

**Verfassungsrechtliche Grundlagen  
und allgemeine verfassungsrechtliche  
Grenzen des Selbstorganisationsrechts  
des Bundestages**

**Von**

**Dr. Gerhard Bollmann**



**Duncker & Humblot · Berlin**

# Inhalt

1. Kapitel Einleitung	13
A. Verfassung und parlamentarische Geschäftsordnung . . . . .	13
B. Das Haushaltsgesetzgebungsverfahren zu Beginn der 10. Legislaturperiode . . . . .	18
C. Gegenstand und Gang der Untersuchung . . . . .	22
D. Verfahrenskonsens und Grundgesetz . . . . .	24
2. Kapitel Geschäftsordnungsautonomie: Begriffliches, Verankerung im Grundgesetz, Regelungsgegenstände	27
A. Begriff der Geschäftsordnung . . . . .	27
B. Verankerung in Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG . . . . .	27
C. Geschäftsordnungsautonomie . . . . .	28
I. Begriff . . . . .	28
II. Verfassungsorganeigenschaft des Bundestages . . . . .	30
III. Geschäftsordnungsautonomie und Parlamentsautonomie . . . . .	33
D. Regelungsgegenstände . . . . .	34
I. Organisation des Parlaments . . . . .	34
II. Parlamentarisches Verfahren . . . . .	35
3. Kapitel: Parlamentarisches Verfahren in der demokratisch-rechtsstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes	37
A. Demokratieprinzip und parlamentarisches Verfahren . . . . .	37
B. Rechtsstaatsprinzip und parlamentarisches Verfahren . . . . .	39
C. Verhältnis von Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip . . . . .	44
I. Zusammenordnung zu innerer Einheit im allgemeinen . . . . .	44

II. Zusammenwirken bei der Selbstorganisation des Bundestages im besonderen . . . . .	47
1. Rechtsstaatliche Sicherung und Ordnung demokratischer Verfahrenselemente . . . . .	48
a) Prinzip der Mehrheitsentscheidung . . . . .	48
b) Elemente demokratischer Verhandlung . . . . .	49
c) Rechtliche Ordnung der demokratischen Verfahrenselemente . . . . .	51
d) Beispiel: Gesetzgebungsverfahren . . . . .	51
2. Rechtlich geordnetes Verfahren und demokratische Wechselbeziehungen zwischen Parlament und Volk . . . . .	52
a) Demokratische Verantwortung der Abgeordneten gegenüber dem Volk . . . . .	53
b) Demokratische Zurechnung parlamentarischer Entscheidungen . . . . .	53
c) Weitere Elemente des Rückkoppelungsprozesses . . . . .	54
3. Geschäftsordnungsgebung . . . . .	55
a) Balance zwischen Rechtsbindung und Freiraum . . . . .	55
b) Demokratischer Machtwechsel als Selbstregulativ . . . . .	56
c) Rechtsschutz durch das Bundesverfassungsgericht . . . . .	56
4. Zusammenfassung . . . . .	57

#### 4. Kapitel:

### **Rechtsstaatsprinzip und parlamentarische Geschäftsordnung** . . . . . 59

<b>A. Rechtsstaatsverständnis der herrschenden Meinung</b> . . . . .	59
<b>B. Eigene Akzentuierung</b> . . . . .	61
I. Mehrdeutigkeit historischer Schlußfolgerungen . . . . .	61
II. Selbständigkeit der Werteordnung des Grundgesetzes . . . . .	63
III. Unschärfe durch Überladung . . . . .	64
IV. Formelles Rechtsstaatsprinzip und Verwirklichung der grundgesetzlichen Werteordnung	64
V. Zusammenfassung . . . . .	65
<b>C. Materielle Bezugspunkte des Rechtsstaatsprinzips beim parlamentarischen Verfahren</b> .	66
I. Demokratische Verfahrenselemente . . . . .	66
II. Verfassungsrechtliche Stellung der Abgeordneten . . . . .	66
III. Verfassungsrechtliche Stellung der Fraktionen . . . . .	69
IV. Funktionstüchtigkeit des Parlaments . . . . .	72
V. Verfassungsrechtliche Stellung der Opposition . . . . .	73
VI. Minderheitschutz . . . . .	73

VII. Zusammenfassung und Ausblick . . . . .	74
<b>D. Ausgewählte Einzelelemente des Rechtsstaatsprinzips . . . . .</b>	<b>75</b>
I. Verfassungsstaatlichkeit . . . . .	75
1. Art. 20 Abs. 3 GG und Verfassungsbindung des Geschäftsordnungsgebers . . . . .	76
2. Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG und Verfassungsbindung des Geschäftsordnungsgebers . . . . .	77
II. Grundsatz der Gewaltenteilung . . . . .	79
1. Allgemeine Charakterisierung . . . . .	79
2. Aufgabenstellung für die Geschäftsordnungsgebung . . . . .	79
a) Herstellung der Funktionstüchtigkeit des Parlaments . . . . .	79
b) Schaffung einer funktionsgerechten Organstruktur . . . . .	80
c) Kontrollgremienentscheidung des Bundesverfassungsgerichts . . . . .	82
III. Rechtssicherheit . . . . .	84
1. Allgemeine Charakterisierung . . . . .	84
2. Rechtssicherheit und parlamentarische Geschäftsordnung . . . . .	85
a) Änderung der Geschäftsordnung . . . . .	86
b) Einzelfallabweichungen von der Geschäftsordnung . . . . .	87
IV. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz . . . . .	89
1. Anwendbarkeit bei der parlamentarischen Selbstorganisation . . . . .	89
2. Vorschlag für die Handhabung beim Erlaß parlamentarischer Organisations- und Verfahrensvorschriften . . . . .	93
a) Einschätzung des Regelungsbedarfs . . . . .	93
b) Zusammenstellung der Regelungsalternativen . . . . .	95
c) Verhältnismäßigkeitsprüfungen . . . . .	96
d) Zusammenfassung . . . . .	97
3. Verfahren zur Beratung der Wirtschaftspläne der Geheimdienste in der 10. Legislaturperiode . . . . .	98
a) Sicherung der Geheimhaltung durch Bildung kleiner Gremien? . . . . .	98
b) Verhältnismäßigkeit der Vorgehensweise im einzelnen . . . . .	101
aa) Geheimniswahrung durch Versagung von Detailinformationen vor der Haushaltsverabschiedung . . . . .	101
bb) Verzicht auf Fraktionsproporz zur Bildung kleiner Gremien . . . . .	102
cc) Nichtbeteiligung kleiner Fraktionen zur Bildung kleiner Gremien . . . . .	103
dd) Nichtbeteiligung kleiner Fraktionen zur Wahrung der Plenarmehrheitsverhältnisse . . . . .	104
ee) Geheimhaltungsbereitschaft der Bundestagsfraktion der GRÜNEN . . . . .	105
ff) Mehrheitswahl zur Feststellung der Verschwiegenheit der Gremienmitglieder . . . . .	105
c) Würdigung der Einzelprüfungen . . . . .	106

V. Zusammenfassung . . . . .	108
5. Kapitel: Regelungsgehalt des Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG und die weiteren grundgesetzlichen Geschäftsordnungsregelungen	
A. Regelungsgehalt des Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG im einzelnen . . . . .	111
I. Regelungs- und Beachtungspflicht . . . . .	111
1. Auslegung des Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG . . . . .	111
2. Abweichende Auffassung von Arndt . . . . .	112
a) Darstellung . . . . .	112
b) Ablehnung . . . . .	113
3. Zusammenfassung . . . . .	115
II. Diskontinuität der Geschäftsordnung . . . . .	115
1. Auslegung des Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG . . . . .	115
2. Dem Auslegungsergebnis widersprechende Praxis . . . . .	118
a) Übernahme der Geschäftsordnungen . . . . .	118
b) Diskontinuität und juristische Argumentation . . . . .	119
III. Adressaten der Geschäftsordnung . . . . .	120
1. Beschränkung auf Abgeordnete . . . . .	120
2. Reflexwirkungen gegenüber der Regierung . . . . .	120
3. Regelung der Außenbeziehung zum Bürger durch Gesetz . . . . .	121
IV. Zusammenfassung . . . . .	122
B. Geschäftsordnungsregelungen im Grundgesetz . . . . .	122
I. Ausdrückliche Regelungen . . . . .	122
1. Aufzählung . . . . .	122
2. Gründe für eine grundgesetzliche Regelung . . . . .	124
3. Teilkonkretisierungscharakter . . . . .	125
4. Ermittlung der Reichweite der verfassungsrechtlichen Vorgabe durch Auslegung . . . . .	126
5. Auslegungsbeispiel: Verfassungsänderungen . . . . .	126
II. Weitere (mittelbare) Vorgaben . . . . .	128
1. Auslegung inhaltlich weiter Vorgaben . . . . .	129
2. Möglichkeit unterschiedlicher Auslegungsergebnisse . . . . .	130
3. Bundestag als maßgeblicher Interpret . . . . .	130
4. Beispiel: Inhalt von Gesetzesvorlagen . . . . .	131
5. Exkurs: Verknüpfung von Verfahrens- und Verfassungsrecht . . . . .	133

III. Zusammenfassung . . . . .	134
<b>6. Kapitel:</b>	
<b>Formen der Regelung von Geschäftsordnungsangelegenheiten</b>	
<b>A. Geschriebene Geschäftsordnung . . . . .</b>	<b>135</b>
I. Verfahren beim Erlaß . . . . .	135
II. Rechtsnatur . . . . .	136
1. Darstellung der vertretenen Auffassungen . . . . .	136
2. Würdigung . . . . .	136
<b>B. Abstrakt-generelle Geschäftsordnungsbeschlüsse . . . . .</b>	<b>137</b>
<b>C. Parlamentarisches Gewohnheitsrecht und Parlamentsbrauch . . . . .</b>	<b>138</b>
<b>D. Bundesgesetz als mögliche Regelungsform? . . . . .</b>	<b>139</b>
I. Vorstellung der vertretenen Auffassungen . . . . .	139
II. Verfassungsänderungs-, Gesetzgebungs- und Geschäftsordnungskompetenz des Bundestages . . . . .	140
III. These: Wahlfreiheit zwischen Gesetz und Geschäftsordnung . . . . .	141
1. Begründung . . . . .	141
2. Würdigung . . . . .	143
a) Alleinige Geschäftsordnungsregelungskompetenz des Bundestages als Element des gewaltenteiligen Kompetenzgefüges des Grundgesetzes . . . . .	143
aa) Ausdifferenzierung der äußeren Kompetenzordnung . . . . .	144
bb) Inkompatibilitäten zur Sicherung der äußeren Kompetenzordnung . . . . .	144
cc) Selbständige Geschäftsordnungsgebung zur Sicherung der äußeren Kompetenzordnung . . . . .	145
dd) Grundgesetzliche Differenzierungen der Geschäftsordnungsgebungszuständigkeiten . . . . .	146
ee) Einwirkungsmöglichkeiten auf die Selbstorganisation des Bundestages bei gesetzlicher Regelung . . . . .	147
ff) Geschäftsordnungsregelungen im Wege der Verfassungsänderung . . . . .	148
gg) Zwischenergebnis . . . . .	149
b) Gesetzesform und Außenwirkung des parlamentarischen Geschäftsordnungsrechts	149
aa) Außenwirkung gegenüber dem Bürger . . . . .	150
bb) Wirkung gegenüber anderen staatlichen Organen . . . . .	151
cc) Zwischenergebnis . . . . .	152
c) Gesetzesform und Diskontinuität parlamentarischer Geschäftsordnungen . . . . .	152
d) Gesetzesform und Schutz parlamentarischer Minderheiten . . . . .	153

e) Folgen der Wahlmöglichkeit zwischen Gesetz- und Geschäftsordnung . . . . .	154
aa) Verhältnis der Regelungsformen zueinander . . . . .	154
bb) Gefahr verfassungswidriger Sachentscheidungen bei (Mit-)regelung des parlamentarischen Verfahrens . . . . .	155
(1) Grundsätzliches . . . . .	155
(2) Haushaltsgesetzliche Regelung des Verfahrens zur Genehmigung der Wirtschaftspläne der Geheimdienste . . . . .	157
(a) Einzelabweichung . . . . .	158
(b) Fehlen der Zweidrittelmehrheit . . . . .	159
(c) Ergebnis . . . . .	160
(d) Würdigung des Ergebnisses . . . . .	160
3. Gesamtergebnis: Keine Wahlmöglichkeit . . . . .	161
IV. Kernbereichsthese des Bundesverfassungsgerichts . . . . .	161
1. Kern- und Randbereich . . . . .	161
2. Einspruchsgesetz . . . . .	163
3. Gewichtige sachliche Gründe . . . . .	163
4. Zusammenfassung und Ergebnis . . . . .	165
V. Gesetzliche Regelung bei Sachzusammenhang? . . . . .	165
1. Begründung . . . . .	165
2. Würdigung . . . . .	166
VI. Gesetzliche Regelung nur bei ausdrücklicher grundgesetzlicher Ermächtigung . . . . .	167
1. Begründung . . . . .	167
2. Rechtsfolge des Fehlens einer grundgesetzlichen Ermächtigung . . . . .	169
3. Würdigung der Beispiele für eine gesetzliche Regelung . . . . .	169
a) Keine Regelung von Geschäftsordnungsangelegenheiten . . . . .	169
b) Vorhandensein einer grundgesetzlichen Ermächtigungsnorm . . . . .	172
c) Insbesondere: § 6 Bundesverfassungsgerichtsgesetz . . . . .	173
d) Gesetzliche Geschäftsordnungsregelungen ohne grundgesetzliche Ermächtigung . . . . .	175
aa) Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes . . . . .	175
(1) Die gesetzlichen Verfahrens- und Organisationsregelungen im einzelnen . . . . .	175
(2) Verfassungswidrigkeit wegen Fehlens einer grundgesetzlichen Ermächtigungsnorm . . . . .	176
(3) Verfassungswidrigkeit wegen Veränderung des Verhältnisses zwischen zwei Verfassungsorganen im Wege gesetzlicher Regelung . . . . .	177
(4) Notwendigkeit grundgesetzlicher Regelung zum Ausschluß des Zutrittsrechts nach Art. 43 Abs. 2 GG . . . . .	179
(5) Verfassungsrechtlich zulässige Regelungsmöglichkeiten . . . . .	180

	Inhalt	11
bb)	Haushaltsrechtliche Regelungen . . . . .	182
(1)	Die gesetzlichen Organisations- und Verfahrensregelungen im einzelnen . . . . .	182
(2)	Verfassungswidrigkeit wegen Fehlens einer grundgesetzlichen Ermächtigungsnorm . . . . .	183
VII.	Zusammenfassung . . . . .	184
<b>E.</b>	<b>Verhältnis parlamentarischer Geschäftsordnungsregelungen zu Bundesgesetzen . . . . .</b>	<b>185</b>
I.	Keine Nachrangigkeit der Geschäftsordnung . . . . .	185
II.	Kompetenzrechtliche Nebenordnung . . . . .	187
III.	Zusammenfassung . . . . .	189
	7. Kapitel: <b>Historische Bezüge der Geschäftsordnungsautonomie</b>	191
<b>A.</b>	<b>Die Problemstellung . . . . .</b>	<b>191</b>
<b>B.</b>	<b>Elemente einer kontinuierlichen Entwicklung . . . . .</b>	<b>193</b>
I.	Übernahme der Garantie der Geschäftsordnungsautonomie . . . . .	193
II.	Übernahme der Geschäftsordnungen . . . . .	194
III.	Zusammenfassung . . . . .	195
<b>C.</b>	<b>Elemente des Wandels . . . . .</b>	<b>196</b>
I.	Die verfassungsrechtliche Stellung der Parlamente . . . . .	196
1.	Reichstag des Kaiserreichs . . . . .	196
2.	Reichstag der Weimarer Republik . . . . .	198
3.	Der Bundestag . . . . .	201
a)	Regierungsbildung durch das Parlament . . . . .	201
b)	Stellung des Bundespräsidenten . . . . .	201
c)	Stellung der Bundesregierung . . . . .	202
d)	Parlamentarische Kontrolle der Regierung . . . . .	203
4.	Hauptmerkmale des Wandels . . . . .	204
II.	Bedeutung der Geschäftsordnungsautonomie . . . . .	205
1.	Sieg der Parlamente im Ringen um Unabhängigkeit . . . . .	206
2.	Innere Selbständigkeit, aber äußere Abhängigkeit . . . . .	208
3.	Äußere Unabhängigkeit, aber Gefährdung der inneren Selbständigkeit . . . . .	208
<b>D.</b>	<b>Beachtung des gewandelten verfassungsrechtlichen Bezugsrahmens beim Rückgriff auf historische Vorläufer . . . . .</b>	<b>210</b>

