

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Delegation und Plenarkompetenzen	17
A. Delegationsbegriff	17
I. Begriff und Formen	18
1. Begriff	18
a) Eigene Kompetenz und willentliche Übertragung: delegatio per constitutum?	18
b) Rechtsqualität des Delegatars	19
2. Formen	20
a) Ausschließliche und konservierende Delegation	20
aa) Dogmatische Unterscheidung	20
bb) Einordnung der Delegation von Plenarkompetenzen	22
(1) Bedeutung des Deleganten	22
(2) Einordnung nach Art der Kompetenz = Vorbereitung oder Entscheidung	24
cc) Bedeutsamkeit der Unterscheidung für die Delegation von Plenarkompetenzen	25
b) Horizontale und vertikale Delegation	25
c) Zuweisende Delegation	26
d) Delegation durch verfassungsänderndes Gesetz	27
II. Abgrenzung zu anderen Rechtsinstituten	28
1. Mandat	28
2. Ernennung	29
3. Einordnung der Übertragung von Kompetenzen auf Ausschüsse	29
4. Bedeutung der Unterscheidung	31
III. Plenum und Ausschüsse als relevante Delegationssubjekte	32
1. Ausschüsse und Gremien	33
2. Parlamentsinterner Bereich	33
IV. Zusammenfassung	34
B. Die Kompetenz des Plenums	35
I. Konnex zwischen Parlaments- und Plenarkompetenz	35
II. Konnex zwischen Parlaments- und Plenarvorbehalt	36

C. Unterschiede zwischen Plenum und Ausschüssen	37
I. Zusammensetzung von Plenum, Ausschüssen und Unterausschüssen	37
1. Ausschüsse als verkleinertes Abbild des Plenums	37
2. Unterausschüsse und Arbeitsgruppen	38
II. Verfahren und Arbeitsweise des Plenums und der Ausschüsse	39
1. Ausschüsse – Hilfsorgane und Sachkunde	39
a) Sachlichkeit, Detailorientierung, Independenz	39
b) Transparenzdefizit	41
2. Plenum – Affirmation und Integration	42
D. Im Kontext der Delegation relevante Plenarkompetenzen und Ausschüsse	44
I. Gesetzgebungsrecht	44
1. Fachausschüsse	45
2. Hauptausschuss	45
II. Kontrollrecht	45
1. Petitionsausschuss	46
2. Parlamentarisches Kontrollgremium	46
3. Vertrauensgremium	47
III. Wahlrecht	47
IV. Budgetrecht	48
1. Haushaltsausschuss	48
2. Sondergremium EFSF/ESM	48
3. Werftenrettung in Mecklenburg-Vorpommern	49
V. Mitwirkungsrechte in Angelegenheiten der Europäischen Union	49
VI. Kompetenzen in eigenen Angelegenheiten und der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung	50

Zweiter Teil

Maßgebliche Verfassungsprinzipien 52

A. Parlamentsautonomie und Funktionsfähigkeit	52
I. Parlamentsautonomie	52
1. Organisationsautonomie	53
2. Geschäftsordnungsautonomie	53
II. Funktionsfähigkeit	54
1. Funktionsfähigkeit als dem Kurationsakt inhärentes Element	55
2. Wahrung der Funktionsfähigkeit bei steigender Arbeitsbelastung	55
a) Ursachen steigender Arbeitsbelastung	56
b) Maßnahmen zur Wahrung der Funktionsfähigkeit	56

3. Wahrung der Funktionsfähigkeit in Ausnahmesituationen	57
a) Eilbedürftigkeit	58
b) Geheimnisschutz	58
aa) Bedeutung der Geheimschutzordnung des Bundestages	59
bb) Geheimnisschutz als Rechtfertigungsgrund	60
cc) Geheimnisschutz im Kontrast zur Öffentlichkeitsfunktion	61
B. Repräsentation	62
I. Repräsentation als Verfassungsprinzip	62
1. Grundgedanke der Repräsentation	63
a) Ontologischer Begriff	63
b) Repräsentation im Gemeinschaftswesen	64
2. Divergierende Vorstellungen vom Repräsentationsprinzip	65
a) Idealistische Konzeption	65
aa) Zweck der Parlamentsdebatte – veritas statt autoritas	66
bb) Qualität der Repräsentanten – aristokratische Tugenden	67
cc) Idealbild direkter Demokratie	68
dd) Gegenstand und Vorgang der Repräsentation	69
ee) Veraltete Ideale?	70
ff) Bedeutung für die Delegation	71
b) Realistische Konzeption	72
aa) Repräsentation als Legitimierung und Zurechnung – formelles Moment	73
bb) Unzulänglichkeiten direkter Demokratie	74
cc) Vereinbarkeit von Repräsentation und Demokratie	76
dd) Bezugspunkt der Repräsentation	76
ee) Responsivität und materielles Moment	77
ff) Bedeutung für die Delegation	80
3. Zusammenfassung	81
II. Gesamtrepräsentation und Mandatsgleichheit	82
1. Mandatsgleichheit – Gesamtrepräsentation und Gleichheit der Wahl	82
2. Anforderungen an die Beschränkung der Mandatsgleichheit und Gesamtrepräsentation	84
a) Differenzierungsmaßstab	85
b) Insbesondere Ausschussarbeit	86
3. Gesamtrepräsentation und Spiegelbildlichkeit	91
a) Grundsatz der Spiegelbildlichkeit	91
b) Herleitung und Abweichungen	93
c) Reichweite	95
aa) Unterausschüsse	96
bb) Enquete-Kommissionen	97
cc) Leitungsorgane	99

dd) Informelle Untergliederungen	99
(1) Obleutegespräch	100
(2) Berichterstattergespräch	101
(3) Sonderfall: Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses	102
(4) Fraktionsinterne Arbeitsgruppen	104
ee) Parlamentarische Gremien	104
(1) Andere Bezeichnung = andere Behandlung? Das Beispiel des Par- lamentarischen Kontrollgremiums	105
(2) Weitere Gremien	109
4. Zusammenfassung	110
C. Demokratie und Rechtsstaat	111
I. Vom Rechtsatzvorbehalt bis zum Plenarvorbehalt	111
II. Parlaments- und Plenarvorbehalt: Übereinstimmungen und Unterschiede	112
1. Gemeinsame historische Wurzeln	112
2. Unterschiedliche Ausrichtung	114
3. Keine Formvorbehalte	115
4. Gemeinsame Begründungslinien	118
a) Rechtsstaatsprinzip	118
aa) Rechtssicherheit	118
bb) Grundrechte	120
cc) Bedeutung für den Plenarvorbehalt	120
b) Demokratische Legitimation	121
aa) Zur Begründung von Gesetzes- und Parlamentsvorbehalt	121
bb) Zur Begründung des Plenarvorbehalts	125
c) Funktionelle Begründung	126
d) Übertragbarkeit der Begründungsaspekte	127
5. Parallele Grenzen von Parlaments- und Plenarvorbehalt	131
6. Konnex zwischen Parlaments- und Plenarvorbehalt	132
7. Zusammenfassung	133
D. Öffentlichkeit	134
I. Öffentlichkeit als derivatives Verfassungsprinzip	134
II. Öffentlichkeit als Delegationsverbot	135
III. Öffentlichkeit als allgemeine Delegationsbedingung	137
IV. Öffentlichkeit als Abwägungstopos	141
V. Zusammenfassung	142

*Dritter Teil***Grundsätzliche Delegierbarkeit von Plenarkompetenzen** 144

A. Grundsätzliche Delegierbarkeit von Vorbereitungskompetenzen	144
I. Bedeutung der Vorbereitungsarbeit für das Ergebnis	145
II. Formen und Qualität der Delegation anhand konkreter Fälle	146
1. Anschließende obligatorische Plenarabstimmung	146
a) Beschlussempfehlung des Wahlprüfungsausschusses	146
b) Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses	147
aa) Inhalt und Funktionen des Petitionsrechts	147
bb) Delegation des parlamentarischen Petitionswesens	148
(1) Rechtsgrundlagen	148
(2) Kein Delegationsverbot nach Art. 17 GG	149
(3) Umfang der Delegation nach Art. 45c GG	149
(4) Sammelvorlage und faktische Vorentscheidung	150
cc) Subdelegation auf Ausschussmitglieder	152
c) Wahl der Bundesverfassungsrichter	154
aa) Ausgangspunkt: Art. 94 Abs. 1 S. 2 GG	154
bb) § 6 BVerfGG a.F.: Wahl durch den Ausschuss	154
cc) § 6 BVerfGG n.F.: Wahlvorschlag durch den Ausschuss	154
dd) Unverändert: Faktische, informelle Vorentscheidung	155
d) Gesetzgebung und Fachausschüsse	156
aa) Parlamentarische Tradition und faktische Notwendigkeit	157
bb) Anteil der Fachausschüsse an der Endfassung	157
cc) Grenze der Vorbereitungsbefugnis: Das Aufsatteln	159
dd) Arbeitsgruppen und der Einfluss von Fraktionen	160
ee) Außerparlamentarischer Einfluss auf die Gesetzgebung	161
(1) Einfluss der Exekutive	162
(a) Faktisches Initiativmonopol der Exekutive	162
(b) Begleitung des Gesetzgebungsverfahrens	163
(c) Systemimmanenz dieses Einflusses	164
(2) Nichtstaatlicher Einfluss auf die Gesetzgebung	166
(a) Sachverständige und Interessenvertreter	167
(aa) Mangelnde Unterscheidbarkeit	167
(bb) Formen und Stadien der Sachberatung	168
(b) Paktierende Gesetzgebung	169
(c) Gesetzgebungsoutsourcing	169
(d) Bedenklichkeit nichtstaatlicher Einflussnahme	170
ff) Tatsächliche Bedeutung der Vorbereitungskompetenz	173
e) Zusammenfassung	174

2. Anschließende fakultative Plenarabstimmung und fingierte Zustimmung	175
a) Vereinfachtes Verfahren in Immunitätsangelegenheiten	176
b) Ähnlichkeit zur Delegation der Entscheidungskompetenz	176
3. Zusammenfassung	178
III. Grundsätzliches Delegationsverbot für Vorbereitungskompetenzen?	179
1. Bedeutung des Repräsentationsbegriffes	180
a) Idealisierte Repräsentation und Kreationstheorie	180
b) Realistische Repräsentation und Legitimationstheorie	181
aa) Ideal und Wirklichkeit	181
bb) Repräsentationsbegriff des Grundgesetzes	181
cc) Funktionen der Plenarabstimmung	182
c) Leicht idealisierende Vorstellung von Repräsentation	184
2. Mandatsgleichheit und Gesamtrepräsentation	186
3. Zusammenfassung	187
B. Grundsätzliche Delegierbarkeit von Entscheidungskompetenzen	188
I. Delegationsfeste Kernkompetenzen des Plenums	188
II. Explizite verfassungsrechtliche Ermächtigung	191
III. Grundsätzliche Delegierbarkeit von Entscheidungskompetenzen ohne explizite Ermächtigung?	191
1. Bedeutung verfassungsrechtlicher Delegationsverbote und -ermächtigungen	191
2. Bedeutung von Repräsentations- und Demokratieprinzip	192

Vierter Teil

Voraussetzungen und Grenzen von Delegationen	195
A. Absolute Grenze: Keine Delegation „wesentlicher“ Kompetenzen	195
I. Bewertungskriterien	196
1. Wesentlichkeit	196
a) Was ist wesentlich?	196
b) Kritik: Alles und nichts ist wesentlich	197
c) Nutzen für den Plenarvorbehalt	198
2. Politisches Gewicht	199
3. Sachgerechtigkeit	201
4. Außenwirkung	203
5. Art und Umfang der delegierten Kompetenz	204
6. Zusammenfassung	206

II. Die „Wesentlichkeit“ einzelner delegierter Kompetenzen im Haushaltsrecht	207
1. Haushaltsausschuss	207
a) Delegierte Entscheidungskompetenzen: Sperrvermerke und Zustimmungsvorbehalte	207
aa) Sperrvermerke	207
bb) Zustimmungsvorbehalte	209
b) Vorfrage: Spezielle Delegationsverbote für Sperrvermerke?	210
c) Wesentlichkeit der Kompetenzen des Haushaltsausschusses	212
aa) Sachgerechtigkeit	213
bb) Bedeutung für Regierungskontrolle	214
cc) Finanzielle Bedeutung für das Gemeinwesen	215
dd) Konditionalität	218
ee) Zusammenfassung	221
2. Gewährung von Finanzhilfen (Werftenrettung M-V)	222
3. Kompetenzen des Haushaltsausschusses und des Sondergremiums nach dem StabMechG und ESM-FinG	225
a) Delegationen durch das StabMechG	226
aa) EFSF	226
bb) Kompetenzen des Haushaltsausschusses	227
(1) § 4 StabMechG: Beteiligungsrecht	227
(2) § 1 Abs. 5 StabMechG: Zustimmungsrecht	228
cc) Kompetenzen des Sondergremiums	229
b) Delegationen durch das ESM-FinG	233
aa) ESM	233
bb) Kompetenzen des Haushaltsausschusses	233
cc) Kompetenzen des Sondergremiums	234
4. Zusammenfassung	235
B. Relative Grenze: Abwägung widerstreitender Verfassungsprinzipien und -güter	236
I. Zur Konkordanz zu führende Verfassungsprinzipien und -güter	237
II. Anwendbarkeit und Maßstab des Verhältnismäßigkeitsprinzips	237
1. Anwendbarkeit	238
2. Maßstab	241
III. Maßgebliche Abwägungskriterien	242
1. Delegationsobjekt – Vorbereitungs- oder Entscheidungskompetenzen	242
2. Wahl der Ausschuss- beziehungsweise Gremienmitglieder	242
3. Ähnlichkeit von Plenar- und Ausschussverfahren	244
4. Letztentscheidungskompetenz des Plenums	245
a) Rückholbarkeit der Kompetenz	245
b) Kassation und Kassationsvorbehalt	247
5. Unterrichtung des Plenums als Ausgleich	248

6. Zusammenfassung	249
IV. Abwägung im Einzelfall	250
1. Gesetzgebung	250
2. Regelung parlamentsinterner Angelegenheiten	251
a) Aufhebung der Immunität	251
b) Auslegung der Geschäftsordnung	254
3. Petitionen	255
4. Wahlprüfung	257
5. Parlamentarische Kontrolle	259
a) Parlamentarisches Kontrollgremium	259
b) Vertrauensgremium	262
6. Wahl der Richter des Bundesverfassungsgerichts	263
a) Delegation der Wahlentscheidung	264
b) Delegation der Wahlvorbereitung und des Wahlvorschlagsrechts	267
7. Haushalt	269
a) Haushaltsausschuss	269
aa) Sperrvermerke und Zustimmungsvorbehalte	269
bb) Kompetenzen im Zuge der Eurorettung	271
b) Sondergremium	272
8. Exkurs: Der Hauptausschuss	273
a) Hauptausschuss der 18. und 19. Wahlperiode	274
b) Zulässigkeit der Einsetzung des Hauptausschusses	275
aa) Mandatsgleichheit und Gesamtrepräsentation	275
bb) Entgegenstehende Organisationsregelungen	278
(1) Verstoß gegen Gesetz und Geschäftsordnung	278
(2) Verstoß gegen Verfassungsbestimmungen	279
cc) Art. 45 GG a.F. und Art. 115e GG	281
c) Zusammenfassung	282
C. Rechtsform der Delegation	282
I. Delegation durch Gesetz möglich	282
1. Kompetenz- und Rangfrage	283
2. Wahlmöglichkeit	286
II. Delegation durch Gesetz nötig?	287
D. Exkurs: Rechtsschutz gegen Delegationen	288
I. Organstreit, abstrakte Normenkontrolle	288
II. Verfassungsbeschwerde?	289
1. Unmittelbar gegen Delegationsnorm	289
2. Mittelbar gegen eine Delegationsnorm	293

Inhaltsverzeichnis 15

Zusammenfassung 295

Literaturverzeichnis 303

Stichwortverzeichnis 329