

Astrid Kuhn

Bundesverfassungsgericht und Parlamentarismus

Entscheidungen seit 1975 im Spannungsfeld zwischen
klassischem und parteidemokratischem Verständnis



Nomos

Studien zum Parlamentarismus | 35

Herausgeber der Reihe:

Prof. Dr. Werner J. Patzelt, Dresden

Prof. Dr. Suzanne S. Schüttemeyer, Halle/Berlin

Astrid Kuhn

Bundesverfassungsgericht und Parlamentarismus

Entscheidungen seit 1975 im Spannungsfeld zwischen
klassischem und parteidemokratischem Verständnis



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

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

Zugl.: Flensburg, Europa-Univ., Diss., 2020

u.d.T.: „Bundesverfassungsgericht und Parlamentarismus. Parlamentarismusverständnis des Bundesverfassungsgerichts in den Entscheidungen seit 1975“

ISBN 978-3-8487-8105-8 (Print)

ISBN 978-3-7489-2523-1 (ePDF)

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit geht auf mein besonderes Interesse für politikwissenschaftliche Erklärungsansätze zurück, die helfen die politische Praxis besser zu verstehen. Meine intensive Beschäftigung mit dem parlamentarischen Regierungssystem war außerdem von der Frage begleitet, welche Maßstäbe an das Handeln politischer Akteure angelegt werden müssen, damit die Qualität und vor allem die Akzeptanz demokratischer politischer Herrschaft gewährleistet sind.

Die Arbeit wäre ohne die Unterstützung meines Betreuers Prof. Dr. Michael Ruck nicht fertiggestellt worden. Er hat diese Rolle nach dem plötzlichen Tod meines akademischen Lehrers und ehemaligen Betreuers Prof. Dr. Eberhard Schütt-Wetschky übernommen und maßgeblich zur Eingrenzung der Fragestellung und somit zum Gelingen beigetragen. Er hat mich in all den Jahren stets ermutigt, die Arbeit neben meiner beruflichen Tätigkeit für die Stiftung Wissenschaft und Demokratie weiterzuführen. Hierfür und für unsere anregenden Gespräche danke ich ihm aufrichtig.

Ich danke außerdem Prof. Dr. Andreas Anter für die Übernahme der Zweitbegutachtung und das offene Interesse für mein Thema. Prof. Dr. Suzanne S. Schüttemeyer und Dr. Sebastian Galka danke ich für die Anmerkungen zu Teilen meiner Arbeit, die für mich sehr wertvoll waren. Für das Lektorat danke ich Dr. Elena Tresnak. Alle verbleibenden Fehler sind mir zuzuschreiben.

Mein besonderer Dank gilt meiner Familie und meinen Freunden dafür, dass sie viele Abende und Wochenenden klaglos auf mich verzichtet haben, ohne jemals einen Zweifel an meinem Vorhaben aufkommen zu lassen.

Ich widme dieses Buch meinem Mann *Robert Lenz*.

Handewitt, Februar 2021

Astrid Kuhn

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	11
1. Bundesverfassungsgericht und Parlamentarismus	13
2. Untersuchungsgegenstand: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	21
2.1 Truth and Justice: das Bundesverfassungsgericht an der Schnittstelle zwischen Recht und Politik	21
2.2 Forschungsstand zur Politik- und Parlamentarismusauffassung des Bundesverfassungsgerichts	40
3. Zum Vorgehen und zur Materialauswahl	49
3.1 Theoriegeleitete politikwissenschaftliche Textanalyse	49
3.2 Materialgrundlage und Auswahl der Entscheidungen	59
4. Parlamentarismus als Parteiendemokratie	64
4.1 Klassisches und parteidemokratisches Parlamentarismusverständnis	64
4.1.1 Grundlagen	64
4.1.2 Zeitgenössische Variationen	71
4.2. Konzeptionelle Grundannahmen des parteidemokratischen und klassischen Parlamentarismusverständnisses	79
4.2.1 Gewaltenteilung: Spannungsfeld Gewaltenteilung und Machtteilung	79
4.2.2 Repräsentation: Spannungsfeld einzelner Abgeordneter und Gruppenprinzip	95
4.2.3 Binnenstrukturen von Regierungsmehrheit und Opposition: Spannungsfeld interne Offenheit der Willensbildung und Geschlossenheit nach außen	105
4.3 Parteiendemokratisches Parlamentarismusverständnis: Übersicht über die Strukturprinzipien	123

Inhaltsverzeichnis

5.	Parlamentarismusverständnis des Bundesverfassungsgerichts: Linien und Begründungsmuster	128
5.1	Binnenstrukturen von Parlament und Regierung	128
5.1.1	Das Wesen des Abgeordneten: Berufspolitiker mit Vollalimentation	128
5.1.1.1	Das Leitbild des unabhängigen Abgeordneten trotz Interessenvertretung im Parlament	128
5.1.1.2	Formale Gleichheit aller Abgeordneten trotz Funktionendifferenzierung im Parlament	135
5.1.1.3	Absicherung der Unabhängigkeit des Abgeordneten gegen seine Partei oder Interessengruppen	144
5.1.2	Beschlussfähigkeit und auflösungsgerichtete Vertrauensfrage: Aushöhlung des Formalen?	153
5.1.2.1	Arbeitsteilung als Bedingung von Repräsentation: zwei Dimensionen	153
5.1.2.2	Die Rolle des Plenums	159
5.1.2.3	Formalität und Materialität als widerstreitende Prinzipien?	163
5.1.3	Einzelne Abgeordnete und Gruppen: die Grenze der gleichen Mitwirkungsbefugnis und das Proportionalitätsprinzip	179
5.1.3.1	Repräsentation in den Ausschüssen	179
5.1.3.2	Grundsätzliche Geltung des Gruppenprinzips im Bereich von Parlament und Regierung	186
5.1.3.3	Proportionalitäts- versus Mehrheitsprinzip	196
5.1.4	Fazit: Arbeitsteiliges Fraktionenparlament unter der Anforderung der gleichen Mitwirkung aller Einzelnen	213
5.2	Verhältnis zwischen Parlament und Regierung	219
5.2.1	Grundsätzliches zur Frage der Gewaltenteilung im Zusammenhang mit den Einsätzen der Bundeswehr im Ausland	219
5.2.2	Machtbalance zwischen Parlament und Regierung? Die auswärtige Gewalt in der Kompetenzordnung zwischen Bundestag und Bundesregierung	222
5.2.2.1	Die auswärtige Gewalt als Funktion der Exekutive	222
5.2.2.2	Ausbalancierung der Gewalten durch den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt? Der Versuch formeller Kompensation materieller Komplexität	228

5.2.3	Abgrenzung effektiver parlamentarischer Mitwirkungsbefugnis: Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland	238
5.2.3.1	Die auswärtige Gewalt als materielle Prärogative der Exekutive	238
5.2.3.2	Handlungsverbund versus Entscheidungsverbund	244
5.2.4	Fazit: Drei Modifikationsstufen für das Verständnis des Verhältnisses zwischen Parlament und Regierung	254
5.3	Determinanten im Verhältnis zwischen Bundestag und Wählern: Wahlrecht und Repräsentationsverständnis	259
5.3.1	Grundsätzliches und offene Fragen wahlrechtlicher Verfassungsrechtsprechung im Kontext von Parlamentarismus	259
5.3.2	Funktionsfähigkeit von Parlamenten und Sperrklausel	266
5.3.2.1	Struktur und Arbeitsweise von Parlamenten ohne Regierungsbildungskompetenz	266
5.3.2.2	Grenznutzen mehrheitsfördernder Effekte: Integrationsfunktion der Wahl versus formale Gleichheit	287
5.3.3	Überhangmandate und Grundmandatsklausel	297
5.3.3.1	Rechtfertigung von weiteren Disproportionalitäten: die Bedeutung des Aspekts der Persönlichkeitswahl im personalisierten Verhältniswahlrecht	297
5.3.4	Fazit: Maßstabsverschärfung und Parteienskepsis	309
6.	Parteiendemokratisches Parlamentarismusverständnis im Spiegel der Verfassungsrechtsprechung	313
6.1	Überblick und Einordnung	313
6.1.1	Binnenstrukturen von Regierungsmehrheit und Opposition: Anerkennung des innerparlamentarischen Gruppenprinzips (Fraktionen) unter persistierender Parteienskepsis	316
6.1.2	Gewaltenteilungsmodell: Anerkennung eines »Entscheidungsverbunds« von Parlament und Regierung unter Beibehaltung der exekutiven Eigenverantwortung	322
6.1.3	Repräsentationsverständnis: Anerkennung des Integrationsvorgangs der Wahl unter Verschärfung des Gleichheitsmaßstabs	327
6.2	Parlamentarismusspezifische Topoi des Bundesverfassungsgerichts	332

Inhaltsverzeichnis

7. Stärkung des Parlaments und Schwächung des Parlamentarismus	339
Übersicht über die analysierten Entscheidungen	346
Literaturverzeichnis	347
Weitere Quellen	374

Abkürzungsverzeichnis

AbgG	Abgeordnetengesetz
Anm.	Anmerkung
ALG	Arbeitslosengeld
AWAC	Airbone Warning and Control System
BT Drs.	Bundestagsdrucksache
BT PlPr	Bundestagsplenarprotokoll
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BWahlG	Bundeswahlgesetz
EFS	Europäischer Sozialfonds
EP	Europäisches Parlament
ESM	Europäischer Stabilisierungsmechanismus
EU	Europäische Union
EuWG	Europawahlgesetz
EVG-Vertrag	Vertrag über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft
GG	Grundgesetz
GOBT	Geschäftsordnung des Bundestages
ISAF	International Security Assistance Force
LTG	Gesetz über den Landtag des Saarlandes
MdB	Mitglied des Bundestages
NATO	North Atlantic Treaty Organization
ParlBG	Parlamentsbeteiligungsgesetz: Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland
SaarlVerfGH	Saarländischer Verfassungsgerichtshof
StabMechG	Stabilisierungsmechanismusgesetz
UN	United Nations
UNOSOM	United Nations Operation in Somalia
WEU	Westeuropäische Union

