

# DOKUMENTATION UND ANALYSEN

## Das Primat des Parlaments. Zum *Danckert/Schulz*-Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität

Dieter Wiefelspütz

Als Reaktion auf die Staatsschuldenkrise im Gebiet der Europäischen Währungsunion schufen deren Mitgliedstaaten den „Euro-Rettungsschirm“, in dessen Rahmen sie die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) gründeten. Diese Zweckgesellschaft erhält Garantien von den Euro-Mitgliedstaaten, um die Mittel an den Kapitalmärkten aufzunehmen, die sie für überschuldete Mitgliedstaaten bereitstellt.

Die EFSF leistet Stabilitätshilfe an andere Euro-Staaten. Dafür stehen ihr nach einer Änderung des grundlegenden EFSF-Rahmenvertrags fünf Instrumente zur Verfügung:

- Darlehen,
- Darlehen gezielt zur Rekapitalisierung von Banken,
- vorsorgliche Fazilitäten (= Bereitstellung vorsorglicher Kreditlinien, die bei Bedarf gezogen werden können),
- Staatsanleihekäufe am Primärmarkt (= direkt von dem ausgebenden Mitgliedstaat),
- Staatsanleihekäufe am Sekundärmarkt (= Ankauf schon gehandelter Staatsanleihen).

Die Entscheidungen über die Gewährung der Finanzhilfen werden vom Vorstand der EFSF getroffen, in dem jeder Mitgliedstaat durch ein von der Regierung bestelltes Mitglied vertreten ist.

Mit dem Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (Stabilisierungsmechanismusgesetz – StabMechG) vom 22. Mai 2010<sup>1</sup> legte der Bundesgesetzgeber auf nationaler Ebene die Voraussetzungen für die Leistung finanziellen Beistands fest. Das StabMechG enthält neben der Ermächtigung zur Übernahme von Gewährleistungen für die EFSF durch Deutschland auch Regelungen über die Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages vor Abstimmungen im Vorstand der EFSF. Es wurde am 9. Oktober 2011<sup>2</sup> geändert, um es an den geänderten EFSF-Rahmenvertrag anzupassen und einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 7. September 2011<sup>3</sup> zu entsprechen.

In der neuen Fassung sieht das Gesetz eine abgestufte Beteiligung des Bundestages vor: In allen Fällen, die die vom BVerfG in seinem Urteil vom 7. September 2011 geprägte „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“<sup>4</sup> des Bundestages berühren, darf der Regie-

1 Vgl. BGBl. I 2010, S. 627.

2 Vgl. BGBl. I 2011, S. 1992.

3 Vgl. BVerfG, Urteil vom 7. September 2011, 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10, in: NJW 2011, S. 2946 ff.; in: JZ 2011, S. 1004 ff.; dazu: *Daniel Thym*, in: JZ 2011, S. 1011 ff.; *Sebastian Piecha*, in: ZJS 2011, S. 544; *Carsten Doerfert*, in: ZJS 2012, S. 106 ff.; *Andreas Götz / Lina Schneider*, in: DVBl. 2012, S. 145 ff.; *Michael Sachs*, in: JuS 2012, S. 271 ff.; *Martin Nettesheim*, in: EuR 2011, S. 768 ff., S. 765; *Matthias Ruffert*, in: EuR 2011, S. 842 ff.; *Michael Elicker / Veris-Pascal Heintz*, in: DVBl. 2012, S. 141 ff. Vgl. auch *Nicolas Sonder*, in: DVBl. 2011, S. 1274 ff. (noch vor dem Urteil).

4 BVerfG, a.a.O. (Fn. 3), in: NJW 2011, S. 2946 ff., S. 2951, Absatz Nr. 124.

rungsvertreter der Bundesrepublik Deutschland im Vorstand der EFSF einem Beschlussvorschlag nur zustimmen, wenn vorher der Bundestag im Plenum hierzu einen zustimmenden Beschluss gefasst hat (§ 3 Abs. 1 Satz 1 StabMechG). Ohne einen solchen Beschluss muss der deutsche Vertreter den Beschlussvorschlag ablehnen (§ 3 Abs. 1 Satz 2 StabMechG).

In Fällen besonderer Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit, die bei Darlehen zur Rekapitalisierung von Banken, vorsorglichen Fazilitäten und Staatsanleihekäufen am Sekundärmarkt regelmäßig vorliegen sollen und bei Darlehen und Staatsanleihekäufen am Primärmarkt von der Bundesregierung geltend gemacht werden können, sieht § 3 Abs. 3 StabMechG vor, dass das zustimmende Votum von einem Sondergremium ausgeübt werden kann. In § 3 Abs. 3 Satz 1 und 2 StabMechG heißt es: „In Fällen besonderer Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit werden die in Absatz 1 bezeichneten Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages von Mitgliedern des Haushaltsausschusses wahrgenommen, die vom Deutschen Bundestag für eine Legislaturperiode gewählt werden. Die Anzahl der zu benennenden Mitglieder ist die kleinstmögliche, bei der jede Fraktion zumindest ein Mitglied benennen kann und die Mehrheitsverhältnisse gewahrt werden.“ Neun Mitglieder des Haushaltsausschusses wurden am 26. Oktober 2011 in dieses Sondergremium gewählt.<sup>5</sup>

Zwei Abgeordnete (Prof. Dr. *Peter Danckert* und *Sven Schulz*), die nicht Mitglieder des Sondergremiums sind, riefen das Bundesverfassungsgericht an. Sie sahen sich in ihrem Abgeordnetenstatus gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt, soweit die haushaltspolitische Gesamtverantwortung auf das Sondergremium delegiert wird.

Das BVerfG erließ mit Beschluss vom 27. Oktober 2011 eine einstweilige Anordnung, nach der die Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache nicht von dem Sondergremium wahrgenommen werden dürfen.<sup>6</sup> Mit Urteil vom 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11<sup>7</sup> – entschied das Gericht, dass der Antrag der Bundestagsabgeordneten überwiegend begründet ist.

### 1. Der normative Prüfungsmaßstab

Zentraler materieller Prüfungsmaßstab für das Organstreitverfahren ist Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG. Das BVerfG umreißt in zwei überzeugenden Leitsätzen die statusrechtliche Ausgangslage für die Mitglieder des Bundestages:

„Der Deutsche Bundestag erfüllt seine Repräsentationsfunktion grundsätzlich in seiner Gesamtheit, durch die Mitwirkung aller seiner Mitglieder, nicht durch einzelne Abgeordnete, eine Gruppe von Abgeordneten oder die parlamentarische Mehrheit. Budgetrecht und haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages werden grundsätzlich durch Verhandlung und Beschlussfassung im Plenum wahrgenommen.“<sup>8</sup>

5 Sachverhalt nach der Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts Nr. 68/2011 vom 28. Oktober 2011 und nach *Kristin Rohleder*, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Aktueller Begriff – Europa, Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum „EFSF-Sondergremium“ des Deutschen Bundestages Nr. 02/12 vom 7. März 2012.

6 Vgl. Beschluss vom 27. Oktober 2011, 2 BvE 8/11, in: BeckRS 2011, S. 55325; in: WM 2011, S. 2128 ff.

7 Vgl. Urteil vom 28. Februar 2012, 2 BvE 8/11, Absatz Nr. 1 – 162, zitiert nach der Internetveröffentlichung des Urteils, in: [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20120228\\_2bve000811.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20120228_2bve000811.html) (Abruf am 10. Mai 2012).

8 Ebenda, Leitsatz 1; vgl. auch Absatz Nr. 101 ff. der Internetveröffentlichung des Urteils.

„Das in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der repräsentativen Demokratie gewährleistet für jeden Abgeordneten nicht nur die Freiheit in der Ausübung seines Mandates, sondern auch die Gleichheit im Status als Vertreter des ganzen Volkes. Differenzierungen in Bezug auf den Abgeordnetenstatus bedürfen zu ihrer Rechtfertigung entsprechend den sich aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit ergebenden Anforderungen eines besonderen Grundes, der durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht ist, das der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten kann.“<sup>9</sup>

Es ist ein besonderes Verdienst des Gerichts, die Statusrechte der Abgeordneten, und zwar aller Abgeordneten, als entscheidendes begrenzendes Kriterium für die Delegation von Plenarbefugnissen auf Parlamentsgremien herauszuarbeiten. In der parlamentsrechtlichen Literatur wurde diese Argumentation bislang weitgehend vernachlässigt oder gar übersehen.<sup>10</sup> In den Kontext der Statusrechte der Abgeordneten stellt das Gericht die in der repräsentativen Demokratie auch im Verhältnis zu anderen Verfassungsorganen zentrale Organkompetenz des Parlaments – gleichsam ein Alleinstellungsmerkmal –, den Haushaltsplan nach Art. 110 Abs. 2 GG durch Gesetz festzustellen. Aus dem allgemeinen Öffentlichkeitsprinzip der Demokratie folgt der Grundsatz der Budgetöffentlichkeit.<sup>11</sup> Dazu heißt es im *Danckert/Schulz*-Urteil: „Es ist dem Deutschen Bundestag daher untersagt, seine Budgetverantwortung auf andere Akteure derart zu übertragen, dass nicht mehr überschaubare budgetwirksame Belastungen ohne seine vorherige konstitutive Zustimmung eingegangen werden (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 7. September 2011, a.a.O., S. 2946, S. 2951, Rn. 124 f.).“<sup>12</sup>

Bei der Ausübung des Budgetrechts und der Wahrnehmung seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung muss der Bundestag die wesentlichen Entscheidungen selbst treffen. Diese Anforderung folgt aus dem Demokratieprinzip und wird für den Bereich der Staatsverschuldung durch den qualifizierten Gesetzesvorbehalt in Art. 115 Abs. 1 GG, der zugleich ein Parlamentsvorbehalt ist, bestätigt und spezifiziert.<sup>13</sup> Budgetrecht und haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages werden grundsätzlich durch Verhandlung und Beschlussfassung im Plenum wahrgenommen.<sup>14</sup>

## 2. Die Übertragung der Organkompetenz des Deutschen Bundestages

Unstreitig ist mit dem „Deutschen Bundestag“ das Plenum des Parlaments gemeint. Es ist grundsätzlich Sache des Plenums – vorbereitet durch die Ausschüsse<sup>15</sup> –, das Recht auf kon-

9 Ebenda.

10 Vgl. aber *Gerald Kretschmer*, in: *Bruno Schmidt-Bleibtreu / Hans Hofmann / Axel Hopfau* (Hrsg.), *Grundgesetz*, Köln 2008, Art. 40, Rn. 8.

11 Vgl. BVerfGE 70, S. 324 ff., S. 358.

12 Urteil vom 28. Februar 2012, 2 BvE 8/11, Absatz Nr. 109.

13 Vgl. ebenda, Absatz Nr. 110 f.

14 Vgl. ebenda, Absatz Nr. 113.

15 Vgl. *Peter Dach*, Das Ausschussverfahren nach der Geschäftsordnung und in der Praxis, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin / New York 1989, § 40, Rn. 32 ff.; *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München 1980, S. 102 f.; *Wolfgang Zeh*, in: *Wolfgang Isensee / Paul Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. III, Heidelberg 2005, § 53, Rn. 59; *Hans Hugo Klein*, in: *Theodor Maunz / Günter Dürig* (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, Art. 40 (Zweitbearbeitung), Rn. 135; *Rupert Scholz*, in: ebenda, Art. 45, Rn. 7.

stitutive Entscheidung wahrzunehmen. Es gibt allerdings immer wieder Argumentationsmuster, die die Funktionsgerechtigkeit und die Effektivität von verbindlichen Plenarentscheidungen in Zweifel ziehen und vor allem bei besonders eilbedürftigen Parlamentsentscheidungen oder geheimhaltungsbedürftigen Entscheidungsgegenständen den Vorschlag unterbreiten, konstitutive Entscheidungen auf einen Ausschuss des Bundestages zu übertragen.

Besonders intensiv wurde diese Diskussion bislang im Bereich des Wehrverfassungsrechts geführt. Bekanntlich bedarf die Entscheidung der Bundesregierung, bewaffnete deutsche Streitkräfte im Ausland einzusetzen der grundsätzlich vorherigen konstitutiven Zustimmung des Bundestages.<sup>16</sup> In jüngster Vergangenheit ist mehrfach – wenngleich nicht unwidersprochen – die Einrichtung eines „Entsendeausschusses“ vorgeschlagen worden.<sup>17</sup> Gemeint ist damit die (teilweise) Wahrnehmung der konstitutiven Beteiligungsrechte des Bundestages durch einen Parlamentsausschuss. Mit einem „Entsendeausschuss“ wird die Erwartung verbunden, eine je nach Art und Bedeutung des militärischen Einsatzes differenzierte, beschleunigte, aber auch vereinfachte Beteiligung des Parlaments zu ermöglichen.<sup>18</sup>

Ursache für die Debatte über die Wahrnehmung des Parlamentsvorbehalts für Entscheidungen in der EFSF durch ein Sondergremium innerhalb des Haushaltsausschusses sind die Staatsschuldenkrise im Gebiet der Europäischen Währungsunion und Finanzmärkte, die anderen Regeln als eine parlamentarische Demokratie gehorchen.

### 3. Die Zulässigkeit der Delegation von Befugnissen des Plenums auf Ausschüsse des Deutschen Bundestages

#### 3.1. Die Staatspraxis

Die innere Ordnung seiner Abläufe unterliegt der Geschäftsordnungsautonomie<sup>19</sup> des Bundestages und muss nach Maßgabe von Zweckmäßigkeitserwägungen entschieden werden.

Von größerer Bedeutung ist indes die Frage, ob die dem Plenum des Bundestages zustehende Befugnis zur konstitutiven Entscheidung zumindest teilweise auf einen bereits vorhandenen oder neu zu schaffenden Ausschuss delegiert werden darf. Die Zulässigkeit einer solchen Delegation wird vielfach ohne nähere Begründung unterstellt.<sup>20</sup> Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass die Parlamentsautonomie wegen der formalen Gleichheit aller Abgeordneten nur in einem Entscheidungsverfahren ausgeübt werden darf, das grundsätz-

16 Grundlegend BVerfGE 90, S. 286 Leitsatz 3 a; dazu *Dieter Wiefelspütz*, Der Auslandseinsatz der Streitkräfte und das Parlamentsbeteiligungsgesetz, Oberhaching 2008, S. 184 ff. m.w.N.

17 Vgl. *Dieter Wiefelspütz*, a.a.O. (Fn. 16), S. 299 ff.; *ders.*, in: Jura 2004, S. 292 ff.

18 Vgl. zum Diskussionsstand in der Literatur *Dieter Wiefelspütz*, a.a.O. (Fn. 16), S. 299 ff.

19 Zur Geschäftsordnungsautonomie: *Martin Morlok*, in: *Horst Dreier* (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. II, Tübingen 2006, Art. 40, Rn. 6; *Lars Brocker*, in: *Rudolf Dolzer / Karin Graßhof / Wolfgang Kahl / Christian Waldhoff* (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg 2012, Art. 40 (Drittbearbeitung), Rn. 207 ff. m.w.N.; *Christian Dicke*, in: *Dieter C. Umbach / Thomas Clemens* (Hrsg.), Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch, Bd. II, Heidelberg 2002, Art. 40, Rn. 2; BVerfGE 44, S. 308 ff., S. 315; BVerfGE 80, S. 188 ff., S. 218 f.; BVerfGE 84, S. 304 ff., S. 321 f.

20 Vgl. für die Wahrnehmung des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts durch einen Ausschuss des Deutschen Bundestages *Christian Burkiczak*, in: ZRP 2003, S. 82 ff., S. 85; *Peter Dreist*, in: NZWehr 2002, S. 133 ff., S. 151; *Volker Epping*, in: AöR 1999, S. 423 ff., S. 457; *Claus Krefß*, in: ZaöRV 1997, S. 329 ff., S. 357 f.; *Georg Nolte*, in: ZaöRV 1994, S. 652 ff., S. 679 f.

lich die Letztverantwortung für konstitutive Entscheidungen der Vollversammlung (Plenum) vorbehält, es sei denn, dass die Verfassung, Gesetze oder die Geschäftsordnung Ausnahmen zulassen.<sup>21</sup> Der Grundsatz der Letztentscheidung der parlamentarischen Vollversammlung garantiert allen Abgeordneten, dass sie grundsätzlich im Plenum an einer Mehrheitsentscheidung teilhaben können.<sup>22</sup>

Ist der Parlamentsvorbehalt ausnahmslos ein Plenarvorbehalt, oder ist eine Delegation zulässig? Für letzteren Fall muss die Frage beantwortet werden, in welcher Rechtsform die Übertragung von Befugnissen des Plenums zu erfolgen hat. Außerdem ist zu klären, welche Aufgaben einem konstitutiv entscheidenden Ausschuss zugewiesen werden sollten, und ob ein „Ausschuss im Ausschuss“, mithin ein Sondergremium geschaffen werden darf, um Plenarrechte konstitutiv wahrzunehmen. Zuletzt bedarf der Entscheidung, wie sich ein solches Sondergremium zusammensetzen hat.

Die Staatspraxis kennt mehrere Fälle, in denen Plenarzuständigkeiten (teilweise) zur nicht nur vorbereitenden<sup>23</sup>, sondern zur abschließenden und rechtlich verbindlichen (konstitutiven) Entscheidung auf Ausschüsse des Bundestages übertragen wurden.<sup>24</sup> Dazu zählen die Wahl von Verfassungsrichtern gemäß Art. 94 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. § 6 Abs. 2 BVerfGG im dafür eingerichteten Richterwahlausschuss<sup>25</sup>, die Entscheidungskompetenz des Haushaltsausschusses bei der Entsperrung von im Haushaltsgesetz eingesetzten Haushaltsmitteln<sup>26</sup>, die Übertragung eines Teils der Immunitätsentscheidung des Bundestages auf den

21 Vgl. *Gerald Kretschmer*, a.a.O. (Fn. 10).

22 Vgl. ebenda.

23 Vgl. dazu *Peter Dach*, a.a.O. (Fn. 15), § 40, Rn. 32 ff.

24 Vgl. instruktiv *Thomas Schwerin*, *Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber*, Berlin 1998, S. 164 ff.

25 Zur Verfassungsmäßigkeit der indirekten Wahl der Richter des Bundesverfassungsgerichts: *Arthur Kreuzer*, in: *Der Staat* 1968, S. 183 ff., 189 ff.; *Wilfried Berg*, in: *Der Staat* 1970, S. 21 ff., S. 37 f.; *Hans-Hermann Kasten*, in: *DÖV* 1985, S. 222 ff., S. 226; *Ulrich K. Preuß*, in: *ZRP* 1988, S. 389 ff.; *Sybille Koch*, in: *ZRP* 1996, S. 41 ff., S. 42 f.; *Uwe Kischel*, in: *Wolfgang Isensee / Paul Kirchhof* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 15), § 69, Rn. 48; *Hans Lechner / Rüdiger Zuck*, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, München 2011, § 6, Rn. 2; *Stefan Ruppert*, in: *Dieter C. Umbach / Thomas Clemens / Franz-Wilhelm Dollinger*, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch*, Heidelberg 2005, § 6, Rn. 7 ff. m.w.N.; *Eckart Klein*, in: *ders. / Ernst Benda*, *Verfassungsprozessrecht*, Heidelberg 2012, § 5, Rn. 132 („Nach nunmehr jahrzehntelang geübter Staatspraxis ist es nicht mehr sinnvoll, der verfassungsrechtlichen Frage nachzugehen.“); *Thomas Schwerin*, a.a.O. (Fn. 24), S. 181 ff.; *Rupert Scholz*, in: *Joachim Burmester* (Hrsg.), *Verfassungsstaatlichkeit. Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag*, München 1997, S. 1201 ff., S. 1222 f.

26 Zur Verfassungsmäßigkeit der qualifizierten Sperrvermerke: *Wilfried Berg*, a.a.O. (Fn. 25), S. 39 ff.; *Thomas Schwerin*, a.a.O. (Fn. 24), S. 178 ff.; *Friedrich Schäfer*, in: *ders.* (Hrsg.), *Finanzwissenschaft und Finanzpolitik*, Tübingen 1964, S. 251 ff., S. 261 ff.; *Reinhard Kunz*, *Die Delegation von Ausgabeermächtigungen durch das Bundestagsplenum auf den Haushaltsausschuss*, Frankfurt am Main 1976; *Ekkehard Moeser*, *Die Beteiligung des Bundestages an der staatlichen Haushaltsgewalt*, Berlin 1978, S. 170 ff.; *Helmut Siekmann*, in: *Michael Sachs* (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, München 2011, Art. 110, Rn. 91 f.; *Klaus Stern*, a.a.O. (Fn. 15), § 49 IV 6 c, S. 1225 f.; *Christian Tomuschat*, in: *Der Staat* 1980, S. 1 ff., S. 13 ff.; *Reinhard Mußgnug*, *Der Haushaltsplan als Gesetz*, Göttingen 1976, S. 374 f.; *Werner Heun*, *Staatshaushalt und Staatsleitung*, Baden-Baden 1989, S. 349 ff.; *ders.*, in: *Horst Dreier* (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, Bd. III, Tübingen 2008, Art. 110, Rn. 40; *Markus Heintzen*, in: *Wolfgang Isensee / Paul Kirchhof* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 15), Bd. V, Heidelberg 2007, § 120, Rn. 75 m.w.N.; *ders.*, in: *Ingo von Münch / Philip Kunig* (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. II, München 2012, Vorb. Art. 110 – 115, Rn. 8 f. m.w.N.;

Geschäftsordnungsausschuss (Vorbescheid)<sup>27</sup> und die Wahrnehmung der Rechte des Bundestages gegenüber der Bundesregierung durch den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union.<sup>28</sup>

Besonders hervorgehoben zu werden verdient das parlamentarische Untersuchungsrecht, das dem Plenum zusteht, aber vom Untersuchungsausschuss ausgeübt wird.<sup>29</sup> Der Bundestag ist nämlich selber Träger des Untersuchungsrechts. Er übt es in eigenem Namen durch den Untersuchungsausschuss aus.<sup>30</sup> Dieser ist mit besonderen Befugnissen ausgestattet, die dem Plenum selbst nicht zustehen.<sup>31</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat dazu ausgeführt: „Wenngleich die Untersuchungsausschüsse mit dem ihnen zuerkannten Beweiserhebungsrecht (Art. 44 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 GG) hoheitliche Befugnisse gegenüber Dritten innehaben, die dem Plenum des Bundestages nicht zukommen, handelt es sich hierbei doch um Befugnisse des Bundestages; sie werden für den Bundestag durch den Untersuchungsausschuss ausgeübt.“<sup>32</sup>

Bislang unbeachtet geblieben sind die Regelungen des Wahlprüfungsgesetzes. Die Beschlussempfehlungen des Wahlprüfungsausschusses des Bundestages dürfen nur einmal vom Plenum zurückverwiesen werden. Es muss anschließend – auch bei unveränderter Vorlage – zustimmen, soweit nicht ein vorschriftsmäßiger Gegenantrag eingebracht wird (§ 13 WPrüfG).

*Joachim Wieland*, in: AöR 1987, S. 449 ff., S. 480 ff.; *Theodor Maunz*, in: *ders. / Günter Dürig* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 15), Art. 110, Rn. 70 – 74; *Christian Hillgruber*, in: *Hermann von Mangoldt / Friedrich Klein / Christian Starck* (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz. Kommentar, Bd. III, München 2010, Art. 110, Rn. 71; *Ernst Gottfried Mahrenholz*, in: *Erhard Denninger / Wolfgang Hoffmann-Riem / Hans-Peter Schneider / Ekkehart Stein* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Reihe Alternativkommentare, Neuwied 2001, Art. 110, Rn. 68 f.; *Gunnar Folke Schuppert*, in: *Dieter C. Umbach / Thomas Clemens* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 19), Art. 110, Rn. 50; *Christoph Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, Tübingen 2001, S. 129 f.

27 Vgl. *Arthur Kreuzer*, a.a.O. (Fn. 25), S. 183 ff., S. 201 ff.; *Wilfried Berg*, a.a.O. (Fn. 25), S. 21 ff., S. 34 ff.; *Hermann Butzer*, Immunität im demokratischen Rechtsstaat, Berlin 1991, S. 351 ff., S. 384; *Heinhard Steiger*, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems, Berlin 1973, S. 139 f.; *Hans Hugo Klein*, in: *Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 15), § 17, Rn. 54, S. 584 f.; *Siegfried Magiera*, in: *Rudolf Dolzer / Karin Graßhof / Wolfgang Kahl / Christian Waldhoff* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 19), Art. 46, Rn. 91 m.w.N.; *Theodor Maunz*, in: *ders. / Günter Dürig* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 15), Art. 46 (Erstbearbeitung), Rn. 61; *Thomas Schwerin*, a.a.O. (Fn. 24), S. 177 f.; *Dieter Wiefelspütz*, in: NVwZ 2003, S. 38 ff., S. 41; vgl. auch *Hans-Achim Roll*, in: NJW 1981, S. 23 ff., S. 24.

28 Vgl. *Michael Brenner*, in: ThürVBl. 1993, S. 196 ff., S. 199; *Rudolf Kabel*, Die Mitwirkung des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: *Albrecht Randelzhofer / Rupert Scholz / Dieter Wilke*, Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 241 ff., S. 247; *Franz Möller / Martin Limpert*, Informations- und Mitwirkungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: ZParl, 24. Jg. (1993), H. 1, S. 21 – 32, S. 30 ff.; *Thomas Schwerin*, a.a.O. (Fn. 24), S. 170 f.; *Ruth Lang*, Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Artikel 23 Abs. 2 bis 7 GG, Berlin 1997, S. 298 ff.; *Hans-Georg Kamann*, Die Mitwirkung der Parlamente der Mitgliedstaaten an der europäischen Gesetzgebung, Frankfurt am Main 1997, S. 81 ff.; *Christian Diehr*, Die Bewahrung der demokratischen und föderativen Struktur der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Integrationsprozess, Frankfurt am Main 1998, S. 127 ff.

29 Vgl. *Dieter Wiefelspütz*, Das Untersuchungsausschussgesetz, Baden-Baden 2003, S. 29; *Hans Hugo Klein*, a.a.O. (Fn. 15), Art. 44 (Zweitbearbeitung), Rn. 62 ff.

30 Vgl. *Martin Morlok*, a.a.O. (Fn. 19), Art. 44, Rn. 16; *Theodor Maunz*, a.a.O. (Fn. 27), Art. 44 (Erstbearbeitung), Rn. 9 f.

31 Vgl. *Achim Seidel*, in: BayVBl. 2002, S. 97.

32 BVerfGE 77, S. 1 ff., S. 40.



### 3.2. Die Zulässigkeit der Delegation von Rechten des Plenums auf Ausschüsse im Lichte der staatsrechtlichen Literatur

Die Aufgabe der Bundestagsausschüsse besteht vor allem darin, als vorbereitende Organe Beschlussempfehlungen für das Plenum zu erarbeiten (§ 62 Abs. 1 Satz 2 GO-BT). Diese Hauptfunktion der Ausschüsse beschreibt ihren Aufgabenbereich indes nicht erschöpfend. Darüber hinaus haben einzelne Ausschüsse die Befugnis, stellvertretend für den Bundestag zu entscheiden.<sup>33</sup>

Die horizontale Delegation von Befugnissen zwischen Verfassungsorganen gilt vorbehaltlich der in der Verfassung bestimmten Ausnahmen allgemein als unzulässig.<sup>34</sup> Ihr steht das Prinzip der Funktionentrennung (Gewaltenteilung) entgegen. Der Bundestag darf deshalb Gesetzgebungsbefugnisse nicht auf die Bundesregierung übertragen, die Bundesregierung exekutivische Befugnisse nicht auf den Bundestag.<sup>35</sup> Der Einwand der Funktionentrennung trägt indes nicht bei der vertikalen Delegation, weil die Kompetenzen grundsätzlich bei dem zuständigen Organ bleiben.

In der rechtswissenschaftlichen Literatur ist umstritten, ob und in welchem Umfang Befugnisse des Plenums auf Ausschüsse delegiert werden dürfen.<sup>36</sup> Übereinstimmung besteht allerdings darin, dass der Bundestag seine zentralen Kompetenzen wie die Gesetzgebung, die Wahl des Bundeskanzlers (Art. 63 Abs. 1 GG) und die Entscheidung über ein Misstrauensvotum nach Art. 67 Abs. 1 GG nicht an einen Ausschuss delegieren darf.<sup>37</sup>

In der älteren Staatsrechtslehre wurde überwiegend die Auffassung vertreten, eine Delegation der Befugnisse des Plenums auf Ausschüsse des Parlaments sei unzulässig.<sup>38</sup> Der

33 Vgl. *Hans Hugo Klein*, a.a.O. (Fn. 15), Art. 42 (Zweitbearbeitung), Rn. 42.

34 Vgl. *Wilhelm Kewenig*, Staatsrechtliche Probleme parlamentarischer Mitregierung am Beispiel der Arbeit der Bundestagsausschüsse, Heidelberg 1970, S. 33 ff.

35 Vgl. *Helmuth Schulze-Fielitz*, in: *Horst Dreier* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 19), Art. 20, Rn. 67 ff.

36 Rechtsvergleichend *Robert von Lucius*, in: AöR 97 1972, S. 568 ff.; vgl. auch den Überblick bei *Dieter Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, Baden-Baden 2003, S. 70 ff. m.w.N.; *Gerald Kretschmer*, in: *Rudolf Dolzer / Karin Graßhof / Wolfgang Kahl / Christian Waldhoff* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 19), Art. 45, Rn. 211 f. m.w.N.

37 Vgl. *Wilfried Berg*, a.a.O. (Fn. 25), S. 21 ff., S. 25 f.; *Ulrich K. Preuß*, ebenda, S. 389 ff., S. 390; *Thomas Schwerin*, a.a.O. (Fn. 24), S. 169; *Wilhelm Kewenig*, a.a.O. (Fn. 34), S. 45; *Norbert Achterberg*, Parlamentsrecht, Tübingen 1984, S. 680, Fn. 42; *Jost Pietzcker / Dirk Pallasch*, in: JuS 1995, S. 511 ff., S. 512. Vgl. auch BVerfGE 1, S. 144 ff., S. 152 f.; BVerfGE 44, S. 308 ff., S. 317; *Gerald Kretschmer*, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 15), § 9, Rn. 106.

38 Vgl. *Johann Caspar Bluntschli*, Allgemeines Staatsrecht, Bd. I, München 1868, S. 484 ff.; *Heinrich Triepel*, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, Stuttgart / Berlin 1942, S. 23 ff., S. 115 ff.; *Carl Schmitt*, Verfassungslehre, Berlin 1928, S. 316 f.; *Bruno Dechamps*, Macht und Arbeit der Ausschüsse, Meisenheim am Glan 1954, S. 104; *Horst Goltz*, in: DÖV 1965, S. 605 ff., S. 615; *Bernhardt Kaster*, in: Erste öffentliche Informationssitzung des Rechtsausschusses und des Innenausschusses am 9. November 1967, Deutscher Bundestag, Rechtsausschuss-Protokoll Nr. 55, S. 20; *Friedrich Schäfer*, a.a.O. (Fn. 26), S. 251 ff., S. 261; *Reinhard Kunz*, a.a.O. (Fn. 26), S. 175 ff.; vgl. auch BVerfGE 1, S. 144 ff., S. 154 und die Nachweise bei *Rainer Pietzner*, Petitionsausschuss und Plenum, Berlin 1974, S. 64 – 76; *Hermann Butzer*, a.a.O. (Fn. 27), S. 383, Fn. 201; *Herbert Mandelarz*, Das Zusammenwirken von Parlament und Regierung beim Haushaltsvollzug, Frankfurt am Main 1980, S. 297 ff., leitet aus Art. 38, Abs. 1, GG i.V. mit Art. 20, Abs. 2, GG ein grundsätzliches Delegationsverbot ab, lässt jedoch für die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen an den Haushaltsausschuss eine Ausnahme zu (S. 299 ff.).

Parlamentsvorbehalt wurde uneingeschränkt als Plenarvorbehalt aufgefasst. Dies ergebe sich aus dem Wesen des Parlaments als der Repräsentation des Staatsvolks. Die Bedeutung des Begriffs der parlamentarischen Repräsentation sei erst in der Repräsentation der Allgemeinheit des Volks durch das Parlament als einheitliches Ganzes ausgeschöpft.<sup>39</sup> Jeder Abgeordnete sei unvertretbares, unvertauschbares Glied, integrierender Faktor des Ganzen. Der Ausgleich aller Interessen stehe erst als Ergebnis am Ende eines dialektischen Verhandlungs- und Entscheidungsverfahrens im Plenum.<sup>40</sup> Würde das Parlament einzelne Aufgaben zur endgültigen Wahrnehmung Ausschüssen übertragen, würde es das Mitwirkungsrecht desjenigen Abgeordneten verkürzen, der nicht zum betreffenden Ausschuss gehört.<sup>41</sup> Ohne Verfassungsermächtigung sei es unzulässig, diejenigen Aufgaben zu übertragen, die von Verfassung wegen dem Parlament Entscheidungen abfordern.<sup>42</sup>

Es wird auch die Meinung vertreten, der Deutsche Bundestag dürfe seine Kompetenzen nur aufgrund einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung (zum Beispiel Art. 45 Satz 2 GG) auf Ausschüsse übertragen.<sup>43</sup> Für alle staatsleitenden Befugnisse des Parlaments bestehe ein Delegationsverbot<sup>44</sup>, von dem das Parlament nur aufgrund ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Ermächtigung abweichen dürfe. Das betreffe den Bereich der Gesetzgebung einschließlich der Befugnisse im Rahmen der Haushaltsverabschiedung, den Bereich der auswärtigen Gewalt sowie der Notstands- und Planungsgewalt.<sup>45</sup>

Vor dem Hintergrund einer inzwischen jahrzehntelangen, auch vom Bundesverfassungsgericht nicht beanstandeten Staatspraxis<sup>46</sup> wird inzwischen überwiegend die Auffassung vertreten, das Grundgesetz erlaube oder verbiete nicht grundsätzlich die Delegation von Plenarzuständigkeiten auf Ausschüsse.<sup>47</sup> Es sei durch Auslegung der kompetenzrechtlichen

39 Vgl. *Arthur Kreuzer*, a.a.O. (Fn. 25), S. 187 m.w.N.

40 Vgl. ebenda.

41 Vgl. ebenda, S. 188.

42 Vgl. ebenda, S. 189.

43 Vgl. *Udo R. Majer*, in: *Dieter C. Umbach / Thomas Clemens* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 19), § 6, Rn. 39 ff., S. 263 f.; *Bodo Pieroth*, in: *Hans D. Jarass / ders.* (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, München 2011, Art. 40, Rn. 4; *Michael Brenner*, in: *ThürVBl.* 1993, S. 196 ff., S. 199; *Martin Morlok*, in: *JuS* 2011, S. 1 ff., S. 2; *Günter Krings*, in: *Karl Heinrich Friauf / Wolfram Höfling*, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Berlin 2011, Art. 45, Rn. 13; *Philipp Rohahn*, in: *Ingo von Münch / Philip Kunig* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 26), Bd. 2, Art. 45, Rn. 8; *Rudolf Kabel*, a.a.O. (Fn. 28), S. 241 ff., S. 247; *Felix Hauck*, Mitwirkungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, Berlin 1999, S. 54; *Beatrice Brunhöber / Beate Hasselbach*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WF III – 162/01, S. 5; wohl auch *Heinrich G. Ritzel / Joseph Bücker / Hermann J. Schreiner*, Handbuch für die parlamentarische Praxis mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Neuwied 1990, Vorbemerkung zu § 54 GO-BT, Anm. 2; *Christian Diehr*, a.a.O. (Fn. 28), S. 130; *Rupert Scholz*, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Ausschussdrucksache 15 – G – 17 –, S. 40; der indes in: *Theodor Maunz / Günter Dürig*, a.a.O. (Fn. 15), Art. 45, Rn. 2, Fn. 3, kein Problem in der Übertragung von Befugnissen des Plenums sieht, wenn der Delegation eine materiell-rechtliche Gesetzesentscheidung zugrunde liegt.

44 Vgl. *Norbert Achterberg*, Die parlamentarische Verhandlung, Berlin 1979, S. 170.

45 Vgl. *Rainer Pietzner*, a.a.O. (Fn. 38), S. 88.

46 Vgl. BVerfGE 40, S. 356 ff., S. 362 ff.; BVerfGE 70, S. 324 ff., S. 364.

47 Vgl. *Franz Klein*, in: *Theodor Maunz / Bruno Schmidt-Bleibtreu / Franz Klein / Herbert Bethge* (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, München 2011, § 6, Rn. 3; *Norbert Achterberg*, in: *Kurt Madlener* (Hrsg.), Deutsche öffentlich-rechtliche Landesberichte zum X. Internationalen Kongress für Rechtsvergleichung in Budapest 1978, S. 133 ff., S. 182; *Wilhelm Kewenig*, a.a.O. (Fn. 34),



Norm zu ermitteln, ob und unter welchen Voraussetzungen sie zulässig sei.<sup>48</sup> Wenn sich aus der Verfassung kein unmittelbares Delegationsverbot ergebe, sei das entscheidende Kriterium für die Abgrenzung von zulässiger und unzulässiger parlamentsinterner Aufgabenübertragung die sachliche Notwendigkeit beziehungsweise die Funktionsgerechtigkeit.<sup>49</sup> Im Hinblick auf das Verbot der Delegation der Gesetzgebung und auf den Gedanken der Wesentlichkeitstheorie sei eine Abstufung nach der Bedeutung und dem Gewicht der delegierten Aufgabe vorzunehmen.<sup>50</sup> Es komme darauf an, dass die Übertragung sich als eine sachgerechte, den Interessen von Regierung und Parlament gleichermaßen entsprechende Lösung erweise.<sup>51</sup> Sie sei dann erlaubt, wenn ein dem Plenarverfahren möglichst ähnelndes Verfahren garantiert sei und sich die Entscheidungskompetenz eines Ausschusses derjenigen des Plenums als überlegen erweise, ohne dabei die parlamentarische Repräsentanz wesentlich zu verkürzen.<sup>52</sup> Je politisch wichtiger eine Kompetenz sei, desto mehr erwarte die Verfassung ihre Wahrnehmung durch das Plenum des Parlaments.<sup>53</sup> Je nach politischem Gewicht könne das Plenum den Ausschüssen das Recht einräumen, lediglich vorbereitende Beschlüsse, aber auch Entscheidungen zu treffen, die unter einem Vorbehalt stehen oder gar den Charakter einer endgültigen Entscheidung mit Außenwirkung haben.<sup>54</sup>

Eine vermittelnde Position nimmt *Gerald Kretschmer* ein.<sup>55</sup> Er schlägt vor, immer dann, wenn der Bundestag einem Ausschuss Letztentscheidungsbefugnisse zuweisen wolle, dessen Mitglieder aus der Mitte des Bundestages vom gesamten Parlament zu wählen. Das BVerfG verlange für die Legitimation von staatlichen Entscheidungsträgern, dass sie ihr Amt von einer ununterbrochenen Legitimationskette aus einer Wahl durch das Volk ableiten können.

Die Zulässigkeit der Delegation von Befugnissen des Plenums auf einen Ausschuss wird aber auch für so unbedenklich gehalten, dass sie nicht näher problematisiert wird, wenn und

S. 45 ff., S. 51 f.; *Jost Pietzcker / Dirk Pallasch*, a.a.O. (Fn. 37), S. 511 ff., S. 513; *Werner Heun*, a.a.O. (Fn. 26), S. 359 ff.; anderer Auffassung *Otto Schmidt*, in: AöR 2003, S. 608 ff., S. 624; *Wilfried Berg*, a.a.O. (Fn. 25), Art. 45 a, Rn. 61.

48 Vgl. *Norbert Achterberg*, a.a.O. (Fn. 44), S. 167 ff.; *ders.*, a.a.O. (Fn. 37), S. 681 ff.; *ders.*, a.a.O. (Fn. 47), S. 133 ff., S. 180 ff.; *Wilfried Berg*, a.a.O. (Fn. 25), S. 21 ff., S. 33 f., S. 37 ff.; *Wilhelm Kewenig*, a.a.O. (Fn. 34), S. 45; *Rainer Pietzner*, a.a.O. (Fn. 38), S. 76 ff.; *Siegfried Magiera*, Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, Berlin 1979, S. 136; *Hans-Hermann Kasten*, Ausschussorganisation und Ausschussrückruf, Berlin 1983, S. 21; *ders.*, in: DÖV 1985, S. 222 ff., S. 224 ff.; *Joachim Vetter*, Die Parlamentsausschüsse im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main 1986, S. 131 ff.; *Gerald Kretschmer*, a.a.O. (Fn. 37), § 9, Rn. 102 ff., S. 321 f.; *ders.*, Zur Organisationsgewalt des Deutschen Bundestages im parlamentarischen Bereich, in: ZParl, 17. Jg. (1986), H. 3, S. 334 – 346, S. 343 f.; *Hermann Butzer*, a.a.O. (Fn. 27), S. 384; *Thomas Schwerin*, a.a.O. (Fn. 24), S. 169 ff.; *Dieter Wiefelspütz*, in: NVwZ 2003, S. 38, S. 41.

49 Vgl. *Wilhelm Kewenig*, a.a.O. (Fn. 34), S. 55; *Werner Heun*, a.a.O. (Fn. 26), S. 363.

50 Vgl. ebenda; *Ekkehard Moeser*, a.a.O. (Fn. 26), S. 172; *Rainer Pietzner*, a.a.O. (Fn. 38), S. 83 ff.; *Wilfried Berg*, a.a.O. (Fn. 25), S. 42.

51 Vgl. *Wilhelm Kewenig*, a.a.O. (Fn. 34), S. 53.

52 Vgl. *Norbert Achterberg*, a.a.O. (Fn. 37), S. 681; *ders.*, a.a.O. (Fn. 47), S. 184; *Joachim Vetter*, a.a.O. (Fn. 48), S. 134.

53 Vgl. *Franz Klein*, a.a.O. (Fn. 47); *Hans-Hermann Kasten*, a.a.O. (Fn. 25), S. 225.

54 Vgl. *Franz Klein*, a.a.O. (Fn. 47).

55 Vgl. *Gerald Kretschmer*, a.a.O. (Fn. 37), § 9, Rn. 106 unter Berufung auf BVerfGE 77, S. 1 ff., S. 40 f.; ebenda, S. 5 ff.; *Hermann Butzer*, a.a.O. (Fn. 23), S. 384.

soweit ihr eine materiell-rechtliche Gesetzesentscheidung zugrunde liegt.<sup>56</sup> Nach *Gerhard Maunz* können den Ausschüssen durch Gesetz oder durch die Geschäftsordnung des Bundestages selbständige Entscheidungen eingeräumt werden.<sup>57</sup>

#### 4. *Parlamentsautonomie, Parlamentsvorbehalt, Plenarvorbehalt*

##### 4.1. Das Vorbild des Art. 45 GG

Der naheliegende Weg der Delegation von Befugnissen des Parlaments auf einen Ausschuss ist die ausdrückliche verfassungsrechtliche Ermächtigung, die von einem Teil des Schrifttums ohnehin als zwingende Zulässigkeitsvoraussetzung angesehen wird.<sup>58</sup> Das Vorbild für diesen Weg ist Art. 45 GG. Nach Abschluss des Vertrages von Maastricht<sup>59</sup> wurde zur institutionellen Absicherung der Informations- und Mitwirkungsrechte des Bundestages in Art. 45 GG ein Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union (Unionsausschuss) verankert. Nach Art. 45 Satz 2 GG kann der Bundestag diesen Ausschuss ermächtigen, seine Rechte gemäß Art. 23 GG gegenüber der Bundesregierung wahrzunehmen.<sup>60</sup> Die Delegation erfolgt nicht durch die Verfassung, sondern der Bundestag entscheidet kraft Ermächtigung durch die Verfassung, ob und in welchem Umfang die Rechte des Plenums auf den Unionsausschuss übertragen werden.<sup>61</sup> Dies bedeutet, dass der Ausschuss für den Bereich der ihm zugewiesenen Befugnisse die Funktion eines „Hauptausschusses“ erlangen kann, der anstelle des Bundestages verbindliche Entscheidungen treffen kann.<sup>62</sup> Die Delegation steht jedoch unter dem Vorbehalt, dass der Bundestag jederzeit einen Vorgang zur verbindlichen Beschlussfassung „zurückholen“ kann.<sup>63</sup> Das Plenum bleibt somit „Herr des Verfahrens“<sup>64</sup>.

Die Rechtsstellung und Arbeitsweise des Unionsausschusses wird auf unterverfassungsrechtlicher Ebene durch das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993<sup>65</sup> sowie – auf der Grundlage der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages – durch die Bestim-

56 Vgl. *Rupert Scholz*, a.a.O. (Fn. 15), Art. 45, Rn. 2, Fn. 3; *ders.* (Fn. 25), S. 1222 f.; anders aber *ders.*, a.a.O. (Fn. 43), S. 40 f.

57 Vgl. *Theodor Maunz*, a.a.O. (Fn. 26), Art. 110, Rn. 73; *ders.*, in: *ders. / Günter Dürig*, a.a.O. (Fn. 15), Rn. 5.

58 Siehe die Nachweise in Fußnote 43.

59 Vgl. BGBl. II 1992, S. 1253 – EUV.

60 Bedenken lediglich bei *Peter Badura*, Festschrift für Herbert Schambeck, Berlin 1994, S. 887, S. 901; dagegen *Rupert Scholz*, a.a.O. (Fn. 15), Art. 45, Rn. 2, Fn. 3.

61 Vgl. *Rupert Scholz*, a.a.O. (Fn. 15), Art. 45, Rn. 2, Fn. 6.

62 Vgl. ebenda; *ders.*, in: *Peter Badura / Horst Dreier* (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Zweiter Band, München 2001, S. 663 ff., S. 676; *ders.*, in: NVwZ 1993, S. 817 ff., S. 820.

63 Vgl. *Franz Möller / Martin Limpert*, a.a.O. (Fn. 28), S. 31; *Felix Hauck*, a.a.O. (Fn. 43), S. 54; *Philipp Rojahn*, a.a.O. (Fn. 43), Art. 45, Rn. 8; *Nobert Achterberg / Rupert Schulte*, in: *Hermann von Mangoldt / Friedrich Klein / Christian Starck* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 26), Art. 45, Rn. 18; *Hans-Peter Schneider*, in: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 45, Rn. 6; BT-Drs. 12/6000, S. 24.

64 Vgl. *Nobert Achterberg / Rupert Schulte*, a.a.O. (Fn. 63), Art. 45, Rn. 18; BT-Drs. 12/6000, S. 24; *Kirsten Schmalenbach*, Der neue Europaartikel 23 des Grundgesetzes im Lichte der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission, Berlin 1996, S. 156.

65 Vgl. BGBl. I 1993, S. 311.

mungen der §§ 93 und 93 a GO-BT in der Fassung der Bekanntmachung zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 16. Juli 2010<sup>66</sup> näher ausgestaltet.

Angesichts der Staatspraxis vor allem im Bereich der Verfassungsrichterwahlen, des Immunitäts- und des Haushaltsrechts ist es nicht zutreffend, wenn im Zusammenhang mit den Befugnissen des Unionsausschusses von einer „staatsrechtlichen Novität“<sup>67</sup> die Rede ist oder betont wird, diese Rechte zeichneten diesen Ausschuss gegenüber anderen aus.<sup>68</sup>

Folgt man – was jederzeit zulässig wäre – dem Vorbild des Art. 45 GG, wäre die Delegation der Befugnisse aus dem haushaltsrechtlichen Parlamentsvorbehalt auf den Haushaltsausschuss durch eine Änderung des Grundgesetzes denkbar. Diese ermöglichte eine verfassungsrechtlich risikolose Ermächtigung des Bundestages zur Delegation von Entscheidungsbefugnissen im Bereich des haushaltsrechtlichen Parlamentsvorbehalts.

#### 4.2. Plenarvorbehalt und Parlamentsvorbehalt

Es ist indes zu bedenken, dass der haushaltsrechtliche Parlamentsvorbehalt des § 3 Stab-MechG ausschließlich ein Mitwirkungsrecht des Bundestages begründet. Der Bundesrat wird bei Entscheidungen, die die EFSF betreffen, nicht beteiligt, auch nicht in abgestufter Form. Der Bereich des die EFSF betreffenden haushaltsrechtlichen Parlamentsvorbehalts ist dem Bundesrat verschlossen. Eine Ergänzung des Grundgesetzes würde jedoch eine starke Beteiligung des Bundesrates am Verfahren der Änderung des Grundgesetzes implizieren (Art. 79 Abs. 2 GG). Es ist auch nicht überzeugend belegt, dass entsprechend der Regelung des Art. 44 GG ausschließlich eine verfassungsrechtliche Ermächtigung einen Ausschuss zur abschließenden Entscheidung ermächtigen darf. Ebenso wenig ist es zwingend, nach dem Vorbild des Art. 45 GG eine explizite verfassungsrechtliche Ermächtigung des Plenums zu einer Delegation von Plenarbefugnissen auf einen Ausschuss zu verlangen.

Die verfassungsrechtliche Delegation und die grundgesetzlich geregelte Delegationsermächtigung sind zwar zulässig, aber nicht geboten. Der Bundestag ging irrtümlich davon aus, dass mit Art. 45 GG erstmals einem Ausschuss das Recht eingeräumt wurde, für das Parlament gegenüber der Bundesregierung zu handeln.<sup>69</sup> Mit Art. 45 Satz 2 GG wurde indes keine Norm beabsichtigt, die gegenständlich oder kompetenzrechtlich über den Bereich der europäischen Angelegenheiten hinauswirken sollte.<sup>70</sup> Bereits vor Einfügung des Art. 45 GG war die Übertragung bestimmter Kompetenzen auch ohne ausdrückliche Regelung im Grundgesetz zulässig.<sup>71</sup>

<sup>66</sup> Vgl. BGBl. I 2010, S. 1041.

<sup>67</sup> Peter Badura, a.a.O. (Fn. 60), S. 901.

<sup>68</sup> Vgl. Svea Kövel, Die Mitwirkung des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union – Unter besonderer Berücksichtigung der Mitwirkung am und der Veränderung durch den Vertrag von Amsterdam, Berlin 2000, S. 55 f. m.w.N. in Fn. 227.

<sup>69</sup> Vgl. BT-Drs. 12/3896, S. 21: „Erstmals bekommt ein Ausschuss das Recht, für das Parlament gegenüber der Bundesregierung zu handeln, wenn es dazu nach Maßgabe der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages ermächtigt wird.“ Übersehen wird dabei, dass das parlamentarische Untersuchungsrecht nach Art. 44 GG durchgehend davon geprägt ist, dass der Untersuchungsausschuss für das Parlament mit verpflichtender Wirkung auch gegenüber der Bundesregierung handelt.

<sup>70</sup> Vgl. Thomas Schwerin, a.a.O. (Fn. 24), S. 171.

<sup>71</sup> Vgl. ebenda; Dieter Wiefelspütz, a.a.O. (Fn. 36), S. 78.

Ein Delegationsverbot lässt sich nicht überzeugend auf das Öffentlichkeitsprinzip des Art. 42 GG stützen.<sup>72</sup> Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG regelt nur das Verfahren, wenn im Plenum verhandelt wird, nicht aber, wann im Plenum verhandelt werden muss.<sup>73</sup>

Das Parlament kann seinerseits Entscheidungen in mehreren Formen treffen: als förmliches Gesetz, als schlichten Parlamentsbeschluss<sup>74</sup> und als konstitutiven (echten) Parlamentsbeschluss.<sup>75</sup> Aus der Verfassungsordnung des Grundgesetzes ist kein allumfassender Plenarvorbehalt ableitbar.<sup>76</sup> Die funktionsgerechte Wahrnehmung des Parlamentsvorbehalts eröffnet aber nicht nur verschiedene Entscheidungsformen, sondern verlangt auch eine differenzierte Ausgestaltung der konstitutiven parlamentarischen Beteiligung im Rahmen der kompetenzrechtlichen Zuordnung. Die Organisationsgewalt des Bundestages für den parlamentarischen Bereich umfasst auch das Recht, Entscheidungsbefugnisse auf Teile des Parlaments zu übertragen, sei es bei der Rechtsetzung, sei es bei Wahlen<sup>77</sup> oder bei der Wahrnehmung eines gegenständlich umgrenzten konstitutiven Parlamentsvorbehalts. Dies gilt allerdings nicht in den Fällen, in denen das Grundgesetz erkennbar den Parlamentsvorbehalt als Plenarvorbehalt verstanden wissen will. Dieses Verständnis der Organisationsgewalt entspricht abgesehen vom noch relativ jungen wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt jahrzehntelanger, vom Bundesverfassungsgericht nicht beanstandete Staatspraxis und den Bedürfnissen innerparlamentarischer Arbeitsteilung durch Delegation von Befugnissen des Plenums auf Ausschüsse.

Es ist aber zu bedenken, dass die Delegation von Plenarbefugnissen auf einen Ausschuss nicht unbegrenzt zulässig ist. Wird beachtet, dass die wesentlichen Entscheidungen, die sich durch ihr Gewicht, ihre Bedeutung und Reichweite auszeichnen, dem Plenum vorbehalten bleiben<sup>78</sup>, wird zudem durch eine Delegation von konstitutiven Rechten des Plenums auf einen Ausschuss nicht unverhältnismäßig in die Statusrechte des Abgeordneten eingegriffen und dient die Delegation dem Schutz von Rechtsgütern mit Verfassungsrang, so steht der Delegation von Entscheidungen nachrangiger Bedeutung auf einen Fachausschuss nichts entgegen.

#### 4.3. Die Position des Bundesverfassungsgerichts

Das BVerfG beginnt seine Argumentation mit der Begrenzung des Rechts des Deutschen Bundestages auf Selbstorganisation:

72 So aber *Arthur Kreuzer*, a.a.O. (Fn. 25), S. 184 f.; *Horst Goltz*, in: DÖV 1965, S. 605 ff., S. 615; *Robert von Lucius*, a.a.O. (Fn. 37), S. 583; *Heinhard Steiger*, a.a.O. (Fn. 27), S. 127.

73 Vgl. *Werner Heun*, a.a.O. (Fn. 26), S. 360; *Dieter Wiefelspütz*, a.a.O. (Fn. 36), S. 78.

74 Vgl. *Fritz Ossenbühl*, in: *Josef Isensee / Paul Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V, Berlin 2007, § 101, Rn. 50.

75 Vgl. *Steffen Detterbeck*, in: Jura 2002, S. 235 ff., S. 237; *Fritz Ossenbühl*, a.a.O. (Fn. 74), § 101, Rn. 50, weist zu Recht auf modernen Bedürfnissen entsprechende Regelungsmechanismen wie der Zustimmungsverordnung hin.

76 Vgl. *Karl-Georg Zierlein*, in: *Dieter C. Umbach / Thomas Clemens*, a.a.O. (Fn. 19), § 7a, Rn. 40.

77 Vgl. *Gerald Kretschmer*, a.a.O. (Fn. 48).

78 Vgl. *Werner Heun*, a.a.O. (Fn. 23), S. 363; *Ekkard Moeser*, a.a.O. (Fn. 26), S. 172; *Wilhelm Kewenig*, a.a.O. (Fn. 34), S. 47; *Rainer Pietzner*, a.a.O. (Fn. 38), S. 83 ff.; *Wilfried Berg*, a.a.O. (Fn. 25), S. 42.

„Ausgangspunkt und Grundlage für die Ausgestaltung und Beschränkung der Abgeordnetenrechte ist das Prinzip der Beteiligung aller Abgeordneten an den Entscheidungen des Deutschen Bundestages; es ist Richtmaß für die Ausgestaltung von Organisation oder Geschäftsgang des Parlaments (vgl. BVerfGE 80, S. 188, S. 219). Soweit Abgeordnete durch Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf einen beschließenden Ausschuss von der Mitwirkung an der parlamentarischen Entscheidungsfindung ausgeschlossen werden sollen, ist dies nur zum Schutz anderer Rechtsgüter mit Verfassungsrang und unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig. Die Befugnis zur Selbstorganisation erlaubt es dagegen nicht, den Abgeordneten Rechte vollständig zu entziehen (vgl. BVerfGE 44, S. 308, S. 316; BVerfGE 80, S. 188, S. 219; BVerfGE 84, S. 304, S. 321 f.).

a) Der Deutsche Bundestag ist im Rahmen seiner Selbstorganisationsbefugnis und seiner Geschäftsordnungsautonomie grundsätzlich berechtigt, Untergremien zu bilden, um eine sachgerechte Erfüllung seiner Aufgaben zu ermöglichen (BVerfGE 80, S. 188, S. 219).“<sup>79</sup>

Das Gericht lässt ausdrücklich offen, ob der Bundestag durch Gesetz oder aufgrund seiner Geschäftsordnungsautonomie generell Entscheidungsbefugnisse auf von ihm eingerichtete Untergremien übertragen kann.<sup>80</sup> Vielmehr beschränkt es sich darauf, die Staatspraxis im Bereich des Haushalts zu beleuchten und spricht insbesondere die Sperrvermerke im Haushalt und ihre Aufhebung durch den Haushaltsausschuss an.<sup>81</sup> Mit dieser streitgegenständlichen Beschränkung ist das BVerfG gut beraten. Die Übertragung plenareretzender Befugnisse auf einen Parlamentsausschuss ist nach Auffassung des Gerichtes die zwar mögliche, aber sorgfältig mit Gründen zu erläuternde Ausnahme, die ihre Legitimation im Grundgesetz haben muss. Regelfall ist die konstitutive Entscheidung durch das Plenum des Deutschen Bundestages, weil nur so das in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der repräsentativen Demokratie gewährleistet wird.

In Übereinstimmung mit der herrschenden Meinung räumen die Karlsruher Richter dem Gesetzgeber einen beträchtlichen, wenngleich limitierten Gestaltungsspielraum im Bereich der Organisation seiner Beratungs- und Entscheidungsprozesse ein. Wörtlich heißt es:

„Überträgt der Deutsche Bundestag zur Wahrung anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang einem von ihm aufgrund seiner Selbstorganisationsbefugnis eingerichteten Ausschuss oder einem anderen Untergremium einzelne der von ihm zu erfüllenden Aufgaben zur selbständigen und plenareretzenden Wahrnehmung und bestehen dafür Gründe, die dem Gebot der gleichberechtigten Mitwirkung aller Abgeordneten die Waage halten, darf die Beschränkung der Statusrechte der gewählten Abgeordneten und die damit verbundene Ungleichbehandlung nicht weiter reichen, als dies unbedingt erforderlich ist (vgl. BVerfGE 94, S. 351, S. 369). Damit unverhältnismäßige Beeinträchtigungen von Statusrechten der Abgeordneten vermieden werden, muss der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gewahrt bleiben. (...) Zudem dürfen die Informations- und Unterrichtsmöglichkeiten für die nicht beteiligten Abgeordneten nicht über das unabdingbar notwendige Maß hinaus beschränkt werden (...).“<sup>82</sup>

Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit misst das Gericht besondere Bedeutung zu:

„Soweit der Deutsche Bundestag Informations- und Kontrollrechte an ein Untergremium delegiert (vgl. BVerfGE 80, S. 188, S. 219), muss er sicherstellen, dass auch insoweit der Grundsatz des geringstmöglichen Eingriffs gewahrt bleibt. Das gilt gerade im Bereich des Budgetrechts

79 BVerfG, Urteil vom 28. Februar 2012, 2 BvE 8/11, Absatz Nr. 119 f.

80 Vgl. ebenda, Absatz Nr. 122.

81 Vgl. ebenda, Absatz Nr. 123.

82 Ebenda, Absatz Nr. 125.



und der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung, in dem auch dem einzelnen Abgeordneten grundsätzlich weitreichende Informations- und Kontrollrechte zustehen, namentlich das Recht auf Informationen, die eine sachverständige Beurteilung des Haushaltsplans ermöglichen (BVerfGE 70, S. 324, S. 355), das Recht auf eigenständige Beurteilung des Haushaltsentwurfs der Bundesregierung und hierzu eingebrachter Änderungsanträge (BVerfGE 70, S. 324, S. 356) und das Recht auf Kontrolle grundlegender haushaltspolitischer Entscheidungen (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 7. September 2011, a.a.O., S. 2946, S. 2951, Rn. 124). Die Unterrichtung der nicht beteiligten Abgeordneten mindert die Intensität der mit der Delegation verbundenen Einschränkung ihrer Statusrechte und das Ausmaß der Ungleichbehandlung und ermöglicht es dem Plenum grundsätzlich, die Entscheidung wieder an sich zu ziehen (...).“<sup>83</sup>

## 5. Eilbedürftigkeit und Vertraulichkeit von Parlamentsentscheidungen

Eil- und Geheimhaltungsbedürftigkeit sind beliebte und geläufige Argumente, um parlamentarische Abläufe, insbesondere die obligatorische Plenarbefassung zu diskreditieren. Diese Argumente, die nicht selten eine antiparlamentarische Färbung haben, halten aber häufig einer näheren Prüfung nicht stand. Sie gehen regelmäßig von der technokratisch geprägten Annahme aus, Entscheidungen könnten schneller, effektiver, wirksamer und vor allem mit höherer Vertraulichkeit in kleineren Parlamentsgremien als im Plenum getroffen werden. Diesem Argumentationsmuster tritt das BVerfG entgegen: „Der damit (mit der Delegation) einhergehende weitgehende Entzug von Abgeordnetenrechten bedarf besonders gewichtiger Gründe. Erfolgt die Delegation der Entscheidungsbefugnisse im Interesse besonderer Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit, muss sie deshalb auf wenige Ausnahmen mit begrenztem Anwendungsbereich beschränkt bleiben und zwingend erforderlich sein.“<sup>84</sup>

Es ist dem BVerfG zu danken, dass es in sorgfältiger Prüfung die Argumente, die die Begründung für Art. 3 Abs. 3 StabMechG liefern sollen, als überwiegend nicht tragfähig einschätzt.

### 5.1. Die Eilbedürftigkeit

Das BVerfG ist nicht davon überzeugt, dass bei Befassung des Plenums eine der fünf Notmaßnahmen der EFSF ihren Zweck aus zeitlichen Gründen verfehlen würde. Dass ein solches Argument die Befassung eines „kleinstmöglichen“ Untergremiums rechtfertigen könnte, lässt das Gericht zusätzlich deswegen nicht gelten, weil für das Sondergremium keine Stellvertreter vorgesehen waren. Eine Verhinderung weniger Mitglieder könne so schon zur Beschlussunfähigkeit führen. Eine besondere Eilbedürftigkeit könne deswegen allenfalls eine Befassung des 41-köpfigen über Stellvertreter verfügenden Haushaltsausschusses rechtfertigen.<sup>85</sup> Wörtlich heißt es im *Danckert/Schulz*-Urteil:

„Die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Bundestages in Fällen besonders eilbedürftiger Entscheidungen ist ein aner kennenswerter Belang und kann es angezeigt sein lassen, Beratung und Beschlussfassung über einen Gegenstand nicht im Plenum durchzuführen, wenn dieses

83 Ebenda, Absatz Nr. 131.

84 Ebenda, Absatz Nr. 144.

85 Vgl. *Kristin Rohleder*, a.a.O. (Fn. 5), S. 2.

nicht kurzfristig genug zusammentreten und aufgrund der Zeitnot nicht sachgerecht beraten und beschließen kann.“<sup>86</sup>

Sodann heißt es aber:

„Sollen Abgeordnetenrechte zur Verwirklichung eines verfassungsrechtlich abgesicherten Belangs wegen besonderer Eilbedürftigkeit weitgehend entzogen werden, setzt dies voraus, dass die Maßnahme bei Befassung des Plenums ihren Zweck aus zeitlichen Gründen verfehlen würde, dass es daher der in Aussicht genommenen Größe des Sondergremiums bedarf und dass sie unmittelbar im Anschluss an die Beratung und Beschlussfassung auch tatsächlich umgesetzt werden soll und umgesetzt wird. Dies lässt sich auf der Grundlage der mündlichen Verhandlung und den vom Bundesfinanzministerium übergebenen „Leitlinien“ im Ergebnis für keine der im Maßnahmenkatalog der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität aufgeführten Notmaßnahmen feststellen.

Auch sind weder im Gesetzgebungsverfahren noch im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht Gründe erkennbar geworden, deretwegen ein „kleinstmögliches“ Untergremium notwendig sein soll, um besonders rasch zusammentreten zu können. Zwar erfordert die Ladung von neun Mitgliedern einen geringeren Verwaltungsaufwand als die Ladung des Haushaltsausschusses mit 41 Mitgliedern und einer entsprechenden Anzahl von Stellvertretern oder gar des Plenums mit seinen 620 Abgeordneten. Auf der anderen Seite sind für die Mitglieder des Sondergremiums keine Stellvertreter vorgesehen, so dass bereits die Verhinderung weniger Mitglieder zu seiner Beschlussunfähigkeit führen könnte, was einer besonderen Eilbedürftigkeit gerade zuwider liefe. Berücksichtigt man darüber hinaus, dass für sämtliche Maßnahmen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität eine Vielzahl von vorbereitenden Handlungen und Ausführungsmaßnahmen durch den ersuchenden Staat und die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität vorgesehen sind, spricht auch dies in aller Regel gegen eine besondere Eilbedürftigkeit. In diesem Sinne hat sich auch der Vertreter der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität während des Gesetzgebungsverfahrens geäußert (vgl. Stenographisches Protokoll der 62. Sitzung des Haushaltsausschusses vom 19. September 2011, Protokoll 17/62, S. 13 f.). Die weitgehende Beschränkung der Statusrechte der Abgeordneten durch die Delegation von Befugnissen des Bundestages auf das Sondergremium zur selbständigen und plenareretzenden Wirkung ist daher mit Gründen besonderer Eilbedürftigkeit nicht zu rechtfertigen.“<sup>87</sup>

In der Tat ist es von banaler Evidenz, dass die Verfügbarkeit des Sondergremiums gegenüber dem herkömmlichen Haushaltsausschuss kein relevanter Beitrag zur Beschleunigung parlamentarischer Arbeitsabläufe ist. Insoweit ist dem Gesetzgeber ein schwerer handwerklicher Fehler unterlaufen.

Für das Bundesverfassungsgericht kommt allenfalls bei einer belegbaren, die Einberufung des Plenums ausschließenden Eilbedürftigkeit die konstitutive Befassung des Haushaltsausschusses als der schonendere Eingriff in die Rechte der Abgeordneten in Betracht.<sup>88</sup>

Aber auch an dieser Stelle darf die Eilbedürftigkeit einer Entscheidung nicht vorschnell als Argument für eine Delegation von Plenarbefugnissen herangezogen werden. Die inzwischen durchaus reichhaltige Staatspraxis beim Auslandseinsatz der Bundeswehr belegt, dass Entscheidungsprozesse im Bereich der Bundesregierung durchweg erheblich mehr Zeit in Anspruch nehmen als im Bundestag bei der Wahrnehmung des wehrverfassungsrechtlichen

86 BVerfG, a.a.O. (Fn. 79), Absatz Nr. 142.

87 Ebenda, Absatz Nr. 145 f.

88 Vgl. ebenda, Absatz Nr. 147.

Parlamentsvorbehalts.<sup>89</sup> Allenfalls in einer konkreten Einzelfallanalyse müsste deshalb nachvollziehbar belegt werden, dass eine konstitutive Entscheidung des Haushaltsausschusses aus Gründen der Eilbedürftigkeit der Plenarentscheidung vorzuziehen ist. Dieser Nachweis dürfte in aller Regel schwer fallen.

## 5.2. Die Vertraulichkeit

Nicht ganz so leicht wie im Falle der vermeintlichen Eilbedürftigkeit fällt die Argumentation bei der Vertraulichkeit einer parlamentarischen Entscheidung. Der Bundestag verhandelt öffentlich (Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG). Auf Antrag eines Zehntels seiner Mitglieder oder auf Antrag der Bundesregierung kann mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden (Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG). Ob bei insgesamt zurzeit 620 Abgeordneten bei Ausschluss der Öffentlichkeit auch die Vertraulichkeit der Verhandlung gewährleistet ist, darf aber bezweifelt werden. Diese ist schon eher bei der Delegation einer konstitutiven Entscheidung auf einen Ausschuss oder gegebenenfalls ein noch kleineres Sondergremium zu garantieren. Das BVerfG betont:

„Der Deutsche Bundestag hat für die allermeisten Fallgestaltungen mit der von ihm erlassenen Geheimschutzordnung, deren Einhaltung die Pflicht eines jeden Abgeordneten und deren Verletzung strafbar ist (*Hans Hugo Klein*, in: *Theodor Maunz / Günter Dürig* (Hrsg.), *Grundgesetz*. Kommentar, Art. 38, Rn. 224, Oktober 2010), grundsätzlich ausreichende Vorsorge für die Wahrung der Vertraulichkeit getroffen. Ebenso wie bei militärischen Geheimnissen oder sonstigen aus Gründen des Staatsschutzes geheim zu haltenden Informationen kann die Geheimschutzordnung möglicherweise aber dann keine ausreichende Vorsorge bieten, wenn über Maßnahmen entschieden werden muss, bei denen nicht nur der Inhalt der Beratung, sondern auch die Tatsache der Beratung und der Beschlussfassung an sich geheim gehalten werden müssen, um den Erfolg einer Maßnahme nicht von vornherein unmöglich zu machen.“<sup>90</sup>

Vertraulichkeit der Befassung hält das BVerfG nur für eine (!) der nach dem StabMechG regelmäßig im Sondergremium zu behandelnden Notmaßnahmen für gerechtfertigt: den Ankauf von Staatsanleihen am Sekundärmarkt. Allein die Tatsache der Beratung im Bundestag müsse geheim gehalten werden, um den ökonomischen Erfolg nicht von vornherein zu vereiteln.<sup>91</sup> Ein solches Geheimhaltungsbedürfnis lehnt das Gericht bei den sonstigen regelmäßig im Sondergremium zu behandelnden Notmaßnahmen, also den vorsorglichen Fazilitäten und den Darlehen zur Bankenrekapitalisierung, ab. Beide Instrumente würden schon Vorfeldmaßnahmen erfordern, die der Öffentlichkeit nicht verborgen bleiben könnten.<sup>92</sup>

Unter Ausnahme des Instruments der Anleihekäufe am Sekundärmarkt erklärt das Gericht die in § 3 Abs. 3 StabMechG enthaltende Vermutung, dass bei vorsorglichen Fazilitäten und Darlehen zur Bankenrekapitalisierung (und Staatsanleihekäufen am Sekundärmarkt) regelmäßig eine besondere Eilbedürftigkeit und Vertraulichkeit vorliege, aus einem weiteren Grund für verfassungswidrig: Da sie drei von fünf Finanzhilfelinstrumenten der EFSF regel-

<sup>89</sup> Vgl. *Dieter Wiefelspütz*, a.a.O. (Fn. 16), S. 305 ff. m.w.N.

<sup>90</sup> BVerfG, a.a.O. (Fn. 79), Absatz Nr. 148.

<sup>91</sup> Vgl. *Kristin Rohleder*, a.a.O. (Fn. 5).

<sup>92</sup> Vgl. ebenda.

mäßig der Kontrolle des Plenums entziehe, stelle die Regelvermutung für eine so weitgehende Beschränkung der Statusrechte keinen angemessenen, schonenden Ausgleich dar.<sup>93</sup> Wörtlich heißt es im *Danckert/Schulz*-Urteil:

„Eine solche Regelung wird weder den Besonderheiten des Einzelfalls gerecht, noch sichert sie die Beteiligungsrechte des Plenums in ausreichender Weise. Die Beschränkung der Statusrechte der Abgeordneten wird dadurch zusätzlich verschärft, dass das Plenum keine effektive Möglichkeit hat, das Eingreifen der Regelvermutung im Vorfeld zu überprüfen und die zu entscheidende Angelegenheit wieder an sich zu ziehen. Damit liegen die Einhaltung der funktionalen Zuständigkeitsverteilung und die Konkretisierung der die haushaltspolitische Gesamtverantwortung steuernden unbestimmten Rechtsbegriffe letztlich in der Hand des Sondergremiums. Dessen Mitglieder können der Annahme einer besonderen Vertraulichkeit zwar mit Mehrheit widersprechen (§ 3 Abs. 3 Satz 5 StabMechG). Eine wirksame Kontrolle dieser Konkretisierungsentscheidung, wie sie etwa im Plenum durch die parlamentarische Opposition erfolgen könnte, sieht das Gesetz jedoch nicht vor.“<sup>94</sup>

Für zwei weitere angegriffene Regelungen verlangt das BVerfG eine verfassungskonforme Auslegung: (1) Die Besetzungsregelung in § 3 Abs. 3 S. 2 StabMechG müsse so angewandt werden, dass sie dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit Rechnung trage. Diese sei bei der beabsichtigten Besetzung des Sondergremiums wegen eines von der CDU/CSU- an die FDP-Fraktion abgetretenen Sitzes nicht gegeben. (2) Die Unterrichtsregelung in § 5 Abs. 7 StabMechG erfordere verfassungskonform, dass die Bundesregierung unverzüglich nach dem Fortfall der Gründe für die besondere Vertraulichkeit das Plenum von sich aus über die Befassung des Sondergremiums und die Gründe hierfür unterrichtet.<sup>95</sup>

## 6. Die Zusammensetzung des plenareretzenden Gremiums

### 6.1. Die Bestimmung der Anzahl der Mitglieder des Sondergremiums

Für den Fall, dass sich der Deutsche Bundestag auf ausdrücklicher verfassungsrechtlicher oder auf gesetzlicher Grundlage entschließt, den Haushaltsausschuss oder ein Sondergremium mit der Wahrnehmung des haushaltsrechtlichen Parlamentsvorbehalts zu betrauen, ist zu klären, wie sich dieser Ausschuss zusammensetzt.

Im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie bestimmt der Bundestag zu Beginn der Wahlperiode bei der Einsetzung des Haushaltsausschusses die Anzahl seiner ordentlichen und die gleich große Zahl der stellvertretenden Mitglieder.<sup>96</sup> Die Bemessung hat einerseits die Mehrheitsverhältnisse widerzuspiegeln, andererseits die Aufgabenstellung und die Arbeitsfähigkeit des Ausschusses zu berücksichtigen. Es ist dafür Sorge zu tragen, dass jede Fraktion mit zumindest einem stimmberechtigten Mitglied vertreten ist, wenn der Haushaltsausschuss konstitutiv entscheidet.<sup>97</sup> In ständiger Rechtsprechung heißt es beim Bundesverfassungsgericht:

93 Vgl. ebenda.

94 BVerfG, a.a.O. (Fn. 79), Absatz Nr. 153.

95 Vgl. *Kristin Rohleder*, a.a.O. (Fn. 5).

96 Vgl. *Wolfgang Zeh*, in: *Peter Schneider / ders.* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 15), § 39, Rn. 15; *ders.* (Fn. 15), § 52, Rn. 45 ff.; *Hans Hugo Klein*, a.a.O. (Fn. 15), Rn. 111 ff.

97 Vgl. *Jost Pietzcker / Dirk Pallasch*, a.a.O. (Fn. 37), S. 513; *Hermann Butzer*, a.a.O. (Fn. 27), S. 384. Vgl. auch BVerfGE 70, S. 324 ff., S. 363.

„Die Besetzung der Ausschüsse des Bundestages unterliegt dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss grundsätzlich jeder Ausschuss ein verkleinertes Abbild des Plenums sein und in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums in seiner politischen Gewichtung widerspiegeln (vgl. BVerfGE 80, S. 188, S. 222; BVerfGE 84, S. 304, S. 323). Dieser Grundsatz leitet sich her aus der in Art. 38 Abs. 1 GG festgelegten Freiheit und Gleichheit des Abgeordnetenmandats. Der Abgeordnete ist frei, sich in Fraktionen zu organisieren, weswegen die Fraktionen als politische Kräfte ebenso gleich und entsprechend ihrer Stärke zu behandeln sind wie die Abgeordneten untereinander (vgl. BVerfGE 84, S. 304, S. 322 f.).“<sup>98</sup>

Auf diese Rechtsprechung beruft sich das Gericht auch im *Danckert/Schulz*-Urteil<sup>99</sup>, um dann zu folgendem Ergebnis zu kommen:

„§ 3 Abs. 3 Satz 2 StabMechG verletzt die Antragsteller dagegen nicht in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, soweit er nicht ausdrücklich eine spiegelbildliche Zusammensetzung des Sondergremiums anordnet. Denn diese ist auf der Grundlage einer verfassungskonformen Auslegung möglich und geboten. Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit verlangt, dass das Sondergremium nach § 3 Abs. 3 Satz 1 StabMechG die Zusammensetzung des Plenums in seiner konkreten, durch die Fraktionen geprägten Gestalt abbildet.

(1) Die Regelung in § 3 Abs. 3 Satz 2 StabMechG sieht lediglich eine Vertretung aller Fraktionen und eine Abbildung der auf das Verhältnis von Regierung und Opposition bezogenen Mehrheitsverhältnisse ausdrücklich vor. Hingegen fehlt es an einer Bestimmung, die sicherstellt, dass die Zusammensetzung des Sondergremiums im Verhältnis der Stärke der einzelnen Fraktionen vorgenommen wird. Zwar soll sich ausweislich der Gesetzesbegründung die Zahl der Mitglieder des Sondergremiums und ihre Verteilung auf die Fraktionen nach dem Verfahren *Sainte-Laguë* / *Schepers* bestimmen (BT-Drs. 17/7130, S. 10), gegen das von Verfassungen wegen nichts zu erinnern ist. (...) Dieses Verfahren gewährleistet eine spiegelbildliche Zusammensetzung jedoch nur dann, wenn es schematisch und ohne Modifikationen angewandt wird. § 3 Abs. 3 Satz 2 StabMechG enthält hierzu keine Regelung, sondern lässt vielmehr offen, wie genau die Besetzung des Sondergremiums erfolgen soll.

(2) § 3 Abs. 3 Satz 2 StabMechG ist mit Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG nur in einer Auslegung vereinbar, die dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit Rechnung trägt. Die Bestimmung muss so ausgelegt werden, dass auch das Sondergremium ein verkleinertes Abbild des Plenums darstellt und in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums in seiner politischen Gewichtung widerspiegelt (vgl. BVerfGE 80, S. 188, S. 222; BVerfGE 84, S. 304, S. 323; BVerfGE 96, S. 264, S. 282; BVerfGE 112, S. 118, S. 133). Das erfordert eine möglichst getreue Abbildung der Stärke der im Plenum vertretenen Fraktionen.

(3) Zwar hat der Deutsche Bundestag bei der Wahl der Mitglieder des Sondergremiums am 26. Oktober 2011 gegen diese Anforderungen verstoßen und das Verfahren *Sainte-Laguë* / *Schepers* modifiziert angewendet. Während der CDU/CSU-Fraktion bei einer strikten Anwendung des Berechnungsverfahrens vier Sitze, der FDP-Fraktion hingegen nur ein Sitz zugestanden hätten, hat der Deutsche Bundestag mit den Abgeordneten *Norbert Barthle*, *Bartholomäus Kalb* und *Michael Stübgen* nur drei Abgeordnete der CDU/CSU-Fraktion und mit den Abgeordneten *Otto Fricke* und *Michael Link* jedoch zwei Abgeordnete der FDP-Fraktion zu Mitgliedern des Sondergremiums bestimmt (vgl. Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 17/135, S. 15976 A; BT-Drs. 17/7454). Er hat der FDP-Fraktion damit einen Sitz mehr zugewiesen, als sie bei regulärer Anwendung des Berechnungsverfahrens beanspruchen

98 BVerfGE 112, S. 118 ff., S. 133.

99 Vgl. BVerfG, a.a.O. (Fn. 79), Absatz Nr. 156.



könnte; zugleich hat die Fraktion von CDU/CSU einen Sitz zu wenig erhalten. Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit ist daher bei der beabsichtigten Besetzung des Sondergremiums nicht gewahrt. Zur Verfassungswidrigkeit von § 3 Abs. 3 Satz 2 StabMechG und einer daraus folgenden Verletzung von Rechten der Antragsteller führt dies jedoch nicht.“<sup>100</sup>

Nicht bereits die fehlerhafte Wahl, sondern nur im Falle der Verfassungswidrigkeit des § 3 Abs. 3 Satz 2 StabMechG wäre eine Verletzung der Rechte der Abgeordneten feststellbar gewesen. Da aber eine verfassungskonforme Wahl der Mitglieder des Sondergremiums möglich (und geboten) ist, ist die Verfassungsmäßigkeit des § 3 Abs. 3 Satz 2 StabMechG nicht zu beanstanden.

## 6.2. Die Wahl der Mitglieder des Sondergremiums

Die Benennung der Mitglieder des Sondergremiums durch die Fraktionen (§ 57 Abs. 2 GO-BT) ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Eine Wahl durch den Bundestag ist zulässig, aber nicht geboten; jedenfalls verlangt das Bundesverfassungsgericht dies nicht. Verfassungsrechtlich geboten ist aber die Spiegelbildlichkeit des Sondergremiums.

Will man die Legitimation der Mitglieder des Sondergremiums durch Wahl erhöhen<sup>101</sup>, fragt sich indes, auf welcher Grundlage dies zu geschehen hat. In den Fällen des Wahlausschusses für die Wahl von Bundesverfassungsrichtern und des Wahlprüfungsausschusses ist die Wahl der Mitglieder in einem Gesetz vorgeschrieben. Gesetzliche Vorschriften zur Regelung von Organisation und Verfahren des Bundestages hat das BVerfG jedenfalls dann akzeptiert, wenn es sich lediglich um ein Einspruchsgesetz handelt.<sup>102</sup> Weil es sich bei einer Wahl von Mitgliedern des Sondergremiums um einen parlamentsinternen Organisationsakt handelt, ist zu klären, ob die Rechtsgrundlage für diesen Kurationsakt in einer Geschäftsordnungsvorschrift niedergelegt werden darf oder ihr gar vorbehalten werden muss. Sie reicht jedenfalls dann aus, wenn die wachsende Zustimmung findende These zutrifft, dass Gesetz und Geschäftsordnung den gleichen normativen Rang besitzen.<sup>103</sup> Erst recht genügt eine Geschäftsordnungsvorschrift, wenn man der ebenfalls immer stärker beachteten These folgt, dass auch der Geschäftsordnung – wenn auch in begrenztem Umfang – Verbindlichkeit für Dritte zukommt.<sup>104</sup>

Im Ergebnis kann davon ausgegangen werden, dass eine Wahl der Mitglieder des Sondergremiums auf der Grundlage einer Geschäftsordnungsvorschrift ausreicht.

Wenn in einem StabMechG die Einzelheiten der konstitutiven Beteiligung des Deutschen Bundestages bei der Gewährung von Finanzhilfen in der EFSF geregelt werden, bietet sich in diesem Zusammenhang allerdings an, auch die Wahl der Mitglieder des Sondergremiums gesetzlich zu regeln, immer vorausgesetzt, das Parlament will gewählte und nicht lediglich

100 Ebenda, Absatz Nr. 154 ff.

101 Die Einführung der Wahl der Mitglieder des „Entsendeausschusses“ ist verfassungsrechtlich unbedenklich, aber nicht geboten.

102 Vgl. BVerfGE 70, S. 324 ff., S. 361 f.

103 Vgl. *Horst Dreier*, in: JZ 1990, S. 310 ff., S. 313; *Norbert Achterberg* (Fn. 37), S. 328; *Heinhard Steiger* (Fn. 27), S. 44 f.

104 Vgl. *Joseph Bückner*, Das Parlamentsrecht in der Hierarchie der Rechtsnormen, in: ZParl, 17. Jg. (1986), H. 2, S. 324 – 333, S. 330; *Gerald Kretschmer*, a.a.O. (Fn. 10), S. 341 f.; *Hermann Butzer*, a.a.O. (Fn. 27), S. 141 ff.; *Thomas Schwerin*, a.a.O. (Fn. 24), S. 89 ff., S. 116 f.

von den Fraktionen entsandte Ausschussmitglieder. So hat es jedenfalls der Gesetzgeber in zulässiger Weise in § 3 Abs. 3 Satz 1 und 2 StabMechG normiert.<sup>105</sup>

## 7. Gesetz oder Geschäftsordnung

Es bedarf auch der Prüfung, ob die verfahrensrechtliche Regelung des die EFSF betreffenden haushaltsrechtlichen Parlamentsvorbehalts einschließlich der Delegation von Befugnissen des Parlaments auf einen Ausschuss durch Gesetz zulässig oder gar geboten ist. Oder reicht die Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages aus, um diese Materien rechtlich zu regeln?<sup>106</sup> So wäre denkbar, dass ausschließlich eine geschäftsordnungsrechtliche Regelung erfolgen muss und sich eine gesetzliche Regelung verbietet.

Im Rahmen der verfassungsrechtlich verbürgten Parlamentsautonomie wird nicht nur kontrovers erörtert, ob und in welchem Umfang Angelegenheiten der Geschäftsordnung durch Gesetz geregelt werden dürfen.<sup>107</sup> Es ist ebenfalls umstritten, ob geschäftsordnungsrechtliche Regelungen nicht nur Abgeordnete, sondern auch Verfassungsorgane, andere staatliche Einrichtungen oder Dritte rechtlich zu binden vermögen. Die herrschende Meinung<sup>108</sup> geht davon aus, dass das Geschäftsordnungsrecht als Intraorganrecht Rechte und Pflichten anderer Verfassungsorgane, anderer staatlicher Einrichtungen oder Dritter nicht begründet. Ein Teil des Schrifttums vertritt hingegen die Auffassung, die Geschäftsordnung könne jedenfalls in begrenztem Umfang rechtliche Verbindlichkeit gegenüber Dritten entfalten.<sup>109</sup> Eine auf *Joseph Bückner*<sup>110</sup> und *Gerald Kretschmer*<sup>111</sup> zurückgehende funktionale

105 Vgl. auch die noch präzisere Regelung in der beabsichtigten Neufassung des § 3 Abs. 3 Stab-MechG (BT-Drs. 17/9145 vom 27. März 2012, S. 3).

106 Vgl. *Thomas Schwerin*, a.a.O. (Fn. 24), S. 171.

107 Vgl. *Hans Hugo Klein*, a.a.O. (Fn. 15), Rn. 77 ff. m.w.N.; BVerfGE 70, S. 324 ff. mit Sondervoten der Richter *Ernst-Wolfgang Böckenförde* und *Ernst Gottfried Mahrenholz*; *Gerhard Bollmann*, Verfassungsrechtliche Grundlagen und allgemeine verfassungsrechtliche Grenzen des Selbstorganisationsrechts des Bundestages, Berlin 1992, S. 139 ff., S. 167 ff.; *Thomas Schwerin*, a.a.O. (Fn. 24), S. 46 ff.; *Völker Haug*, Bindungsprobleme und Rechtsnatur parlamentarischer Geschäftsordnungen, Berlin 1994, S. 46 ff.; *Gerald Kretschmer*, a.a.O. (Fn. 48), S. 337 ff.; *Joseph Bückner*, a.a.O. (Fn. 104); *Thomas Schmidt*, in: AöR 2003, S. 608 ff., S. 636 ff. m.w.N.

108 Vgl. BVerfGE 1, S. 144 ff., S. 149 f.; *Robert Achterberg*, a.a.O. (Fn. 37), S. 59; *ders.* / *Martin Schulte*, a.a.O. (Fn. 63), Art. 40, Rn. 39; *Hans D. Jarass*, a.a.O. (Fn. 43), Art. 40, Rn. 7; *Siegfried Magiera*, a.a.O. (Fn. 63), Art. 40, Rn. 22; *Klaus Stern*, a.a.O. (Fn. 15), § 26 III 6 d, S. 84; *Peter Badura*, a.a.O. (Fn. 60), Kap. E, Rn. 43; *Hans Trossmann*, Parlamentsrecht und Praxis des Deutschen Bundestages, Bonn 1967, § 45, GO-BT, Anm. 2.2; *Klaus Friedrich Arndt*, Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht, Berlin 1966, S. 110 ff.; *Gerhard Bollmann*, a.a.O. (Fn. 107), S. 120; *Friedrich Schäfer*, Der Bundestag, Opladen 1982, S. 67; *Jost Pietzcker*, in: *Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 15), § 10, Rn. 20; *Joseph Bückner*, a.a.O. (Fn. 104), § 34, Rn. 4 f.; *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 19), Art. 40 (Drittbearbeitung), Rn. 218 m.w.N.; *Hans Bernhard Brockmeyer*, in: *Bruno Schmidt-Bleibtreu / Hans Hofmann / Axel Hopfau* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 19), Art. 40, Rn. 6.

109 Vgl. *Hans-Peter Schneider*, a.a.O. (Fn. 63), Art. 40, Rn. 10; *Gerald Kretschmer*, a.a.O. (Fn. 36), S. 341 f.; *ders.*, a.a.O. (Fn. 37), § 9, Rn. 51, S. 306; *Völker Haug*, a.a.O. (Fn. 107), S. 11 ff.; *Thomas Schwerin*, a.a.O. (Fn. 24), S. 75 ff.; *Martin Morlok*, a.a.O. (Fn. 19), Art. 40, Rn. 12 ff.; *Wolfgang Zeh*, a.a.O. (Fn. 15), § 43, Rn. 11 f. Mit differenzierender Position *Hans Hugo Klein*, a.a.O. (Fn. 15), Art. 40 (Zweitbearbeitung), Rn. 66 ff.

110 Vgl. *Joseph Bückner*, a.a.O. (Fn. 104), S. 330.

111 Vgl. *Gerald Kretschmer*, a.a.O. (Fn. 36), S. 341 f.

Interpretation des Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG räumt dem Bundestag die Befugnis ein, anderen Institutionen oder Nicht-Parlamentariern durch Geschäftsordnungsvorschriften Pflichten insoweit aufzuerlegen, als diese Personen freiwillig in den inneren Bereich des Bundestages eintreten oder aufgrund verfassungsrechtlicher Befugnisse einbezogen werden dürfen.<sup>112</sup>

Letztlich muss dieser Meinungsstreit hier nicht entschieden werden, denn die Ausübung des konstitutiven, die EFSF betreffenden Parlamentsvorbehalts hat bindende Wirkung für das Verfassungsorgan Bundesregierung. Durch den konstitutiven Parlamentsbeschluss wird – auch in Gestalt einer verbindlichen Entscheidung eines Ausschusses oder eines Sondergremiums – nicht Intraorganrecht, sondern Interorganrecht geschaffen.<sup>113</sup> Schließlich ist zu bedenken, dass der die EFSF betreffende haushaltsrechtliche Parlamentsvorbehalt kein Recht des Bundestages als autonome Körperschaft zur Regelung lediglich interner Angelegenheiten – wie beispielsweise Fragen der Organisation oder der Ordnung des Parlaments – ist<sup>114</sup>, sondern ein aus der Verfassung abgeleitetes Recht zur Mitwirkung an staatsleitenden Entscheidungen. Eine ausschließlich geschäftsordnungsrechtliche Regelung des haushaltsrechtlichen Parlamentsvorbehalts, wie von *Josef Isensee* hinsichtlich des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts ins Gespräch gebracht<sup>115</sup>, reicht deshalb nicht aus.<sup>116</sup>

Die Einzelheiten der innerparlamentarischen Wahrnehmung des konstitutiven haushaltsrechtlichen Parlamentsvorbehalts regelt der Bundestag indes im Rahmen seiner Parlamentsautonomie.<sup>117</sup> Im *Pofalla*-Urteil stellt das Bundesverfassungsgericht dazu fest:

„Die dem Parlament zustehende Autonomie erstreckt sich nicht nur auf Angelegenheiten der Geschäftsordnung. Autonomie bezeichnet die allgemeine Befugnis des Parlaments, seine eigenen Angelegenheiten selbst zu regeln (BVerfGE 102, S. 224, S. 235).“<sup>118</sup>

Im *Danckert/Schulz*-Urteil heißt es dazu jetzt überzeugend:

„Im Rahmen seiner Selbstorganisationsbefugnis darf sich der Deutsche Bundestag grundsätzlich auch der Form des Gesetzes bedienen. Seine Geschäftsordnungsautonomie wird durch eine gesetzliche Regelung jedenfalls dann nicht in verfassungsrechtlich relevanter Weise eingeschränkt, wenn der Bundesregierung dadurch keine ins Gewicht fallenden Einwirkungsmöglichkeiten auf das Verfahren und die Willensbildung des Bundestages eröffnet werden, wenn weder das Gesetz noch dessen Aufhebung der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, der Kern der Geschäftsordnungsautonomie unberührt bleibt und überdies gewichtige sachliche Gründe für die Wahl der Gesetzesform sprechen (vgl. BVerfGE 70, S. 324, S. 361).“<sup>119</sup>

112 Vgl. ebenda; *Hans Hugo Klein*, a.a.O. (Fn. 15), Rn. 68; *Martin Morlok*, a.a.O. (Fn. 19), Art. 40, Rn. 14; *Thomas Schwerin*, a.a.O. (Fn. 24), S. 115 f.

113 Vgl. *Ulrich K. Preuß*, a.a.O. (Fn. 25), S. 390.

114 Vgl. *Jost Pietzcker* / *Dirk Pallasch*, a.a.O. (Fn. 38), S. 513.

115 Vgl. *Josef Isensee*, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Ausschussdrucksache 15 – G – 17, S. 41.

116 Vgl. *Rainer Pietzner*, a.a.O. (Fn. 38), S. 98 f.; anderer Auffassung *Thomas Schwerin* (Fn. 24), S. 176 ff., S. 185 f., für den Bereich der Verfassungsrichterwahl. Dabei übersieht *Schwerin*, dass die Wahl der Verfassungsrichter keine genuin parlamentsinterne Angelegenheit ist.

117 Vgl. BVerfGE 104, S. 310 ff., S. 332; zur Parlamentsautonomie vgl. auch *Martin Morlok*, a.a.O. (Fn. 19), Art. 40, Rn. 5; *Hans-Peter Schneider*, a.a.O. (Fn. 63), Art. 40, Rn. 2.

118 BVerfGE 104, a.a.O. (Fn. 117).

119 BVerfG, a.a.O. (Fn. 79), Absatz Nr. 118.

## 8. Die Reaktion des Deutschen Bundestages auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Nach kurzen, zunächst streitigen Verhandlungen legten die Bundestagsfraktionen von CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen am 27. März 2012 einen Gesetzentwurf<sup>120</sup> vor, mit dem § 3 Absatz 3, § 4 Absatz 2 Satz 5 sowie § 5 Absatz 7 StabMechG entsprechend den verfassungsgerichtlichen Vorgaben geändert werden soll. Die Zuständigkeit des Sondergremiums wird begrenzt und klargestellt, dass seine Besetzung sowohl die Mehrheitsverhältnisse widerspiegeln als auch dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit entsprechen muss. § 3 Abs. 3 StabMechG soll wie folgt gefasst werden:

„(3) Soweit ein Aufkauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt geplant ist, kann die Bundesregierung die besondere Vertraulichkeit der Angelegenheit geltend machen. In diesem Fall werden die in Absatz 1 bezeichneten Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages von Mitgliedern des Haushaltsausschusses wahrgenommen, die vom Deutschen Bundestag für eine Legislaturperiode persönlich und in geheimer Wahl gewählt werden. Die Anzahl der Mitglieder und eine gleich große Anzahl von Stellvertretern ist die kleinstmögliche, bei der jede Fraktion zumindest ein Mitglied benennen kann, die Mehrheitsverhältnisse gewahrt werden und bei der die Zusammensetzung des Plenums widerspiegelt wird (Sondergremium). Das Sondergremium kann der Annahme der besonderen Vertraulichkeit widersprechen. Im Falle des Widerspruchs nimmt der Deutsche Bundestag die in Absatz 1 bezeichneten Beteiligungsrechte wahr. Das Sondergremium berichtet dem Deutschen Bundestag über Inhalt und Ergebnis seiner Beratungen unverzüglich nach Fortfall der besonderen Vertraulichkeit.“<sup>121</sup>

In der Begründung des Gesetzentwurfs heißt es:

„Das Bundesverfassungsgericht hat bestätigt, dass Belange der Funktionsfähigkeit, insbesondere solche der Wahrung der Vertraulichkeit, ausnahmsweise rechtfertigen können, Entscheidungsbefugnisse des Deutschen Bundestags im Rahmen der parlamentarischen Beteiligungsrechte bei der laufenden Tätigkeit der EFSF auf den Haushaltsausschuss oder ein kleineres Gremium zu übertragen und so dem Haushaltsausschuss beziehungsweise dem Gremium nicht angehörende Abgeordnete von ihren Rechten auszuschließen.

Grundsätzlich hat der Deutsche Bundestag mit der Geheimschutzordnung ausreichend Vorsorge für die Wahrung der Vertraulichkeit getroffen. Allerdings sind im Bereich der Sekundärmarktaktivitäten Fälle denkbar, in denen die Geheimschutzordnung bei einer Befassung aller Abgeordneten Vertraulichkeitsgesichtspunkten nicht ausreichend Rechnung tragen kann und deswegen eine Delegation auf das Sondergremium erforderlich ist. Die Befassung eines besonders kleinen Gremiums kann nur in Fällen besonderer Vertraulichkeit gerechtfertigt sein (...). Der einzige verfassungsgerichtlich bestätigte Anwendungsfall sind Notmaßnahmen in Form von Ankäufen von Staatsanleihen eines Mitgliedstaats auf dem Sekundärmarkt. Denn in diesen Fällen ist ein Bekanntwerden auch nur der Planung einer solchen Notmaßnahme geeignet, den Erfolg derselben zu vereiteln. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Vorbereitung einer solchen Notmaßnahme, also auch deren Beratung und ein diesbezüglicher Zustimmungsbeschluss, absoluter Vertraulichkeit unterliegen müssen. Die Befassung des Haushaltsausschusses mit über vierzig Personen würde aufgrund der damit verbundenen umfangreicheren organisatorischen Vorbereitungen nicht hinnehmbare Risiken für die Vertraulichkeit bergen.“<sup>122</sup>

120 Vgl. BT-Drs. 17/9145 vom 27. März 2012.

121 Ebenda, S. 3.

122 Ebenda, S. 6.

Zur Zusammensetzung des Sondergremiums und zur Wahl seiner Mitglieder heißt es in der Begründung des Gesetzentwurfs:

„Die Definition der Zusammensetzung des Gremiums stellt entsprechend den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts klar, dass die Zusammensetzung des Gremiums die Zusammensetzung des Plenums in seinen Mehrheitsverhältnissen sowie in seiner politischen Gewichtung widerspiegeln muss. Die Wahl von Stellvertretern stellt sicher, dass das Sondergremium auch bei einer möglichen Verhinderung einzelner Mitglieder handlungsfähig bleibt. Zudem stärkt eine geheime und persönliche Wahl deren parlamentarische Legitimation.“<sup>123</sup>

Im Verlaufe der Beratungen in den Fachausschüssen des Bundestages wurden nur lediglich marginale Änderungen von eher technischer Bedeutung vorgenommen, die aus der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Haushaltsausschusses des Bundestages auf BT-Drs. 17/9435 vom 25. April 2012 ersichtlich sind.<sup>124</sup> Der Bundestag verabschiedete das Gesetz in der Fassung der Beschlussempfehlung am 27. April 2012. Am 1. Juni 2012 trat das Gesetz in Kraft (BGBl. 2012 I, S. 1166).

Im Ergebnis bedeutet dies, dass der Gesetzgeber die Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Februar 2012 millimetergenau umsetzt. Eine plenareretzende Zuständigkeit des Sondergremiums gibt es in Übereinstimmung mit dem Bundesverfassungsgericht nur für Entscheidungen über den Ankauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt geben. Eine Eilzuständigkeit von Haushaltsausschuss oder Sondergremium ist überhaupt nicht vorgesehen. Das Sondergremium muss im Verhältnis zum Plenum spiegelbildlich sowohl nach Mehrheitsverhältnissen als auch nach Gewichtung zusammengesetzt sein.

## 9. Widerstand gegen die Reduzierung parlamentarischer Rechte

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist parlamentsrechtlich von erheblicher Bedeutung. Es stärkt und festigt die Rechte der Abgeordneten. Gleichzeitig eröffnet es dem Parlament erhebliche, wenngleich durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit konditionierte Gestaltungsmöglichkeiten bei seiner Selbstorganisation und bei der Ordnung seiner Arbeitsabläufe. Weil die Delegation plenareretzender Befugnisse vom Plenum des Deutschen Bundestages auf einen Ausschuss oder gar auf ein Sondergremium in einem Ausschuss die Statusrechte aller Abgeordneten erheblich beeinträchtigt, ist eine Delegation nur unter strikter Wahrung der Verhältnismäßigkeit und zum Schutz von Rechtsgütern mit Verfassungsrang zulässig.

Der Bundestag darf seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung auch im Rahmen von zwischenstaatlichen Mechanismen wie dem Euro-Rettungsschirm nur bei Vorliegen ganz besonderer Gründe auf ein Sondergremium übertragen. Beschlüsse über wesentliche haushaltspolitische Fragen, so die Botschaft des Gerichtes, dürfen nicht generell plenareretzend im Haushaltsausschuss oder gar in einem Sondergremium getroffen werden. Nur wenn es gar nicht anders geht, wenn quasi die Befassung des gesamten Parlaments den Erfolg

<sup>123</sup> Ebenda.

<sup>124</sup> Unter anderem wird § 3 Abs. 3 StabMechG wie folgt geändert: In Satz 2 werden die Wörter „persönlich und“ durch „mit der Mehrheit seiner Mitglieder“ ersetzt. In Satz 5 wird „war“ durch „wahr“ ersetzt.



seiner Entscheidung von vornherein vereiteln würde, ist auch die Beschlussfassung durch ein kleineres Gremium denkbar.

Die Finanzkrise, die Europa erfasst hat, mag exzeptionell sein. Die vielzitierten „Märkte“ kommen in den Institutionen des Verfassungsstaates Deutschland nicht vor. Das Bundesverfassungsgericht widersetzt sich indes einer angeblich erforderlichen Reduktion und Komprimierung parlamentarischer Rechte zugunsten einer Organisation des Krisenmanagements, die tragende Prinzipien der repräsentativen Demokratie schwächt. Der Bundestag hat inzwischen den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts entsprochen und seine fehlerhafte Gesetzgebung korrigiert.

## Die Mitwirkung des Bundestages in EU-Angelegenheiten nach dem EUZBBG in der Praxis – ein Kurzkomentar

*Hinrich Schröder\**

Das Gesetz über die Zusammenarbeit von Deutschem Bundestag und Bundesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union<sup>1</sup> – kurz EUZBBG – konkretisiert die in Art. 23 Abs. 2 und 3 GG verankerten Rechte des Bundestages gegenüber der Bundesregierung auf Unterrichtung und zur Abgabe von Stellungnahmen. Es ermöglicht dem Bundestag, das Handeln der Bundesregierung auf EU-Ebene, insbesondere im Rat, zu kontrollieren. Daneben versetzt das EUZBBG das deutsche Parlament aber auch in die Lage, seinen in Art. 12 EUV<sup>2</sup> vorgesehenen Beitrag zur guten Arbeitsweise der Europäischen Union zu leisten.<sup>3</sup>

Das EUZBBG wurde anlässlich des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon 2009 vollständig überarbeitet.<sup>4</sup> Ausgangspunkt des Bundesverfassungsgerichts für seine Forderung nach verstärkter Mitwirkung des Bundestages in EU-Angelegenheiten war die neu geschaffene Figur der Integrationsverantwortung.<sup>5</sup> Diese kommt insbesondere in Fällen zum Tragen, in denen das Primärrecht der EU „allein oder maßgeblich durch die Organe der Union“ geändert werden kann.<sup>6</sup> Dem Gesetzgeber wurden detaillierte Vorgaben gemacht, wie in bestimmten Fallgruppen durch Gesetz beziehungsweise Beschluss mitzuwirken ist.<sup>7</sup> Diese Vorgaben sind mit dem Integrationsverantwortungsgesetz<sup>8</sup> umgesetzt worden. Integrationsverantwortung nimmt der Bundestag aber auch wahr, wenn er von

\* Der Autor ist Referent im Referat Europa der Verwaltung des Deutschen Bundestages. Der Beitrag gibt ausschließlich seine persönliche Auffassung wieder.

1 Vgl. BGBl. 2009 I, S. 3026.

2 Vgl. ABl. EU Nr. C 83 vom 30. März 2010, S. 1.

3 Vgl. *Ingolf Pernice*, in: *Horst Dreier* (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Tübingen 2006, Art. 23, Rn. 93.

4 Vgl. BVerfGE 123, S. 267 ff.

5 Ebenda, S. 351.

6 Ebenda.

7 Ebenda, S. 434 – 437.

8 Vgl. BGBl. 2009 I, S. 3022.