

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 207

**Organisatorische Grundlagen
des parlamentarischen Regierungssystems**

**Eine Untersuchung zur rechtlichen Stellung
des Deutschen Bundestages**

Von

Heinhard Steiger



Duncker & Humblot · Berlin

HEINHARD STEIGER

**Organisatorische Grundlagen
des parlamentarischen Regierungssystems**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 207

Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems

Eine Untersuchung zur rechtlichen Stellung des Deutschen Bundestages

Von

Prof. Dr. Heinhard Steiger



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1973 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1973 bei Buchdruckerei Alb. Sayffaerth, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 02832 5

Vorwort

Die Abhandlung ist im Wintersemester 1970/71 von dem Fachbereich Rechtswissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität als Habilitationsschrift angenommen worden. Sie wurde überarbeitet, ergänzt und auf den Stand von Ende 1971 gebracht. In einigen Teilen konnte die Entwicklung bis zum Sommer 1972 noch im Druck berücksichtigt werden.

Ich habe vielfachen Dank für die vielfältigen Hilfen zu sagen, die mir die Fertigstellung dieser Untersuchung erst ermöglicht haben. Er gilt in erster Linie meinen verehrten Lehrern des Rechts, Herrn Prof. Hans Ulrich Scupin und Herrn Prof. Hans J. Wolff. Sie haben, jeder auf seine Weise, nicht nur diese Arbeit durch Anregungen und Hinweise gefördert, sondern die Art und Weise der wissenschaftlichen Problemsicht und Problembewältigung maßgeblich beeinflußt.

Dank zu sagen habe ich auch den Abgeordneten des Deutschen Bundestages und den Beamten der Bundestagsverwaltung, die mir während eines mehrmonatigen Studienaufenthaltes im Deutschen Bundestag reiche Unterstützung haben zukommen lassen. Insbesondere Herr Ministerialrat Werner Blichke hat mir die Probleme der praktischen Arbeit des Bundestages aufgezeigt und mir wertvolle Impulse vermittelt.

Danken möchte ich jenen Institutionen, die mir finanzielle Hilfen gewährten. Die Deutsche Forschungsgemeinschaft hat mir ein mehrjähriges Habilitationsstipendium bewilligt. Der Deutsche Bundestag hat einen namhaften Zuschuß zu den Druckkosten bereitgestellt.

Herrn Ministerialrat a. D. Dr. Johannes Broermann danke ich, daß er auch diese Schrift in seine Reihe „Schriften zum Öffentlichen Recht“ aufgenommen hat.

Münster, den 1. Dezember 1972

Heinhard Steiger

Inhaltsverzeichnis

Einführung

I. Problembestimmung	15
II. Zuständigkeiten des Bundestages	18
III. Verfassungsrecht und Wirklichkeit	22

Erster Teil

Grundlagen

Kapitel 1: <i>Rechtsquellen des Rechts des Bundestages</i>	31
§ 1 Rechtsquellen der Zuständigkeiten im allgemeinen	31
I. Arten der Rechtsquellen	31
II. Grundgesetzliche Rechtsquellen	31
III. Gesetzliche Rechtsquellen	32
IV. Sonstige Rechtsquellen	33
§ 2 Das eigenerzeugte Parlamentsrecht	34
I. Die Bestandteile	34
1. Allgemeines	34
2. Die Geschäftsordnung vom 6. 12. 1951	35
3. Vereinbarungen im Ältestenrat	36
II. Der Rechtscharakter	37
1. Bisher vertretene Ansichten	37
2. Rechtssatzbegriff	37
3. Parlamentsrecht als Organisationsrecht	40
III. Verhältnis zu anderen Rechtsnormen	41
1. Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts	41
2. Die Geschäftsordnung als Satzung	41
3. Der Begriff der Satzung	41
4. Unanwendbarkeit des Satzungsbegriffs	42
5. Eigenerzeugtes Organrecht	43
6. Nebenordnung von Gesetz und eigenerzeugtem Organrecht ..	44

IV. Ungeschriebenes Organrecht	45
V. Der Parlamentsbrauch	48
 Kapitel 2: <i>Fragen der Organschaft</i>	 50
§ 3 Der Rechtscharakter des Bundestages	50
I. Organ und Körperschaft	50
1. Organ	50
2. Die konstitutionelle Körperschaftstheorie	51
3. Der Wandel zum Staatsorgan	55
4. Der Doppelcharakter des Bundestages	56
II. Der Grundsatz der Diskontinuität	57
1. Sein Inhalt nach der herrschenden Meinung	57
2. Seine Herkunft	58
3. Der Stand der Meinungen über seine rechtliche Geltung	59
4. Seine Voraussetzungen in der Vergangenheit	61
5. Versuche seiner Begründung in der Gegenwart	64
6. Die eigene Ansicht	66
§ 4 Die Rechtsstellung des Abgeordneten	67
I. Organ und Organwalter	67
II. Das Abgeordnetenamt	69
1. Zum Begriff des Amtes	69
2. Abgeordnetenamt und Kollegialorgan	70
3. Das Organwaltergrundverhältnis	71
4. Das Amtswalterverhältnis	75
5. Das Statusverhältnis	76
6. Kein Organcharakter	81
§ 5 Das Plenum des Bundestages	81
I. Rechtsstellung	81
1. Grundlagen	81
2. Regierungsmehrheit und Opposition	83
3. Zur Funktion der öffentlichen Beratungen	87
II. Das Verfahren	90
1. Grundlagen	90
2. Die Tagesordnung	90
3. Die Rednerfolge	94
4. Das Rederecht der Abgeordneten	98
5. Beschlußfassung	101
§ 6 Zur inneren Organisation des Bundestages	105
I. Allgemeines	105

1. Grundlagen	105
2. Einzelämter	105
3. Kollegiale Einrichtungen des Bundestages	106
II. Die Fraktionen	107
1. Die Bildung	107
2. Die Einrichtung	107
3. Die interne Organisation	111
4. Zuständigkeiten und Rechtsstellung	114
III. Der Ältestenrat	117
IV. Die Ausschüsse	119
1. Bildung, Errichtung und Einrichtung	119
2. Die Vertretung der Fraktionen in den Ausschüssen	123
3. Die Besetzung der Ausschußvorsitze	128
4. Die Zuständigkeiten	129
5. Delegation von Zuständigkeiten des Plenums auf Ausschüsse	135
6. Das Verfahren	140
7. Die Rechtsstellung	146
V. Die Enquête-Kommissionen	147
 Kapitel 3: <i>Das repräsentativ-parlamentarische Regierungssystem in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik</i>	 152
Die Problemlage	152
§ 7 Demokratie und repräsentativ-parlamentarisches Regierungssystem	153
I. Stellungnahmen im Schrifttum	153
1. Die Thesen Carl Schmitts	153
2. Die Thesen Hans Kelsens	156
3. Die Thesen der Neuen Linken	157
II. Direkte und indirekte Demokratie	159
1. Der repräsentative Parlamentarismus als mögliche rechtliche Organisationsform der Demokratie	159
2. Der repräsentative Parlamentarismus als notwendige poli- tische Organisationsform der modernen Gesellschaft	163
3. Demokratie und Homogenität	165
§ 8 Das repräsentativ-parlamentarische Regierungssystem und der Par- teienstaat	167
I. Stellungnahmen im Schrifttum	167
1. Die Thesen von Gerhard Leibholz	167
2. Neuere Stellungnahmen	169
II. Die Funktion der Parteien	169
1. Der Stand der Diskussion	169

2. Bestimmung der politischen Willensbildung	171
3. Zur Stellung der Parteien im Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß	173
4. Zur Funktion der Wahl im Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß	176
5. Die Zuständigkeiten der Partei	180
6. Zum Verhältnis von Parteien und Fraktionen	182
§ 9 Die Funktion des freien Mandates des Abgeordneten	184
I. Die These der Unvereinbarkeit mit dem Parteienstaat	184
II. Die Funktionen des freien Mandates im einzelnen	188
1. Die organisatorische Funktion	188
2. Die kommunikative Funktion	192
III. Freies Mandat und Parteizugehörigkeit des Abgeordneten	198
1. Abgeordneter und Partei bzw. Fraktion	198
2. Fraktionswechsel und Verlust des Mandates	201

Zweiter Teil

Die Rechtsstellung des Bundestages bei der Regierungsbildung

Kapitel 1: Die Regierungsbildung in der jüngeren deutschen Verfassungsgeschichte	203
§ 10 Kanzlerwahl und Kanzlerernennung	203
I. Grundzüge	203
II. Die Regelung in der Reichsverfassung vom 16. 4. 1871 und die Praxis	204
III. Die Regelung in der Reichsverfassung vom 11. 8. 1919	205
1. Ihre theoretischen Grundlagen	205
2. Die dualistische Stellung des Reichskanzlers	210
3. Politische Voraussetzungen	211
§ 11 Die Kanzlerbenennung in der Weimarer Republik	212
I. Die herrschende Meinung im Schrifttum	212
II. Die Mindermeinungen im Schrifttum	215
1. Vorrang des Reichstages	215
2. Vorrang des Reichspräsidenten	217
III. Die politische Praxis	221
1. Vorrang des Reichstages	221
2. Gleicher Rang von Reichstag und Reichspräsident	223
3. Vorrang des Reichspräsidenten	225

IV. Die Bestellung der Ministerpräsidenten in den Ländern	229
V. Würdigung	230
 Kapitel 2: <i>Die Bestellung des Bundeskanzlers und die Regierungsbildung im Bund</i>	 232
§ 12 Das Vorschlagsrecht des Bundespräsidenten	232
I. Freiheit und Gebundenheit der Ausübung	232
1. Die These	232
2. Die Ansichten in der Literatur	232
3. Entstehungsgeschichte	234
4. Die Praxis bis 1969	235
II. Rechtliche Voraussetzung der Ausübung	237
1. Fehlen der Präsentation eines Kandidaten durch die Fraktionen	237
2. Prüfungsrecht des Bundespräsidenten	238
3. Rechtliche Bindung des Vorschlagsrechts	239
4. Kritik der h. L. von der Vorschlagsfreiheit	242
III. Die Stellung des Präsidenten in den Vorverhandlungen	244
 § 13 Die Wahl des Bundeskanzlers	 245
I. Die Regelung des Grundgesetzes	245
II. Zur Ersetzbarkeit des Wahlaktes	348
1. Ausschluß von Legalitätsreserven im Normalfall	248
2. Die Regelung für den Verteidigungsfall	249
III. Die Koalitionsabsprache	250
1. Inhalt der Koalitionsabsprachen	251
2. Rechtliche Qualifizierung der Koalitionsverhandlungen	253
3. Die Partner der Koalitionsabsprachen	256
4. Die Verbindlichkeit der Koalitionsabsprachen	259
 § 14 Die Ablösung des Bundeskanzlers	 266
I. Das sog. konstruktive Mißtrauensvotum	266
1. Die systematische Einordnung der Art. 67 und Art. 115 h Abs. 2 GG	266
2. Die Entstehungsgeschichte	268
3. Die Ergänzungen durch die Geschäftsordnung des Bundestages	270
II. Die Vertrauensfrage gem. Art. 68 GG	270
III. Weitere Formen der Bekundung der Mißbilligung	273
1. Die Praxis des Bundestages	273
2. Der Stand der Diskussion im Bundestag und in der Literatur	274
3. Das Vertrauensfrage-Ersuchen	277

IV. Die Kritik am konstruktiven Mißtrauensvotum	287
1. Vereinbarkeit mit dem parlamentarischen System	287
2. Keine Verhinderung von Regierungskrisen	290
§ 15 Die Ernennung und Entlassung des Bundeskanzlers, die Auflösung des Bundestages	292
I. Die Ernennung	292
1. Ernennungspflicht	292
2. Ernennungsfreiheit	298
3. Außerordentliches Ernennungsrecht des Bundespräsidenten ohne Wahl	298
II. Entlassung	302
III. Die Auflösung des Bundestages	303
1. Die Regelung des Art. 63 Abs. 4 GG	303
2. Vergleich mit der Regelung des Art. 25 WRV	303
3. Die Funktion der Auflösung gem. Art. 63 Abs. 4 GG	304
4. Die Regelung des Art. 68 Abs. 2 GG und ihre Funktion	305
5. Die Rechtsfolgen der Auflösung	307
6. Die Stellung des Bundespräsidenten	307
§ 16 Die Regierungsbildung	311
I. Der Vorgang der Regierungsbildung	311
1. Die organisatorischen und personellen Aspekte der Regie- rungsbildung	311
2. Die Regierungsbildungen bis 1969	313
II. Die Mitwirkungszuständigkeiten des Bundestages	318
1. Die organisatorische Regierungsbildung	318
2. Die personelle Regierungsbildung	320
3. Die Zuständigkeiten des Bundespräsidenten im Verhältnis zum Bundestag	324
III. Mißbilligung des Bundestages gegenüber Ministern	325
1. Begründung eines Mißbilligungsrechtes	325
2. Wirkung einer Mißbilligung	327
IV. Zum Verhältnis von Bundestag und Bundesregierung	327
 Schrifttumsverzeichnis	 329
 Namenverzeichnis	 341
 Sachwortverzeichnis	 345

Abkürzungsverzeichnis

Abg.	= Abgeordneter
AdG	= Archiv der Gegenwart
AO	= Arbeitsordnung
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
BGBI. I	= Bundesgesetzblatt Teil I
BGH	= Bundesgerichtshof
BGHZ	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BHO	= Bundeshaushaltsordnung v. 19. August 1968 (BGBI. I S. 1284)
BK	= Bundeskanzler
BReg	= Bundesregierung
BT/Btg	= Deutscher Bundestag
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	= Gesetz über das Bundesverfassungsgericht v. 12. März 1951 (BGBI I S. 243)
BVerwGE	= Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CDU	= Christlich-Demokratische Union Deutschlands
CSU	= Christlich-Soziale Union in Bayern
DDP	= Deutsche Demokratische Partei
DJZ	= Deutsche Juristenzeitung
DöV	= Die öffentliche Verwaltung
Drs.	= Drucksache
DVBf	= Deutsches Verwaltungsblatt
FAZ	= Frankfurter Allgemeine, Zeitung für Deutschland
FDP	= Freie Demokratische Partei
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGO II	= Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien Teil II
GO	= Geschäftsordnung
GOBT	= Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages v. 6. Dezember 1951 in der Fassung v. 22. Mai 1970 (BGBI. I S. 628)
HDtStr/HdbDtStr	= Handbuch des Deutschen Staatsrechts
JöR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts

JZ	= Juristenzeitung
KPD	= Kommunistische Partei Deutschlands
KZSS	= Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie
LT	= Landtag
nds/ns	= niedersächsisch
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
NZZ	= Neue Zürcher Zeitung
Prot.	= Protokoll
PVS	= Politische Vierteljahresschrift
RT	= Reichstag
SPD	= Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Sten. Ber.	= Stenographische Berichte
Sten. Prot.	= Stenographische Protokolle
SRP	= Sozialistische Reichspartei
SZ	= Süddeutsche Zeitung
USPD	= Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands
VVDtStrL	= Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
WRV	= Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 (Weimarer Reichsverfassung)
Z	= Zentrum
Z. f. Par.	= Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik

Einführung

I. Problembestimmung

Der moderne Staat ist, um seine Kennzeichnung durch Hermann Heller aufzunehmen, „organisierte Entscheidungs- und Wirkungseinheit“¹. Er findet seinen rechtfertigenden Zweck darin, die konkrete Freiheit aller einzelnen als Voraussetzung ihrer Selbstverwirklichung unter der Bedingung ihrer wachsenden gesellschaftlichen Verbundenheit, der daraus sich ergebenden Beschränkungen und des notwendigen und zunehmenden Zusammenwirkens, d. h. das soziale Rechtsprinzip, zu gewährleisten. Die maßgebende Funktion² der organisationsrechtlichen Rechtssätze des Verfassungsrechtes, insbesondere des Verfassungsgesetzes ist also, den Staat in der Bildung seiner Organe und der Ausübung der Staatsgewalt so zu organisieren, daß die ständige Erfüllung dieses Zweckes gesichert ist. Die rechtliche Stellung des Bundestages ist in diesen derart funktional bestimmten Zusammenhang einzuordnen.

Der Parlamentarische Rat hat 1949 die repräsentativ-parlamentarische Demokratie und die organisatorische Gewaltteilung im Grundgesetz als tragende Organisationsprinzipien der neu zu errichtenden staatlichen deutschen Teilordnung zugrundegelegt, um die Bundesrepublik zu befähigen, jenem genannten Anspruch an den modernen Staat zu genügen, den das Grundgesetz in Art. 1 und Art. 20 GG in sich aufgenommen hat. Damit wird dem Bundestag die zentrale rechtliche Stellung in der staatlichen Organisation der Bundesrepublik zur Ausübung der Staatsgewalt zugewiesen. Daher obliegt es ihm in einem wesentlichen Ausmaß, in Zusammenwirken mit anderen Organen, den politischen Gestaltungswillen für die staatlich-gesellschaftliche Ordnung der Bundesrepublik nach innen und für ihre Stellung nach außen zu bilden und in seinen Entscheidungen zur Lösung der sich jeweils stellenden Probleme zur Geltung zu bringen. Ob und wie weit ihm das tatsächlich gelingt, ist eine andere Frage.

Mit der Entscheidung für die repräsentativ-parlamentarische Demokratie hat der Parlamentarische Rat zwar an die deutsche Verfassungs-

¹ Heller: Staatslehre S. 228 ff.

² Krawietz: Recht, insbesondere der zweite Abschnitt S. 39 ff.

tradition angeknüpft. In der näheren Ausgestaltung jener verfassungsgestaltenden Grundentscheidung³ in den einzelnen Regelungen des Grundgesetzes hat er diese Tradition aber fortentwickelt und ist über sie hinausgegangen. So mag der Rückgriff auf diese Tradition, in ihrer — europäisch geprägten — geistesgeschichtlichen Komponente und in ihrer — deutschen — verfassungsgeschichtlichen Komponente, die Grundlage mancher Regelung des Grundgesetzes in gewissen Aspekten erhellen. Aber Ausgangspunkt der Untersuchung der Stellung des Bundestages müssen die rechtlichen Regeln des Grundgesetzes bleiben, wie sie in zwanzigjähriger politischer Praxis der Anwendung die Wirklichkeit der Organisation der Bundesrepublik geformt haben. Es ist insbesondere methodisch falsch, den Ansatzpunkt zur Analyse der Stellung des Bundestages in einer vorgegebenen Theorie des Parlamentarismus zu suchen, soweit diese Theorie nicht in den Regeln des Grundgesetzes nachweisbar formend und ordnend für die Organisation der Bundesrepublik ihren hinreichenden rechtlichen Ausdruck gefunden hat. Daher führt es notwendig zu falschen Ergebnissen, wenn in neueren, vornehmlich politikwissenschaftlichen Untersuchungen über Stellung und Funktion des Bundestages in der Organisation der Bundesrepublik der Funktionenkatalog als Grundlage der Analyse aufgenommen wird, den der englische Verfassungsrechtler Walter Bagehot im Jahre 1867 für das englische Unterhaus aufgestellt hat⁴.

Demgegenüber muß als Ansatz einer Untersuchung der rechtlichen Stellung und Funktion des Bundestages die organisationsrechtliche Gewaltteilung und -verschränkung zur Ausübung der Staatsgewalt, wie sie in der verfassungsrechtlichen Ordnung der Bundesrepublik, insbesondere

³ Dazu *Wolff*: Rechtsgrundsätze, insbes. S. 47 ff., und Verwaltungsrecht I § 25 II S. 120 f.

⁴ *Walter Bagehot*: The English Constitution, with an Introduction by the Earl of Balfour, 1. Aufl. London 1867, Reprint London 1942, p. 115 - 155: 1. The elective function (115 - 117), 2. the expressive function (117), 3. the teaching function (117[8]), 4. the informing function (118[9]), 5. the function of legislation (119[20]); der Rückgriff auf Bagehot findet sich ausdrücklich bei: *Hennis*: Bundestag S. 28; *Schäfer*: Bundestag S. 15; *Maier* u. a.: Parlamentsverständnis S. 15 Nr. 2.22.1; anders *Loewenberg*: Parlamentarismus S. 15. Während *Hennis* und *Schäfer* völlig unkritisch diesen Rückgriff vornehmen, wird in der Untersuchung von *Maier* eine kritischere Haltung eingenommen. Nur scheinbar wird von den genannten Autoren eine kontinental-europäische und auch deutsche staatsrechtliche Tradition von Montesquieu bis Carl Schmitt fortgesetzt. Diese Tradition findet darin ihren Grund, daß englische staatsorganisatorische Regeln für die zu bildende politisch-staatliche Organisation auf dem Kontinent im 19. Jahrhundert das Vorbild des Ausgangspunktes gaben. Diese Tradition ist daher eine theoretische und verfassungspolitische. Anders die genannten politikwissenschaftlichen Untersuchungen. Sie untersuchen und beurteilen die Tätigkeit des Bundestages unmittelbar an Hand jenes Funktionenkataloges, ohne ihn daraufhin zu befragen, ob er überhaupt auf das deutsche politische System und seine im Grundgesetz geregelte rechtliche Organisation paßt.

im Grundgesetz geregelt ist, aufgenommen werden. Diese Ordnung ist ein komplexes, rechtlich-funktionelles System der Zusammenordnung verschiedener Organe. Allgemeine Grundlage dieses Systems ist zwar gemäß Art. 20 GG die herkömmliche Unterscheidung in gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende Gewalt. Jedoch ist diese Unterscheidung selbst weder erschöpfend noch genügend differenziert. Vor allem aber ist sie in den organisationsrechtlichen Regelungen des Grundgesetzes nicht so konsequent durchgeführt, daß sie das organisatorische System der Bundesrepublik hinreichend und zutreffend zu erfassen vermag. Keine dieser drei Staatstätigkeiten, die modal nach ihren Funktionen unterschieden sind, weshalb sie als Staatsfunktionen oder genauer als Staatsgewaltfunktionen bezeichnet werden, ist einem einzigen Organ in vollem Umfange zugewiesen. Jede von ihnen ist durch das Grundgesetz in mehrere die Staatsgewalt selbst im modernen Staat allererst begründende⁵ Wahrnehmungszuständigkeiten verschiedener Organe zerteilt⁶. Viele dieser Wahrnehmungszuständigkeiten haben außerdem ihrerseits an mehr als einer Staatsgewaltfunktion Anteil.

Die Untersuchung muß sich somit den Zuständigkeiten des Bundestages zuwenden, in deren Ausübung dessen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse zur Gestaltung der staatlich-gesellschaftlichen Ordnung sich vollziehen. Sie muß aber auch die mit jenen Zuständigkeiten in Zusammenhang stehenden Zuständigkeiten der anderen beteiligten Organe, des Bundespräsidenten, der Bundesregierung und des Bundesrates mit einbeziehen, um die rechtliche Stellung des Bundestages im Gesamtgefüge der durch das Grundgesetz geregelten staatlichen Organisation der Ausübung der Staatsgewalt zu erfassen. Die rechtliche Stellung des Bundestages ist eine konstitutionell gebundene. Der Bundestag ist nicht souverän in dem Sinne, daß er frei über die Staatsgewalt oder auch nur die Gesetzgebung bzw. deren Ausübung verfügen könnte⁷. Er ist *pouvoir constitué*, nicht *pouvoir constituant*. Rechtlich geordnete Beziehungen, die die rechtliche Stellung des Bundestages weitgehend bestimmen, bestehen aber nicht nur zwischen dem Bundestag und den anderen Verfassungsorganen des Bundes, sondern durch die Eingliederung der Bundesrepublik in umfassendere zwischenstaatliche und überstaatliche Organisationen zu deren Organen, insbesondere zu denen der Europäischen Gemeinschaften⁸.

⁵ Böckenförde: Organisationsgewalt S. 74.

⁶ Staatsfunktion ist also nicht gleich Zuständigkeit.

⁷ Es ist daher zumindest mißverständlich, wenn Schäfer (Bundestag, S. 35) den Bundestag als „Souverän“ bezeichnet und im Hinblick auf Art. 24 GG meint, er könne „über seine Souveränität, und damit über die des Staates, dessen Repräsentant und Vertreter er ist, verfügen“.

⁸ Darauf hat bereits hingewiesen, Partsch, VVDtStrL Heft 16 S. 97 ff.