

Werner Heun

Der Parlamentarismus im Spiegel der Verfassungsrechtsprechung

I. Einleitung

In der deutschen Verfassungsordnung entscheidet das Verfassungsgericht unmittelbar über politische Konflikte zwischen verschiedenen Verfassungsorganen und den am politischen Prozess Beteiligten. Die in anderen Verfassungsstaaten überwiegend unbekanntem Organstreitverfahren kreisen fast ausschließlich um Konflikte, an denen das Parlament beteiligt ist, so dass sie sich „generell auch als „Parlamentsstreitigkeiten“ bezeichnen“ lassen.¹ Vor allem durch die Organstreitigkeiten, aber daneben auch durch andere Verfahren, wird das Verfassungsgericht zu einem maßgebenden Akteur bei der Gestaltung des Parlamentsrechts, in dem Macht und Recht zum Ausgleich gebracht werden müssen. Konzeption und Bild des Parlaments im Verfassungsgericht formen und prägen daher in ungewöhnlicher Weise das Parlamentsleben, wie in kaum einem anderen westlichen Verfassungsstaat, selbst wenn das Gericht sich auf seine spezifisch juristische Sichtweise beschränkt und damit einzelne politisch-soziologische Elemente ausgeblendet bleiben.² Die Auffassung des Gerichts ist auch nicht statisch, sondern hat sich in den 60 Jahren Verfassungsrechtsprechung erheblich gewandelt. Wenn an dieser Stelle vom Verfassungsgericht die Rede ist, ist ganz überwiegend das Bundesverfassungsgericht gemeint, im deutschen Bundesstaat spielen freilich auf beiden föderalen Ebenen Verfassungsgerichte eine Rolle, da die Landesverfassungsgerichte durchgehend ebenfalls über Organstreitigkeiten entscheiden.³ Wegen der dominanten Stellung des Bundesverfassungsgerichts steht dieses allerdings im Folgenden im Mittelpunkt.

¹ *Hans-Peter Schneider*, Das Parlamentsrecht im Spannungsfeld von Mehrheitsentscheidung und Minderheitenschutz, in: Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. II 2001, S. 627 ff. (629); aus Platzgründen sei für das Folgende nur generell verwiesen auf: Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 44–56; *H.-P. Schneider/W. Zeh* (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989; Rainer Grote, Der Verfassungsorganstreit, 2010, S. 157ff.

² So bleiben etwa die unterschiedlichen Rollen von Abgeordneten ebenso wie die Frage der Responsivität der Abgeordneten, die in der Politikwissenschaft eine erhebliche Rolle spielen, außerhalb des Blickfeldes.

³ Umfassende Übersicht über die (alten) Länder, wenngleich veraltet: *C. Starck/K. Stern* (Hrsg.), Landesverfassungsgerichtsbarkeit, 3 Bde 1983; knapp *Klaus Schlaich/Stefan Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 9. Aufl. 2012, Rn. 347 ff.

II. Die Stellung des Parlaments

Im demokratischen System des Grundgesetzes bildet das Parlament das zentrale Bindeglied der Legitimations- und Verantwortungskette zwischen dem demokratischen Legitimationssubjekt, dem Volk, und allen anderen Staatsorganen.⁴ Mit seinem auf Ernst-Wolfgang Böckenförde⁵ zurückgehenden dreigliedrigen Modell demokratischer Legitimation hat das Bundesverfassungsgericht diese legitimatorische Position des Parlaments einerseits präzisiert und akzentuiert, andererseits aber auch etwas relativiert. Die Vorstellung der personell-organisatorischen Legitimation durch die auf das Volk rückführbare ununterbrochene Legitimationskette, deren Strang im Verlauf des vielstufigen Prozesses der Bestellung aller Amtsverwalter über Parlamentswahl, Kanzlerwahl, Auswahl der Minister bis zur Ernennung der einzelnen Beamten durch die Ministerien zunehmend ausdünnert, die dem Parlament aber die höchste Legitimation zuerkennt, wird nämlich durch die zwei anderen Komponenten ergänzt. Die funktionell-institutionelle Legitimation durch die Verfassung selbst bewirkt jedenfalls auf dieser Ebene eine gleichmäßige und ebenbürtige Legitimation aller im Grundgesetz verankerten Organe und Institutionen des Staates. Das dritte Element der sachlich-inhaltlichen Legitimation hebt wiederum die Bedeutung des Parlaments hervor, da insoweit die Steuerung von Verwaltung und Rechtsprechung durch das parlamentarische Gesetz Vorrang beansprucht. Daneben tritt die parlamentarische Kontrolle der Regierung und im Weiteren die rein exekutivinterne hierarchische Steuerung durch Weisung und Aufsicht.

Letztlich wird die konkrete Stellung und Rolle des Parlaments in seinem Verhältnis zum demokratischen Volk und zur Regierung durch das Bundesverfassungsgericht weitgehend unabhängig von dieser abstrakten Positionierung im demokratischen Legitimationsmodell bestimmt. Viel entscheidender auch für die Auslegung einzelner Normen ist das Repräsentationskonzept⁶ des Bundesverfassungsgerichts geworden. Im Anschluss an die von Gerhard Leibholz schon in der Weimarer Republik entwickelte⁷ Parteienstaatstheorie, die er später als Verfassungsrichter im Zweiten Senat in Rechtsprechung umzusetzen wusste, vertrat das Gericht bis 1975 die Auffassung, es habe sich eine „Entwicklung von der liberal-repräsentativen zur parteienstaat-

⁴ BVerfGE 47, 253 (275 f.); 68,1 (88); 107, 59 (87f.); *Horst Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 20 (Demokratie), Rn. 115 m. w. N.

⁵ *Ernst Wolfgang Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: HStR II, 3. Aufl. 2004, §24, Rn. 11 ff. (erstmalig 1987); s. auch *Dreier*, Art. 20 (Demokratie) (Fn. 4), Rn. 113 ff.

⁶ Zu den neueren Repräsentationskonzepten vgl. den guten Überblick: *Alexander Kühne*, Repräsentation enträtselt oder immer noch „the Puzzle of Representation“?, ZParl 44 (2013), S. 459 ff.; klassisch *Hanna F. Pitkin*, The Concept of Representation, 1967.

⁷ *Gerhard Leibholz*, Das Wesen der Repräsentation, 1. Aufl. 1929, 2. Aufl. 1960 insbes. S. 98 ff.; *ders.*, Strukturprobleme der modernen Demokratie 3. Aufl. 1958.

lichen Demokratie“ vollzogen.⁸ In dieser Perspektive erschien das Parlament vorrangig als eine Versammlung von Parteienvertretern mit der hoch problematischen Konsequenz, dass Abgeordnete einer verbotenen Partei automatisch ihr Mandat verlieren.⁹ Im Verhältnis zwischen den Normen des Art. 21 GG und des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG beanspruchte ersterer Vorrang. Erst geraume Zeit nach dem Ausscheiden von Leibholz aus dem Gericht drängte das in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verankerte freie Mandat den Parteienstaatsgedanken im Grunde genau gegenläufig zur realen Entwicklung zunehmend zurück, obgleich die frühe Repräsentationskonzeption immer noch nachwirkt. In dieser neueren Sicht ist der „durch Art. 38 Abs. 1 GG gewährleistete repräsentative verfassungsrechtliche Status des Abgeordneten Grundlage für die repräsentative Stellung des Bundestages“.¹⁰ Danach schien das Parlament in seinen individuellen Mitgliedern beinahe aufzugehen.¹¹ Das Gericht sah sich daher veranlasst, diesem Eindruck alsbald entgegenzutreten. „Der Bundestag ist nicht lediglich die Summe seiner Mitglieder; er ist selbst Organ und als solches Inhaber originärer Kompetenzen.“¹² Daraus folgt eine in ihren Konsequenzen nicht ganz klare „Doppelnatur“ des Parlaments als Vertretung des Deutschen Volkes gemäß Art. 38 Abs. 1 GG und als oberstes Bundesorgan gemäß Art. 20 Abs. 2 GG. Im Gegensatz zur Anfangszeit geht das Bundesverfassungsgericht mittlerweile überwiegend induktiv und kasuistisch vor und deduziert seine Interpretationen und Entscheidungen nicht aus einer geschlossenen, systematischen Repräsentationskonzeption.

III. Abgeordnete

Im Zentrum des verfassungsgerichtlichen Parlamentsverständnisses steht der einzelne Abgeordnete als Vertreter des gesamten deutschen Volkes im Sinne des freien Mandats gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG. Das ist auch mit verfassungsprozessualen Gründen zu erklären, da sich vielfach einzelne Abgeordnete gegen die Verletzung ihrer Rechte wehren. Das Bundesverfassungsgericht hat dafür die prozessualen Möglichkeiten und Voraussetzungen geschaffen, indem es die Abgeordneten im Organstreit als mit eigenen Rechten ausgestattete andere Beteiligte im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG anerkannt hat. Abgeordnete besitzen einen eigenständigen Status als Verfassungsorgan,¹³ der nicht vom Parlament als Ganzem abgeleitet ist. Sie sind also prozessual nicht „Teile“ des Organs Bundestag, können damit allerdings auch

⁸ BVerfGE 4, 144 (151); 32, 157 (164); 40, 296 (311).

⁹ BVerfGE 2, 1 (76 ff.).

¹⁰ BVerfGE 80, 188 (217).

¹¹ Vgl. *Schneider*, Parlamentsrecht (Fn. 1), S. 630.

¹² BVerfGE 90, 286 (342 f.).

¹³ BVerfGE 10, 4 (10); noch ohne präzise Einordnung, die erst in 62, 1 (32) erfolgt; 123, 267 (337 ff.).

nur ihre eigenen Rechte und nicht diejenigen des Gesamtorgans Bundestag geltend machen wie etwa die Fraktionen.¹⁴

Obwohl der Rechtsprechung durchaus unterschiedliche Konstellationen zugrunde lagen, hat das Gericht insgesamt ein kohärentes Bild des Abgeordnetenstatus entwickelt.¹⁵ Der einzelne Abgeordnete genießt einen allgemeinen Status der Freiheit, Gleichheit und Öffentlichkeit,¹⁶ der freilich mit der Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des gesamten Parlaments austariert werden muss.¹⁷

Das freie Mandat garantiert zunächst die Unabhängigkeit von einzelnen Wählern oder Wählergruppen, da eine Weisungsabhängigkeit mit der freiheitlich demokratischen Ordnung nicht vereinbar wäre.¹⁸ Sie sichert aber auch die notwendige Entscheidungsfreiheit gegenüber der eigenen Fraktion jedenfalls gegen (rechtlichen) Fraktionszwang, ohne eine selbstgewählte Fraktionsdisziplin unter Einschluss politischen Drucks damit auszuschließen.¹⁹ Eine beschränkte Überprüfung auf eine Tätigkeit für das MfS/AfNS der früheren DDR vor Mandatsübernahme wurde noch für zulässig gehalten,²⁰ eine permanente Überwachung eines Abgeordneten der Linken durch den Verfassungsschutz ohne besondere Verdachtsgründe hingegen unlängst zu Recht für verfassungswidrig erklärt.²¹

Grundsätzlich geht das Gericht von einer strikten, formalen Gleichheit der Abgeordneten aus, die alle Rechte und Pflichten bis hin zur Abgeordnetenentschädigung umfasst. Die Begründung der Gleichheit hat sich interessanterweise von der Wahlgleichheit des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG zum freien Mandat des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verschoben.²² Sie bedeutet ein kontrafaktisches gleichberechtigtes Teilhaberecht jedes Abgeordneten an der innerparlamentarischen Willensbildung und Entscheidungsfindung²³ und zudem am „Verfassungsleben“.²⁴ Hieraus folgen unmittelbar Ansprüche auf Redezeit, angemessene Finanzausstattung und die Mitgliedschaft und

¹⁴ BVerfGE 1, 351 (359); 68, 1 (65); vgl. *Schlaich/Korioth*, BVerfG (Fn. 3), Rn. 94.

¹⁵ *Schneider*, Parlamentsrecht (Fn. 1), S. 638, spricht von „im wesentlichen einheitlichen Beurteilungsmaßstäben“.

¹⁶ Vgl. begriffsprägend *Peter Häberle*, Freiheit, Gleichheit und Öffentlichkeit des Abgeordnetenstatus, in: *ders.*, Kommentierte Verfassungsrechtsprechung, 1979, S. 215 ff.

¹⁷ Vgl. BVerfGE 70, 324 (359); 99, 19 (32).

¹⁸ BVerfGE 5, 85 (232).

¹⁹ BVerfGE 10, 4 (14).

²⁰ BVerfGE 99, 19 (32).

²¹ BVerfG, Beschl. v. 17.9.2013, 2 BvR 2436/10, Rn. 91 ff.

²² Vgl. BVerfGE 40, 296 (317 f.); 80, 188 (220 f.) einerseits mit BVerfGE 84, 304 (325 ff.); 102, 224 (238) andererseits.

²³ BVerfGE 84, 304 (321); zuvor bereits abw. M. *Mahrenholz* BVerfGE 70, 324 (367 f.) und *Böckenförde* (381).

²⁴ BVerfGE 4, 144 (149).

Beteiligung in Ausschüssen, die gerade auch für fraktionslose Abgeordnete gelten.²⁵ Lediglich das Stimmrecht im Ausschuss darf diesem versagt werden, da es die Mehrheitsverhältnisse verzerren würde.²⁶

Das dritte prägende Element des verfassungsrechtlichen Abgeordnetenstatus ist die ebenfalls in Art. 38 Abs. 1 GG verankerte Öffentlichkeit. Der Abgeordnete hat ein – öffentliches – Amt inne, wie Art. 48 Abs. 2 GG formuliert. Ein Amt verleiht Rechte, legt aber ebenso Pflichten auf, die freilich jeweils der Konkretisierung bedürfen, zunächst durch die Geschäftsordnung, dann gegebenenfalls in letzter Instanz durch das Verfassungsgericht. Das Parlament verfügt im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Autonomie nach Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG über eine erhebliche Gestaltungsfreiheit bei diesen Regelungen,²⁷ die jedoch in der Verfassung ihre Grenzen findet. Das ergibt sich schon aus dem Vorrang der Verfassung, der die Geschäftsordnung aufgrund ihrer sonst nur Juristen interessierenden Rechtsnatur als autonome Satzung²⁸ ebenso wie allen Parlamentsgesetzen im Rang untergeordnet ist.²⁹ Die Geschäftsordnung gilt zudem nur parlamentsintern und unterliegt dem Diskontinuitätsgrundsatz, gilt also trotz weitgehend identischen Wortlauts immer nur für die laufende Legislaturperiode. Die Autonomie berechtigt das Parlament insbesondere zur Regelung seines Verfahrens im Interesse der Funktionsfähigkeit der Legislative. Die Rechte des einzelnen Abgeordneten dürfen daher konkretisiert und ausgestaltet, ja sogar relativiert und eingeschränkt, aber diesem nicht völlig entzogen werden. Zugleich sind die Rechte von Mehrheit und Minderheit, Entscheidungsfähigkeit des Parlaments und Schutz der Minderheiten und des Einzelnen zu einem Ausgleich zu bringen. Wo die Grenzen liegen, bestimmt wiederum letztlich das Verfassungsgericht. Das Gericht lässt sich dabei von dem jeweiligen Gegenstand und der spezifischen Problematik leiten, beurteilt aber nicht nur die Normen der Geschäftsordnung, sondern kontrolliert sogar Auslegung und Anwendung im konkreten Fall. Dabei sind „die parlamentarische Tradition und Praxis mitheranzuziehen, wie sie durch die historische und politische Tradition geformt worden ist.“³⁰ Die Parlamentsorgane müssen die Geschäftsordnung „in vernünftigen Grenzen ausüben“ und dürfen sie „nicht missbrauchen“. Die Miss-

²⁵ Im Einzelnen vgl. *Klaus Abmeier*, Die parlamentarischen Befugnisse des Abgeordneten des deutschen Bundestags nach dem Grundgesetz, 1984.

²⁶ BVerfGE 80, 188 (217 ff.).

²⁷ BVerfGE 10, 4 (19); 80, 188 (220); 84, 304 (322).

²⁸ Grundlegend *Klaus Friedrich Arndt*, Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht, 1963; *Gerhard Bollmann*, Verfassungsrechtliche Grundlagen und allgemeine verfassungsrechtliche Grenzen des Selbstorganisationsrechts des Bundestages, 1992; *Thomas Schwering*, Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber, 1998.

²⁹ BVerfGE 1, 144 (148); 29, 221 (234); 44, 308 (315).

³⁰ BVerfGE 1, 144 (148 f.).

brauchsgefahr allein rechtfertigt jedoch nicht das Verdikt der Verfassungswidrigkeit.³¹ Das Gericht geht vielmehr von einem Grundvertrauen in das Parlament aus.

Das verfassungsgerichtliche Bild des Abgeordneten hat vor allem die Bestimmung seiner Pflichten beeinflusst. Aus dem Verständnis des Mandats als anvertrautes Amt folgt gerade auch die Pflicht zur tatsächlichen Wahrnehmung seiner Aufgaben. „Die Mitwirkung aller Abgeordneten“ bei parlamentarischen Entscheidungen muss „nach Möglichkeit und im Rahmen des im demokratisch-parlamentarischen System Vertretbaren sichergestellt sein“.³² Die Verweigerung jeglicher Mitarbeit im Plenum oder den parlamentarischen Gremien wäre unzulässig.³³ Das Bundesverfassungsgericht hat diese prinzipiell richtige Auffassung freilich in einem überschießenden Realismus zur These der Mandatstätigkeit als „full time job“ gesteigert und daraus zugleich die Folgerung einer strikt egalitären „Vollalimentation aus der Staatskasse“ gezogen, die auch – abgesehen vom Parlamentspräsidenten und seinen Stellvertretern – keine Abstufung der Abgeordnetenentschädigung zulässt.³⁴ Dies war zunächst noch von der Vorstellung der Transformation der liberal-repräsentativen zur egalitär parteienstaatlichen Demokratie gespeist, das Gericht hat an dieser Konzeption jedoch auch in seiner jüngeren Entscheidung zur Offenlegung von Nebeneinkünften festgehalten.³⁵ Der Abgeordnete wird in diesen Entscheidungen zum reinen Berufspolitiker, der eher den Beamten, die ohnehin in den Parlamenten überrepräsentiert sind, als dem wirtschaftlich Selbständigen entspricht, der einem unabhängigen Beruf außerhalb der parteiinternen Ochsentour nachgeht. Ist es schon rechtlich problematisch, eine Tätigkeit ohne Arbeitszeit- und Arbeitseinsatzregelung zur Vollzeitbeschäftigung zu stilisieren, erscheint es auch zweifelhaft, die freie repräsentative Stellung der Parlamentarier auf einen Typus beamtenlaufbahnähnlicher Parteiberufspolitiker einzuengen und damit die eigentlich wünschenswerte Bereicherung durch unabhängige Quereinsteiger zu erschweren. Noch fragwürdiger ist freilich die Übertragung dieses Bildes mit seinen Konsequenzen auf die Landesparlamente, die auch von den Landesverfassungsgerichten übernommen worden ist. Ein berechtigtes Diskriminierungsverbot gegenüber Berufspolitikern³⁶ schlägt hier um in die einseitige Festlegung eines engen Leitbildes, das vielleicht bestehende Trends eher gefördert und forciert statt gebremst hat.

³¹ BVerfGE 1, 144 (149).

³² BVerfGE 56, 396 (405); s. a. 44, 308 (316).

³³ *Schneider*, Parlamentsrecht (Fn. 1), S. 641.

³⁴ BVerfGE 40, 296 (314 ff.); abgemildert in BVerfGE 102, 224 (239 ff.).

³⁵ BVerfGE 118, 277.

³⁶ So bereits abw. M. *Seuffert* BVerfGE 40, 330 (338 ff.); s. auch *Schneider*, Parlamentsrecht (Fn. 1), S. 645 f.

IV. Organe und Entscheidungsverfahren

Im Parlamentsleben ist der einzelne Abgeordnete eingebettet in die institutionelle Ordnung und das Entscheidungsverfahren des Parlaments. Sowohl in der Beurteilung der parlamentarischen Institutionen als auch in der Einschätzung der Verfahrensstrukturen hat sich das Bundesverfassungsgericht von Anfang an von Realitäts-sinn und abgewogenen Urteilen leiten lassen, im Ganzen aber auch die tatsächlichen Entwicklungen mehr hingenommen als gesteuert. Gleichwohl hat das Gericht in den letzten 60 Jahren Akzente verschoben und sogar grundlegende normative Positionen ausgewechselt.

Es ist ein Kennzeichen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass es von Anfang an die noch in der Weimarer Republik gehegten Ressentiments und Aversionen gegen die Parteien abgewiesen und zu einer positiven Einstellung gefunden hat. Dies umfasste sogleich auch die Fraktionen, die als „notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens“ und „maßgebliche Faktoren der parlamentarischen Willensbildung“ anerkannt wurden.³⁷ Daraus hat das Gericht auch unmittelbar die Konsequenz gezogen, dass Fraktionen als Beteiligte im Organstreitverfahren gegenüber anderen Verfassungsorganen oder Organteilen ihre eigenen verfassungsrechtlich verbürgten Rechte geltend machen können.³⁸ Fast wichtiger noch war der zusätzliche prozessuale Schritt, den Fraktionen die Befugnis einzuräumen, in Prozessstandschaft die Rechte des Gesamtorgans Bundestag geltend zu machen.³⁹ Erst dieser prozessuale Kunstgriff erlaubt es den jeweiligen Oppositionsfraktionen die Rechte des Gesamtparlaments vor allem gegenüber der Regierung zu behaupten, weil in der Regel die parlamentarische Mehrheit im parlamentarischen Regierungssystem mit der von ihr getragenen Regierung übereinstimmt und letztere nicht angreifen wird. Die daraus resultierende prozessuale Chancengleichheit der Opposition und Regierung ist deshalb eine wichtige Stütze der Opposition in der politischen Auseinandersetzung, die freilich langfristig ebenfalls im Interesse des Parlaments als Ganzem liegt.

Der Gedanke der Gleichheit, der im Parlamentsrecht als Gegengewicht zur faktisch ungleichen Machtverteilung dient, ist der zentrale Angelpunkt für die Zuerkennung von Fraktionsrechten. Hier hat das Bundesverfassungsgericht einen grundlegenden Wandel vollzogen, der sich allerdings im Wesentlichen auf die normativen Grundlagen, nicht auf die Rechtsfolgen und Konsequenzen bezog. Sah der Zweite Senat im Gefolge von Gerhard Leibholz die Existenz der Fraktionen im verfassungsrechtlichen Status des Art. 21 GG fundiert,⁴⁰ wird mittlerweile die Fraktion als Schöpfung der einzelnen Abgeordneten betrachtet und damit normativ auf Art. 38 Abs. 1

³⁷ Std. Rechtsprechung seit BVerfGE 10, 4 (14).

³⁸ BVerfGE 70, 324 (350 f.).

³⁹ BVerfGE 1, 351 (359); 2, 143 (165); 90, 286 (344).

⁴⁰ BVerfGE 10, 4 (14); s. jetzt aber auch BVerfGE 118, 277 (329).

Satz 2 GG gegründet.⁴¹ Das Prinzip der gleichen Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten begründet zugleich den Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen.⁴² Sachlich ändert sich dadurch indes wenig. Daraus folgt ein Anspruch auf gleichen Zugang zu den Ausschüssen und Gremien des Parlaments.⁴³ Freilich hat das Bundesverfassungsgericht in durchaus fragwürdiger Weise diesen Anspruch eingeschränkt, obwohl die Gleichheit insoweit als strikt formal qualifiziert wird. Bei der Besetzung des Gremiums zur Kontrolle der Geheimdienstbudgets war die Fraktion der Grünen absichtsvoll unberücksichtigt geblieben. Die zweifelhafte Begründung, dass die Mitglieder des Gremiums des persönlichen Vertrauens der Parlamentsmehrheit bedürften, wurde vom Gericht als „zwingender Grund des Geheimschutzes“ angesehen und gebilligt⁴⁴ – gegen den überzeugenden Protest der Senatsminderheit.⁴⁵ Inzwischen sind freilich auch die Grünen in den Gremien vertreten.⁴⁶ Sachlich hat das Gericht indes später die Möglichkeiten der Einschränkung der Gleichheit noch erweitert, indem es allgemein die „Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments“ als zwingenden Grund ausreichen lässt.⁴⁷

Das Argument der Funktionsfähigkeit des Parlaments spielt als Rechtfertigungsgrund für Einschränkungen der eigentlich strikt formalen Gleichheit auch noch andernorts eine entscheidende Rolle. Es wirkt in das Vorfeld des Parlamentslebens, nämlich das Wahlrecht, hinein, indem es die einzig gravierende Durchbrechung der Wahlrechtsgleichheit, die Fünf-Prozent Klausel, verfassungsrechtlich begründet und trägt.⁴⁸ Unter Funktionsfähigkeit versteht das Gericht in erster Linie die Fähigkeit zur Mehrheitsbildung⁴⁹ insbesondere im Rahmen der Gesetzgebungsfunktion und der Wahl einer handlungsfähigen Regierung. Zu Recht sehen die Verfassungsgerichte die Erfordernisse bei Kommunalvertretungen anders als bei Parlamenten.⁵⁰ Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch darüber hinaus ebenso die Mehrheitsbildung im Europäischen Parlament als weitaus weniger erforderlich und gefährdet angesehen⁵¹

41 BVerfGE 93, 195 (203 f.).

42 BVerfGE 93, 195 (204).

43 BVerfGE 70, 324 (350 f., 362 f.); *Florian Edinger*, Wahl und Besetzung parlamentarischer Gremien, 1992 mit historischem Rückblick.

44 BVerfGE 70, 324 (325).

45 BVerfGE 70, 324 (abw. M. *Mahrenholz*), 366 ff., (abw. M. *Böckenförde*) 380 ff.

46 Zum gegenwärtigen Stand *Maximilian Baier*, Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste und deren Reform, 2009.

47 BVerfGE 80, 188 (219); 96, 264 (278); s. jetzt BVerfGE 130, 318 (348) m. w. N.; zu diesem Topos generell *Peter Lerche*, Funktionsfähigkeit – Richtschnur verfassungsrechtlicher Auslegung, BayVBl. 1991, S. 517 ff.

48 Std. Rechtsprechung seit BVerfGE 1, 208 (248 f.); *Martin Morlok*, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 38 Rn. 107.

49 Vgl. BVerfGE 129, 300 (330).

50 BVerfGE 120, 82 (101 ff.); Hbg. VerfG. Urt. v. 9.11.2012, HVerfG 2/11.

51 BVerfGE 129, 300 (324 ff.).

und ist damit wegen der Verkennung von dessen Funktionen zu Recht auf deutliche Kritik gestoßen.⁵²

Ebenfalls mit der Funktionsfähigkeit des Gesamtparlaments wird die Differenzierung zwischen dem Fraktions- und dem Gruppenstatus gerechtfertigt. Da die notwendige Fraktionsstärke an die Fünf-Prozent-Klausel des Wahlrechts anknüpft, garantiert der Einzug ins Parlament im Regelfall zugleich den Fraktionsstatus. Aufgrund der Sonderregelung für die neuen Länder nach der Wiedervereinigung und später infolge der Grundmandatsklausel bei regionalen Schwerpunkten tritt diese Folge jedoch nicht mehr quasi-automatisch ein, so dass sich die Frage nach den Rechten (und Pflichten) entsprechender Zusammenschlüsse stellte und mit der Erfindung des Gruppenstatus beantwortet wurde (§10 Abs. 4 GOBT). Dem Gedanken der Gleichheit folgend hat das Bundesverfassungsgericht die Gruppe von der Beteiligtenfähigkeit im Organstreit bis zur Mitwirkung am Willensbildungsprozess weitgehend der Fraktion gleichgestellt.⁵³

Die Gleichheit gilt insbesondere für die Beteiligung an den Ausschüssen als dritter Säule des Entscheidungsprozesses neben der Arbeit in den Fraktionen und dem Plenum. Das Bundesverfassungsgericht hat insofern ebenfalls von Anfang an die spezifische Struktur des deutschen Bundestages als dem US-Kongress ähnliches Arbeitsparlament im Gegensatz zum britischen Typus des Redeparlaments akzeptiert und adaptiert. Die keineswegs durch die Verfassung vorgeformte Parlamentsstruktur weist den Ausschüssen einen maßgeblichen, wenn nicht den entscheidenden Part bei der Willensbildung und Aufgabenwahrnehmung zu. Hier wird ganz überwiegend die Abstimmung zwischen den verschiedenen Fraktionen und ihren politischen Positionen geleistet, die Abstimmungen und Sachentscheidungen des Plenums vorbereitet sowie eigenständige Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben wahrgenommen. Die bestimmende Rolle der Ausschüsse im Entscheidungsprozess und bei der Wahrnehmung der Funktionen hat unmittelbar Konsequenzen für die Besetzung und Arbeit der Ausschüsse sowie Rückwirkungen auf das Plenum, die auf die verfassungsrechtliche Beurteilung durchschlagen. Der Zugang zu den Ausschüssen seitens Fraktionen, Gruppen und fraktionslosen Abgeordneten wird nicht allein durch das Egalitätsprinzip normativ bestimmt. Vielmehr zieht das Gericht zusätzlich den Repräsentationsgedanken heran und verlangt, dass die Mehrheitsverhältnisse im Parlament nicht konterkariert werden. „Dieses Prinzip (der Repräsentation) prägt den gesamten Bereich der parlamentarischen Willensbildung. Deshalb muß grundsätzlich jeder Ausschuss ein verkleinertes Abbild des Plenums sein und in seiner

52 S. etwa *Christoph Schönberger*, Das Bundesverfassungsgericht und die Fünf-Prozent-Klausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament, JZ 2012, S. 80 ff. sowie die Stellungnahmen im BT-Prot. Nr. 17/110 des Innenausschusses v. 10.6.2013.

53 BVerfGE 84, 304 (321 ff.); es bleibt aber beispielsweise bei der Beschränkung des Gesetzesinitiativrechts auf 5% der Abgeordneten.

Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln.⁵⁴ Das Erfordernis proportionaler Repräsentation stärkt die Beteiligungsrechte der Fraktion und ebenso der Gruppe, schränkt aber die Rechte des einzelnen fraktionslosen Abgeordneten ein, der infolgedessen kein Stimmrecht beanspruchen kann. Nur diese strenge Repräsentativität der Ausschüsse wie ihre besondere Stellung erlauben es schließlich, an das Entscheidungsverfahren im Plenum geringere Anforderungen der Repräsentativität zu stellen. Allein deshalb konnte das Bundesverfassungsgericht es in seiner Entscheidung zum Waffengesetz für mit der Verfassung vereinbar halten, dass in der Schlussabstimmung lediglich 36 oder 37 Abgeordnete anwesend waren. Die Vorverlagerung der Willensbildung und Entscheidungsfindung und die Arbeitsteilung zwischen Plenum, Ausschüssen und Fraktionen gestatteten es, dass der Bundestag kraft seiner Autonomie die Beschlussfähigkeit unterstellen kann, solange sie nicht gerügt wird.⁵⁵

Einen besonderen Brennpunkt der Auseinandersetzungen im Spannungsverhältnis zwischen Parlamentsmehrheit und Opposition sowie Regierung und Parlament bilden die Untersuchungsausschüsse.⁵⁶ In ihnen prallen die gegensätzlichen Interessen besonders hart aufeinander, zugleich tritt das Mehrheitsprinzip, welches das Verfahren und die Arbeit der Untersuchungsausschüsse dominiert, in Konflikt mit dem einzigen expliziten parlamentarischen Minderheitsrecht der Verfassung.⁵⁷ Parlamentsintern kommt es vornehmlich auf die Abwägung und Austarierung von Minderheitsrecht und Mehrheitsentscheidung an, was in einer möglichen Großen Koalition besondere Brisanz gewinnt. Das Bundesverfassungsgericht vermittelt die Gegenpositionen durch einen Kompromiss, der den Vorrang des Minderheitsrechts bewahrt. Das Recht der Minderheit, einen Untersuchungsausschuss zu beantragen – dem bei entsprechendem Quorum das Plenum zu folgen hat – und dessen Untersuchungsgegenstand zu bezeichnen, begrenzt danach gleichzeitig die Befugnis der Mehrheit, den Untersuchungsgegenstand gegen den Willen der Minderheit durch Zusatzfragen zu erweitern, oder zu verändern, sofern diese nicht zu einem umfassenderen und wirklichkeitsgetreueren Bild des untersuchten Missstandes beitragen.⁵⁸

⁵⁴ BVerfGE 80, 188 (222).

⁵⁵ BVerfGE 44, 308 (314 ff.).

⁵⁶ Dazu allgemein *Johannes Masing*, *Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte*, 1998; *Susanne Bräcklein*, *Investigativer Parlamentarismus*, 2006, S. 53 ff.

⁵⁷ Vgl. auch *Schneider*, *Parlamentsrecht* (Fn. 1), S. 654; allenfalls die Antragsberechtigung in abstrakten Normenkontrollverfahren kann noch dazu gerechnet werden.

⁵⁸ BVerfGE 49, 70 (84 ff.).

V. Das parlamentarische Regierungssystem

Als Waffe der Opposition sind Untersuchungsausschüsse ein tragendes Element des parlamentarischen Regierungssystems, das vom Gericht von Anfang an zutreffend und realistisch erfasst worden ist. Das ist deswegen keineswegs selbstverständlich, weil noch in der Weimarer Republik weithin Unklarheit über diese Regierungsform bestand und überhaupt erst 1927 das parlamentarische Regierungssystem in seinem Kerngehalt richtig erkannt worden war.⁵⁹

Das Bundesverfassungsgericht betont die geänderte Position des Parlaments. „Das ursprüngliche Spannungsverhältnis zwischen Parlament und Regierung, wie es in der konstitutionellen Monarchie bestand, hat sich in der parlamentarischen Demokratie, deren Parlamentsmehrheit regelmäßig die Regierung trägt, gewandelt. Es wird nun vornehmlich geprägt durch das politische Spannungsverhältnis zwischen der Regierung und den sie tragenden Parlamentsfraktionen einerseits und der Opposition andererseits. Im parlamentarischen Regierungssystem überwacht daher in erster Linie nicht die Mehrheit die Regierung, sondern diese Aufgabe wird vorwiegend von der Opposition – und damit in der Regel von einer Minderheit – wahrgenommen“.⁶⁰ Dieses Spannungsverhältnis zwischen Regierung und Opposition ist die Triebkraft des Untersuchungsverfahrens und begründet den Vorrang des Minderheitsrechts, bildet aber auch die Grundlage für die extensive Auslegung der Fragerechte einzelner Abgeordneter wie ganzer Fraktionen, die von den Verfassungsgerichten vorgenommen worden ist.⁶¹

Obwohl die Opposition im Grundgesetz anders als in den meisten Landesverfassungen gar nicht explizit erwähnt wird, sieht das Gericht den entscheidenden Gegensatz in Regierung und Opposition, während Parlamentsmehrheit und Regierung zur Einheit verschmelzen: „Regierung und die sie stützende Parlamentsmehrheit bilden gegenüber der Opposition politisch eine Einheit.“⁶² Diese Rechtsstellung der Opposition⁶³ wird, da andere Anhaltspunkte fehlen, unmittelbar aus dem Demokratieprinzip des Art. 20 GG abgeleitet.⁶⁴ Es ist allerdings zweifelhaft, ob diese vollständige Identifizierung von Regierung und Parlamentsmehrheit das Verhältnis von Parlament

⁵⁹ *Ulrich Scheuner*, Über die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems, AöR 11 N. F. 13 (1927), S. 209 ff., 337 ff. (228).

⁶⁰ BVerfGE 49, 70 (85 f.).

⁶¹ BVerfGE 124, 161 (188 ff.) m. w. N.; vgl. insbes. a. Nds. StGH, Nds StGHE 3, 322 ff.; Nds StGH, Urt. v. 22.10.2012, StGH 1/12; sächs. VerFGH, Urt. v. 16.4.1998, LVerfGE 8, 288; *Christian Teuber*, Parlamentarische Informationsrechte, 2007; *Michael Brenner*, Reichweite und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts, 2009.

⁶² BVerfGE 102, 224 (236).

⁶³ Grundlegend *Hans-Peter Schneider*, Die Parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, Grundlagen, 1974; vgl. ferner *Stephan Haberland*, Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem Grundgesetz, 1995.

⁶⁴ BVerfGE 70, 324 (365 f.).

als Ganzes und die Regierung nicht „sehr viel realistischer“⁶⁵, sondern perspektivisch verengt sieht. In einer früheren Entscheidung hat das Gericht noch festgestellt: „Die Regierung ist mehr als ein Exponent der Parlamentsmehrheit.“⁶⁶ Trotz der starken Interessengemeinschaft von Mehrheit und Regierung bewahren auch das Parlament als Ganzes und die Parlamentsmehrheit gegenüber der Regierung eine gewisse Eigenständigkeit. Im Gegensatz zur Opposition trägt die Mehrheit ihre Regierungskritik aber nicht in die Öffentlichkeit.⁶⁷ Die Distanz zwischen Parlament und Regierung zeigt sich insbesondere im Bereich der Haushaltsbewilligung, des Budgetvollzugs und seiner Kontrolle, die typischerweise auch außerhalb der Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts bleiben. Die verfassungsrechtlich durchaus umstrittenen Fragen haushaltsrechtlicher Sperrvermerke und Zustimmungsvorbehalte und der Delegation wichtiger Entscheidungen auf den Haushaltsausschuss sind daher vom Gericht lange nicht entschieden worden. Erst die Eurokrise hat in diesem Bereich für den Sonderfall der Zustimmung zu den haushaltsrelevanten Entscheidungen zur Stabilisierung des Euro eine verfassungsgerichtliche Kontrolle ausgelöst. Das Gericht hebt hier das Budgetrecht des Parlaments als „zentrales Element der demokratischen Willensbildung“ hervor⁶⁸ und begrenzt die Befugnisse des Bundestages, seine Budgetverantwortung durch haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure zu übertragen. Gewährleistungsermächtigungen muss zumindest der Haushaltsausschuss zustimmen,⁶⁹ die Delegation von wesentlichen Entscheidungsbefugnissen auf das kleinere Neuner-Gremium nach §3 Abs. 3 Stabilisierungsmechanismusgesetz überschreitet die verfassungsrechtlichen Grenzen jedoch.⁷⁰ Zugleich hat das Gericht die Unterrichtungspflichten gegenüber dem Parlament über das gesetzlich vorgesehene Ausmaß hinaus gestärkt.⁷¹ Implizit wird in diesen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts eine Tendenz erkennbar, die Entscheidungskompetenzen des Parlaments als Ganzem zu sichern oder zu erweitern. Dadurch wird die Eigenständigkeit des Parlaments wieder deutlicher betont, die Einheit von Parlamentsmehrheit und Regierung und damit die parlamentarische Absicherung der Regierung nicht mehr allein als ausreichend angesehen. Ob dieses etwas paternalistische Bestehen auf der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben auch in der politischen Realität die parlamenta-

⁶⁵ *Schneider*, Parlamentsrecht (Fn. 1), S. 659.

⁶⁶ BVerfGE 10, 4 (18 f.); was *Schneider*, Parlamentsrecht (Fn. 1), S. 659 verfehlt als „gouvernementale Sicht“ abwertet.

⁶⁷ Vgl. BT-Drs. 17/12500, S. 12; zum entsprechenden Selbstverständnis der Abgeordneten vgl. *Emil Hübner*, Die Beziehungen zwischen Bundestag und Bundesregierung im Selbstverständnis der Abgeordneten des V. Deutschen Bundestages, 1980, S. 213 ff.

⁶⁸ BVerfGE 129, 124 (177 f.); 130, 318 (342 ff.).

⁶⁹ BVerfGE 129, 124 (185 f.).

⁷⁰ BVerfGE 130, 318 (356 ff.).

⁷¹ BVerfGE 131, 152 (194 ff.); s. auch *Ruth Lang*, Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Artikel 23 Abs. 2 bis 7 GG, 1997, S. 283 ff.

rische Mitwirkung verbessern und steigern kann oder das Parlament hierdurch eher überfordert wird, ist freilich durchaus offen.⁷²

Auch in einem weiteren klassischen Feld der Staatsleitung hat das Gericht die Kompetenzen des Parlaments gegenüber der Exekutive erweitert. Hatte das Gericht in seiner Nachrüstungsentscheidung die Zustimmung zur Aufstellung der Pershing-Raketen und Cruise Missiles noch ganz dem Vorbehaltsbereich der Exekutive zugeordnet⁷³ und damit auch auf die Sicherungen des parlamentarischen Regierungssystems vertraut, hat es angesichts der Auslandseinsätze der Bundeswehr eine etwas andere Richtung eingeschlagen und insoweit einen Parlamentsvorbehalt begründet, nach dem jeder Einsatz bewaffneter Streitkräfte der konstitutiven, grundsätzlich vorherigen Zustimmung des Deutschen Bundestags bedarf.⁷⁴

Das Bundesverfassungsgericht versucht mit seiner Rechtsprechung offensichtlich dem schleichenden Machtverlust der Parlamente gegenüber der Exekutive entgegenzuwirken, der durch die Integration in die Europäische Union und die Internationalisierung forciert wird. Sowohl die Kontrollfunktion des Bundestages gegenüber der Regierung⁷⁵ als auch die Abgrenzung der Kompetenzen von Parlament und Exekutive im Bereich von Wehrverfassung, Außenpolitik und Budgetrecht berührt unmittelbar das Grundprinzip der Gewaltenteilung.⁷⁶ Insbesondere gegenüber der Kontrolle durch das Parlament, aber auch in den anderen Bereichen, beruft sich die Regierung auf einen Exekutivvorbehalt. Dessen weite Interpretation durch die Regierung hat das Bundesverfassungsgericht zurückgewiesen,⁷⁷ allerdings die Kontrollkompetenzen des Bundestages prinzipiell auf nachträgliche Kontrollen beschränkt.⁷⁸ Das ist freilich schon aus Gründen der Abgrenzung, wann Entscheidungsvorgänge abgeschlossen sind, zweifelhaft.⁷⁹ Ohnehin fügt sich das parlamentarische Regierungssystem nicht in das herkömmliche Konzept einer dreiteiligen Gewaltenteilung ein, welches die drei Funktionen den drei organisatorisch und persönlich unabhängigen Institutionen von Legislative, Exekutive und Judikative zuweist. Praktisch ist die enge Verbindung von Parlamentsmehrheit und Regierung eine einzige Durchbrechung

72 Zur Überschwemmung des Parlaments mit Informationen vgl. *Sven Hölscheidt*, The German Bundestag: From Benevolent Weakness Towards Supportive Scrutiny, in: A. Maurer/W. Wessels (Hrsg.), National Parliaments on their Ways to Europe: losers or latecomers, 2001, S. 117 ff.

73 BVerfGE 68, 1 (80 ff.); s. auch 104, 151 (199 ff.).

74 BVerfGE 90, 286 (381 ff.); 121, 135 (153 ff.); *Thomas Schaefer*, Verfassungsrechtliche Grenzen des Parlamentsbeteiligungsgesetzes, 2005, S. 73 ff., 187 ff.; *Tobias M. Wagner*, Parlamentsvorbehalt und Parlamentsbeteiligungsgesetz, 2010, S. 21 ff.

75 BVerfGE 49, 70 (85); 67, 100 (130).

76 BVerfGE 67, 100 (127 ff.).

77 BVerfGE 49, 70.

78 BVerfGE 67, 100 (139); 131, 152 (206); etwas einschränkend BVerfGE 124, 78 (122).

79 Vgl. grundlegend *Walter Krebs*, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 1983, S. 35 ff., 134 ff.

dieses Grundsatzes. Nachdem das Bundesverfassungsgericht die alte Gewaltenteilungskonzeption lange durch die Kernbereichlehre zu retten versucht hatte, ist es mit der Nachrüstungsentscheidung auf die überzeugendere Konzeption der Funktionsgerechtigkeit oder Organadäquanz umgeschwenkt, die eine Funktion konkret dem geeignetsten Organ zuordnet, wobei die Eignung nach den Kriterien der demokratischen Legitimation, der Struktur und des Entscheidungsverfahrens beurteilt wird.⁸⁰ Mit dieser Umstellung hat sich das Gericht einen flexibleren Zugriff auf die Abgrenzungsprobleme als durch das starre Gewaltenteilungsschema eröffnet. Das gilt gerade auch für die Besonderheiten der Unterrichtungspflichten der Regierung im Rahmen des Art. 23 GG.

VI. Bundesverfassungsgericht und Parlamentarischer Gesetzgeber

Anders als die Kontrollfunktion und die Mitwirkung an außen- und verteidigungs- sowie haushaltspolitischen Entscheidungen ist die Gesetzgebungsfunktion kaum Gegenstand von parlamentsrechtlichen Organstreitigkeiten. Die Kontrolle des Gesetzgebungsverfahrens und seiner parlamentsautonomen Ausgestaltung ist nur im Hinblick auf die Beschlussfähigkeit Kontrollgegenstand geworden.⁸¹ Im weiteren Sinn kann auch noch die Begrenzung der Kompetenzen des Vermittlungsausschusses auf eine bloße Änderung und Ergänzung parlamentsbeschlossener Gesetze und die Verweigerung eines darüber hinausgehenden Initiativrechts hierzu gerechnet werden.⁸² Die Gesetzgebungsfunktion ist aber Gegenstand intensivster Inhaltskontrollen, bei denen das Verfassungsgericht sein eigenes Verhältnis zum Gesetzgeber in den Blick nimmt und beurteilt. Zwar erkennt in diesem Bereich das Bundesverfassungsgericht prinzipiell einen eigenständigen Gestaltungsspielraum des Parlaments an und gesteht ihm bei Tatsachenfeststellungen und Prognosen einen abgestuften Einschätzungsspielraum zu,⁸³ ohne dadurch die Kontrolldichte langfristig stark einzuhegen. Da entgegen der Begründung der Einschätzungsprärogative mit funktionalen Gewaltenteilungsargumenten sachlich allein materiellrechtliche, das heißt in den Grundrechten selbst liegende Gründe maßgebend für die Kontrolldichte sind,⁸⁴ führt insoweit die permanente Verdichtung der Kontrollmaßstäbe zu einer Einengung

⁸⁰ BVerfGE 68, 1 (86); 95, 1 (15); 98, 218 (251 f.); *Werner Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 95 ff.; *Helmuth Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG-Kommentar, Bd. II (Fn. 4), Art. 20 (Rechtsstaat), Rn. 71 m. w. N.

⁸¹ S.o. Fn. 55.

⁸² BVerfGE 101, 297 (306 ff.); 120, 56 (73 ff.); 125, 104 (121 ff.); *Georg Axer*, Die Kompetenz des Vermittlungsausschusses – Zwischen legislativer Effizienz und demokratischer Legitimation, 2010.

⁸³ BVerfGE 50, 290 (333); 83, 130 (141), vgl. aber auch für die Kontrolle der Exekutive 62, 1 (50).

⁸⁴ Vgl. *Werner Heun*, Funktionell-rechtliche Schranken der Verfassungsgerichtsbarkeit, 1992, S. 37 ff.

gesetzgeberischer Entscheidungsspielräume, ohne dass dies hier näher ausgeführt werden kann.

VII. Resümee

Konfrontiert man die Rechtsprechung zum Parlamentsrecht mit der Judikatur zur Inhaltskontrolle der Gesetze, fällt die Gegensätzlichkeit ins Auge. Im Bereich des Parlamentsrechts zeichnet sich der verfassungsgerichtliche Ansatz durch eine flexible, einzelfallbezogene Herangehensweise aus, die jeweils einen differenzierten angemessenen Ausgleich der widerstreitenden politischen Positionen und Interessen sucht.⁸⁵ Insgesamt hat die Verfassungsrechtsprechung mit diesem Ansatz im Bereich des Parlamentslebens einen guten Mittelweg zwischen der Anerkennung der politischen Realitäten und der Durchsetzung des normativen Anspruchs der Verfassung sowie zwischen notwendiger Funktionsfähigkeit des Parlaments und dem Schutz der einzelnen Abgeordneten und Minderheiten gefunden. Das Bundesverfassungsgericht fungiert hier als politische Schlichtungsinstanz durch Kompromissfindung. Im Rahmen der Gesetzesüberprüfung nimmt dagegen die Kontrolldichte durch die spezifische Maßstabsbildung und Verfeinerung der Dogmatik immer weiter zu. Das Gericht agiert als Garant der Individualautonomie und Wächter des objektiven Verfassungsrechts. Das Parlament droht dadurch in seinem zentralen Entscheidungsbereich seine Gestaltungsfähigkeit partiell zu verlieren.

⁸⁵ *Schneider*, Parlamentsrecht (Fn. 1), S. 661.