerichtliche Argumentationsformeln, in: Festschrift für Wolfgang Zeidler, Bd. 1, 1987, S. 557ff. (588).

<sup>114</sup> Zuden Problem dieser Vorschrift ausführlich U. Wenner, Sperrklauseln im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1986, S. 137ff., 226ff.; kritisch auch Meyer (Fn. 91), § 38 Rn. 26ff.

<sup>115</sup> Zum sachlich anfechtbaren Zusammenhang zwischen der 5 %-Klausel des Wahlgesetzes und § 10 IGeschOBT außer den in Fn. 87 genannten: G. Kisker, Öffentliches Recht: Der Streit um den Fraktionsstatus, JuS 1980, 284ff.; Abmeier (Fn. 73), S. 208ff.; Bick (Fn. 87), S. 76.

<sup>116</sup> M. Stolleis, *Arcana imperii und Ratio status*, 1980.

<sup>117</sup> Ganz unmißverständlich *BayVerfGH* BayVBl. 1989, 173/176: „Dagegen darf der Landtag bei der Entscheidung über die Größe dieses Ausschusses nicht

die Zahl der Ausschußmitglieder kann es also ankommen, nicht auf ihre Fraktionszugehörigkeit. Und nur wegen der aus zwingenden Gründen des Geheimschutzes gebotenen Reduzierung der Zahl der Geheimnisträger haben beide Gerichte die angegriffenen Maßnahmen gebilligt.

## 5. Kritische Würdigung

Beiden Urteilen kann angesichts des hohen verfassungsrechtlichen Ranges des Prinzips der Abgeordneten- und Fraktionsgleichheit im Ergebnis nur gefolgt werden, wenn es nicht Wege und Möglichkeiten gegeben hätte, dem Erfordernis eines den Belangen des Geheimschutzes Rechnung tragenden kleinen Gremiums und dem Grundsatz der Beteiligung aller Fraktionen an den Untereinheiten des Parlaments Rechnung zu tragen. Welche Maßnahmen hier ohne Verletzung des Prinzips der Beteiligung aller Fraktionen an der parlamentarischen Arbeit zur Wahrung der Geheimschutzbelange hätten getroffen werden können, hat für das *BVerfG*-Urteil der Richter Böckenförde in seinem Sondervotum<sup>118</sup> dargelegt: nämlich die Bildung von Unterausschüssen<sup>119</sup>; der Ausschuß einzelner Personen, bei denen die konkrete Gefahr einer Geheimschutzvereitelung besteht; die Anwendung der Geheimschutzordnung des Bundestages<sup>120</sup>. Hingegen führt die Auffassung der Senatsmehrheit, die – durchaus als ungewöhnlich und für die Prinzipien parlamentarischer Repräsentation prekär erkannte<sup>121</sup> – Wahl eines besonderen Kontrollgremiums durch die Mehrheit des Bundestages gewährleiste, „daß nur Abgeordnete gewählt werden, die persönlich das Vertrauen der Mehrheit des Bundestages genießen“<sup>122</sup>, zu dem nicht haltbaren Ergebnis, daß der Bundestag seinerseits zum Kurationsorgan eines parlamentarischen Gremiums höherer Dignität wird. Dies läuft dem fundamentalen Prinzip der parlamentarischen Gleichheit zuwider, demzufolge alle Abgeordneten und Fraktionen die gleiche „Repräsentationskraft“ haben und in gleicher Weise an den Aufgaben des Bundestages partizipieren, ohne dafür noch eines besonderen Vertrauensbeweises einer Bundestagsmehrheit zu bedürfen. Dieser Grundsatz vermag nur dann eine Ausnahme zu erleiden, wenn Abgeordnete sich in paradoxer Weise als „antiparlamentarische Parlamentarier“<sup>123</sup> gerieren, indem sie diejenigen Grundlagen, auf denen ihre Repräsentationskraft beruht, negieren sowie durch systematische und gezielte Regelverletzungen die Arbeits-, Funktions- und Entscheidungsfähigkeit der Volksvertretung obstruieren<sup>124</sup>.

das Ziel verfolgen, eine bestimmte Fraktion von diesem Ausschuß auszuschließen. Unbeschadet der politischen Meinungsverschiedenheiten und Auseinandersetzungen sind alle Fraktionen grundsätzlich in qualitativ gleicher Weise zur Mitwirkung in allen Ausschüssen berechtigt.“ S. auch *BVerfGE* 70, 324/364.

<sup>118</sup> *BVerfGE* 70, 324/383 ff.

<sup>119</sup> Dieses Verfahren ist für die Kontrolle der Haushaltspläne der Nachrichtendienste bis zum Jahr 1984 offenbar ohne gravierende Sicherheits- oder Geheimschutzprobleme praktiziert worden. Gemäß § 55 III 1 *GeschOBT* muß im Unterausschuß „jede Fraktion, die im Ausschuß vertreten ist, auf ihr Verlangen mindestens mit einem Mitglied vertreten sein“.

<sup>120</sup> Dazu jetzt die ausführliche Darstellung von G. Jahn/D. Engels, Geheimschutzordnung des Bundes, in: *Schneider/Zeh* (Fn. 20), § 20.

<sup>121</sup> Vgl. *BVerfGE* 70, 324/365; als Schutzschranke gegen eine durch das Wahlverfahren mögliche Ausschaltung der Minderheit wird das Mißbrauchsverbot genannt. – Die wenig verständlichen und auf formal-technischen Erwägungen beruhenden Ausführungen von Kimme (Fn. 24), S. 171 ff. vermengen das Problem der Wahlbeteiligung mit dem Ausschuß von gewählten Abgeordneten.

<sup>122</sup> Leitsatz 8 der Entscheidung: *BVerfGE* 70, 324/325.

<sup>123</sup> Vgl. R. Scholz, Der antiparlamentarische Parlamentarier, in: Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat. Festgabe zum 10jährigen Jubiläum der Gesellschaft für Rechtspolitik, 1984, S. 385 ff.

<sup>124</sup> Ein „Notrecht“ der Parlamentsmehrheit gegenüber repräsentationsunwilligen Mitgliedern in Form ihres Ausschlusses von der parlamentarischen Arbeit etwa durch gezielte Nichtberücksichtigung bei der Besetzung kleiner Gremien käme als ultima ratio indes erst dann in Frage, wenn die zunächst in Betracht zu

Auch die Entscheidung des *BayVerfGH* läßt Fragen offen. Zwar betont das Gericht ausdrücklich, daß sich die angefochtenen Beschlüsse verfassungsrechtlich allein damit rechtfertigen lassen, daß die Zahl der Geheimnisträger möglichst klein gehalten werden soll<sup>125</sup>. Warum aber ist ein Ausschuß mit 11 Mitgliedern noch klein genug, ein Ausschuß mit 13 Mitgliedern<sup>126</sup> aber bereits zu groß? Das Gericht läßt ungeklärt, was hier den qualitativen Sprung ausmacht, der eine derartig gravierende Durchbrechung des demokratischen Gleichheitsprinzips im Parlament legitimieren könnte. Man kann sich des durch klare Worte in den Sondervoten gestützten<sup>127</sup> Eindrucks nicht erwehren, daß für die Veränderungen des parlamentarischen Verfahrens letztlich allein ausschlaggebend der politische Wille der Regierungsfaktionen und ihrer Einschätzung der Solidität und Vertrauenswürdigkeit einer bestimmten Minderheitsfraktion gewesen ist – im Bund wie in Bayern. Wäre es tatsächlich allein darum gegangen, ein möglichst kleines Gremium zu installieren, so hätte sich dem unschwer Rechnung tragen lassen, ohne eine Fraktion auszuschließen. Bundestag wie Landtag hätten das Prinzip der Gleichheit der Fraktionen aufgrund des ihnen einzuräumenden Gestaltungsspielraums auf unterschiedliche Weise verwirklichen können<sup>128</sup>; durch Festsetzung einer entsprechend hohen Zahl von Ausschußmitgliedern; durch Wahl eines Berechnungsverfahrens, das die kleinen Fraktionen begünstigt; durch Einräumung eines Grundmandates, wie es nach wie vor in einigen Bundesländern gilt<sup>129</sup> und in Bayern bis 1985 bestand<sup>130</sup>.

## 6. Resümee

Aus alledem folgt: verfassungsrechtlich gefordert ist die Beteiligung einer jeden Bundestagsfraktion in jedem Ausschuß des

ziehenden Mittel zur Aufrechterhaltung der parlamentarischen Disziplin (Rüge, Sach- und Ordnungsruf, Wortentzug, Ausschuß von Sitzungen des Bundestages; vgl. zu diesen in §§ 36 ff. *GeschOBT* geregelten Möglichkeiten J. Bücker, Das parlamentarische Ordnungsrecht, in: *Schneider/Zeh* (Fn. 20), § 34 Rn. 10 ff.) sich etwa wegen des Fehlens vergleichbarer Disziplinierungsmittel in den Ausschußsitzungen als ebenso wirkungslos erweisen würden wie die weitgehend sanktionslosen Regeln der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages (vgl. Jahn/Engels (Fn. 120), § 20 Rn. 22 ff.) und einschlägige strafrechtliche Schutzvorschriften (zu den Grenzen der Ordnungsmittel auch Scholz (Fn. 123), S. 394 ff.). Ein bloßer Pauschalverdacht reicht nicht aus.

<sup>125</sup> *BayVerfGH* BayVBl. 1989, 173/176.

<sup>126</sup> Bei dieser Anzahl hätte die Fraktion der GRÜNEN einen Sitz im Sicherheitsausschuß des Bayerischen Landtages erhalten.

<sup>127</sup> Vgl. *BVerfGE* 70, 324/372, 384; *BayVerfGH* BayVBl. 1989, 173/176. – In aller Offenheit charakterisiert Schröder (Fn. 24), S. 474 die vom Bundestag in § 4 IX des Haushaltsgesetzes 1984 gefundene Lösung „als eine Art Notrecht der Parlamentsmehrheit für den Fall, daß eine Minderheit nicht bereit ist, sich den parlamentarischen Regeln zu fügen.“ Von der möglichst geringen Zahl von Geheimnisträgern ist hier keine Rede mehr.

<sup>128</sup> Vgl. Birk (Fn. 81), S. 2524 f.; s. auch Kasten (Fn. 31), S. 53 ff.

<sup>129</sup> Nämlich in Niedersachsen (§§ 3 II 2, 11 II *GeschO* LT, allerdings lediglich mit beratender Stimme), Rheinland-Pfalz (§ 69 II *GeschO* LT) und Schleswig-Holstein (§ 12 III *GeschO* LT); s. im einzelnen den rechtsvergleichenden Überblick bei G. Wiesend, Das Ausschußwesen des Bayerischen Landtages, 1989, S. 165 ff. – Interessant in diesem Zusammenhang § 4 II des Baden-Württembergischen Gesetzes über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtags v. 3. 3. 1976 (GBl. S. 194) i. d. F. v. 12. 12. 1983 (GBl. S. 834): „Die Mitglieder und Stellvertreter werden vom Landtag nach den Vorschlägen der Fraktionen gewählt. Dabei werden die Fraktionen nach ihrer Mitgliederzahl beteiligt, wobei jede Fraktion mindestens durch ein Mitglied vertreten sein muß. Eine Erhöhung der in Absatz 1 bestimmten Mitgliederzahl ist nur zulässig, soweit sie zur Beteiligung aller Fraktionen notwendig ist.“

<sup>130</sup> Für den bayerischen Fall hätte sich also angeboten: a) Geringfügige Erhöhung der Ausschußzahl von 11 auf 13 – dann wäre auf die dritstärkste Fraktion ein Sitz entfallen. b) Beibehaltung der Gesamtzahl von 11 Sitzen, aber Reduzierung der proportional nach der Fraktionsstärke zu verteilenden Sitze auf 10 und Hinzufügung eines Grundmandates; in diesem Fall böte übrigens, wie in einem Sondervotum ausgerechnet worden ist (*BayVBl.* 1989, 176 f.), der Ausschuß ein getreueres Abbild der Stärkeverhältnisse im Plenum als bei der jetzigen Berechnung nach d'Hondt. c) Verteilung der 11 Sitze nach d'Hondt und Hinzufügung eines Grundmandates, so daß sich eine Gesamtzahl von 12 Ausschußmitgliedern ergäbe. Zur wechselvollen Geschichte des Grundmandats in Bayern präzisierend Wiesend (Fn. 129), S. 158 ff.

Bundestages mit mindestens einem Mitglied. Die strikt proportionale Sitzverteilung gemäß dem Stärkeverhältnis der Gruppierungen im Plenum darf nicht dazu führen, daß ganze Fraktionen von der Ausschlußarbeit ausgeschlossen werden. Höher als das Prinzip proportionaler Abbildung der Stärkeverhältnisse rangiert das Erfordernis, im Ausschluß ein verkleinertes Abbild der Gesamtheit des Bundestages herzustellen. Dabei steht den einzelnen Fraktionen als den zentralen Gliederungseinheiten des Parlaments ein Beteiligungsrecht in Form von mindestens einem Sitz zu. Dieses Mindestbeteiligungsrecht ist sicherzustellen entweder durch Festlegung einer entsprechenden Größe der Gremien, durch ein minderheitenfreundliches Berechnungsverfahren bei der Sitzverteilung oder durch Einführung eines Grundmandates. Es gilt nicht allein für die Fachausschüsse des Bundestages, sondern auch für andere Gremien wie die Parlamentarische Kontrollkommission und das Vertrauensgremium nach § 10a BHO<sup>131</sup>. Der Grund: wegen der erörterten Prinzipien parlamentarischer Repräsentation unter den Bedingungen eines parteienstaatlich dominierten Systems der Volksvertretung führt die Nichtbeteiligung einer Fraktion zur Nichtberücksichtigung eines konstitutiven Teils des Bundestages und damit zur Verzerrung der Repräsentation der Aktivbürgerschaft.

## V. Schlußbemerkung

Aktualität wie politische Brisanz der Thematik erfordern eine abschließende Bemerkung. Im Gefolge gewisser Veränderungen der bundesrepublikanischen Parteienlandschaft könnten sich bald die Stimmen derjenigen mehren, die vor einer Beteiligung als extremistisch eingestufte Parteien am parlamentarischen Entscheidungsprozeß warnen – und diese Warnungen

<sup>131</sup> Vgl. Meyer (Fn. 108), § 4 Rn. 109, 110; H. Steiger, Selbstorganisation und Ämterbesetzung, in: Schneider/Zeh (Fn. 20), § 25 Rn. 16; auch auf den Wahlmännerausschuß nach § 6 BVerfGG wäre das Mindestbeteiligungsrecht konsequenterweise zu erstrecken. – Dazu, daß die genannten Einrichtungen auch aus anderen Gründen verfassungsrechtlich bedenklich sind, vgl. die Hinweise in Fn. 25, 27, 47, 48 und im Text unter II.

werden vermutlich ebenso wie eventuelle Gegenmaßnahmen auf der geschilderten Linie auf Zustimmung treffen.

Hier gilt es bei allem Verständnis für die Motive derartiger Abwehrreaktionen unzweideutig festzuhalten, daß das Verfassungsrecht für Ausgrenzungsstrategien auf dem Geschäftsordnungswege – abgesehen von dem oben angedeuteten Fall systematischer Obstruktion und Regelverletzung durch ‚antiparlamentarische Parlamentarier‘ – keinen Raum läßt. Wer verhindern will, daß Mitglieder vermeintlich verfassungswidriger Parteien auf die Parlamentsarbeit Einfluß nehmen, muß dafür Sorge tragen, daß solche Parteien überhaupt nicht erst zur Wahl zugelassen werden. Dazu stellt das Grundgesetz mit der Möglichkeit des Parteienverbotes ein probates, wenn gleich lange nicht genutztes Mittel bereit<sup>132</sup>. Seine Inanspruchnahme ist wegen der Beschränkung der Befugnis zur Antragstellung beim BVerfG auf Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung (§ 43 I BVerfGG) faktisch in die Hände der großen politischen Parteien gelegt. Wenn diese davon keinen Gebrauch machen, so sind sie schlecht beraten, das Versäumte mit dem hierfür gänzlich ungeeigneten Mittel der Manipulation des parlamentarischen Verfahrens nachholen zu wollen. Die Geschäftsordnungsautonomie setzt das Parlament lediglich instand, seine inneren Angelegenheiten unter Beachtung des höherrangigen Verfassungsrechts selbst zu organisieren. Die nach anderen Regeln ins Parlament gewählten Abgeordneten genießen dabei gleichen Rang, sind gleich an Rechten und Pflichten. Das autonome Parlamentsrecht ist kein Kompensationsinstitut für staatspolitische Unterlassungssünden. Wer die Mitwirkung bestimmter Parteien an der parlamentarischen Arbeit unterbinden will, sollte sich darauf besinnen, daß der vielzitierte Art. 21 des Grundgesetzes auch einen Absatz 2 hat.

<sup>132</sup> Vgl. insb. zur Ermessensfrage H. Maurer, Das Verbot politischer Parteien. Zur Problematik des Art. 21 Abs. 2 GG, AöR 96 (1971), 203 ff. (224 ff.); D. Lorenz, Verfassungswidrige Parteien und Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts, AöR 101 (1976), 1 ff.; W. Schmidt, Das Parteienprivileg zwischen Legalität und Opportunität, DÖV 1978, 468 ff.; D. Th. Tsatsos/M. Morlok, Parteienrecht, 1982, S. 102 ff.; zuletzt A. Zirn, Das Parteienverbot nach Art. 21 Abs. 2 GG im Rahmen der streitbaren Demokratie des Grundgesetzes, Diss. jur. Tübingen 1988, S. 156 ff.