

Der Deutsche Bundestag als zentrales Verfassungsorgan nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Stefan Sinner

Zu den Aufgaben, Rechten und Pflichten des Deutschen Bundestages ist in den letzten Jahren eine Reihe von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ergangen, die die Verantwortung des Bundestages erweitert haben.¹ Von den in der Staatsrechtslehre und der Politikwissenschaft etablierten Parlamentsfunktionen² sind dabei insbesondere die parlamentarische Kontrolle und die Gesetzgebungsfunktion gestärkt worden. Im europäischen Zusammenhang kommen neue Aufgaben hinzu, die man in Ergänzung der genannten Funktionen als Wahrnehmung einer Gesamtleitungsfunktion³ bezeichnen könnte. Diese Funktion soll hier verstanden werden als eine übergeordnete Verantwortung des Bundestages im Hinblick auf die europäische Integration und die Währungsunion. Sie knüpft an die Eigenschaft des Parlaments als einziges unmittelbar demokratisch legitimes Verfassungsorgan an und hebt seine zentrale Rolle im Verhältnis zu den anderen Verfassungsorganen hervor. Der Bundestag als Ganzes hat in den genannten Bereichen in Wahrnehmung seiner Integrationsverantwortung auf die politische Willensbildung besonderen Einfluss zu nehmen.

1. Kontrollfunktion

Eine wesentliche Aufgabe des Parlaments ist die Wahrnehmung der Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive. Hierfür ist – in erster Linie selbstverständlich für die Oppositionsfractionen, die verfassungsprozessual im Organstreitverfahren im Wege der Prozessstandshaft die Rechte des gesamten Parlaments geltend machen⁴ – eine möglichst umfassende Gewinnung von Informationen unerlässlich. Das gilt etwa, wenn der Bundestag die Anwesenheit eines Mitglieds der Bundesregierung verlangt (Art. 43 Abs. 1 GG), einen Untersuchungsausschuss einsetzt (Art. 44 GG), aufgrund der Rechnungslegung des Bundesministers der Finanzen die Bundesregierung entlastet (Art. 114 GG) oder parlamentarische Anfragen stellt (§§ 100 ff. GO-BT). In seinen Entscheidungen vom 17. Juni 2009 zum Recht

- 1 Vgl. Sigrid Emmenegger, Die Stärkung des Parlaments in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: *dies. / Ariane Wiedmann*, Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – erörtert von den wissenschaftlichen Mitarbeitern, Berlin 2011, S. 447 – 470.
- 2 Vgl. statt vieler Martin Morlok, in: *Horst Dreier* (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Tübingen 2006, Rn. 28 ff. zu Art. 38 GG; Werner J. Patzelt, Einführung in die Politikwissenschaft, Passau 2001, S. 341 ff.; ders., Parlamente und ihre Funktionen, in: *dies.* (Hrsg.), Parlamente und ihre Funktionen – Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich, Wiesbaden 2003, S. 13 – 49, S. 16 ff.; Suzanne S. Schüttemeyer / Sven T. Sieffken, Parlamente in der EU: Gesetzgebung und Repräsentation, in: *Oscar W. Gabriel / Sabine Kropp* (Hrsg.), Die EU-Staaten im Vergleich – Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, Wiesbaden 2008, S. 482 – 513, S. 483 ff.
- 3 Begriff von Sigrid Emmenegger, a.a.O. (Fn. 1), S. 463 f.
- 4 Ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 2, S. 143, S. 165; vgl. zuletzt Urteil vom 19. Juni 2012 – 2 BvE 4/11, Tz. 77.

der Untersuchungsausschüsse⁵ und vom 1. Juli 2009 zu Kleinen Anfragen⁶ hat das BVerfG zum einen den Informationsanspruch des Parlaments auf eine breitere Grundlage gestellt und zum anderen die Grenzen des Informationsrechts gegenüber der Regierung neu bestimmt.

In früheren Entscheidungen hat das BVerfG das Informationsrecht des Abgeordneten aus seinem vor allem in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisteten Status abgeleitet.⁷ Nunmehr führt der Zweite Senat aus, Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG gewährleisten ein Frage- und Informationsrecht *des* Bundestages gegenüber der Bundesregierung, an dem die einzelnen Abgeordneten und die Fraktionen als Zusammenschlüsse von Abgeordneten nach Maßgabe der Ausgestaltung in der Geschäftsordnung des Bundestages teilhätten und dem grundsätzlich eine Antwortpflicht der Bundesregierung korrespondiere.⁸ Demnach handelt es sich um ein ursprüngliches und eigenständiges Fragerecht nicht allein des einzelnen Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, sondern auch *des* Bundestages, das seine verfassungsdogmatische Grundlage in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG hat. Abgeordnete und Fraktionen nehmen also ihr Informationsrecht zugleich für das Parlament als Ganzes wahr. Damit hat das BVerfG den Informationsanspruch des Parlaments dogmatisch abgesichert. In den beiden Entscheidungen hat der Senat außerdem die Grenzen des Informationsanspruchs neu bestimmt. Wie in früheren Entscheidungen⁹ hat das Gericht zwar anerkannt, dass es einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung gibt.¹⁰ Allerdings gilt nach der neueren Rechtsprechung nicht mehr die Regel, dass Vorgänge aus diesem Kernbereich – insbesondere die interne Willensbildung – dem Zugriff des Parlaments entzogen sind. Sie unterliegen nun – jedenfalls wenn sie abgeschlossen sind – in parlamentsfreundlicher Umkehrung des Regel-/Ausnahmeverhältnisses grundsätzlich seinem Zugriff.¹¹ Auch die Grenzen des Staatswohls und der Geheimhaltungsbedürftigkeit können nur unter ganz besonderen Umständen eine Informationsverweigerung rechtfertigen.¹² Möchte die Regierung diesen Zugriff verweigern, sind ihr zudem erhebliche Begründungs- und Darlegungspflichten auferlegt, die voller verfassungsgerichtlicher Überprüfung unterliegen.¹³

Durch die beiden Entscheidungen hat das BVerfG den Bundestag in seiner Selbständigkeit gegenüber der Regierung gestärkt. Dass diese Rechte im parlamentarischen Regierungssystem in erster Linie der Opposition zugute kommen, versteht sich von selbst. Jedoch unterstreicht die Betonung eines Frage- und Informationsrechts *des* Bundestages, dass auch das Parlament insgesamt für die Wahrnehmung der Kontrollfunktion verantwortlich ist. Der von allen Fraktionen beantragte 2. Untersuchungsausschuss der 17. Wahlperiode zur Aufklärung der Mordserie der rechtsextremistischen Terrorgruppe „Nationalsozialistischer Untergrund“ (NSU) könnte hierfür ein Beispiel werden.¹⁴

5 BVerfGE 124, S. 78 ff.

6 BVerfGE 124, S. 161 ff.

7 Vgl. BVerfGE 70, S. 324, S. 355.

8 Vgl. BVerfGE 124, S. 161, S. 188.

9 Vgl. zum Beispiel BVerfGE 67, S. 100, S. 138.

10 Vgl. BVerfGE 124, S. 78, S. 120.

11 Vgl. BVerfGE 124, S. 78, S. 122.

12 Vgl. BVerfGE 124, S. 78, S. 123 ff.

13 Vgl. BVerfGE 124, S. 78, S. 128 f.; BVerfGE 124, S. 161, S. 192 f.

14 Interfraktioneller Antrag auf BT-Drucksache 17/8453.

In den Zusammenhang der Kontrollfunktion gehört auch der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt.¹⁵ In seinem Grundsatzurteil zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr aus dem Jahre 1994 hat das BVerfG aus verschiedenen Bestimmungen des Grundgesetzes abgeleitet, dass die Bundeswehr ein „Parlamentsheer“ sei. Daher unterliege der von der Regierung beschlossene Einsatz bewaffneter Streitkräfte außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes der konstitutiven, grundsätzlich vorherigen Zustimmung des Bundestages in Form eines so genannten schlichten Parlamentsbeschlusses.¹⁶

In Entscheidungen vom 25. März 2003¹⁷, 3. Juli 2007¹⁸ und 7. Mai 2008¹⁹ hat das BVerfG den Parlamentsvorbehalt weiter ausgebaut. Er bestehe bereits dann, wenn eine Einbeziehung deutscher Soldaten in bewaffnete Auseinandersetzungen konkret zu erwarten sei.²⁰ Der Zweite Senat unterstreicht zugleich die volle verfassungsgerichtliche Überprüfbarkeit des Kriteriums „konkrete Erwartung“.²¹ Im Zweifel wird die Bundesregierung daher vor einem Auslandseinsatz der Streitkräfte zunächst die parlamentarische Zustimmung er suchen müssen.

Im Zusammenhang mit der Fortsetzung des Bundeswehreinsatzes im Kosovo nach dessen Unabhängigkeitserklärung im Februar 2008 hatte das BVerfG die Frage zu klären, unter welchen Voraussetzungen für einen laufenden Einsatz eine erneute Zustimmung des Bundestages erforderlich ist. Der Zweite Senat differenziert in seiner bereits unter Geltung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes getroffenen Entscheidung vom 13. Oktober 2009²²: Fallen Umstände weg, die der Zustimmungsbeschluss selbst als notwendige Bedingung für den Einsatz nennt, verliert die vorhandene Zustimmung ihre Wirkung. Die Bundesregierung muss dann eine erneute konstitutive Zustimmung des Bundestages herbeiführen.²³ Ergeben sich Zweifel, ob die Umstände fortbestehen, unter denen das Parlament seine Zustimmung erteilt hat, bleibt diese zwar bestehen, der Bundestag kann sie aber widerrufen.²⁴ Dass der Bundestag auch die Änderung solcher Umstände, die er in seiner Entscheidung über die Zustimmung nicht in den Rang wesentlicher Einsatzbedingungen erhoben hat, zum Anlass nehmen kann, seine Zustimmung nachträglich zu revidieren, zeigt, dass er Herr seiner Zustimmungseinscheidung bleibt.²⁵ Das BVerfG hat den konstitutiven Parlamentsvorbehalt

15 *Sigrid Emmenegger*, a.a.O. (Fn. 1), S. 464 ff., fasst den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt unter die Gesamtleitungsfunktion. Im Gegensatz zur Wahrnehmung einer übergeordneten Integrationsverantwortung durch den Bundestag dürfte es sich hierbei indes eher um eine Stärkung der Kontrollfunktion gegenüber der Regierung handeln, die nach einem klassischen Verständnis in ihrem außenpolitischen Handeln kaum parlamentarischer Kontrolle unterlag; vgl. BVerfG, Urteil vom 19. Juni 2012 – 2 BvE 4/11, Tz. 91 f.

16 Vgl. BVerfGE 90, S. 286, S. 387 ff.; seit 2005 gesetzlich geregelt in § 1 Abs. 2 Parlamentsbeteiligungsgesetz (ParlBG, BGBl. I, S. 775).

17 BVerfGE 108, S. 34 ff. – AWACS-Einsatz (Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung).

18 BVerfGE 118, S. 244 ff. – Tornado-Einsatz in Afghanistan.

19 BVerfGE 121, S. 135 ff. – AWACS-Einsatz (Hauptsacheverfahren).

20 Vgl. BVerfGE 121, S. 135, S. 164.

21 Vgl. ebenda, S. 168 f.

22 Vgl. BVerfGE 124, S. 267 ff.

23 Vgl. ebenda, S. 276.

24 Vgl. ebenda, S. 277 f.

25 Vgl. ebenda, S. 278; siehe auch § 8 ParlBG: „Der Bundestag kann die Zustimmung zu einem Einsatz bewaffneter Streitkräfte widerrufen.“

für den Auslandseinsatz der Bundeswehr zudem im Lissabon-Urteil für integrationsfest erklärt.²⁶

Aus den genannten Entscheidungen ergibt sich, dass der Bundestag für Auslandseinsätze der Bundeswehr gemeinsam mit der Bundesregierung die Verantwortung übernimmt. Dies bedeutet, dass das Parlament in Wahrnehmung seines Beteiligungsrechts auch eine Mitverantwortung für den belastenden und äußerstenfalls todbringenden, in jedem Fall aber kostenintensiven Einsatz der Bundeswehr außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes trägt. In der Staatspraxis hängen Beginn und Fortführung von Auslandseinsätzen regelmäßig von der vorherigen Zustimmung des Plenums ab.

2. Gesetzgebungsfunktion

Eine weitere Stärkung des Parlaments hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf die Gesetzgebungsfunktion gebracht. Mit Gesetzen bindet der Bundestag Verwaltung und Rechtsprechung (Art. 20 Abs. 3 GG). Gesetze stellen den Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft her, indem sie abstrakt-generelle Regeln schaffen, die durch das Handeln der Exekutive und der Judikative individuell-konkrete Anwendung finden. Das Parlament kann seine in diesem Zusammenhang notwendige erkenntnistheoretische Leistung – eine maximale kollektive Erkenntnis zu ermöglichen, die zur Möglichkeit der Übereinstimmung von Ergebnissen führt, die auf je unterschiedlicher subjektiver Erkenntnis beruhen²⁷ – nur erbringen, wenn es über die Gegenstände der Gesetzgebung nicht allein beschließt (Art. 42 Abs. 2 GG), sondern auch in öffentlicher Sitzung verhandelt (Art. 42 Abs. 1 GG). Jedoch findet das parlamentarische Verfahren in der Plenardebatte, im Austausch von Argumenten in Rede und Gegenrede, lediglich seinen besonders sichtbaren Ausdruck. Die Lesungen im Plenum dienen unter den Bedingungen des parlamentarischen Regierungssystems, im Gegenüber von Regierungsmehrheit und Opposition nicht der Überzeugung der jeweiligen Gegenseite. Vielmehr geht es um die öffentliche Darlegung und Begründung von Entscheidungen, die in den notwendigerweise arbeitsteiligen Gremien des Parlaments vorbereitet und getroffen worden sind. Das parlamentarische Verfahren als Ganzes, das in Wahrnehmung der Repräsentationsfunktion auch eine Wirkung in der Öffentlichkeit hat, die wiederum auf das Verfahren zurückwirkt, kann dabei nicht mehr, aber auch nicht weniger als ein Mittel zur Verbesserung der subjektiven Erkenntnis sein. Nur so bildet es die Grundlage für wohlbegründete, argumentativ bestmöglich abgestützte Ergebnisse der Gesetzgebung.

Zwei Urteile des Bundesverfassungsgerichts zum Verfahren im Vermittlungsausschuss (Art. 77 Abs. 2 GG) haben in dem genannten Sinne die Rechte des Bundestages gestärkt. Die Entscheidungen vom 15. Januar 2008²⁸ und vom 8. Dezember 2009²⁹ haben jeweils

26 BVerfGE 123, S. 267, S. 361, S. 424 f.

27 Instruktiv hierzu *Oliver Lepsius*, Die erkenntnistheoretische Notwendigkeit des Parlaments, in: *Martin Bertschi / Thomas Gächter / Robert Hurst / Petra Klaus / Andreas Reller / Bernhard Schmithüsen / Urs Steinen / Michael Widmer / Moritz von Wyss* (Hrsg.), *Demokratie und Freiheit*, Stuttgart 1999, S. 123 – 180, S. 152 ff.

28 BVerfGE 120, S. 56 ff. – Gesetz zur Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform.

29 BVerfGE 125, S. 104 ff. – Haushaltsbegleitgesetz 2004 („Koch / Steinbrück-Papier“).

ein Gesetz als verfassungswidrig angesehen, weil der Vermittlungsvorschlag die Kompetenzgrenzen des Vermittlungsausschusses überschritten hatte. Sein Beschlussvorschlag müsse sich in den Grenzen des Gesetzesbeschlusses des Bundestages und des vorherigen Gesetzgebungsverfahrens halten. Er müsse dem Bundestag aufgrund der dort geführten Debatte zurechenbar sein und sei deshalb inhaltlich und formal an den durch den Bundestag vorgegebenen Rahmen gebunden.³⁰ Eine Verlagerung des Zentrums politischer Entscheidungen in den Vermittlungsausschuss und die damit verbundene Entparlamentarisierung der Gesetzgebung seien unvereinbar mit der Kompetenzverteilung zwischen den Gesetzgebungsorganen, den Rechten der Abgeordneten, der Öffentlichkeit der parlamentarischen Debatte und der von ihr abhängigen demokratischen Kontrolle der Gesetzgebung.³¹ Nach Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG komme dem Bundestag die entscheidende Rolle im Gesetzgebungsverfahren zu, während die Länder gemäß Art. 50 GG durch den Bundesrat auf die Mitwirkung bei der Gesetzgebung beschränkt seien.³²

Grundlage einer sinnvollen Beratung im Sinne des Art. 42 Abs. 1 GG müsse eine hinreichende Information der Abgeordneten über den Beratungsgegenstand sein. Voraussetzung für das Aufgreifen eines Regelungsgegenstandes durch den Vermittlungsausschuss sei daher, dass die betreffenden Anträge und Stellungnahmen im Gesetzgebungsverfahren vor dem Gesetzesbeschluss bekannt gegeben worden seien und die Abgeordneten die Möglichkeit gehabt hätten, diese zu erörtern, Meinungen zu vertreten, Regelungsalternativen vorzustellen und hierfür eine Mehrheit im Parlament zu suchen. Diese Möglichkeit werde verschlossen, wenn Regelungsgegenstände erst nach der letzten Lesung des Bundestages in das Gesetzgebungsverfahren eingeführt würden. Dabei sei weiterhin zu berücksichtigen, dass der Regelungsgegenstand in so bestimmter Form vorgelegen haben müsse, dass seine sachliche Tragweite dem Grunde nach erkennbar werde. Dies müsse zwar nicht in Form eines ausformulierten Gesetzentwurfs erfolgen, eine allgemeine Zielformulierung genüge jedoch nicht. Dabei sei auch von Bedeutung, ob die Stellungnahme einen hinreichend klaren Bezug zu dem jeweiligen Gesetzgebungsverfahren aufweise.³³

Der Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit nach Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG sei ein wesentliches Element des demokratischen Parlamentarismus. Er ermögliche dem Bürger die Kontrolle und diene damit der effektiven Verantwortlichkeit des Parlaments gegenüber dem Wähler. Könnte sich der Vermittlungsausschuss von der Grundlage des Gesetzesbeschlusses und des vorherigen Gesetzgebungsverfahrens lösen, so würde der von Verfassung wegen gebotene Zusammenhang zwischen der öffentlichen Debatte im Parlament und der späteren Schlichtung zwischen den an der Gesetzgebung beteiligten Verfassungsorganen aufgelöst, und zwar zulasten der öffentlichen Beobachtung des Gesetzgebungsverfahrens. Der Vermittlungsausschuss tage im Interesse der Effizienz seiner Arbeit unter Ausschluss der Öffentlichkeit und müsse seine Empfehlungen nicht unmittelbar vor der Öffentlichkeit verantworten. Seine Protokolle würden nach interner Übung erst in der dritten Wahlperiode nach der betreffenden Sitzung zugänglich gemacht.³⁴

30 Vgl. ebenda, S. 122.

31 Vgl. BVerfGE 120, S. 56, S. 74 f.; BVerfGE 125, S. 104, S. 122.

32 Vgl. BVerfGE 125, S. 104, S. 123.

33 Vgl. BVerfGE 120, S. 56, S. 75; BVerfGE 125, S. 104, S. 123.

34 Vgl. BVerfGE 120, S. 56, S. 74; BVerfGE 125, S. 104, S. 124.

Das BVerfG hat mit diesen beiden Entscheidungen die Rolle des Bundestages im Gesetzgebungsverfahren wesentlich gestärkt. Es weist ihm und seinen Abgeordneten die maßgebliche Verantwortung dafür zu, im Gesetzgebungsverfahren in öffentlicher Debatte Anträge und Stellungnahmen zu erörtern, Meinungen zu vertreten, Regelungsalternativen vorzustellen und hierfür eine Mehrheit im Parlament zu suchen. Nur was diesen Prozess durchläuft, kann Gesetz werden. Der Bundestag ist der zentrale Ort, an dem Gesetzgebung stattfindet; nur was hier in einem materialen Sinne beraten worden ist, kann in das weitere, dem Föderalismus Rechnung tragende Gesetzgebungsverfahren im Bundesrat und gegebenenfalls im Vermittlungsausschuss Berücksichtigung finden. Damit verbunden ist selbstverständlich die Verantwortung des Bundestages, diese Aufgabe wahrzunehmen und von seinen Rechten Gebrauch zu machen.³⁵

3. Gesamtleitungsfunktion

Für die Frage nach dem Parlamentsverständnis in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist neben der Kontroll- und der Gesetzgebungsfunktion die Stärkung der Gesamtleitungsfunktion des Parlaments hervorzuheben, die maßgeblich in den Entscheidungen zur Integrationsverantwortung des Bundestages im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Europäischen Union und der Währungsunion zum Ausdruck kommt, teilweise aber auch bereits in den Entscheidungen zum wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt³⁶ erblickt wird.

Schon in der Maastricht-Entscheidung vom 12. Oktober 1993 hatte der Zweite Senat die Notwendigkeit betont, dass die nationalen Parlamente die europäische Integration legitimieren müssten.³⁷ Im Hinblick auf die Wahrnehmung der parlamentarischen Verantwortung bei der Umsetzung eines Rahmenbeschlusses war das Verfahren über das Ausführungsgesetz zum Europäischen Haftbefehl für den Bundestag wegen vermeintlicher „normativer Unfreiheit“ zum Debakel geraten.³⁸ Das BVerfG ist in seiner Lissabon-Entscheidung vom 30. Juni 2009³⁹ noch einen Schritt weiter gegangen und hat dem Parlament eine umfassende „Integrationsverantwortung“ auferlegt. Weil die vorhandenen Ausgleichsmechanismen für ein in der Entscheidung statuiertes Defizit repräsentativ-demokratischer Legitimation auf

35 Vgl. den Hinweis in BVerfGE 120, S. 56, S. 75, sowie – hier mit einem stärkeren Bezug zum Abgeordnetenstatus – BVerfGE 118, S. 277, S. 324.

36 Vgl. *Sigrid Emmenegger*, a.a.O. (Fn. 1), S. 463.

37 Vgl. BVerfGE 89, S. 155, S. 184.

38 Urteil des Zweiten Senats vom 18. Juli 2005, BVerfGE 113, S. 273, S. 324: „Infolge der Nichtigerklärung des Gesetzes über den Europäischen Haftbefehl werden die Abgeordneten des Deutschen Bundestages, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen (vgl. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG), nunmehr *in völliger normativer Freiheit* Gelegenheit haben, ihrer Verfassungspflicht (vgl. BVerfGE 89, S. 155, S. 210 f.) zu genügen und den Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG) Rechnung zu tragen. Der Gesetzgeber hat den Rahmenbeschluss – sofern er sich hierzu überhaupt noch entschließen sollte – nicht nur dergestalt umzusetzen, dass die Einschränkung des Grundrechts auf Auslieferungsfreiheit verhältnismäßig ist – *an sich eine pure Selbstverständlichkeit, die einer Erwähnung nicht bedurft hätte* –; er muss vielmehr auch den Grundsatz der Subsidiarität (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG) in der hier dargelegten Weise beachten.“ (Hervorhebungen hinzugefügt).

39 BVerfGE 123, S. 267 ff.

europäischer Ebene nicht ausreichen, um die Bedenken des Senats auszuräumen, setzt er auf eine Stärkung der Beteiligungsrechte der nationalen Parlamente: Die Integrationsverantwortung des Bundestages (und des Bundesrates) muss den Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 GG genügen; soweit sie nicht an eine förmliche Ratifikation gebunden ist, muss sie im Rahmen sonstiger Beteiligungsrechte wahrgenommen werden.⁴⁰ Das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Ausweitungsgesetz)⁴¹ verstieß daher insoweit gegen Art. 38 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 GG, als dass Beteiligungsrechte des Bundestages und des Bundesrates nicht in dem erforderlichen Umfang ausgestaltet worden waren. Das Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz) vom 22. September 2009⁴² hat eine verstärkte Beteiligung des Bundestages gebracht, der zugleich eine erhöhte (Integrations-)Verantwortung entspricht.⁴³

Auf derselben Linie liegt die Entscheidung vom 7. September 2011⁴⁴ zu Finanzhilfen für Griechenland und zum so genannten Euro-Rettungsschirm.⁴⁵ Der Zweite Senat führt aus, die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand sei grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat. Der Bundestag müsse dem Volk gegenüber verantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entscheiden. Das Budgetrecht stelle insofern ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung dar. Es diene zum einen als Instrument umfassender parlamentarischer Regierungskontrolle. Zum anderen aktualisiere der Haushaltsplan den tragenden Grundsatz der Gleichheit der Bürger bei der Auferlegung öffentlicher Lasten als eine wesentliche Ausprägung rechtsstaatlicher Demokratie. Im Verhältnis zu den anderen an der Feststellung des Haushaltsplans beteiligten Verfassungsorganen komme dem gewählten Parlament eine überragende verfassungsrechtliche Stellung zu. Die Kompetenz zur Feststellung des Haushaltsplans liege nach Art. 110 GG ausschließlich beim Gesetzgeber. Diese besondere Stellung finde auch darin ihren Ausdruck, dass Bundestag und Bundesrat berechtigt und verpflichtet seien, nach Art. 114 GG den Haushaltsvollzug der Bundesregierung zu kontrollieren. Die Hoheit über den Haushalt sei der Ort konzeptioneller politischer Entscheidungen über den Zusammenhang von wirtschaftlichen Belastungen und staatlich gewährten Vergünstigungen. Deshalb werde die parlamentarische Aussprache über den Haushalt als politische Generaldebatte verstanden.⁴⁶

40 Vgl. BVerfGE 123, S. 267, S. 432 ff.

41 Das Gesetz war zum Zeitpunkt der Entscheidung zustande gekommen, aber noch nicht ausgefertigt und verkündet, vgl. BT-Drs. 16/8489.

42 BGBl. I, S. 3022; die hiergegen gerichtete Verfassungsbeschwerde hat das BVerfG nicht zur Entscheidung angenommen; NJW 2009, S. 3778 f.

43 Siehe hierzu auch den Beitrag von *Birgit Daiber* in diesem Heft der ZParl.

44 BVerfG, in: NJW 2011, S. 2946 ff.

45 Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik, Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz vom 7. Mai 2010 – WFStG, BGBl. I, S. 537; Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus, Euro-Stabilisierungsmechanismus-Gesetz vom 22. Mai 2010 – StabMechG, BGBl. I, S. 627.

46 Vgl. BVerfG, in: NJW 2011, S. 2946, S. 2950 f.

Als Repräsentanten des Volkes müssten die gewählten Abgeordneten des Bundestages auch in einem System intergouvernementalen Regierens die Kontrolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen behalten. Mit ihrer Öffnung für die internationale Zusammenarbeit, Systeme kollektiver Sicherheit und die europäische Integration binde sich die Bundesrepublik Deutschland nicht nur rechtlich, sondern auch finanzpolitisch. Selbst dann, wenn solche Bindungen erheblichen Umfang annähmen, werde das Budgetrecht nicht in einer mit dem Wahlrecht rügefähigen Weise verletzt. Für die Einhaltung der Grundsätze der Demokratie komme es darauf an, ob der Bundestag der Ort bleibe, an dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden werde, auch im Hinblick auf internationale und europäische Verbindlichkeiten. Würden Entscheidungen über wesentliche haushaltspolitische Fragen der Einnahmen und Ausgaben ohne konstitutive Zustimmung des Bundestages getroffen oder würden überstaatliche Rechtspflichten ohne entsprechende Willensentscheidung des Bundestages begründet, geriete das Parlament in die Rolle des bloßen Nachvollzugs und könnte nicht mehr die haushaltspolitische Gesamtverantwortung im Rahmen seines Budgetrechts wahrnehmen. Vor diesem Hintergrund dürfe der Bundestag seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen. Insbesondere dürfe er sich, auch durch Gesetz, keinen finanzwirksamen Mechanismen ausliefern, die – sei es auf Grund ihrer Gesamtkonzeption, sei es auf Grund einer Gesamtwürdigung der Einzelmaßnahmen – zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen könnten, seien es Ausgaben oder Einnahmeausfälle. Dieses Verbot der Entäußerung der Budgetverantwortung beschränke nicht etwa unzulässig die Haushaltskompetenz des Gesetzgebers, sondern ziele gerade auf deren Bewahrung.⁴⁷

Das BVerfG hat im Zusammenhang mit dem WFStG und dem StabMechG keine verfassungsrechtlich unzulässige Entleerung des Budgetrechts des Bundestages und damit keine Missachtung des substanziellen Bestimmungsgehalts des Demokratieprinzips erkennen können.⁴⁸ Gleichwohl hat es neben der Stärkung der haushaltspolitischen Rechte des Bundestages auch dessen Verantwortung hervorgehoben, über Einnahmen und Ausgaben, auch im Hinblick auf internationale und europäische Verbindlichkeiten, zu entscheiden. Euro-Rettungspakete mögen von den Regierungen in Brüssel beschlossen werden. Für die Bundesrepublik wirksam und verpflichtend werden sie erst durch zustimmende (Gesetzes-)Beschlüsse des Bundestages, der damit auch die Verantwortung für die Ausgaben beziehungsweise Risiken trägt (Gewährleistungsrahmen im Falle des StabMechG: 211,0459 Milliarden Euro).

Ob die Beteiligungsrechte des Bundestages nach § 3 StabMechG vom Plenum, vom 41-köpfigen Haushaltsausschuss oder von einem neunköpfigen Sondergremium wahrzunehmen sind, war Gegenstand eines weiteren Verfahrens. Nachdem der Zweite Senat am 27. Oktober 2011 im Wege der einstweiligen Anordnung untersagt hatte, die Beteiligungsrechte des Bundestages auf das Neuner-Gremium (§ 3 Abs. 3 StabMechG) zu übertragen⁴⁹, hat er dieses Gremium in seiner Hauptsache-Entscheidung vom 28. Februar 2012 nur noch für Ankäufe von Staatsanleihen, die die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) am Sekundärmarkt tätigt (§ 1 Abs. 1 S. 2, 5. Var., Abs. 2 S. 3, 3. Var. StabMechG), für

47 Vgl. ebenda, S. 2951.

48 Vgl. ebenda, S. 2952 f.

49 BVerfG, in: EuGRZ, 2011, S. 668 ff.

zulässig erachtet.⁵⁰ Der Senat unterstreicht, dass der Bundestag das unmittelbare Repräsentationsorgan des Volkes sei. Er bestehe aus den als Vertretern des ganzen Volkes gewählten Abgeordneten, die *insgesamt* die Volksvertretung bildeten. Der durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete repräsentative Status der Abgeordneten sei Grundlage für die repräsentative Stellung des Bundestages, der als „besonderes Organ“ (Art. 20 Abs. 2 GG) die vom Volk ausgehende Staatsgewalt ausübe. Seine Repräsentationsfunktion nehme der Bundestag grundsätzlich in seiner *Gesamtheit* wahr, durch die Mitwirkung *aller* seiner Mitglieder, nicht durch einzelne Abgeordnete, eine Gruppe von Abgeordneten oder die parlamentarische Mehrheit. Die Wahrnehmung der Repräsentationsfunktion durch den Bundestag als Ganzem setze gleiche Mitwirkungsbefugnisse aller Abgeordneten voraus, die daher auch grundsätzlich über die gleichen Rechte und Pflichten verfügten. Folglich sei jeder Abgeordnete berufen, an der Arbeit des Bundestages, seinen Verhandlungen und Entscheidungen teilzunehmen.⁵¹ Das Gericht nimmt Bezug auf sein Urteil vom 7. September 2011 und unterstreicht erneut, dass dem Bundestag im Verhältnis zu den anderen beteiligten Verfassungsorganen bei der Feststellung des Haushaltsplans eine hervorgehobene verfassungsrechtliche Stellung zukomme.⁵² Öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion seien wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus. Das im parlamentarischen Verfahren gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche eröffne Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen und schaffe die Voraussetzungen der Kontrolle durch die Bürger. Entscheidungen von erheblicher Tragweite müsse deshalb grundsätzlich ein Verfahren vorausgehen, das den Bürgern Gelegenheit biete, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu anhalte, Notwendigkeit und Umfang der zu beschließenden Maßnahmen in öffentlicher Debatte zu klären. Vor diesem Hintergrund ergebe sich der Grundsatz der Budgetöffentlichkeit aus dem allgemeinen Öffentlichkeitsprinzip der Demokratie.⁵³

Diese Grundsätze gälten auch bei der Wahrnehmung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages in einem System intergouvernementalen Regierens. Sie verlangten, dass der Bundestag der Ort sei, an dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden werde, auch im Hinblick auf internationale und europäische Verbindlichkeiten. Es sei dem Bundestag untersagt, seine Budgetverantwortung auf andere Akteure derart zu übertragen, dass nicht mehr überschaubare budgetwirksame Belastungen ohne seine vorherige konstitutive Zustimmung eingegangen würden und er auf einen bloßen Nachvollzug beschränkt wäre. Der Bundestag müsse die wesentlichen Entscheidungen bei der Ausübung des Budgetrechts und der Wahrnehmung seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung selbst treffen und das Budgetrecht sowie die haushaltspolitische Gesamtverantwortung grundsätzlich durch Verhandlung und Beschlussfassung im Plenum ausüben. Zwar könne er im Rahmen seiner Selbstorganisationsbefugnisse unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit Befugnisse auf Aus-

50 Vgl. BVerfG, in: NVwZ 2012, S. 495, S. 502 f., siehe hierzu auch den Beitrag von *Dieter Wiefelspütz* in diesem Heft der ZParl.

51 Vgl. BVerfG, in: NVwZ 2012, S. 495, S. 496.

52 Vgl. ebenda, S. 496.

53 Vgl. ebenda, S. 497; siehe auch Urteil vom 19. Juni 2012 – 2 BvE 4/11, Tz. 113 f.

schüsse oder andere Untergremien des Plenums übertragen.⁵⁴ Dies ändert jedoch nichts an der Grundaussage des Senats, wonach der Bundestag in der Gesamtheit aller Abgeordneten das Recht und die Pflicht hat, Entscheidungen von solcher Reichweite wie nach dem Stab-MechG zu treffen. Die Wahrnehmung dieser Gesamtleitungsfunktion wäre dem Bundestag verwehrt, wenn er nicht frühzeitig über das Handeln der Bundesregierung im europäischen Zusammenhang informiert würde. In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 19. Juni 2012 mit Blick auf die Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und die Vereinbarung des Euro-Plus-Paktes festgestellt, dass Art. 23 GG dem Deutschen Bundestag nicht nur für Vertragsänderungen und entsprechende Änderungen auf der Ebene des Primärrechts (Art. 23 Abs. 1 GG) sowie Rechtssetzungsakte der Europäischen Union (Art. 23 Abs. 3 GG) weitreichende Mitwirkungs- und Informationsrechte einräume. Diese Rechte bestünden vielmehr auch bei völkerrechtlichen Verträgen, wenn diese als Ergebnis einer Gesamtbetrachtung der Umstände, einschließlich geplanter Regelungsinhalte, -ziele und -wirkungen, in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stünden.⁵⁵ Die in Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG geregelte Pflicht der Bundesregierung, den Deutschen Bundestag als Ganzen⁵⁶ umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten, solle dem Bundestag die Wahrnehmung seiner in Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG verankerten Rechte auf Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union ermöglichen. Die Unterrichtung müsse dem Bundestag eine frühzeitige und effektive Einflussnahme auf die Willensbildung der Bundesregierung eröffnen und derart erfolgen, dass das Parlament nicht in eine bloß nachvollziehende Rolle gerate. Zudem habe die Auslegung und Anwendung des Art. 23 Abs. 2 GG dem Umstand Rechnung zu tragen, dass diese Bestimmung auch dem im Demokratieprinzip verankerten Grundsatz parlamentarischer Öffentlichkeit diene.⁵⁷

Der Zweite Senat sieht in qualitativer Hinsicht eine umso intensivere Unterrichtung geboten, je komplexer ein Vorgang sei, je tiefer er in den Zuständigkeitsbereich des Parlaments eingreife und je mehr er sich einer förmlichen Beschlussfassung oder Vereinbarung annähere.⁵⁸ In zeitlicher Hinsicht sei die in Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG genannte Vorgabe „zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ dahin auszulegen, dass der Bundestag die Informationen – grundsätzlich schriftlich⁵⁹ – spätestens zu einem Zeitpunkt erhalten müsse, der ihn in die Lage versetze, sich fundiert mit dem Vorgang zu befassen und eine Stellungnahme zu erarbeiten, bevor die Bundesregierung nach außen wirksame Erklärungen, insbesondere bindende Erklärungen zu Unionsrechtsetzungsakten und intergouvernementalen Vereinbarungen, abgebe.⁶⁰ Zwar komme der Regierung ein Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zu, der einen grundsätzlich nicht ausforscharen Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließe. Solange die interne Willensbildung der Bundesregierung nicht abgeschlossen sei, bestehe kein Anspruch des Parlaments auf Unterrichtung.⁶¹ Habe die Regierung jedoch ihre Willensbildung selbst so weit konkretisiert, dass sie Zwischen- oder Teilergebnisse an

⁵⁴ Vgl. ebenda, S. 498, S. 499 ff.

⁵⁵ Vgl. BVerfG, Urteil vom 19. Juni 2012 – 2 BvE 4/11, Tz. 90 ff., Tz. 100.

⁵⁶ Vgl. ebenda, Tz. 130.

⁵⁷ Vgl. ebenda, Tz. 112 ff.

⁵⁸ Vgl. ebenda, Tz. 117 ff.

⁵⁹ Vgl. ebenda, Tz. 131 f.

⁶⁰ Vgl. ebenda, Tz. 125 ff.

⁶¹ Vgl. auch Abschnitt zur Kontrollfunktion des Parlaments.

die Öffentlichkeit geben könne oder mit einer eigenen Position in einen Abstimmungsprozess mit Dritten eintreten wolle, falle ein Vorhaben nicht mehr in den gegenüber dem Bundestag abgeschirmten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung.⁶²

Nach diesen Maßstäben habe die Bundesregierung Unterrichtsrechte des Bundestages aus Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG im Hinblick auf die Einrichtung des ESM, der eine Angelegenheit der Europäischen Union sei und die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments betreffe, und mit Blick auf die Vereinbarung des Euro-Plus-Paktes, der die parlamentarische Verantwortung betreffe und Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers einschränken könne, verletzt.⁶³

Bei der Wahrnehmung der Integrationsverantwortung sieht das BVerfG also vor allem den Bundestag in der Pflicht. Auch wenn sich die Rechte des Parlaments als Reflex aus einem Demokratie-Defizit ergeben, das der Zweite Senat auf europäischer Ebene sieht, ist der Bundestag jedenfalls der maßgebliche innerstaatliche Ort, an dem über den Fortschritt der europäischen Integration und über die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Währungsunion beraten und entschieden werden muss.

4. Zusammenfassung: Gestärktes Parlament unter verfassungsgerichtlicher Kontrolle

Die dargestellten Entscheidungen verdeutlichen, dass das Parlament in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in allen Angelegenheiten – innerstaatlich sowie bezogen auf die supra- oder internationaler Ebene – der zentrale Ort der Debatte und der Entscheidung ist. Nicht nur bei der Wahrnehmung der Kontroll- und der Gesetzgebungsfunktion kommen dem Bundestag weitgehende Rechte und Pflichten zu. Insbesondere im Zusammenhang mit der europäischen Integration und der Währungsunion hat das Bundesverfassungsgericht das Recht des Bundestages auf Beteiligung und Letztentscheidung gestärkt. Dem korrespondiert eine gewachsene Verantwortung in allen diesen Angelegenheiten. Das Bundesverfassungsgericht zeichnet damit vom Deutschen Bundestag ein klassisches und zugleich modernes Bild des zentralen Verfassungsorgans, das in seinen Handlungen und Entscheidungen allerdings der Kontrolle des Gerichts unterliegt.⁶⁴

62 Vgl. BVerfG, Urteil vom 19. Juni 2012 – 2 BvE 4/11, Tz. 115, Tz. 123 f.

63 Vgl. ebenda, Tz. 133 ff.

64 Erneut bestätigt in BVerfG, in: NVwZ 2012, S. 499.