

# Parlamentsrecht

Handbuch

Bearbeitet von

Martin Morlok, Prof. Dr. Utz Schliesky, RA Dr. Dieter Wiefelspütz

1. Auflage 2016. Buch. 1846 S. Gebunden

ISBN 978 3 8329 6950 9

[Recht > Öffentliches Recht > Staatsrecht, Verfassungsrecht > Staatsrecht](#)

schnell und portofrei erhältlich bei



Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Morlok | Schliesky  
Wiefelspütz [Hrsg.]

# Parlamentsrecht

Handbuch



Nomos

Prof. Dr. Martin Morlok | Prof. Dr. Utz Schliesky  
Dr. Dieter Wiefelspütz [Hrsg.]  
unter Mitarbeit von Moritz Kalb

# Parlamentsrecht

## Praxishandbuch

Heike Baddenhausen | Peter Blum | Dr. Lars Brocker | Univ.-Prof. Dr. Pascale Cancik | Prof. Dr. Wolfgang Ewer | Wolfgang Finger | Dr. Michael Fuchs, M.A., Magister rer. publ. | Hans-Ulrich Gerland | Dr. Beate Hasenjäger | Prof. Dr. Sven Hölscheidt | Univ.-Prof. Dr. Gerrit Hornung, LL.M. | Univ.-Prof. em. Dr. Hans Hugo Klein | Prof. Dr. Günter Krings, LL.M. | Univ.-Prof. Dr. Julian Krüper | Prof. Dr. Ralph Alexander Lorz, LL.M. (Harvard) | Dr. Anika D. Luch | Univ.-Prof. Dr. Franz C. Mayer, LL.M. (Yale) | Univ.-Prof. Dr. Lothar Michael | Univ.-Prof. Dr. Martin Morlok | Univ.-Prof. Dr. Karsten Nowrot, LL.M. (Indiana) | Dr. Norbert Paschmanns | Jun.-Prof. Dr. Mehrdad Payandeh, LL.M. (Yale) | Prof. Dr. Stefan Ulrich Pieper | Maike Richterich | Dr. Sebastian Roßner, M.A. | Univ.-Prof. Dr. Matthias Ruffert | Univ.-Prof. Dr. Ute Sacksofsky, M.P.A. (Harvard) | Univ.-Prof. Dr. Heiko Sauer | Prof. Dr. Utz Schliesky | Univ.-Prof. em. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig | Priv.-Doz. Dr. Roman Schmidt-Radefeldt | Univ.-Prof. Dr. Christoph Schönberger | Dr. Sönke E. Schulz | Dr. Thomas Schürmann | Prof. Dr. Patrick Ernst Sensburg, M.A. | Univ.-Prof. Dr. Christian Tietje, LL.M. (Michigan) | Univ.-Prof. Dr. Uwe Volkmann | Dr. Hans-Jochen Waack | Dr. Dieter Wiefelspütz | Dr. Helmut Winkelmann | Univ.-Prof. Dr. Fabian Wittreck



**Nomos**

Verlag und Herausgeber empfehlen die Verwendung einer der folgenden Zitierweisen:

*Morlok* in Morlok/Schliesky/Wiefelspütz Parlamentsrecht § 3 Rn. 12 ff.

HdB-ParlR/Schliesky § 5 Rn. 81 f.

*Wiefelspütz* in HdB-ParlR § 13 Rn. 12

Anstatt *HdB-ParlR* kann auch die Abkürzung *HParlR* verwendet werden.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8329-6950-9

1. Auflage 2016

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2016. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

## Vorwort

Vor genau 200 Jahren wurden mit Art. XIII der Deutschen Bundesakte die landständischen Verfassungen in den deutschen Territorialstaaten und damit auch ständische Volksvertretungen garantiert. Seitdem ist in der deutschen Verfassungsgeschichte viel passiert – heute ist das Parlament ein besonderes und bedeutsames (in manch einer Landesverfassung gar das oberste) Verfassungsorgan im demokratischen Verfassungsstaat des Grundgesetzes, das als einziges vom Volk direkt legitimiert wird. Das Parlament ist damit auch das zentrale Organ der Demokratie in Deutschland, dementsprechend ist das Parlamentsrecht neben dem Wahl- und Parteienrecht ein wesentlicher Bestandteil des Demokratirechts.

Die Problemlagen, denen das Parlamentsrecht dabei begegnen muss, sind vielfältig: So benötigen Parlamente etwa Regeln für Verfahren der Entscheidungsfindung, über Organe und Gremien und deren Zuständigkeiten, über die Reichweite und die Verbindlichkeiten von Entscheidungen und über die gegenseitigen Kontrollmöglichkeiten. Gleichzeitig muss Politik jedoch auch ausreichend reagibel sein, um neue Entwicklungen und zeitliche Dringlichkeiten berücksichtigen zu können. Politik ist damit in eine offene Zukunft hinein ein stetes Handeln unter Unsicherheit, das gleichwohl regelgebunden sein soll. Mit diesem Dilemma umzugehen, ist Schwierigkeit und Reiz des Parlamentsrechts.

Dieser verfassungsrechtlichen und praktisch-politischen Bedeutung kontrastiert die eher stiefmütterliche Behandlung in der Literatur. Diesem Mangel will das hiermit der geneigten Leserschaft vorgelegte Handbuch des Parlamentsrechts abhelfen. Als Herausgeber sind wir erfreut und dankbar, dass wir eine so ausgewiesene Schar von Autorinnen und Autoren aus universitärer Wissenschaft, wissenschaftlich ausgewiesener Praxis der Parlamentsverwaltung und wissenschaftlich interessierender und praktizierender politischer Praxis für dieses Werk und den Präsidenten des Deutschen Bundestages für ein Geleitwort gewinnen konnten.

Die Grundidee des Buches besteht darin, nicht nur eine stupende Aneinanderreihung von rechtlichen Spezialfragen, sondern eine umfassende Gesamtbetrachtung des deutschen Parlamentarismus vorzulegen, im Schwerpunkt orientiert am deutschen Bundestag, ohne aber die Länderparlamente und deren Eigenheiten aus dem Blick zu verlieren. Entstanden ist so eine Momentaufnahme der parlamentarischen Vielfalt in Bund und Ländern, eingebettet in die parlamentsrechtlichen Grundstrukturen unseres demokratischen Verfassungsstaates. Die Herausgeber haben daher auch den Versuch unternommen, in einem Schlusskapitel die aktuellen und künftigen Herausforderungen für Parlamente und das Parlamentsrecht zu skizzieren, die zu den nächsten Bewährungsproben des Parlamentsrechts und damit der Stellung der Parlamente werden dürften.

Ein Werk wie das vorliegende erfordert bereits aufgrund des Umfangs und der Zahl der beteiligten Autoren viel Koordinierung; dies hat (mindestens) zwei Konsequenzen: Zum einen müssen die Herausgeber einen bestimmten Zeitpunkt als Redaktionsschluss bestimmen. (Kommentar-)Literatur und Rechtsprechung wurden daher jedenfalls bis Mai 2013 berücksichtigt, häufig aber auch darüber hinaus. Soweit ältere oder auch nach diesem Datum entstandene Werke zitiert wurden, ist dies in den Fußnoten entsprechend kenntlich gemacht. Anfang/Mitte 2014 wurden nochmals Aktualisierungen durchgeführt, wobei Herausgeber und Autoren bemüht waren, möglichst alle für die zukünftige

## Vorwort

---

Entwicklung des Parlamentsrechts wesentlichen Ereignisse wie die Reform des Wahlrechts oder die Reformen des Rechts zur Parlamentsbeteiligung im europäischen Bereich hinsichtlich der Teilnahme Deutschlands an Stabilisierungs- und Euro-Rettungsmaßnahmen zu berücksichtigen.

Zum zweiten ist die Koordinierung nicht ohne Hilfe zu leisten, für die die Herausgeber nachdrücklich danken wollen. An erster Stelle ist Herr *Moritz Kalb* zu nennen, der am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtstheorie und Rechtssoziologie von Prof. Dr. Morlok das Projekt federführend koordiniert hat. Ohne seine umsichtige, kompetente, mitunter verständnisvolle, im Ergebnis aber mit fester Hand vorgenommene Betreuung der Autoren und der Texte sowie der bei einem so umfangreichen Werk sehr anspruchsvollen Erstellung des Sachverzeichnisses hätte dieses Werk nicht entstehen können – die Herausgeber danken ihm nachdrücklich. Um dem Ausdruck zu verleihen, wird Herr Kalb für seine Mitarbeit deshalb auch gesondert in der Titelei aufgeführt. Verdienste hat sich auch Frau *Ruth Herzog* erworben, die während ihrer Zeit als Mitarbeiterin des MdB *Dieter Wiefelbüttel* ebenfalls intensive Vorbereitungs- und Koordinierungsleistungen erbracht hat. In diese Reihe des Dankes gehört auch Herr *Jakob Tischer*, der am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften den Kieler Anteil an der Betreuung von Textteilen verantwortet hat.

Danken möchten die Herausgeber auch Herrn Bundestagspräsidenten Prof. Dr. *Norbert Lammert*. Ohne die von ihm für den Bundestag erklärte Abnahmegarantie hätte dieses Projekt nicht realisiert werden können. Darüber hinaus danken wir ihm für sein Geleitwort und die insgesamt wohlwollende Unterstützung des Projektes.

Schließlich gebührt dem Nomos-Verlag und dort insbesondere Herrn Prof. Dr. *Johannes Rux* Dank für die Ermöglichung des Projektes, für die Geduld mit Herausgebern und Autoren sowie für die Unterstützung in jeder Form.

Die Verantwortung für das Gesamtwerk liegt allein bei den Herausgebern, die für (positive wie negative) Kritik empfänglich sind. Möge das Handbuch des Parlamentsrechts dazu beitragen, dass die freiheitliche Staatsform der parlamentarischen Demokratie zum Wohle der Menschen noch lange von einem sicheren rechtlichen Fundament auswirken kann.

Düsseldorf/Kiel/Lünen, im September 2015

*Martin Morlok*

*Utz Schliesky*

*Dieter Wiefelbüttel*

---

## Inhaltsübersicht

<b>Zum Geleit .....</b>	<b>5</b>
<b>Vorwort .....</b>	<b>7</b>
<b>Autorenverzeichnis .....</b>	<b>37</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>41</b>

### 1. Teil: Historische Grundlagen

<b>§ 1 Das Parlament: Geschichte einer europäischen Erfindung .....</b>	<b>61</b>
<b>A. Einführung .....</b>	<b>62</b>
I. Parlamentarismus als geschichtliches Phänomen .....	62
II. Warum Parlamentarismusgeschichte? .....	63
III. Die drei großen Phasen der Parlamentarismusgeschichte; der einzigartige Archetyp des englischen Parlaments .....	65
<b>B. Die Wurzeln des modernen Parlamentarismus in den Ständeversammlungen .....</b>	<b>67</b>
I. Die Entstehung der Ständeversammlungen seit dem dreizehnten Jahrhundert: Beratung des Herrschers mit seinen Räten und Magnaten .....	67
II. Die Ständeversammlungen als spezifisch europäisches Phänomen; kirchliche Vorbilder und Einflüsse .....	68
III. Legitimation: „Quod omnes tangit“ .....	69
IV. Die Befugnisse der Stände .....	69
V. Die Entwicklungsgeschichte der Ständeversammlungen .....	70
VI. Kontinuität und Diskontinuität zwischen ständischer Repräsentation und modernem Parlamentarismus .....	74
<b>C. Der moderne Parlamentarismus in der Epoche der konstitutionellen Monarchie .....</b>	<b>75</b>
I. Das Ende der Generalstände: Versailles, 17. Juni 1789; die parlamentarische Tradition Frankreichs .....	75
II. Der Übergang zur konstitutionellen Monarchie in Europa im Gefolge der Epoche Napoleons .....	76
III. Deutscher Bund und süddeutscher Frühkonstitutionalismus .....	76
IV. Der gescheiterte Auftakt für einen nationalen Parlamentarismus in der Paulskirche .....	78
V. Parlamentarismus im deutschen Kaiserreich .....	79
<b>D. Der massendemokratische Parlamentarismus im zwanzigsten Jahrhundert ....</b>	<b>86</b>
I. Das Erbe der konstitutionellen Monarchie im deutschen Parlamentarismus .....	86

## Inhaltsübersicht

---

II. Von der Weimarer Reichsverfassung zum Bonner Grundgesetz .....	93
E. Das Parlament als Proteus .....	103
§ 2 Genese und Entwicklung des deutschen Parlamentsrechts .....	105
A. Das 19. Jahrhundert als „Achsenzeit“ des deutschen Parlamentsrechts .....	105
I. Etappen .....	106
II. Errungenschaften .....	110
III. Einrichtungen .....	117
IV. Zwischenfazit .....	127
B. Das Parlamentsrecht in der Zwischenkriegszeit .....	128
I. Revolutionäre Parlamentarisierung und konstitutionelles Parlamentsrecht .....	129
II. Regelungsorte und Regelungsgegenstände des Parlamentsrechts .....	135
III. Innovationen als Krisensymptome .....	138
C. Parlamentsrecht als Paradigma für normative Kontinuität .....	141

### 2. Teil: Funktionen und Prinzipien

§ 3 Volksvertretung als Grundaufgabe .....	143
A. Parlamente als Instrumente der Volkssouveränität .....	143
I. Volkssouveränität als normative Basis der Demokratie .....	143
II. Volksvertretung: Repräsentation als Mittel zur Verwirklichung der Volkssovereinheit .....	144
B. Inputstrukturen des Parlaments .....	150
I. Wahlrecht .....	150
II. Intermediäre Organisationen .....	154
III. Gebotene Abschottung der Volksvertretung .....	156
C. Innerparlamentarische Strukturen zur Erfüllung der Funktion als Volksvertretung .....	157
I. Gesamtrepräsentation .....	158
II. Abgeordnetenstatus .....	159
III. Autonomie der Volksvertretung .....	161
IV. Tatsächliche Binnenverfassung des Parlamentes .....	162
D. Funktionen der Volksvertretung .....	169
I. Zum Begriff der Parlamentsfunktionen .....	169
II. Die politische Repräsentation des Volkes .....	170

## Inhaltsübersicht

---

<b>E. Sicherung der zentralen Stellung des Parlaments .....</b>	<b>177</b>
I. Das Problem .....	177
II. Die Wesentlichkeitstheorie .....	178
III. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Parlamentsschutzes .....	179
<b>F. Dynamische Auslegung des Parlamentsrechts .....</b>	<b>180</b>
 <b>§ 4    Parlamentarische Demokratie und politische Parteien .....</b>	<b>187</b>
<b>A. Über den Zusammenhang von Parteien und Parlamentarismus .....</b>	<b>187</b>
<b>B. Die Funktion der Parteien in der demokratischen Ordnung des Grundgesetzes .....</b>	<b>189</b>
I. Parteien als Instrumente bürgerlicher Teilhabe .....	190
II. Parteien als Schaltstellen demokratischer Repräsentation .....	191
III. Parteien als Faktoren sozialer und politischer Integration .....	194
IV. Parteien als Träger öffentlicher Verantwortung .....	195
<b>C. Die spezifische Zuordnung von Parteien und Parlamenten .....</b>	<b>196</b>
I. Aufstellung der Wahlbewerber .....	197
II. Parteien und Abgeordnete .....	198
III. Parteien und Fraktionen .....	201
<b>D. Die Parteien im europäischen Mehrebenensystem .....</b>	<b>202</b>
 <b>§ 5    Parlamentsfunktionen .....</b>	<b>204</b>
<b>A. Begriff und Bedeutung der Parlamentsfunktionen .....</b>	<b>204</b>
<b>B. Funktionen des Parlaments .....</b>	<b>209</b>
I. Demokratiefunktion .....	209
II. Legitimationsfunktion .....	216
III. Vertretungs- bzw Repräsentationsfunktion .....	220
IV. Öffentlichkeitsfunktion .....	224
V. Gesetzgebungsfunktion .....	231
VI. Wahl- und Organisationsfunktion .....	236
VII. Kontrollfunktion .....	243
VIII. Regierungsfunktion .....	249
IX. Oppositionsfunktion .....	252
X. Mitwirkung an der europäischen Integration/Integrationsverantwortung .....	254
XI. Haushalts- und Finanzverantwortungsfunktion .....	266
XII. Exekutivfunktion .....	273
XIII. Entscheidungsfunktion in Sondersituationen .....	275

## Inhaltsübersicht

---

### 3. Teil: Konstitution des Parlaments

§ 6 Wahlrecht und Wahlsystem .....	279
A. Grundlagen .....	279
I. Zur Bedeutung und Funktionsweise von Wahlen .....	279
II. Wahlen im Mehrebenensystem .....	287
III. Entwicklung des Wahlrechts in Deutschland .....	288
B. Wahlrechtsgrundsätze des Grundgesetzes .....	291
I. Zur Bedeutung von Wahlrecht .....	291
II. Allgemeinheit der Wahl .....	292
III. Unmittelbarkeit der Wahl .....	297
IV. Freiheit der Wahl .....	299
V. Geheimheit der Wahl .....	302
VI. Gleichheit der Wahl .....	304
VII. Öffentlichkeit der Wahl .....	312
C. Einfachrechtliche Ausgestaltung der Wahlen zum deutschen Bundestag .....	313
I. Geltendes Wahlsystem .....	313
II. Wahlverfahren .....	319
III. Rechtsschutz .....	325
IV. Reformoptionen .....	325
§ 7 Konstituierung des Parlaments .....	328
A. Grundlagen .....	328
I. Bedeutung der Konstituierung .....	328
II. Die geltende Rechtslage im Überblick .....	329
III. Historische Entwicklung .....	329
B. Die konstituierende Sitzung .....	330
I. Einberufung der konstituierenden Sitzung .....	330
II. Ablauf .....	332
C. Rechtsfolgen der Konstituierung .....	335
I. Maßgeblicher Anknüpfungspunkt .....	335
II. Dauer der Wahlperiode .....	336
III. Rechtsstatus der Abgeordneten .....	337
IV. Rechtsstatus der Fraktionen .....	338
V. Ende der Amtszeit der Bundesregierung .....	339
VI. Ende der Amtszeit anderer parlamentarischer Untergliederungen .....	339
D. Schlussbemerkungen .....	339

## Inhaltsübersicht

---

<b>§ 8 Wahlprüfung .....</b>	341
A. Einleitung .....	341
B. Das Wahlprüfungsverfahren .....	345
I. Zur Zielsetzung der Wahlprüfung .....	345
II. Das Verfahren vor dem Bundestag .....	347
III. Das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht .....	349
IV. Zu den Wahlprüfungsverfahren in den Ländern .....	351
V. Zum Wahlrecht in der EMRK .....	352
C. Umfang und Inhalt der Überprüfung .....	354
I. Vorbemerkung .....	354
II. Wahlfehler wegen fehlerhafter Anwendung geltender Wahlrechtsvor- schriften .....	355
III. Wahlfehler wegen Verfassungswidrigkeit geltender Wahlrechtsvorschrif- ten .....	358
IV. Zum Erfordernis der Mandatsrelevanz als Voraussetzung einer Ungültig- keitserklärung .....	362
V. Folgen von Wahlfehlern .....	363

### 4. Teil: Rechtsquellen und Handlungsformen

<b>§ 9 Rechtsquellen des Parlamentsrechts .....</b>	365
A. Einführung .....	365
I. Begrifflichkeiten .....	365
II. Systematisierungsansätze: Arten von Rechtsquellen des Parlaments- rechts .....	367
III. Geschäftsordnungsautonomie: autonomes Parlamentsrecht als besondere Rechtsquelle .....	368
IV. Parlamentsrecht im Bundesstaat und im supranationalen Kontext .....	371
B. Die einzelnen „Rechtsquellen“: Positiviertes Parlamentsrecht des Bundes .....	372
I. Verfassung .....	372
II. Gesetz .....	374
III. Geschäftsordnung: Autonomes Parlamentsrecht .....	378
IV. Verhaltensregeln für Abgeordnete: Geschäftsordnungsrecht? .....	382
C. Uneschriebene Regeln .....	384
I. Begriff und Bedeutung .....	384
II. Ausgewählte ungeschriebene Regeln im Überblick .....	386
III. Änderung und Weiterentwicklung der (ungeschriebenen) Geschäftsord- nung .....	388

## Inhaltsübersicht

---

D. Europäisches Parlamentsrecht .....	389
I. Unions- oder „Eigen-Parlamentsrecht“ .....	389
II. Ansätze eines Mehrebenen-Parlamentsrechts? .....	390
E. Europäisch determiniertes deutsches Parlamentsrecht? .....	391
F. Parlamentsrecht der Bundesländer .....	392
 § 10 Handlungsformen .....	394
A. Einführung .....	394
B. Begrifflichkeiten und Abgrenzungen .....	394
C. Haupthandlungsform(en) .....	395
I. Gesetz .....	396
II. Wahlen .....	398
III. Beschlüsse .....	399
IV. Wahlfreiheit .....	419
D. Weitere Handlungsformen .....	424
I. Bestandsaufnahme .....	424
II. Die Eigentümlichkeit der Ausführungsbestimmungen .....	427
E. Fazit .....	428

## 5. Teil: Die Akteure

### 1. Abschnitt: Rechtsstellung des Abgeordneten – Pflichten und Rechte

§ 11 Beginn und Ende der Rechtsstellung als Abgeordneter .....	431
A. Einleitung .....	431
B. Mandatserwerb .....	431
I. Normalfall (§ 45 Abs. 1 BWahlG) .....	431
II. Sonderfälle (§ 45 Abs. 2 und 3 BWahlG: Ersatzwahl, Listen nachfolge, Wiederholungswahl) .....	433
C. Mandatsende .....	433
I. Mandatsende durch Ablauf der Wahlperiode .....	433
II. Mandatsende vor Ablauf der Wahlperiode .....	434
D. Mandatsverlust .....	436
I. Gesetzlich geregelte Verlustgründe .....	437
II. Weitere mögliche Fälle des Mandatsverlusts .....	443
III. Verfahren und Entscheidungswirkungen bei Mandatsverlust (§ 47 BWahlG) .....	446

Inhaltsübersicht

---

§ 12 Abgeordnetenmandat .....	448
A. Einleitung .....	448
B. Beginn und Ende des Mandats .....	450
C. Inkompatibilitäten .....	450
D. Weisungsfreiheit .....	451
E. Der Status der Gleichheit .....	455
F. Parlamentarische Informations- und Beteiligungsrechte .....	455
G. Die Begrenzung der Rechte von Abgeordneten .....	457
H. Pflichten des Abgeordneten .....	460
I. Der Beruf des Parlamentariers .....	460
§ 13 Indemnität und Immunität .....	463
A. Indemnität .....	463
I. Begriff, Schutzzweck .....	463
II. Schutzmfang .....	464
III. Verfolgungsschutz .....	465
B. Immunität des Abgeordneten .....	466
I. Schutzzweck .....	466
II. Immunität als Schutz vor Übergriffen der Exekutive .....	467
III. Immunität und Repräsentationsprinzip .....	469
IV. Immunität als Statusrecht des Abgeordneten .....	470
V. Die gerichtliche Kontrolle der Immunitätsentscheidung des Bundestages .....	473
VI. Immunität und die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages .....	474
VII. Die gesetzliche Regelung des Immunitätsrechts .....	475
VIII. Das Verfahren des Bundestages in Immunitätsangelegenheiten .....	476
§ 14 Zeugnisverweigerungsrecht und Beschlagnahmeverbot .....	481
A. Einführung .....	481
B. Die Zeugnispflicht .....	481
C. Das Zeugnisverweigerungsrecht des Art. 47 S. 1 GG und sein Schutzbereich .....	482
D. Der tatverdächtige Abgeordnete .....	484
E. Das Ehrenwort des Abgeordneten .....	485
F. Art. 47 GG und die Mitarbeiter von Abgeordneten .....	485

## Inhaltsübersicht

---

G. Das Beschlagnahmeverbot in Art. 47 S. 2 GG .....	486
I. Beschlagnahmeverbot und Gewahrsam des Abgeordneten oder seiner Mitarbeiter .....	486
II. Der funktionelle Herrschaftsbereich des Abgeordneten .....	487
III. Das zu beschlagnehmende Schriftstück als Gegenstand eines Strafverfahrens gegen einen Abgeordneten .....	489
IV. Das zu beschlagnehmende Schriftstück als Gegenstand eines Strafverfahrens gegen den Mitarbeiter eines Abgeordneten .....	490
 § 15 Entschädigungsanspruch und Versorgung des Abgeordneten .....	492
A. Die Entschädigung der Abgeordneten .....	492
I. Die Ausgangslage .....	492
II. Das dreißigste Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 11. Juli 2014 .....	495
B. Amtsausstattung .....	500
C. Nebentätigkeiten .....	503
D. Die Versorgung .....	505
 § 16 Rechtsschutz des Abgeordneten .....	508
A. Grundlagen .....	508
B. Verfassungsrechtsschutz im Bund .....	510
I. Grundlagen .....	510
II. Die Abgrenzung zwischen Organstreitverfahren und Verfassungbeschwerde .....	511
C. Verfassungsrechtsschutz auf Landesebene .....	520
D. Verwaltungsrechtsschutz des Abgeordneten .....	520
E. Würdigung und Ausblick .....	521
 <b>2. Abschnitt: Fraktionen, Gruppen und fraktionslose Abgeordnete – Status, Rechte und Pflichten</b>	
 § 17 Fraktionen .....	524
A. Grundlegung (Hans Hugo Klein) .....	524
I. Die Bedeutung der Fraktionen .....	524
II. Geschichtliche Entwicklung .....	525
B. Entstehung und Ende des Fraktionsstatus (Hans Hugo Klein) .....	527
I. Rechtsgrundlagen .....	527
II. Die Fraktionsbildung .....	528
III. Ende des Fraktionsstatus .....	531

## Inhaltsübersicht

---

IV. Prüfungspflicht des Bundestages .....	532
<b>C. Binnenstruktur der Fraktionen (Günter Krings) .....</b>	<b>532</b>
I. Fraktionssatzung .....	532
II. Gremien .....	535
III. Wahlen und Benennungen .....	537
IV. Arbeitsweise der Fraktionen .....	538
V. Mitarbeiter der Fraktionen .....	540
<b>D. Die Rolle der Fraktionen im parlamentarischen Verfahren (Günter Krings) ...</b>	<b>540</b>
I. Parlamentarische Arbeit der Fraktionen .....	541
II. Parlamentarische Opposition und interfraktionelle Zusammenarbeit .....	544
<b>E. Finanzierung der Fraktionen (Günter Krings) .....</b>	<b>546</b>
I. Das Verhältnis von Fraktion und Partei .....	546
II. Finanzquellen .....	547
III. Zulässige Ausgaben, Prüfung und Transparenz .....	548
<b>F. Die Rechtsstellung der Fraktionen im Prozess (Hans Hugo Klein) .....</b>	<b>550</b>
I. Fachgerichtliche Verfahren .....	550
II. Verfassungsprozessualer Status .....	550
 <b>§ 18 Gruppen und fraktionslose Abgeordnete .....</b>	<b>553</b>
<b>A. Parlamentarische Gruppen .....</b>	<b>553</b>
I. Einführung .....	553
II. Die Bildung von Gruppen .....	555
III. Pflichten und Rechte .....	558
IV. Verfassungsprozessualer Status .....	562
V. Europäisches Parlament .....	563
<b>B. Der fraktionslose Abgeordnete im Fraktionenparlament .....</b>	<b>563</b>
I. Entstehungsgründe der Fraktionslosigkeit .....	563
II. Parlamentspraxis .....	563
III. Das Wüppesahl-Urteil des Bundesverfassungsgerichts .....	564
IV. Die Rechtsstellung des fraktionslosen Abgeordneten .....	565
V. Resümee .....	567
 <b>3. Abschnitt: Das Plenum</b>	
 <b>§ 19 Plenarvorbehalt .....</b>	<b>568</b>
<b>A. Einleitung .....</b>	<b>568</b>
<b>B. Abgrenzung und Eingrenzung .....</b>	<b>569</b>
I. Plenarvorbehalt und Parlamentsvorbehalt .....	569

## Inhaltsübersicht

---

II. Übertragung im parlamentarischen Binnenbereich .....	570
C. Abgeleitete und originäre Zuständigkeiten .....	573
D. Delegation in der Staatspraxis .....	574
I. Beispiele .....	574
II. Systematisierung .....	577
E. Plenarvorbehalt und Verfassung .....	579
I. Der verfassungsrechtliche Rahmen .....	579
II. Funktionale Leistungsfähigkeit der Gremien .....	583
F. Einige Grenzfälle des Plenarvorbehalts .....	597
I. Delegierte Rechtsetzung .....	597
II. Budgetvollzug .....	603
III. Wahl der Bundesverfassungsrichter .....	605
 § 20 Plenardebatte .....	609
A. Begriff und Funktion .....	609
I. Begriff der Debatte .....	609
II. Debattenstil .....	610
III. Funktionen der Plenardebatte .....	612
B. Gegenstände und Formen der Debatte .....	615
C. Redeordnung .....	617
I. Die parlamentarische Rede und andere Äußerungsformen .....	617
II. Die Debattenleitung .....	622
III. Redezeiten: Die kontingentierte Debatte .....	624
IV. Fraktionslose und „Abweichler“ .....	631
V. Redemodus .....	634
D. Debattendisziplin .....	637
I. Überblick .....	637
II. Maßnahmen zum Schutz der Sitzungsordnung .....	639
III. Maßnahmen gegenüber Mitgliedern der Regierung .....	643
E. Beurkundung und Protokollierung .....	646
F. Reformüberlegungen .....	648
 § 21 Leitungsorgane .....	654
A. Präsident .....	654
I. Wahl .....	654
II. Amtsperiode, Verlust des Amtes, Abwahl .....	657
III. Rechtsstellung und Aufgaben des Parlamentspräsidenten .....	660

## Inhaltsübersicht

---

<b>B. Stellvertreter des Präsidenten (Vizepräsidenten) .....</b>	689
I. Zahl der Stellvertreter, Wahl .....	689
II. Amtsperiode, Verlust des Amtes, Abwahl .....	692
III. Aufgaben, Reihenfolge der Vertretung .....	693
<b>C. Präsidium, Ältestenrat .....</b>	694
I. Zusammensetzung von Präsidium/Vorstand bzw Ältestenrat, Wahl bzw Benennung und Rechtsstellung der Mitglieder .....	695
II. Zu den Sitzungen der Leitungsorgane zugelassene Nicht-Mitglieder .....	699
III. Aufgaben des Präsidiums und/oder des Ältestenrats .....	700
IV. Verfahren .....	706
 <b>4. Abschnitt: Die Parlamentarische Opposition</b>	
<b>§ 22  Parlamentarische Opposition .....</b>	710
<b>A. Bedeutung und Rechte der Opposition .....</b>	711
I. Einleitung .....	711
II. Bedeutung der Opposition .....	711
III. Aufgaben der Opposition .....	715
IV. Definition der Opposition .....	721
V. Rechtsstellung der Opposition .....	726
VI. Rechte der Opposition .....	729
VII. Folgerungen für die Opposition, die einer Großen Koalition gegenübersteht .....	736
VIII. Opposition in den Landesverfassungen .....	741
<b>B. Rechtsschutz der Opposition .....</b>	744
I. Einleitung .....	744
II. Rechtsschutz durch das Bundesverfassungsgericht .....	745
III. Rechtsschutz durch den Gerichtshof der Europäischen Union .....	749
IV. Rechtsschutz durch die Landesverfassungsgerichte .....	750
 <b>5. Abschnitt: Ausschüsse, Kommissionen und Gremien</b>	
<b>§ 23  Parlamentarische Ausschussarbeit .....</b>	754
<b>A. Plenum und Ausschüsse .....</b>	754
I. Einleitung .....	754
II. Typologie .....	755
III. Historische Entwicklung .....	761
IV. Anerkennung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	763
V. Aufgaben der Ausschüsse .....	764

## Inhaltsübersicht

---

VI. Einsetzung und Größe der Ausschüsse .....	769
<b>B. Ausschusszusammensetzung und Ausschusstätigkeit .....</b>	<b>771</b>
I. Ausschussmitglieder und Ausschussämter .....	771
II. Ausschussverfahren .....	777
 <b>§ 24 Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung .....</b>	<b>796</b>
A. Einleitung .....	796
B. Geschäftsordnungsangelegenheiten .....	797
I. Geschäftsordnungsrechtliche Kompetenzen .....	797
II. Beratungen in Geschäftsordnungsangelegenheiten .....	798
III. Änderungen der Geschäftsordnung .....	798
IV. Auslegungsentscheidungen .....	799
C. Immunitätsangelegenheiten .....	799
I. Grundsätze der Beratungen .....	799
II. Das Verfahren nach Anlage 6 der Geschäftsordnung .....	801
III. Die Genehmigung von Strafverfahren .....	802
IV. Das Verfahren bei Durchsuchungen und Beschlagnahmen .....	803
V. Vereinfachtes Verfahren (Vorentscheidung) .....	803
D. Wahlprüfung .....	804
I. Prüfung der Wahleinsprüche .....	804
II. Beratungsverfahren im Ausschuss .....	805
III. Verfahren im Plenum und beim Bundesverfassungsgericht .....	806
E. Verfahren nach § 44 c Abgeordnetengesetz .....	806
I. Das freiwillige Überprüfungsverfahren .....	807
II. Das Überprüfungsverfahren ohne Zustimmung der Betroffenen .....	808
 <b>§ 25 Haushaltsausschuss und Haushaltsverfahren .....</b>	<b>809</b>
A. Aufgaben und Verankerung des Haushaltsausschusses .....	809
I. Zentrale Rolle bei der Ausübung des parlamentarischen Budgetrechts .....	811
II. Haushaltskontrolle .....	821
III. Weitere wesentliche Aufgaben .....	825
IV. Bewertung .....	832
B. Arbeitsstrukturen .....	834
I. Rechnungsprüfungsausschuss .....	834
II. Unterausschuss zu Fragen der Europäischen Union .....	836
III. Vertrauengremium gemäß § 10 a Abs. 2 BHO .....	837
IV. Finanzmarktgremium gemäß § 10 a FMStFG und § 16 RStruktFG .....	839

Inhaltsübersicht

---

V. Bundesfinanzierungsgremium gemäß § 3 BSchuWG und § 69 a BHO .....	840
VI. Sondergremium nach § 3 Abs. 3 StabMechG und § 6 ESMFinG .....	841
<b>C. Ausblick .....</b>	<b>843</b>
<b>§ 26 Petitionsausschuss .....</b>	<b>845</b>
A. Einleitung .....	845
B. Rahmenbedingungen .....	845
C. Rechtsgrundlagen .....	847
I. Grundgesetz .....	847
II. Befugnisgesetz .....	847
III. Informationsfreiheitsgesetz .....	848
IV. Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages .....	848
V. Vor- und Nachteile von gesetzlich nicht geregelten Verfahrensgrundsätzen .....	849
D. Die tägliche Arbeit nach den Verfahrensgrundsätzen – eine Zusammenarbeit zwischen Ausschussdienst und Abgeordneten .....	850
I. Öffentliche Petitionen .....	850
II. Die Behandlung einer Petition .....	851
III. Die Beratungen und Entscheidungen des Petitionsausschusses .....	853
E. Ausblick .....	855
<b>§ 27 Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union .....</b>	<b>857</b>
A. Einleitung .....	857
B. Aufgaben und Zuständigkeiten des EU-Ausschusses .....	858
C. Vom Integrations-Ältestenrat zum EU-Ausschuss .....	859
D. Grundlagen der Ausschussarbeit und Rechte des EU-Ausschusses .....	859
I. Rechtliche Grundlagen für die Arbeit des Ausschusses .....	859
II. Die besonderen Rechte des EU-Ausschusses .....	862
III. Inanspruchnahme der Sonderrechte durch den EU-Ausschuss .....	864
IV. Beschlussempfehlungen des EU-Ausschusses .....	867
V. Begleitende Kontrolle und vorausschauendes Handeln .....	868
VI. Das EUZBBG und IntVG in der Praxis des EU-Ausschusses .....	871
VII. Der EU-Ausschuss und die Finanz- und Staatsschuldenkrise .....	875
E. Ausschussverfahren .....	876
I. Überweisung und Federführungen .....	876
II. Arbeitsweise des Ausschusses .....	877

## Inhaltsübersicht

---

<b>F. Der EU-Ausschuss und sein Netzwerk .....</b>	882
I. Die COSAC .....	882
II. Interparlamentarische Konferenzen .....	884
III. Die Europaausschüsse von Bundestag und Assemblée nationale .....	885
IV. Beratungen im Format Weimarer Dreieck .....	886
V. Der EU-Ausschuss in Brüssel und anderenorts .....	886
<b>G. Verwaltungsseitige Unterstützung .....</b>	886
<b>H. Ausblick .....</b>	887
 <b>§ 28 Auswärtiger Ausschuss .....</b>	891
<b>A. Die verfassungsrechtliche Sonderstellung des Auswärtigen Ausschusses .....</b>	891
I. Grundaussagen von Art. 45 a Abs. 1 GG .....	891
II. Auswärtige Angelegenheiten .....	894
<b>B. Der Auswärtige Ausschuss in der Staatspraxis .....</b>	897
I. Persönlichkeiten .....	897
II. Besondere Vertraulichkeitskultur .....	898
III. Das außenpolitische Diskussionsforum .....	898
IV. Das besondere Verhältnis Auswärtiger Ausschuss – Minister .....	899
V. Bedeutung der Unterausschüsse .....	900
VI. Kooperation mit anderen Bundestagsausschüssen .....	901
VII. Internationale Vernetzung .....	902
<b>C. Der Auswärtige Ausschuss im Mehrebenensystem .....</b>	903
 <b>§ 29 Verteidigungsausschuss .....</b>	905
<b>A. Einleitung .....</b>	905
<b>B. Rechtsstellung .....</b>	907
I. Verfassungsunmittelbarer Pflichtausschuss mit besonderer Untersuchungsausschussbefugnis .....	907
II. Hilfsorgan des Parlaments .....	908
III. Geschlossener Ausschuss .....	909
<b>C. Entstehungsgeschichtliche Aspekte .....</b>	910
<b>D. Zuständigkeitsbereich .....</b>	911
I. Militärische Verteidigung und funktionale Symmetrie .....	911
II. Verhältnis zu anderen Fachausschüssen .....	912
III. Abgrenzung zu anderen Kontrollinstrumenten des Parlaments .....	914

## Inhaltsübersicht

---

<b>E. Aufgaben und Befugnisse .....</b>	917
I. Beratung der überwiesenen Vorlagen und Mitwirkung an der Gesetzgebung .....	917
II. Parlamentarische Kontrolle .....	918
III. Mitwirkung bei den Entscheidungen über bewaffnete Auslandseinsätze der Streitkräfte .....	919
IV. Einbindung in die Beratung des Verteidigungshaushalts und Begutachtung von Rüstungsvorhaben der Bundeswehr .....	921
<b>F. Zusammensetzung und Arbeitsweise des Verteidigungsausschusses .....</b>	922
<b>G. Verteidigungsausschuss als Untersuchungsausschuss .....</b>	924
<b>§ 30 Parlamentarisches Kontrollgremium und G 10-Kommission .....</b>	928
<b>A. Einleitung .....</b>	928
I. Aufgabe und Zielsetzung der Gremien .....	928
II. Rechtsquellen .....	930
<b>B. Parlamentarisches Kontrollgremium .....</b>	932
I. Zusammensetzung .....	932
II. Zusammentritt, Arbeitsweise und Kontrollrahmen .....	933
III. Informationsbeschaffung .....	934
IV. Zustimmungserfordernisse bei strategischen Beschränkungen nach dem G 10 .....	941
V. Verhältnis zu anderen Institutionen .....	942
VI. Berichte und Bewertungen .....	943
VII. Verfahren bei Streitigkeiten .....	945
VIII. Datenschutzrechtliche Aspekte .....	946
<b>C. G 10-Kommission .....</b>	947
I. Zusammensetzung .....	947
II. Zusammentritt und Arbeitsweise .....	947
III. Aufgaben und Befugnisse .....	947
IV. Gerichtliche Überprüfung .....	954
<b>D. Übereinstimmende Regelungsbereiche .....</b>	955
I. Personelle Unterstützung und Sachausstattung .....	955
II. Geheimhaltung .....	956
<b>§ 31 Untersuchungsausschüsse .....</b>	959
<b>A. Grundlagen .....</b>	959
I. Rechtsnatur .....	959
II. Träger des Untersuchungsrechts .....	961

## Inhaltsübersicht

---

III.	Rechtsgrundlagen .....	962
B.	Voraussetzungen und allgemeine Grenzen des Untersuchungsrechts .....	963
	I. Öffentliches Interesse .....	964
	II. Allgemeines Befassungsrecht .....	964
	III. Bundesstaatsprinzip .....	964
	IV. Gewaltenteilungsgrundsatz und Staatswohl .....	965
	V. Grundrechtsschutz .....	968
C.	Einsetzung und Konstituierung .....	969
	I. Einsetzungsantrag und -beschluss .....	969
	II. Konstituierung und Zusammensetzung .....	972
D.	Verfahren der Untersuchung .....	973
	I. Verfahrenshoheit des Untersuchungsausschusses/Minderheitenrechte .....	973
	II. Verfahrensgrundsätze .....	975
	III. Beweiserhebung/Beweis- und Zwangsmittel .....	977
	IV. Beweiserhebungs- und -verwertungsverbote .....	982
E.	Abschluss des Verfahrens/Bericht .....	983
F.	Rechtsschutz .....	984
	I. Grundsatz .....	984
	II. Staatlicher Bereich .....	985
	III. Rechtsschutz Privater .....	985
G.	Schlussbemerkung .....	986
 § 32 Enquetekommissionen .....		988
A.	Rezeption in Deutschland .....	988
B.	Entwicklung des Institutes .....	989
C.	Normative Details .....	992
	I. Instituierung und Mitgliederberufung .....	992
	II. Organisation und Verfahrensweise .....	995
	III. Auftragserledigung oder Arbeitsfortführung .....	999
D.	Bewertung .....	1001
	I. Parlamentarische Lernprozesse .....	1002
	II. Politische Implikationen .....	1004
	III. Diskursfördernde Effekte .....	1005
 <b>6. Abschnitt: Beauftragte</b>		
§ 33	Beauftragte .....	1008
A.	Einführung .....	1008

B.	Die Debatte um die Notwendigkeit von Parlamentsbeauftragten .....	1009
C.	Versuch einer Begriffsbestimmung und Einteilung in unterscheidbare Kategorien .....	1011
D.	Überblick über den Bestand der Beauftragten .....	1013
	I. Europäische Union – der Bürgerbeauftragte .....	1013
	II. Deutscher Bundestag – der Wehrbeauftragte .....	1015
	III. Landesparlamente .....	1017
E.	Die Zuordnung zur ersten Gewalt – berührte Verfassungsprinzipien .....	1030
	I. Gewaltenteilung .....	1030
	II. Demokratieprinzip .....	1033
	III. Rechtsstaatsprinzip .....	1036
	IV. Rechtsschutzgarantie .....	1036
F.	Unverzichtbare Elemente und wünschenswerte Erfolgsfaktoren für Parlamentsbeauftragte .....	1037

## **7. Abschnitt: Die Parlamentsverwaltung**

§ 34	Parlamentsverwaltung .....	1041
A.	Grundlagen .....	1041
B.	Rechtliche Anknüpfung .....	1043
	I. Parlamentsautonomie .....	1043
	II. Geschäftsführungsbefugnis des Parlamentspräsidenten .....	1044
	III. Historische Entwicklung .....	1046
C.	Organisationsstrukturen und Aufgaben moderner Parlamentsverwaltungen .....	1048
	I. Organisationsbefugnis und Grundstruktur .....	1048
	II. Parlamentsdirektor .....	1050
	III. Wissenschaftliche Dienste und Ausschussdienst .....	1051
	IV. Dienststelle des Wehrbeauftragten .....	1054
	V. Interparlamentarische Zusammenarbeit .....	1054
	VI. Geschäftsstellen der Fraktionen und Abgeordnetenmitarbeiter .....	1056
D.	Parlamentsverwaltung und parlamentarische Kontrolle .....	1057
E.	Schlussbemerkung .....	1060

## **8. Abschnitt: Die Regierung im Parlament**

§ 35	Regierung im Parlament .....	1063
A.	Regierung und Parlament im parlamentarischen Regierungssystem .....	1064

## Inhaltsübersicht

---

<b>B. Die Rechtsstellung der Regierung im Parlament .....</b>	1066
I. Die Rechte der Regierung im Parlament .....	1066
II. Die Pflichten der Regierung im Parlament .....	1087
<b>C. Die Bedeutung der Regierungsfraktionen im Parlament .....</b>	1105
I. Die Teilhabe der Regierungsfraktionen an der parlamentarischen Regierungskontrolle .....	1106
II. Der Einfluss der Regierungsmehrheit auf das Parlament .....	1108
<b>D. Schlussbemerkung .....</b>	1109

### **6. Teil: Das Parlament in der offenen Gesellschaft**

<b>§ 36 Autonomie und Heteronomie parlamentarischen Handelns .....</b>	1112
<b>A. Problemstellung .....</b>	1112
I. Die Unterscheidung von internen und externen Einflüssen .....	1112
II. Demokratie als organisierte Herrschaftsform .....	1113
III. Parlamentsbilder zwischen Imagination und Wirklichkeit .....	1114
<b>B. Untersuchungsprogramm .....</b>	1116
<b>§ 37 Bürgerschaftlicher Einfluss auf das Parlament .....</b>	1118
<b>A. Petitionsrecht .....</b>	1118
I. Stellenwert des Petitionsrechts .....	1118
II. Herkunft und Bedeutung .....	1119
<b>B. Direkte Demokratie als Einflussfaktor .....</b>	1128
I. Bestandsaufnahme .....	1128
II. Repräsentative und direkte Demokratie unter dem Grundgesetz .....	1130
III. Direkte Demokratie unter dem Grundgesetz de lege ferenda .....	1132
IV. Gründe und Folgen direktdemokratischen Einflusses auf das Parlament ..	1134
V. Verfassungspolitische Lage .....	1135
VI. Implikationen für Parlament und Parlamentarismus .....	1136
<b>§ 38 Das Wissen des Parlaments .....</b>	1141
<b>A. Das Parlament des rationalen Staates .....</b>	1141
I. Evolution staatlicher Rationalität .....	1141
II. Wissen als kontextualisierte Information .....	1142
III. Das Parlament als wissensbasierte Steuerungsmitte .....	1143
<b>B. Das Parlament als Klient: Wissensgenerierung durch Beratung .....</b>	1144
I. Beratung als soziales Phänomen .....	1144

II. Das Nichtwissen des Parlaments als Provokation .....	1144
III. Beratungsarten innerhalb und außerhalb der Normsetzung .....	1146
<b>C. Institutionalisierte Beratung .....</b>	<b>1146</b>
I. Wissenschaftliche Dienste .....	1147
II. Büro für Technikfolgenabschätzung .....	1149
III. Enquetekommissionen .....	1153
IV. Verdichtung parlamentarischen Sachverstands in diskontinuierlichen Sondergremien .....	1154
V. Gesetzesevaluation als Instrument der Expertiseentwicklung .....	1156
VI. Sonstige Beiräte und Beauftragte .....	1157
VII. Mitarbeiter als Ressourcen des fraktionellen Sachverstands .....	1157
<b>D. Ad-hoc-Beratung .....</b>	<b>1158</b>
I. Beratung im parlamentarischen Verfahren .....	1159
II. Anhörung von Verbänden .....	1162
III. „Outsourcing“ von Gesetzentwürfen .....	1162
<b>E. Lobbyismus als Einflussfaktor .....</b>	<b>1167</b>
I. Dimensionen des Begriffs .....	1167
II. Erscheinungsformen .....	1168
III. Nationaler und europäischer Rechtsrahmen des Lobbyismus .....	1169
<b>F. Resümee: Governance des parlamentarischen Wissensverbunds .....</b>	<b>1175</b>
 <b>§ 39</b> <b>Parlament und Öffentlichkeit .....</b>	<b>1178</b>
<b>A. Das Parlament als Akteur in der offenen Gesellschaft .....</b>	<b>1178</b>
<b>B. Öffentlichkeit in der parlamentarischen Demokratie .....</b>	<b>1179</b>
I. Öffentlichkeit als Schlüsselbegriff .....	1179
II. Öffentlichkeit, Medialität und Repräsentation .....	1182
<b>C. Medien parlamentarischer Öffentlichkeit .....</b>	<b>1184</b>
I. Internetauftritt .....	1185
II. Fernsehen im Parlament – Fernsehen des Parlaments .....	1189
III. „Das Parlament“ .....	1190
IV. Konventionelle Formen parlamentarischer Informationspolitik .....	1190
 <b>7. Teil: Verfahrensrechtliche Ausformungen der Parlamentsfunktionen</b>	
 <b>§ 40</b> <b>Gesetzgebungsverfahren .....</b>	<b>1195</b>
<b>A. Parlamentsinterner Ablauf .....</b>	<b>1196</b>
I. Überblick .....	1196

## Inhaltsübersicht

---

II. Gesetz und Gesetzgebungsverfahren .....	1197
III. Rechtsetzung als Gestaltungsprozess .....	1205
IV. Exkurs: Volksgesetzgebung .....	1206
V. Das Gesetzgebungsverfahren in Bundestag und Bundesrat .....	1209
VI. Das „innere“ Gesetzgebungsverfahren im Bundestag .....	1222
VII. Rahmenbedingungen der Gesetzgebung .....	1231
VIII. Das „gute“ Gesetz .....	1244
IX. Abschluss des äußeren Gesetzgebungsverfahrens .....	1257
X. Justitiabilitätsfragen zum Gesetzgebungsverfahren .....	1259
<b>B. Vermittlungsverfahren .....</b>	<b>1260</b>
I. Grundlagen .....	1261
II. Stellung und Aufgaben des Vermittlungsausschusses .....	1262
III. Vermittlungsverfahren .....	1267
IV. Weiteres Verfahren im Anschluss an das Vermittlungsverfahren .....	1276
V. Statistische Angaben .....	1280
VI. Die Bedeutung des Vermittlungsausschusses für die Gesetzgebung .....	1281
<b>§ 41 Verfahren der Mehrheitsbestimmung: Wahl- und Abstimmungsverfahren .....</b>	<b>1283</b>
<b>A. Verfahren der Mehrheitsbestimmung .....</b>	<b>1283</b>
<b>B. Drei Phasen von Verfahren der Mehrheitsbestimmung .....</b>	<b>1285</b>
<b>C. Gegenstände von Verfahren der Mehrheitsbestimmung .....</b>	<b>1288</b>
I. Parlamentarische Wahlen .....	1288
II. Parlamentarische Entscheidungen in Sachfragen .....	1298
<b>D. Techniken der Stimmabgabe .....</b>	<b>1302</b>
I. Handzeichen und Aufstehen oder Sitzenbleiben .....	1302
II. Verdeckte Stimmzettel .....	1302
III. Elektrische oder Elektronische Mittel .....	1303
IV. Unterschrift .....	1303
V. Zuruf .....	1304
VI. Namentliche Stimmabgabe .....	1304
<b>VII. Hammelsprung .....</b>	<b>1305</b>
<b>E. Einzelne parlamentarische Wahlen .....</b>	<b>1305</b>
I. Parlamentarische Wahl des Regierungschefs und der Regierung .....	1306
II. Weitere Wahlen .....	1315

**8. Teil: Parlamente im Mehrebenensystem**

<b>§ 42</b>	<b>Parlamentarisierung von Herrschaft im Mehrebenensystem .....</b>	1323
A.	Herrschaft im Mehrebenensystem .....	1323
B.	Demokratieprobleme der Herrschaft im Mehrebenensystem und die Bedeutung von Parlamenten .....	1325
C.	Strategien der Parlamentarisierung .....	1327
I.	Parlamentarisierung von Herrschaft im Mehrebenensystem .....	1327
II.	Ebenenparlamentarisierung erster Ordnung: Supranationales Parlament .....	1328
III.	Ebenenparlamentarisierung zweiter Ordnung: Parlamentarische Versammlung .....	1335
IV.	Parlamentarische Kontrolle der supranationalen Ebene und von Regierungshandeln .....	1339
V.	Parlamentarische Ebenenverschachtelung als föderales Sonderproblem ....	1347
D.	Perspektiven parlamentarischer Demokratie im Mehrebenensystem .....	1350
<b>§ 43</b>	<b>Regelungen des Artikels 23 GG .....</b>	1353
A.	Einleitung .....	1354
B.	Die Mitwirkung Deutschlands an der europäischen Integration und deren Schranken (Art. 23 Abs. 1 GG, IntVG) .....	1355
I.	Staatsziel Vereintes Europa .....	1355
II.	Übertragung von Hoheitsrechten .....	1356
III.	Materielle Verfassungsänderung durch Übertragung von Hoheitsrechten .....	1357
IV.	Grenzen der Übertragung von Hoheitsrechten .....	1361
V.	Staatlichkeit oder Verfassungsidentität als Schranke der Mitwirkung an der europäischen Integration? .....	1367
VI.	Konkretisierungen: Integrationsverantwortung und Haushaltsverantwortung .....	1370
VII.	Zwischenbefund zu Art. 23 Abs. 1 GG .....	1391
C.	Bundestag und europäische Integration in Art. 23 Abs. 2, 3 GG (EUZBBG, BBV) .....	1392
I.	Allgemeines .....	1392
II.	Angelegenheiten der Europäischen Union .....	1392
III.	Die Vorgaben des EUZBBG .....	1395
IV.	Reformüberlegungen und Ausblick .....	1406

## Inhaltsübersicht

---

<b>D. Bundesrat, Länder und europäische Integration (Art. 23 Abs. 2, 4–6 GG, EUZBLG, BLV) .....</b>	1409
I. Allgemeines .....	1409
II. Bundesratsbeteiligung nach Art. 23 GG .....	1410
III. Sonstige Vorgaben durch EUZBLG und BLV .....	1418
IV. Reformüberlegungen und Ausblick .....	1420
<b>E. Subsidiaritätskontrolle (Art. 23 Abs. 1 a GG) .....</b>	1421
I. Allgemeines .....	1421
II. Minderheitenrecht .....	1423
III. Gesetzliche Ausgestaltung .....	1424
IV. Vorgaben der Geschäftsordnung des Bundestages .....	1425
V. Verfahren im Bundesrat .....	1425
VI. Vorgaben des Unionrechts .....	1426
VII. Gegenstand der Subsidiaritätsklage .....	1426
VIII. Bewertung .....	1428
<b>F. Verfassungsprozessuale Aspekte .....</b>	1429
I. Verfassungsbeschwerde nach Art. 38 GG: Parlamentsrechte als Grundrechte? .....	1429
II. Organstreitverfahren: Geltendmachung der Parlamentsrechte durch Fraktionen und Abgeordnete .....	1432
III. Geltendmachung von Rechten der Länder und des Bundesrates .....	1434
IV. Rechtsbehelfe de lege ferenda? .....	1434
<b>G. Schlussbetrachtung .....</b>	1436
 <b>§ 44 Europafähigkeit der Parlamente .....</b>	1438
<b>A. Einführung .....</b>	1438
<b>B. Mitwirkungs- und Kontrollrechte des Bundestages .....</b>	1439
I. Beteiligungsrechte im „Alltag“ nach GG und EUZBBG .....	1440
II. Beteiligungsrechte „im besonderen Verfahren“ gemäß IntVG .....	1452
III. Bewertung .....	1458
<b>C. Ausübung der Mitwirkungsrechte .....</b>	1458
I. Beteiligung auf nationaler Ebene .....	1458
II. Beteiligung auf supranationaler und europäischer Ebene .....	1462
<b>D. Ausblick .....</b>	1466
 <b>§ 45 Parlamentarische Steuerung und Kontrolle des internationalen Regierungshandelns und der Außenpolitik .....</b>	1469
<b>A. Einleitung .....</b>	1469

---

B.	Ausgangspunkt: Begriff und Bedeutung der „auswärtigen Gewalt“ .....	1471
C.	Charakteristika auswärtigen Regierungshandelns und parlamentarischer Steuerung und Kontrolle .....	1476
D.	Institutionelle Dimension parlamentarischer Steuerung und Kontrolle: Der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten (Art. 45 a Abs. 1 Alt. 1 GG) .....	1478
E.	Einzelne Steuerungs- und Kontrollinstrumente .....	1481
I.	Vertragsschlussverfahren gem. Art. 59 Abs. 2 GG .....	1481
II.	Beteiligungsrechte bei Modifikationen völkerrechtlicher Verträge .....	1484
III.	Mitwirkungsrechte im Vertragsverhandlungsprozess .....	1487
IV.	Internationalisierte Verordnungsgebung .....	1488
V.	Parlamentarische Beteiligung bei internationalisierten Vertragsbeziehungen .....	1493
VI.	Parlamentarische Beteiligung im Rahmen von soft law .....	1494
F.	Das „Parlamentsheer“: Parlamentarische Steuerung und Kontrolle im Rahmen von Auslandseinsätzen der Bundeswehr .....	1495
G.	Ausblick .....	1504

## 9. Teil: Außerordentliche Kompetenzen und Verfahren

§ 46	Gesetzgebungsnotstand .....	1506
A.	Allgemeine Grundlagen .....	1506
I.	Begriff des Gesetzgebungsnotstandes .....	1506
II.	Rechtsstaatliche Grenzen .....	1508
III.	Abgrenzung zu ähnlichen Rechtsinstituten .....	1509
B.	Verfassungsrechtliche Regelungen .....	1511
I.	Artikel 81 GG .....	1511
II.	Landesverfassungsrecht .....	1512
C.	Feststellung des Gesetzgebungsnotstandes nach Art. 81 GG .....	1513
I.	Tatbestandsvoraussetzungen .....	1513
II.	Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes .....	1514
D.	Gesetzgebung im Gesetzgebungsnotstand nach Art. 81 GG .....	1516
I.	Verfahren .....	1516
II.	Verfahren bei weiteren Gesetzesvorlagen .....	1518
III.	Rechtsnatur der nach Art. 81 GG erlassenen Gesetze .....	1519
IV.	Verhältnis zur regulären Gesetzgebung .....	1520
V.	Reguläre Gesetzgebung während des Gesetzgebungsnotstandes .....	1520
E.	Grenzen der Notstandsgesetzgebung nach Art. 81 GG .....	1520
I.	Inhaltliche Grenzen der Notstandsgesetzgebung .....	1521

## Inhaltsübersicht

---

II. Kompetenzielle Grenzen der Notstandsgesetzgebung .....	1521
III. Zeitliche Grenzen der Notstandsgesetzgebung .....	1522
<b>F. Voraussetzungen und Rechtsfolgen landesverfassungsrechtlicher Notstandsregelungen .....</b>	<b>1523</b>
I. Tatbestandsmerkmale: Voraussetzungen der Notstandslage .....	1524
II. Verfahren der Feststellung der Notstandslage .....	1524
III. Rechtsfolgen der Feststellung der Notstandslage .....	1525
 <b>§ 47 Verteidigungsfall und Gemeinsamer Ausschuss .....</b>	<b>1528</b>
A. Die Notstandsverfassung des Grundgesetzes .....	1528
I. Einleitung .....	1528
II. Entstehung .....	1529
III. Systematik .....	1531
B. Sicherheitspolitische Relevanz des Verteidigungsfalles .....	1534
I. Angriff und Verteidigung .....	1534
II. Verteidigungsfall und Bündnisfall .....	1535
III. Aktuelle Herausforderungen .....	1537
C. Feststellung des Verteidigungsfalles .....	1539
D. Konzentrierung und Unitarisierung der Staatsgewalt .....	1541
I. Kompetenzzuwachs der Bundesregierung .....	1542
II. Parlamentarische Kontrolle der Notstandsbefugnisse .....	1542
III. Bundesstaatliche Zentralisierung .....	1543
IV. Unitarisierung der Legislative: Der Gemeinsame Ausschuss .....	1544
E. Vereinfachung und Beschleunigung gesetzgeberischer Entscheidungsprozesse .....	1549
F. Ausblick .....	1551

## 10. Teil: Auflösung des Parlaments

 <b>§ 48 Beendigungsgründe .....</b>	<b>1552</b>
A. Regulärer Ablauf der Wahlperiode und die Bestimmung des Wahltages .....	1552
B. Auflösung nach Wahl eines Minderheitskanzlers nach Art. 63 Abs. 4 GG .....	1553
I. Der Regelungsmechanismus des Art. 63 GG .....	1553
II. Durch Rücktritt des Kanzlers bedingte Ingangsetzung des Mechanismus nach Art. 63 GG .....	1555

---

C. Auflösung nach Vertrauensfrage .....	1557
I. Der Regelungsmechanismus des Art. 68 GG und seine Offenheit für Verfassungsinterpretation .....	1557
II. Das Meinungsspektrum zum Problem der auflösungsgerichteten Vertrauensfrage .....	1562
III. Die Gründe und Konsequenzen der Kompromisslösung des Bundesverfassungsgerichts .....	1565
 § 49 Folgen der Beendigung: Elemente der Diskontinuität und Kontinuität .....	1571
A. Ununterbrochene und rechtlich uneingeschränkte parlamentarische Repräsentation .....	1572
I. Bedeutung parlamentarischer Repräsentation für die demokratische Legitimation .....	1572
II. Die uneingeschränkte Legitimation und Funktion des Bundestages bis zum Ende der Wahlperiode .....	1572
III. Folgen fehlerhafter Bestimmung des Wahltags .....	1578
B. Der sogenannte Grundsatz der Diskontinuität und seine Relativierung durch ein Gegenprinzip parlamentarischer Kontinuität .....	1579
I. Der Begriff der sogenannten Diskontinuität des Bundestages und seine Unschärfen .....	1579
II. Historischer Ursprung und Entwicklung .....	1582
III. Verfassungsrechtlich gebotene Aspekte personaler und institutioneller Diskontinuität als Konsequenzen einer Herrschaft auf Zeit .....	1583
IV. Sachliche Kontinuität und Diskontinuität als ambivalente Ausprägungen des Demokratieprinzips .....	1584
V. Sachliche Diskontinuität als sich wandelnder Parlamentsbrauch im Rahmen der Geschäftsordnungsautonomie .....	1586
VI. Einzelfragen .....	1588
VII. Resümee: Wandel der Diskontinuität von der Regel zur Ausnahme und Begründung eines Prinzips sachlicher Kontinuität des Parlaments .....	1601
C. Kontinuität des Rechtsschutzes, insbesondere für Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht bei Beendigung einer Wahlperiode .....	1602

#### 11. Teil: Herausforderungen, Zukunftsähigkeit und Parlamentsreform

 § 50 Gouvernementalisierung und Entparlamentarisierung im Mehrebenensystem .....	1604
A. Einleitung .....	1604
B. Parlamentsfunktionen als Analysemaßstab .....	1605
I. Konzentration auf Rechtsetzung und Kontrolle .....	1605

## Inhaltsübersicht

---

II. Aussparung der Europafunktion .....	1606
III. Demokratiedefizit? .....	1606
<b>C. Parlamentarisierung auf europäischer Ebene .....</b>	<b>1607</b>
I. Kompetenzzuwachs des Europäischen Parlaments .....	1607
II. Grenzen der Parlamentarisierung .....	1609
<b>D. Entparlamentarisierung auf nationaler Ebene .....</b>	<b>1614</b>
I. Grundsätzliche Bedeutung der nationalen Parlamente .....	1614
II. Rolle der nationalen Parlamente im Mehrebenensystem .....	1616
<b>E. Gouvernementalisierung als Folge der Eurokrise .....</b>	<b>1618</b>
I. Zulässigkeit des Komplementärrechts .....	1618
II. Ergebnisse des Komplementärrechts .....	1619
III. Verantwortung für das Komplementärrecht .....	1620
<b>F. Fazit .....</b>	<b>1623</b>
 <b>§ 51 Zukünftige Weiterentwicklung des Parlamentarismus .....</b>	<b>1625</b>
<b>A. Vorbemerkung .....</b>	<b>1625</b>
<b>B. Reformbedarf .....</b>	<b>1626</b>
I. Anpassung und Veränderung der Wahlperioden (Dieter Wiefelspütz) .....	1626
II. Selbstauflösungsrecht des Bundestages (Dieter Wiefelspütz) .....	1626
III. Wahl der Richter des Bundesverfassungsgerichts (Dieter Wiefelspütz) .....	1627
IV. Aufnahme des Wahlrechts in Grundzügen in die Verfassung (Dieter Wiefelspütz) .....	1631
V. Die Wehrfähigkeit der Landtage (Utz Schliesky) .....	1631
VI. Lobbyismus und Interessendemokratie – Regulierung des Dritten Sektors zum Schutz des Gemeinwohls? (Utz Schliesky) .....	1635
VII. Direkte Demokratie (Dieter Wiefelspütz) .....	1638
VIII. Evaluation der Gesetzgebung (Dieter Wiefelspütz) .....	1639
IX. Nach den Föderalismusreformen I und II = vor der Reform? (Utz Schliesky) .....	1640
X. Parlamentarische Kontrolle der Geheimdienste (Dieter Wiefelspütz) .....	1644
<b>C. Notwendigkeit parlamentarischer Reaktionen auf Umfeldveränderungen .....</b>	<b>1646</b>
I. Verstärkter gesellschaftlicher Pluralismus, stärkere Fraktionierung des Parteiensystems (Martin Morlok) .....	1646
II. Strukturwandel der Öffentlichkeit und Akzeptanz des parlamentarischen Regierungssystems (Utz Schliesky) .....	1648
III. Digitalisierung – Chancen und Risiken (Utz Schliesky) .....	1656
IV. Fachliche Komplexität – Anspruch an die parlamentarischen Entschei- dungen (Martin Morlok) .....	1661

Inhaltsübersicht

---

V. Präsidentialisierung im parlamentarischen System (Martin Morlok) .....	1664
D. Parlamente im Mehrebenensystem (Martin Morlok) .....	1669
I. Ausweitung der Befugnisse des Parlaments .....	1669
II. Zusätzliche Akteure und neue Beziehungen des Parlaments und seiner Teile .....	1672
III. Die Rolle der Parteien, insbesondere der europäischen politischen Parteien .....	1672
E. Schlussbemerkung .....	1675
<b>Allgemeines Schrifttumsverzeichnis</b> .....	1679
<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	1821