

Akademie im Gespräch

Heft 4

70 Jahre Grundgesetz



Akademie der Wissenschaften zu Göttingen

Akademie der Wissenschaften zu Göttingen (Hg.)

Grundgesetz

Dieses Werk ist lizenziert unter einer
[Creative Commons
Namensnennung – Keine Bearbeitungen
4.0 International Lizenz.](https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/)



erschieneu als Heft 4 in der Reihe
„Akademie im Gespräch“
im Universitätsverlag Göttingen 2020

Akademie der
Wissenschaften zu
Göttingen (Hg.)

70 Jahre
Grundgesetz

Akademie im Gespräch
Heft 4

Universitätsverlag
Göttingen
2020

Bibliographische Information der Deutschen
Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese
Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie;
detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.dnb.de>> abrufbar.

Herausgeber der Reihe
Der Präsident der
Akademie der Wissenschaften zu Göttingen
Theaterstraße 7
37073 Göttingen
Tel.: +49 (0)551 39-5362
Fax.: +49 (0)551 39-5365
E-Mail: adw@gwdg.de
www.adw-goe.de

Dieses Buch ist auch als freie Onlineversion über die
Homepage des Verlags, über den Dokumentenserver der
Akademie der Wissenschaften zu Göttingen res doctae
(<https://rep.adw-goe.de>) sowie über den Göttinger
Universitätskatalog (GUK) bei der Niedersächsischen
Staats- und Universitätsbibliothek Göttingen
(<https://www.sub.uni-goettingen.de>) erreichbar.
Es gelten die Lizenzbestimmungen der Onlineversion.

© 2020 Universitätsverlag Göttingen
<https://univerlag.uni-goettingen.de>
ISBN: 978-3-86395-469-7
DOI: 10.17875/gup2020-1350
eISSN: 2567-3521

Vorwort zur Reihe.....	3
Selbstbestimmung des Einzelnen – was uns zusammenhält <i>Frank Schorkopf</i>	5
Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland als Faktor der Stabilität <i>Christian Starck</i>	17
Kurzbiographien.....	41

Vorwort zur Reihe

„Akademie im Gespräch“ illustriert eine der Stärken des intellektuellen Lebens der Akademie: den interdisziplinären Austausch. Der interdisziplinäre Blick auf den fachlichen Gegenstand lässt Aspekte an ihm hervortreten, die dem rein disziplinären Zugang verborgen bleiben. In der Akademie wird dieser Austausch durch die gleichzeitige Präsenz aller in ihr vertretenen wissenschaftlichen Disziplinen möglich, nicht im Sinne eines Nebeneinanders, sondern in dem einer durchgängigen Vernetzung. Die Mitglieder der Akademie sehen darin den größten Gewinn ihrer Arbeit und einen Gegenentwurf zur immer ausgeprägteren – und zunehmend kritisierten – Spezialisierung in den Wissenschaften. Dieser Gewinn zeigt sich besonders in den Forschungsprojekten der Akademie und wird durch die berufliche Forschungstätigkeit ihrer Mitglieder in Universitäten, Max-Planck-Instituten und anderen Forschungseinrichtungen in die wissenschaftliche Öffentlichkeit getragen.

Konkret wird die erwähnte Vernetzung in den Leitungsgremien der Langzeitvorhaben und in den Forschungskommissionen der Akademie, am offensichtlichsten aber in ihren Plenarsitzungen, in denen

die Mitglieder der beiden Klassen zusammenkommen, der Mathematisch-Naturwissenschaftlichen und der Geistes- und Gesellschaftswissenschaftlichen Klasse. In diesen Sitzungen findet eine Diskussion über die Grenzen zahlreicher Fächer statt, und die Hefte der Reihe „Akademie im Gespräch“ spiegeln eben dies wider.

Jedes Heft ist einem Themenkomplex von übergeordneter, oft aktueller gesellschaftlicher Bedeutung gewidmet. Den Texten liegen je 15-minütige Vorträge zugrunde, deren Kürze eine gewisse Prägnanz und Pointiertheit erfordert. Auch ist der Zwang zur Allgemeinverständlichkeit gegeben, der sich aus dem sehr interdisziplinären Zuhörerkreis ergibt. Präsentiert werden also nicht hochspezialisierte Fachreferate, sondern Beiträge, die einen breiteren Kreis von Zuhörern und Lesern erreichen sollen. Auch der kostenfreie Zugang zu den Heften im Internet (über <https://rep.adw-goe.de> und <https://www.univerlag.uni-goettingen.de>) soll dies unterstützen.

Prof. Dr. Andreas Gardt
Präsident der Akademie der Wissenschaften
zu Göttingen

Selbstbestimmung des Einzelnen – was uns zusammenhält¹

Frank Schorkopf

I.

Am 23. Mai 2019 ist das Grundgesetz 70 Jahre alt geworden. Die Bonner Republik währte vierzig Jahre, und seit der deutschen Einheit sind nun auch schon drei Jahrzehnte der Berliner Republik verstrichen. Die runden Geburtstage waren in der Vergangenheit oft Anlass für eine Reflexion über den Zustand des deutschen Verfassungsstaates und seiner „geglückten Verfassung“. Doch jedes Jubiläum stand auch unter den Vorzeichen fordernder Gegenwartsaufgaben und einer naturgemäß ungewissen Zukunft.

Das Grundgesetz weist – so lässt sich zuspitzen – drei Innovationen auf, die es gegenüber früheren deutschen Verfassungen, aber auch Verfassungen anderer westeuropäischer Staaten hervorheben: das

¹ Aus der Plenumsitzung vom 17. Mai 2019.

parlamentarische Regierungssystem, den Grundrechtsschutz und das Bundesverfassungsgericht. Christian Starck schreibt in diesem Band über das parlamentarische Regierungssystem; im vorliegenden Beitrag geht es um die Grundrechte unter der Leitfrage der Selbstbestimmung – was uns zusammenhält. Das Bundesverfassungsgericht wird bei uns jeweils mitverhandelt.

Ein zentrales, wenn nicht sogar das prägende Merkmal des Grundgesetzes ist der Grundrechtsschutz. Das Grundgesetz beginnt mit der Menschenwürde und fährt mit einem Katalog klassischer, d.h. überwiegend auf die Abwehr hoheitlicher Freiheitseingriffe gerichteter Grundrechte fort.

Bereits mit dieser Architektur setzt unsere Verfassung eine erste Zäsur: Frühere Bundesverfassungen enthielten entweder keine Grundrechte oder ordneten diese – wie die 100-jährige Weimarer Reichsverfassung – in der Systematik dem Organisationsrecht nach. Eine zweite Zäsur ist die in den Beratungen bereits des Konvents von Herrenchiemsee und des Parlamentarischen Rates früh getroffene Entscheidung, die Grundrechte als unmittelbar anwendbare Rechte auszugestalten. Die Grundrechte des Grundgesetzes binden neben Verwaltung und Rechtsprechung auch den Gesetzgeber als unmittelbar anwendbares Recht (Artikel 1 Absatz 3 GG). Damit ist gemeint, dass es keines konkretisierenden Gesetzes bedarf (z.B. Pressegesetz), um ein Grundrecht im Alltag anzuwenden.

Von Beginn an ist das Grundgesetz auch in den Zusammenhang des internationalen Menschenrechtsschutzes gestellt worden. Eine der Erkenntnisquellen des Parlamentarischen Rates für die Grundrechtskonzeption waren die Vorentwürfe der Allge-

meinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen (Oktober 1948). Bereits die Präambel der Charta der Vereinten Nationen verwies auf die Würde der menschlichen Person, d.h. auf die innere, unveränderliche Eigenschaft der Selbstbestimmung über die eigenen Belange als absoluter Grenze staatlicher Machtausübung. Das Grundgesetz spiegelt diesen Zusammenhang nicht nur durch die Unantastbarkeit der Würde des Menschen (Artikel 1 Absatz 1 GG). Es spiegelt dies auch in dem nachfolgenden weniger bekannten, starken Bekenntnis des deutschen Volkes zu den „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“ (Artikel 1 Absatz 2 GG).

Eine Leitfrage ist damit bereits angesprochen und teilweise beantwortet, nämlich die Frage, welche entscheidenden Weichenstellungen das Grundgesetz ausmachen. Grundrechtsbindung unter dem Primat der Menschenwürde, eingebettet in einen internationalen Rahmen.

Doch es gibt weitere Leitfragen, denen im Folgenden nachgespürt wird: Wie kann das Grundgesetz eine Verfassung bleiben, die die gesellschaftliche Dynamik und die Politik in Deutschland normativ moderiert? Welche jeweiligen Wirkungen zwischen politischer Kultur und Verfassungskultur lassen sich ausmachen? Mehr noch, hat die eine oder andere verfassungskulturelle Errungenschaft der Bundesrepublik inzwischen doch Patina angesetzt und eine gründliche Auffrischung verdient? Und wie steht es um die Aussichten des Grundgesetzes, in einer freiheitsfeindlichen Gesellschaft zu überdauern?

II.

Das Grundgesetz denkt vom Menschen her. Grundrechte stehen – wie erwähnt – am Anfang, nicht in der Etappe unserer Verfassung. Erst das Individuum, dann die Gemeinschaft.

Grundrechtsschutz bedeutet, dass das von der Mehrheit beschlossene Gesetz die Person nicht unangemessen in ihrer Persönlichkeit beeinträchtigen darf. Der Schutz ist umso wirksamer, je mehr das Gesetz Zwang ausübt. Der Bürger kann sich also gegen die politische Gemeinschaft behaupten und seinen persönlichen Entwurf im Kern leben.

Seit Ende des 18. Jahrhunderts ist allmählich ein Kanon an Rechten entstanden: persönliche Integrität, Freiheit der Religion und des Gewissens, Eigentums- und Berufsfreiheit, Pressefreiheit, Gleichheit, sodann demokratische Teilhabe und ein Mindestmaß an Fürsorge. In neuerer Zeit sind mit der gesellschaftlichen Evolution korrespondierende Rechte hinzugekommen wie das Allgemeine Persönlichkeitsrecht und der Datenschutz, aber auch vermehrt Leistungsansprüche, wie Recht auf Bildung und das Existenzminimum, mit denen das Grundgesetz jedoch – anders als die Weimarer Verfassung – sehr zurückhaltend ist. Wir haben es beim Grundrechtstitel heute mit einem sehr stabilen Teil der Verfassung zu tun. Von den 63 Änderungen, die das GG seit Inkrafttreten am 24. Mai 1949 erfahren hat, betrafen lediglich sieben Änderungen den Grundrechtstitel.

Das Grundgesetz verbindet die Grundrechte mit einem Durchsetzungsinstrument, das effektiv war und ist und dafür gesorgt hat, dass Grundrechte den Rechtsalltag durchwirkt haben. Die Rede ist von der Verfassungsbeschwerde. Etwa 230.000 Verfassungs-

beschwerden sind von 1951 bis 2018 beim Bundesverfassungsgericht erhoben worden, rund 5.200 waren erfolgreich (2,3%).

Das Grundgesetz hat den Bürger über seine Rechte für die Verfassung mobilisiert, indem es ein sehr attraktives Instrument geschaffen hat, Sachverhalte nach Karlsruhe zu bringen, in denen es um das Verhältnis von Staat und Bürger (und damit die individuelle Freiheit) geht. Das Bundesverfassungsgericht ist ein Verfassungsorgan, das mit der Herausgabe von 150 Bänden, in denen sicherlich zur Hälfte Grundrechtsjudikate enthalten sind, erheblichen Gestaltungseinfluss auf das Verhältnis von Staat und Bürger nimmt.

III.

Der Grundrechtsteil des Grundgesetzes zeichnet sich durch seinen wohl bekanntesten Satz aus, der allein meine These begründet, das Grundgesetz denke vom Menschen her: „Die Würde des Menschen ist unantastbar.“ Und schon etwas weniger bekannt, heißt es in Art. 1 Satz 2 GG weiter: „Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“

Die Würde des Menschen ist ursprünglich gedacht – wie konnte es wenige Jahre nach Ende des Krieges und der Verbrennungsherrschaft anders sein, als antitotalitärer Grundkonsens: Arbeitszwang und Zwangsarbeit, totaler Staat, Entrechtungen, Erniedrigungen, Versklavungen, grausame Quälereien, Massenmorde, Zwangssterilisierungen, Sippenbestra-

fungen sollen geächtet, niemand soll gezwungen werden, gegen seine Überzeugungen zu handeln.²

Doch die normative Bedeutung der Würdenorm hat sich rasch gewandelt. Sie ist zu einer Brücke in die Theologie, die Philosophie und die Sozialtheorie geworden, die die Rezeption entsprechender Erkenntnisse wie auch Ansichten ermöglicht, verklammert durch den Wunsch nach Unantastbarem. Als Erklärung bietet sich aus deutscher Perspektive die ideenpolitische Leerstelle nach den Brüchen und Krisen des 19. und 20. Jahrhunderts an, die durch die Würde gefüllt wird. Ein vergleichender Seitenblick verrät uns aber, dass auch andere Gesellschafts- und Rechtsordnungen auf die Würde zurückgreifen (auch Art. 1 GRCh).

Eine integrierende Idee, die ihre Kraft gerade in den großen weltanschaulichen und religiösen Meinungskämpfen entfalten und unter Beweis stellen muss, kann dann in einer nicht mehr von Juristen dominierten, sondern offenen Gesellschaft der Verfassungsinterpretation allerdings nicht mehr anders als unbestimmt sein. Sie sollte dann nicht mehr nach den sonst für Rechtsnormen und Rechtsanwendung üblichen Rationalitätsansprüchen bewertet werden – sie wird zu einer Norm, die sich öffnet hin zur gesellschaftlichen Kommunikation, und zwar so, dass die je eigenen Ethik-, Wert- und Moralvorstellungen in ihre Deutung und Verwendung einfließen könnten. Sie ist, wie ein Kollege es genannt hat, zu einer Supernorm, zu einem Top-Trumpf in der Debatte geworden. So ist die Würde zuletzt in die Deutungskämpfe hineingeraten, in denen sich widerstreitende

² Zusammenfassend M. Baldus: Erst antitotalitäre Grundnorm, nun rätselhafte Supernorm. In: Heinig/Schorkopf (Hg.), 70 Jahre Grundgesetz, 2019, S. 47 (49 ff.).

Standpunkte auf die Menschenwürde berufen (Beispiele: „Rettungsfolter“; Sterbehilfe; Humangenetik).

In diesem Zusammenhang liegt ein einstweilen ungelöstes Problem. Denn die Auslegung und Anwendung der Würde sind weit mehr, als wir denken, von den ethischen Auffassungen der Bürger einer Kulturgemeinschaft abhängig. Die moralische Urteilskraft ist in dem Wissen von gesellschaftlichen Institutionen gespeichert, die das Grundgesetz besonders schützt: die Familien (Artikel 6 GG), die Schulen (Artikel 7 GG), die Universitäten/Akademien (Artikel 5 Absatz 3 GG), die freie Presse (Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG), die Religionsgemeinschaften (Artikel 4 GG) oder die politischen Parteien (Artikel 1 GG).

IV.

Die Grundrechte des Grundgesetzes, die Menschenwürde eingeschlossen, haben für die Bundesrepublik und die politische Kultur eine kaum zu überschätzende Bedeutung. Die Ursache für meine These lässt sich in Zeit und Ort sehr genau bestimmen, nämlich in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts 1958 über die Verfassungsbeschwerde des Erich Lüth. Lüth hatte öffentlich zum Boykott eines Kinofilms von Veit Harlan aufgerufen, mit dem Argument, dass ein für NS-Propaganda verantwortlicher Regisseur in der Bundesrepublik nun nicht harmlos Karriere machen solle.³

Das Bundesverfassungsgericht hat die Grundrechte im Lüth-Urteil als eine objektive Wertordnung verstanden. Aus dieser Wertordnung folgte es – und tut das bis in die Gegenwart – ein Vorrang

³ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Bd. 7, S. 198 ff.

für die freie Rede in Angelegenheiten, die alle angehen. Die gesamte Rechtsordnung ist demnach im Licht der Grundrechte auszulegen, gerade auch das Bürgerliche Gesetzbuch, das seit Inkrafttreten im Jahr 1900 die Regeln über den Schadensersatz etwa durch einen Boykottaufruf enthält. Die Wertordnung war das Instrument, die bundesdeutsche Rechtsordnung von oben aus Karlsruhe mit dem Denken der liberalen Demokratie und ihren Werten zu durchwirken, notfalls auch gegen den Willen der in den Behörden und Fachgerichten wirkenden Beamten und Richter.

Heute, da die liberale Demokratie des Westens in unserer säkularisierten Welt gesellschaftlich durchgesetzt ist, ist die Wertordnung einer der ersten Kandidaten für die Antwort auf die Frage, was uns zusammenhält.

Das in den Grundrechten verankerte Wertordnungsdenken reicht vielleicht einigen Beobachtern unerwartet weit. So werden Meinungen vom Grundgesetz (Artikel 5 Absatz 1 GG) geschützt, ohne dass es darauf ankommt, ob eine Äußerung begründet oder grundlos, emotional oder rational ist, als wertvoll oder wertlos, gefährlich oder harmlos eingeschätzt wird. Die Bürger sind rechtlich auch nicht gehalten, die der Verfassung zugrunde liegenden Wertsetzungen persönlich zu teilen. Das Grundgesetz baut zwar auf der Erwartung auf, dass die Bürger die allgemeinen Werte der Verfassung akzeptieren und verwirklichen, erzwingt die Wertloyalität aber nicht.

Die gegenwärtige Unruhe über verrohten Umgang und eine Enthemmung in der öffentlichen Debatte lassen vorsichtig danach fragen, ob das Verfassungsrecht die Meinungsäußerung – und damit den Wertordnungsgedanken – wieder mehr einschränken müsse. Sicherlich ließe sich an dieser Stelle auch

durch geringfügige Korrektur der Rechtsprechung antworten, die zuletzt in manchen Sachverhalten die Tatbestände auch strenger hätte auslegen können. Das ganz große Besteck wird womöglich gar nicht gebraucht.

Ein Problem könnte sich von einer noch anderen Seite zeigen. Die für die Grundrechtsordnung so prägende Lüth-Rechtsprechung – man kann von einem inneren Gründungsakt der bundesrepublikanischen Verfassungsrechtsprechung sprechen – beruht auf der Überzeugung, dass wir diese Wertordnung haben, ihren Inhalt feststellen und uns auf sie einigen können. In einer pluralen Gesellschaft, die zunehmend aus grundrechtsberechtigten Singularitäten besteht, Vielfalt fördert und die sich ihrer Bindungskräfte vergewissern muss, ist das keine Selbstverständlichkeit mehr.

Die Debatte im Jahr 2018 über den Ehebegriff des Grundgesetzes, d.h. die Frage ob *Ehe* im Sinne des Artikel 6 Absatz 1 GG die dauerhafte Verbindung von Mann und Frau oder auch gleichgeschlechtlichen Personen umfasst, ist dafür ein Beispiel. Innerhalb weniger Jahre (2011 bis 2019) haben zunächst der Gesetzgeber und später die Rechtsprechung besonders des Bundesverfassungsgerichts den Begriffskern umgeprägt (Verfassungswandel). Die Grundrechte sind hier und heute auch der Spiegel einer sich in kontroverser Debatte neu erfindenden Gesellschaft.

V.

Wir sind gut gefahren mit den Grundrechten, auch wenn hin und wieder kritisch angemerkt wird, dass der Grundrechtsschutz hypertrophiert sei – muss

das *Reiten im Walde*⁴ wirklich von der allgemeinen Handlungsfreiheit umfasst sein, so dass behördliche Reitbeschränkungen mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden können?

Blicken wir nach vorne, um nach Entwicklungsrichtungen, nach Themen zu fragen, die wir 2029 zum 80. Jubiläum möglicherweise ansprechen werden. Dann wird m.E. der Grundrechtsschutz der EU und das Verhältnis der Grundrechte-Charta zu den Grundrechten des Grundgesetzes eine tragende Rolle haben.

Das eindrucksvolle deutsche Grundrechtsgebäude hat seit dem Jahr 2009, mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon, einen Nachbarn bekommen, der stetig wächst und sich zunehmend in den Vordergrund schiebt. So hat es nicht wenige Bürger, Politiker und Journalisten überrascht, dass das Lesen des Asylgrundrechts kaum dazu beiträgt, die Rechtsfragen der Migrationskrise zu verstehen. Der Wortlaut von Art. 16a GG wird überlagert vom Unionsrecht und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs – der Anwendungsvorrang des europäischen Rechts macht auch vor den Grundrechten nicht halt.

Die Unionsgrundrechte sind auch für die Mitgliedstaaten anwendbar, so heißt es in Artikel 51 der Grundrechte-Charta, wenn diese Unionsrecht durchführen. Bei der Ausarbeitung der Charta hat man versucht, den Anwendungsbereich eng zu fassen und zusätzlich in mehreren Klauseln formuliert, die Charta dürfe die EU-Kompetenzen keinesfalls ausdehnen. Dieses Bemühen war nicht erfolgreich,

⁴ So das Schlagwort für das berühmte Sondervotum des Bundesverfassungsrichters D. Grimm in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Bd. 80, S. 164 ff.

zum einen wegen der bereits bestehenden, umfangreichen EU-Kompetenzen, zum anderen wegen der expansiven Rechtsprechung aus Luxemburg. Nun ließe sich unbefangen fragen, weshalb der Grundrechtsschutz durch die EU und ihren Gerichtshof kritisch betrachtet werden sollte, handelt es sich nicht um den logisch nächsten Schritt in einem zusammenwachsenden Europa unter Bedingungen der Internationalisierung?

Aus deutscher Perspektive ist der EU-Grundrechtsschutz weniger bürgerfreundlich. Es gibt keine europäische Verfassungsbeschwerde, und der Gerichtshof muss sein Selbstverständnis als europäisches Verfassungsgericht erst noch finden; es gibt nicht wenige Beobachter, die ihm bescheinigen, gerade kein Verfassungsgericht zu sein, das die politischen Gestaltungsansprüche der EU-Organe über Grundrechte spürbar begrenzt.

Allerdings gibt es in den letzten Jahren, verstärkt in den letzten Monaten (Europawahl), einige Judikate, die aufhorchen lassen. Das kirchliche Arbeitsrecht in Deutschland oder das Urteil zur Arbeitszeiterfassung sind Entscheidungen, die Arbeitnehmer als Unionsbürger über die Charta-Grundrechte schützen. Bei anderer Gelegenheit erklärte das Plenum des Gerichtshofs, also alle 27 Mitglieder, dass die Werte der EU als Verfassungsgrundsätze zu betrachten seien, die EU eine Wertegemeinschaft sei – *l'Europe qui protège*, ein Europa, das schützt, bildet sich als neue Leitidee heraus!

Möglicherweise stehen wir vor einer Entwicklung, wie sie im föderalen Verhältnis zwischen Bund und Ländern abgeschlossen ist. Die Grundrechte in den Landesverfassungen haben nahezu keine Bedeutung für den Alltag der Landesbürger. Maßgeblich sind die Bundesgrundrechte, die aber dadurch auch

die Lebensbedingungen vereinheitlicht und regionale Besonderheiten beseitigt haben. Ob in der EU für einen solchen Prozess der Unitarisierung die Voraussetzungen (schon) vorliegen, ist offen. Das kirchliche Arbeitsrecht etwa bildet die unterschiedlichen Konzepte für das Verhältnis von Staat und Religion ab, das vom Laizismus bis zur Staatskirche reicht, mit der wohlwollenden Neutralität in Deutschland irgendwo in der Mitte. Beim Lebensschutz, einem anderen Beispiel, haben wir keinen Konsens, wann er beginnt und endet. Die Debatten über den Schwangerschaftsabbruch oder über einen selbstbestimmten, schmerzfreien Tod belegen das.

Das Grundgesetz denkt vom Menschen her, es vergisst seinen Gemeinschaftsbezug aber auch nicht. Sein Menschenbild, so das Bundesverfassungsgericht, sei nicht das eines isolierten souveränen Individuums; das Grundgesetz hat vielmehr die Spannung Individuum-Gemeinschaft im Sinne der Gemeinschaftsbezogenheit und der Gemeinschaftsgebundenheit der Person entschieden, ohne dabei deren Eigenwert anzutasten. Das Grundgesetz hat diese Spannung in seinem System des Grundrechtsschutzes bislang produktiv und freiheitgerecht aufgelöst.

Literatur:

Grundgesetz, Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 16–17/2019, online zugänglich:
www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/289234/grundgesetz.

Hans Michael Heinig / Frank Schorkopf (Hg.): 70 Jahre Grundgesetz. In welcher Verfassung ist die Bundesrepublik?, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 2019.

Oliver Lepsius / Robert Chr. van Ooyen / Hendrik Wassermann (Hg.): Verfassung und Rechtspolitik: 70 Jahre Grundgesetz, Berlin 2020.

Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland als Faktor der Stabilität¹

Christian Starck

I. Einführung

Zentrales Kennzeichen des parlamentarischen Regierungssystems ist die dreifache Abhängigkeit der Regierung vom Parlament: Die Regierung, zumindest der Chef der Regierung, wird vom Parlament gewählt. Die zum Regieren notwendigen Gesetze werden vom Parlament gegeben und die Finanzen vom Parlament bewilligt. Die Regierung bleibt nur so lange im Amt, wie ihr nicht das Vertrauen des Parlaments entzogen wird. Die Abhängigkeit der Regierung vom Parlament wird modifiziert, wenn ein vom Volk gewählter Präsident Einfluß auf die Regierung nehmen kann. Denn so kommt es zu einem Dualismus demokratischer Legitimation. Diesen hat es in der Weimarer Reichsverfassung gegeben und

¹ Aus der Plenumsitzung vom 17. Mai 2019.

gibt es gegenwärtig in den Staaten, die ein semipräsidentiales Regierungssystem haben wie Frankreich oder Polen.

Die rechtliche Ausgestaltung des parlamentarischen Regierungssystems im Einzelnen ergibt sich aus dem jeweiligen Verfassungsrecht und sonstigen staatsrechtlichen Normen. Man kann nämlich das jeweilige parlamentarische Regierungssystem nicht verstehen, wenn man nur die zentralen verfassungsrechtlichen Normen über Wahl, Kontrolle und Sturz der Regierung in Betracht zieht. Wesentliche Merkmale des Regierungssystems sind die Ausformung des Demokratieprinzips, die Grundsätze und Regeln für die periodischen Wahlen, das pluralistische Parteiensystem, die rechtsstaatlichen Grundsätze der Gewaltenteilung mit Kompetenzverteilung und Verfahrensregelungen sowie die Grundrechtsgarantien.

II. Hauptfaktoren der Stabilität

Bei der Schaffung des Grundgesetzes ist das parlamentarische Regierungssystem im Vergleich zur Weimarer Reichsverfassung wesentlich verändert und verbessert worden. Das Grundgesetz verzichtet auf einen Bundespräsidenten mit plebiszitärer Legitimation und stärkt dafür die Regierung. Der Bundeskanzler, der Chef der Regierung, wird auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestag gewählt (Art. 63 Abs. 1 und 2 GG). Der Vorschlag des Bundespräsidenten beruht auf vorangegangener Sondierung und berücksichtigt die Stärkeverhältnisse der Fraktionen. Wird der Vorgeschlagene nicht gewählt, so kann der Bundestag im zweiten Wahlgang mit Mehrheit seiner Mitglieder einen Bundeskanzler wählen. Für diesen Wahlgang hat der Bundespräsident kein Vorschlagsrecht mehr. Daraus folgt, dass der Bundespräsident höchstes Interesse

daran hat, einen Kandidaten vorzuschlagen, der von der Mehrheit der Abgeordneten des Bundestages gewählt wird.

Zur Stabilität der Bundesregierung tragen die folgenden verfassungsrechtlichen Regelungen bei:

- Die *Bundesminister* werden auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt (Art. 64 Abs. 1 GG); sie bedürfen keiner Bestätigung durch den Bundestag; sie können von diesem auch nicht einzeln zum Rücktritt gezwungen werden.
- Der Bundestag kann dem Bundeskanzler das Misstrauen nur dadurch aussprechen, dass er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt (Art. 67 GG); der Bundespräsident muss den Bundeskanzler entlassen und den Gewählten ernennen. Das ist das sog. *konstruktive Misstrauensvotum*. Mit dem Sturz des Bundeskanzlers fällt konsequenterweise die ganze Regierung, da die Minister vom Bundeskanzler eingesetzt worden sind.

Beispiele für die Anwendung des konstruktiven Misstrauensvotums sind: Sollte die Mehrheitsfraktion oder die Fraktion, die bei einer Koalition den Bundeskanzler stellt, sich von diesem politisch entfernen, ihm nicht mehr folgen und somit die Regierung destabilisieren, so kann die notwendige Regierungsstabilität dadurch wiedergewonnen werden, dass ein neuer Bundeskanzler gewählt wird. Im Falle einer Koalitionsregierung, die durch schwere Zerwürfnisse destabilisiert ist, kann ein Partner mit der Opposition zusammen einen neuen Bundeskanzler wählen. Das geschah 1982, als die FDP aus der Koalition mit der SPD ausscherte und zusammen mit der CDU/CSU eine neue Mehrheit bildete, die

durch ein konstruktives Misstrauensvotum dem amtierenden Bundeskanzler *Helmut Schmidt* das Misstrauen aussprach und gleichzeitig den CDU-Politiker *Helmut Kohl* zum neuen Bundeskanzler wählte. Damit wurde während der Wahlperiode des Bundestages ein politischer Umschwung bewirkt. Auch der über Art. 67 GG von der Mehrheit des Bundestages gewählte Bundeskanzler besitzt die volle demokratische Legitimität.²

- Zweck der Wahlen im demokratischen Verfassungsstaat ist, das Volk zu repräsentieren und zu integrieren sowie die Staatsgewalt zu legitimieren und zu kontrollieren.³ Ein nicht zu unterschätzendes Stabilitätselement des Regierungssystems der Bundesrepublik ist die Regelung im *Bundeswahlgesetz*, wonach nur diejenigen Parteien bei der Verteilung der Sitze im Bundestag berücksichtigt werden, die mindestens 5 % der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten oder in mindestens drei Wahlkreisen auf Grund der dort abgegebenen Erststimmen einen Sitz errungen haben.⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat diese Sperrklausel, die die Gleichheit des Erfolgswertes der einzelnen Stimme einschränkt, für vereinbar mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) erklärt. Denn sie begünstige die Entstehung gesicherter Mehrheitsverhältnisse im Parlament und die Bildung einer aktionsfähigen Regierung.⁵ Das Ge-

² BVerfGE 62, 1, 43.

³ Christian Starck: Freiheit und Institutionen, 2002, S. 285 ff.

⁴ Wenn nur ein oder zwei Kandidaten direkt gewählt werden, erhalten sie selbstverständlich einen Sitz.

⁵ BVerfGE 6, 84, 89 ff.; 51, 222, 234 ff.

richt argumentiert auf Grund der Repräsentationsidee wie folgt⁶: Die Wahl habe nicht nur das Ziel, den politischen Willen der Wähler als Einzelner möglichst genau zur Geltung zu bringen, also eine Volksrepräsentation zu schaffen, die ein Spiegelbild der im Volk vorhandenen politischen Meinungen darstelle, sondern sie solle auch ein Parlament als funktionsfähiges Staatsorgan hervorbringen, also Integrationswirkung erreichen. Die Sperrklausel ist zu verstehen, als eine Reaktion auf die mit dem reinen Verhältniswahl-system verbundene Parteienzersplitterung. Auf jeden Fall bewirkt die 5 %-Sperrklausel einen viel geringeren Eingriff in die Gleichheit des Erfolgswertes der Stimmen als ein Mehrheitswahl-system.

Die 5 %-Sperrklausel des deutschen Wahlrechts ist ein sehr wichtiger Faktor der Stabilität des Regierungssystems. Außerdem hat die Sperrklausel das Parteiensystem und das Wählerverhalten wesentlich beeinflusst. Je größer die Parteien sind, umso mehr müssen sie sich schon intern im Kompromiss üben. Kompromisse sind auch für ein Regierungsprogramm einer Koalitionsregierung notwendig.

- Die *politischen Parteien*, die nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken, haben im Regierungssystem der Bundesrepublik eine ziemlich starke Stellung gewonnen. Das in der Bundesrepublik geltende personalisierte Verhältniswahlrecht⁷ begünstigt

⁶ BVerfGE 6, 84, 92.

⁷ §§ 5, 6 Bundeswahlgesetz: Jeder Wähler hat zwei Stimmen. Mit einer Stimme wählt er einen Wahlkreiskandidaten, mit der anderen eine Landesliste.

die Parteien, da sie unentbehrlich für die Aufstellung von Landeslisten⁸ und für die Bildung einer stabilen Mehrheit im Bundestag sind. Da die Landeslisten so zur Wahl stehen, wie sie von den Parteien aufgestellt worden sind, hat der Wähler keinen Einfluss auf die Reihenfolge der Kandidaten. Auch das stärkt die Parteien. Schließlich fehlen im Grundgesetz plebiszitäre Elemente.

Die Parteien nutzen ihre Machtposition insbesondere bei der Vergabe der Staatsämter und Ehrenämter, die nicht Regierungsämter im engeren Sinne sind, weil diese ohnehin der oder den Regierungsparteien zustehen. Die Staats- und Ehrenämter werden zumeist nach Proporz Gesichtspunkten auf Vorschlag der beiden großen Parteien CDU/CSU und SPD vergeben, zumeist gesichert durch föderalistische Mechanismen oder durch das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit, wenn Bundestag oder Bundesrat die Amtsträger zu bestimmen haben.

III. Föderale Elemente des Regierungssystems

Die Bundesrepublik ist ein Bundesstaat, der das Regierungssystem prägt. Auf Länderebene existieren auch parlamentarische Regierungssysteme, die sich voneinander und vom Regierungssystem des Bundes strukturell nicht wesentlich unterscheiden.⁹ Die Regierungen der Länder entsenden einige ihrer Mitglieder nach einem verfassungsrechtlich geregelten Proporz je nach ihrer Einwohnerzahl (Art. 51 Abs. 2 GG) in den Bundesrat, der als Bundesorgan bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in

⁸ § 27 Bundeswahlgesetz.

⁹ Manfred Friedrich: Das parlamentarische Regierungssystem in den Bundesländern, JöR 30 (1981), S. 197 ff.

Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirkt (Art. 50 GG). Während im Bundestag die Regierung regelmäßig eine Mehrheit der Abgeordneten hinter sich hat, können die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat anders liegen. Aber auch unabhängig von der parteipolitischen Konstellation gibt es für die Bundesregierung hin und wieder im Bundesrat Widerstand aus föderalistischen Interessen. Damit wird der Bundesregierung eine erhöhte Anstrengung abverlangt, immer dann Kompromisse zu suchen, wenn sie auf eine Zustimmung des Bundesrates angewiesen ist. Da die meisten Gesetze von den Ländern ausgeführt werden, haben die Länder ein natürliches Interesse daran, dass die Gesetze unter administrativen Gesichtspunkten einfach und praktikabel sind.¹⁰

Staatsrechtslehrer und Politiker aus zentralistisch regierten Ländern neigen dazu, hierin eine Erschwerung der Regierungstätigkeit zu sehen. Sie wundern sich oft darüber, dass das Regierungssystem der Bundesrepublik daraus keinen Schaden nimmt. Der Föderalismus, der staatliche Verantwortung auch auf einer unteren staatlichen Ebene etabliert (= vertikale Gewaltenteilung) und der durch den Bundesrat als Bundesorgan die horizontale Gewaltenteilung erweitert, dürfte insgesamt gesehen bessere Entscheidungen hervorbringen, als es die Entscheidungsmechanismen in zentralistisch regierten Staaten tun. Die sämtlich in Regierungsverantwortung der Länder stehenden Mitglieder des Bundesrates bringen normalerweise ein großes Potenzial an Erfahrung und Kompromissfähigkeit in die Entscheidungsverfahren ein. Parteipolitische Spannungen können im

¹⁰ Christian Heitsch: Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder, 2001, S. 181 ff., 248 ff.

Bundesrat – oft mit Wirkung auch auf den Bundestag – abgebaut und auf Sachfragen reduziert werden. Die Mitwirkung der Länder im Bundesrat ermöglicht, sowohl regionale als auch parteipolitische Ansichten und Interessen besser zu artikulieren und ernsthaft in die politische Auseinandersetzung zu stellen. Deshalb bedeutet die föderalistische Struktur der Bundesrepublik in der Regel eine Stärkung des Regierungssystems. Eine Schwächung des Regierungssystems entsteht nur dann, wenn die Mehrheit des Bundesrates sich als Opposition versteht und die Bundesregierung und die Mehrheit des Bundestages systematisch bekämpft.

Die Wiedervereinigung im Jahre 1990 wurde durch die Bundesstaatlichkeit wesentlich erleichtert, weil die Bevölkerung der ehemaligen DDR in den neuen Ländern eigene Parlamente und Regierungen hat, die die den Ländern zustehende Staatsgewalt ausüben und somit ein Teil der Staatsgewalt durch Repräsentativorgane der dortigen Bevölkerung ausgeübt wird.

IV. Gesetzgebung

Die Regierung braucht Gesetze, um regieren zu können, soweit die Tätigkeit der Verwaltung unter Gesetzesvorbehalte steht. In Deutschland kann die Exekutive in vielen Bereichen nicht aus eigener Machtvollkommenheit handeln, sondern bedarf für ihre Tätigkeit aus dem Demokratieprinzip folgend einer gesetzlichen Grundlage (sog. Gesetzesvorbehalt). Das gilt für alle belastenden Maßnahmen und auch für sonstige Verwaltungstätigkeit, die die Grundrechte berührt¹¹, und mit Rücksicht auf den

¹¹ Vgl. vor allem BVerfGE 45, 400, 417 – Schule; BVerfGE 57, 295, 318; 73, 118, 172 – Rundfunk; BVerfGE 111, 191, 214 ff. –

Gleichheitssatz auch für die Schaffung von Leistungssystemen. Damit sind die Anforderungen beschrieben, die zu einer starken Belastung der Gesetzgebung und zur Gesetzesflut führen.

Die überwiegende Mehrzahl der Gesetzesinitiativen geht von der Regierung aus. Diese verfügt in den Ministerien über Beamte, die Gesetzesentwürfe herstellen können. Die Regierung versucht, mit den Gesetzesentwürfen ihre eigenen politischen Ziele zu verwirklichen, vollzieht aber auch, und zwar in steigendem Maße, die Richtlinien der Europäischen Union (Art. 288 Abs. 3 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union - AEUV). Alle Gesetzesentwürfe werden ins Parlament eingebracht (Art. 76 Abs. 1 und 2 GG) und dann im Bundestag und im Bundesrat, jeweils im Plenum und in Ausschüssen, dort unter ständiger Anwesenheit der Ministerialbeamten beraten. Da die Regierung aus der Parlamentsmehrheit gebildet worden ist, hat sie zu meist diese hinter sich, so dass die Gesetzesinitiativen der Regierung die größten Chancen haben, vom Bundestag verabschiedet zu werden. Soweit ein Gesetz der Zustimmung des Bundesrates bedarf – besonders wenn dort die Mehrheitsverhältnisse anders liegen als im Bundestag –, muss die Regierung, wie schon erwähnt, auf einen breiteren Kompromiss hinarbeiten.

Durch ihr Initiativrecht hat die Regierung einen großen Einfluss auf die Gesetzgebung. Obwohl die Gesetzesvorlagen der Regierung vor Einbringung in den Bundestag mit den Führern der Regierungsfraktion(en) abgesprochen werden, führen die parlamentarischen Gesetzesberatungen häufig zu Änderun-

Berufsfreiheit; BVerfGE 116, 24, 52 – Rücknahme von Verwaltungsakten; BVerfGE 116, 69, 80 ff. – Jugendstrafvollzug.

gen der Entwürfe. In den Ausschüssen des Bundestages, in denen die eigentlich substantiellen Gesetzesberatungen stattfinden, sitzen zumeist die jeweils sachkundigen Mitglieder der einzelnen Fraktionen. Deren Arbeit ist die Voraussetzung der politischen Wirksamkeit des Bundestages. Die in den Bundestagsausschüssen stets gegenwärtigen Gesetzgebungsbeamten aus den Ministerien haben die Aufgabe, die vom Ausschuss vorgeschlagenen Änderungen mit den anderen Regelungen des Gesetzesentwurfes und den geltenden Gesetzen abzustimmen und in Einklang zu halten.

Gründe für Änderungen der Regierungsvorlage sind zahlreich. Manchmal handelt es sich um kleinere Verbesserungen oder Abmilderungen. Es kommt aber auch vor, dass der Bundestag das Eingangstor für Interessengruppen ist, deren Wünsche die Regierung nicht angehört oder nicht berücksichtigt hat. Wenn die Regierung mit Minderheitsmeinungen aus den sie tragenden Fraktionen konfrontiert wird, die einen Entwurf ablehnen, muss sie Entgegenkommen zeigen, wenn nicht das ganze Gesetzgebungsvorhaben scheitern soll.

Da Regierung und Parlamentsmehrheit sich spätestens nach vier Jahren der Wahl stellen müssen, haben sie ein Interesse an reibungsloser Zusammenarbeit. Darin liegt ein wesentliches Element der Stabilität der Parlamentarischen Regierung in Deutschland. Solange die Bundesregierung vom Vertrauen der Bundestagsmehrheit getragen ist, ist sie das Gravitationszentrum politischer Gestaltung und Planung. Das Verhältnis von Regierung und Bundestagsmehrheit ist daher nicht dualistisch oder antipodisch, sondern kooperativ und stützend: Basis für Gesetzgebung, Haushaltspolitik und Außen- und Europapolitik. Wenn die Parlamentsmehrheit mit

der Regierung gut zusammenarbeitet, ist darin kein Verfall parlamentarischer Kontrolle, sondern die Voraussetzung für das Funktionieren des parlamentarischen Regierungssystems zu sehen.

V. Haushaltspolitik

Ebenso wie die Regierung Gesetze braucht, um regieren zu können, so braucht sie auch Geld. Geld darf die Regierung aber nur nach Maßgabe des Haushaltsplans ausgeben, der jährlich mit dem Haushaltsgesetz von der Regierung entworfen und vom Parlament beraten und verabschiedet wird (Art. 110 Abs. 2 GG), wobei der Bundestag Änderungen des Regierungsentwurfs vornehmen darf und dies regelmäßig auch tut. Auch die Aufnahme von Krediten bedarf einer Ermächtigung durch das Gesetz (Art. 115 Abs. 1 GG). Es ist Aufgabe der Regierung, dem Parlament einen in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushaltsentwurf vorzulegen, der Grundlage für die Beratungen ist. Das Budget wird beraten und verabschiedet nach Art des Gesetzes (Art. 110 Abs. 2 und 3 GG).

Der Vollzug des Haushaltsplanes obliegt dem Finanzminister, soweit im Haushaltsgesetz nicht besondere Vorbehalte für das Parlament, eventuell für den Haushaltsausschuss gemacht worden sind. Nach Durchführung des Haushaltsplanes legt der Finanzminister eine Rechnung vor, die vom Bundesrechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, geprüft wird (Art. 114 Abs. 2 GG). Über die Prüfung wird dem Bundestag und dem Bundesrat unmittelbar berichtet (Art. 114 Abs. 2 Satz 3 GG).

Das Budgetrecht des Parlaments bedeutet demokratische Plan- und Vollzugskontrolle. Durch das alleinige Initiativrecht für den Haushalt kommt der

Regierung eine grundlegende Gestaltungsbefugnis zu. Dies wird insbesondere aus der Pflicht der Regierung deutlich, einen ausgeglichenen Budgetentwurf vorzulegen. Eine von der Parlamentsmehrheit getragene Regierung hat regelmäßig keine Schwierigkeiten, ihr Budget durchzubringen. Das Budgetrecht des Parlaments ist heute geschwächt und die entsprechenden Aufgaben der Regierung sind gestärkt durch die mehrjährige Finanzplanung, die die Regierung vornimmt (Art. 109 Abs. 3 GG), der eine politische Präjudizwirkung im Hinblick auf den Haushaltsplan zukommt.

Für den Fall, dass bis zum Beginn des Haushaltsjahres ein Budget nicht verabschiedet wird, ermächtigt Art. 111 GG unmittelbar die Regierung, alle Ausgaben zu leisten, die zur Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen notwendig sind oder durch den Haushaltsplan des Vorjahres bereits bewilligt worden sind. In beschränktem Ausmaß dürfen sogar Kredite aufgenommen werden. Zu einem budgetlosen Zustand kann es zu Anfang eines Jahres kurzfristig kommen, wenn die Regierung erst kurz vorher eingesetzt worden ist und nicht genügend Zeit hatte, dem Parlament rechtzeitig einen Budgetentwurf vorzulegen. Ein budgetloser Zustand kann sich aber auch dann ergeben, wenn die Regierung ihre Mehrheit verloren hat und ihr Budgetvorschlag nicht verabschiedet wird. Die Notlösung des Art. 111 GG macht das Regieren sauer und drängt zur Bildung einer neuen Mehrheit oder zur Auflösung des Bundestages.

VI. Außenpolitik und Europapolitik

Die Außenpolitik macht die Regierung (Art. 65 GG). Art. 59 Abs. 1 GG begründet die Zuständigkeit des Bundespräsidenten für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge. Seine Kompetenz beschränkt sich aber auf die Kundgabe des Staatswillens nach außen. Die Verhandlungen und die inhaltliche Gestaltung der Verträge obliegen der Bundesregierung. Diese unterliegt dabei jedoch einem parlamentarischen Vorbehalt, der in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG wie folgt formuliert ist: „Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in Form eines Bundesgesetzes.“

Diese Vorschrift hat den Sinn, langfristige oder gar grundsätzlich unauflösbare Bindungen völkerrechtlicher Art nur mit Zustimmung des Bundestages eintreten zu lassen.¹² Die Bundesregierung muss also bei Aushandlung der Verträge auf die Mehrheitsverhältnisse und auf die Anschauungen im Bundestag Rücksicht nehmen. Daraus ergibt sich, dass die auswärtige Gewalt nicht allein bei der Bundesregierung liegt, sondern eine gemeinsame Zuständigkeit von Regierung und Parlament gegeben ist, soweit ein Parlamentsvorbehalt besteht.¹³

Zu diesem Parlamentsvorbehalt hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass Art. 59 Abs. 2

¹² So BVerfGE 68, 1, 88; 80, 286, 357.

¹³ Rüdiger Wolfrum: Kontrolle der auswärtigen Gewalt, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Band 56 (1997), S. 38 ff.

Satz 1 und Art. 24 Abs. 1 GG¹⁴ für die von ihnen erfassten Sachbereiche eine abschließende Regelung enthielten. Daneben könne ein Parlamentsvorbehalt nicht selbständig aus dem Gesichtspunkt der Wesentlichkeit bei substantieller politischer Tragweite der Entscheidung begründet werden.¹⁵ Es gehöre zum zentralen Gestaltungsbereich der Exekutive, über nichtvertragliche Akte gegenüber fremden Staaten in eigener Verantwortung zu entscheiden. Das ist damit zu begründen, dass institutionell und auf Dauer typischerweise allein die Regierung in hinreichendem Maße über die personellen, sachlichen und organisatorischen Möglichkeiten verfügt, auf wechselnde äußere Lagen zügig und sachgerecht zu reagieren und so die staatliche Aufgabe, die auswärtigen Angelegenheiten verantwortlich wahrzunehmen, bestmöglich zu erfüllen.

Eine Modifikation dieser Grundsätze ergibt sich aus der neuesten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach die Zulässigkeit von Bundeswehreinräumungen im Rahmen von Systemen kollektiver Sicherheit von einer vorherigen konstitutiven Zustimmung in Form eines Parlamentsbeschlusses abhängig ist.¹⁶ Dieser Fortbildung der Verfassung liegen folgende Überlegungen zugrunde: Wenn nach dem Beitritt Deutschlands zu den Vereinten Nationen und in einer von Grund auf veränderten weltpolitischen Lage weitere Fälle des Einsatzes deutscher

¹⁴ Ein Parlamentsvorbehalt ergibt sich auch aus Art. 24 Abs. 1 GG für die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen. Vgl. auch Art. 23 Abs. 1 GG.

¹⁵ BVerfGE 68, 1, 87 f., 109 auch zum Folgenden.

¹⁶ BVerfGE 90, 286, 381 ff.; kritisch dazu Georg Nolte: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1994, S. 652, 674 ff.; Christian Starck: Verfassungen, 2009, S. 127 f.

Streitkräfte in Betracht kommen, die früher ausgeschlossen waren, muß der Parlamentsvorbehalt auf diese neuen Fälle ausgedehnt werden.

Für völkerrechtliche Verträge zur Verwirklichung eines Vereinten Europas, durch die Hoheitsrechte übertragen werden, sieht Art. 23 Abs. 1 GG Gesetze vor, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Damit wird der Umstand berücksichtigt, dass die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union Kompetenzen der Länder berührt. D. h., Länder werden auf Gebieten ihrer Kompetenzen an Verordnungen der Europäischen Union gebunden oder müssen Richtlinien der Europäischen Union durch eigene Gesetzgebung umsetzen. Im Lissabon-Urteil vom 30. Juni 2009 hat das Bundesverfassungsgericht aus Art. 38 Abs. 1 (Wahlrecht) in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 GG abgeleitet, daß beim vereinfachten Verfahren der Vertragsänderung (Art. 48 Abs. 6, 7 EUV-Lissabon) die Bundesregierung nicht ohne Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates handeln dürfe¹⁷. Denn die „Integrationsverantwortung“ bei den zahlreichen Fällen dynamischer Vertragsentwicklung liege nicht allein bei der Bundesregierung. So wirkten die Erweiterung der Gegenstände der Mehrheitsentscheidung in der Europäischen Union und die Erleichterungen bei ihrer Kompetenzzuweisung kompetenzverkürzend auf die deutschen Verfassungsorgane.

¹⁷ BVerfGE 123, 267, 432 ff.

VII. Fragerechte und Untersuchungsausschüsse

Die besonderen Kontrollrechte des Bundestages sind danach zu unterscheiden, ob sie von einer Minderheit benutzt werden können oder ob sie einen Mehrheitsbeschluss voraussetzen. Minderheiten spielen deshalb eine wichtige Rolle, weil im parlamentarischen Regierungssystem die Bundestagsmehrheit eng mit der Regierung verbunden ist und prinzipiell kein Interesse daran haben kann, „ihre Regierung“ in Schwierigkeiten zu bringen. Das ursprüngliche Spannungsverhältnis zwischen Parlament und Regierung, wie es in den konstitutionellen Monarchien des 19. Jahrhunderts bestand und heute in präsidentialen Regierungssystemen häufig besteht, hat sich in der parlamentarischen Demokratie, deren Parlamentsmehrheit die Regierung trägt, gewandelt. Das politische Spannungsverhältnis wird hier geprägt durch das Gegenüber von Regierung und den sie tragenden Parlamentsfraktionen einerseits und der Opposition andererseits.¹⁸

Auf Beschluss des Bundestages oder eines Bundestagsausschusses muss jedes Regierungsmitglied vor diesem erscheinen (Art. 43 Abs. 1 GG). In diesem sog. Zitierungsrecht steckt zugleich das Recht, Fragen an das Regierungsmitglied zu richten und der Anspruch auf Antwort. Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages¹⁹ sieht verschieden abgestufte Fragerechte vor. Danach können große und kleine Anfragen von Fraktionen oder von 5 % der Mitglieder des Bundestages gestellt werden, die die

¹⁸ BVerfGE 49, 70, 85; Klaus Stüwe, Die Opposition im Bundestag und das Bundesverfassungsgericht, 1997, S. 24 ff.

¹⁹ Vgl. §§ 75 f., 100 ff. – Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

Regierung schriftlich beantworten muss. Zusätzlich gibt es Fragestunden für schriftliche Anfragen einzelner Abgeordneter.

Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder hat der Bundestag die Pflicht, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, der in öffentlicher Verhandlung die notwendigen Beweise erhebt (Art. 44 GG). Gegenstand der Untersuchung können alle Angelegenheiten sein, die auch Gegenstand einer Beschlussfassung des Bundestages sein könnten, die also in der Zuständigkeit des Bundestages liegen. Die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses geht heute zumeist von der Opposition aus, die damit ein Kampfmittel gegen die Regierung in der Hand hat. Da jedoch der Untersuchungsausschuss spiegelbildlich zum Bundestag zusammengesetzt ist, fehlt der Opposition die Mehrheit im Untersuchungsausschuss, die über Beweisanträge entscheidet.²⁰ Ist jedoch ein Untersuchungsausschuss einmal eingesetzt, so ist es im Rahmen von dessen öffentlichen Verhandlungen für die Mehrheit häufig nicht zu umgehen, plausiblen Beweisanträgen zuzustimmen. Deshalb können parlamentarische Untersuchungsausschüsse auch dann ihre Kontrollwirkung entfalten, wenn die Parlamentsmehrheit daran kein Interesse hat. Über das Ergebnis der Beweisaufnahme wird ein Bericht erstellt, der vom Willen der Mehrheit bestimmt wird. Der Minderheit steht es jedoch frei, einen Minderheitsbericht beizufügen.

²⁰ Einige Landesverfassungen kennen das Recht des Antragstellers als Minderheit (ein Viertel der Abgeordneten), Beweiserhebungen zu verlangen (Art. 11 Abs. 2 Nieders.Vf., Art. 35 Abs. 2 Bad.-Württ.Vf., Art. 25 Abs. 1 Hambg.Vf., Art. 41 Nordrh.-Westf.Vf., Art. 18 Abs. 3 Schl.-Holst.Vf. (bezogen auf ein Fünftel der Abg.).

Der Bundestag beruft einen Wehrbeauftragten als sein Hilfsorgan bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle im Bereich des Verteidigungswesens (Art. 45b GG). Der Wehrbeauftragte erstattet jährlich einen Bericht, der im Bundestag diskutiert werden kann.

Gesetzlich festgelegte Kontrollrechte nehmen parlamentarische Gremien zur Überwachung der Geheimdienste²¹ und der Post-, Brief- und Fernsprechkontrolle²² wahr.

VIII. Verfassungsrechtlich begründete unabhängige Macht der Regierung

Das Zusammenspiel zwischen Regierung und Bundestagsmehrheit ist mehrfach hervorgehoben worden: bei der Gesetzgebung, beim Budget und bei der Vertragsschließung mit auswärtigen Staaten. Ernst Friesenhahn²³ hat daraus den Schluss gezogen, dass die Staatsleitung der Regierung und dem Parlament zur gesamten Hand zuständen. Man wird mit solchen Zuschreibungen vorsichtig sein müssen, insbesondere wenn sie unscharf und missverständlich sind. Zu betonen ist die Funktionentrennung zwischen Parlament und Regierung.

Verantwortlich gegenüber dem Parlament kann die Regierung nur sein, wenn sie einen eigenständigen Gestaltungsbereich hat. Wenn das Parlament die

²¹ Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit vom 11.04.1978 (BGBl. I, S. 453).

²² Gesetz zur Beschränkung des Post-, Brief- und Fernmeldegeheimnisses (Gesetz zu Art. 10 GG) vom 26. 6. 2001 (BGBl. I, S. 1254, ber. 2298) mehrfach geändert zuletzt mit dem Gesetz vom 17. 08. 2017 (BGBl. I, S. 3202).

²³ Parlament und Regierung im modernen Staat, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Band 16 (1958), S. 38.

Regierungs- und Verwaltungsgeschäfte wirksam kontrollieren können soll, so verbietet sich seine vorherige gestaltende Einflussnahme darauf.²⁴ Deshalb verstößt es gegen die verfassungsrechtlich festgelegte Funktionenteilung, Entscheidungen von Ministern davon abhängig zu machen, dass Bundestagsausschüsse zustimmen. Die Regierung darf durch parlamentarische Mitregierung nicht gelähmt werden. Im Urteil zum bremischen Personalvertretungsgesetz hat das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht,²⁵ dass die Regierung ihre Aufgabe, in Verantwortung gegenüber der Volksvertretung der gesamten Staatstätigkeit eine bestimmte Richtung zu geben, nur wahrnehmen kann, wenn sie über ihren Personalbestand selbst bestimmen kann. Schlichte Parlamentsbeschlüsse, die der Regierung Aufträge erteilen, sind aus dem Gesichtspunkt der Funktionenteilung für die Regierung unverbindlich. Selbstverständlich kann sich die Regierung die Sache zu eigen machen und einem solchen Auftrag nachkommen.

IX. Parlamentarische Opposition und die Chance des Machtwechsels

„Die Opposition ist ein wesentlicher Bestandteil der parlamentarischen Demokratie“.²⁶ Das Wort Opposition bringt zum Ausdruck, dass die parlamentarische Minderheit ihre Vorstellungen und konkreten Handlungsvorschläge alternativ zu denjenigen der

²⁴ So Klaus Stern: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 967 f., auch zum Folgenden.

²⁵ BVerfGE 9, 268, 281.

²⁶ So der Wortlaut des Art. 24 der Verfassung von Hamburg, der allerdings rechtlich nichts besagt, was nicht schon aus der Regelung des parlamentarischen Regierungssystems folgt, so richtig Achterberg, DVBl. 1974, S. 704.

Regierung sieht. In der Regel bezeichnet man die nicht zur Regierungsmehrheit (evtl. Koalition) gehörenden Fraktionen als die Opposition. Von ihrer Funktion her, am Regierungsprogramm und an einzelnen Maßnahmen der Regierung Kritik zu üben, brauchen sich mehrere in der Opposition befindliche Fraktionen nicht zusammenschließen. Denn das Geschäft der Kritik können sie getrennt ausüben.²⁷ Soweit eine Fraktion die Regierung (evtl. eine Minderheitsregierung) toleriert, gehört sie nicht zur Opposition.²⁸

Opposition bedeutet politischen Kampf, der sich jedoch im Rahmen der verfassungsrechtlichen Ordnung abspielt. Zu dieser verfassungsmäßigen Ordnung gehören der Parteienpluralismus, Chancengleichheit für alle politischen Parteien und damit die Chance der Minderheit, zur Mehrheit zu werden, d. h. die Chance des Machtwechsels.²⁹ Die Tätigkeit der Opposition ist auf Machtwechsel gerichtet, der innerhalb des Verfassungsgefüges der Bundesrepublik und jedes demokratischen Regierungssystems etwas Normales ist.

Der föderalistische Aufbau der Bundesrepublik hat bewirkt, dass die politische Kraft, die im Bundestag jeweils die Opposition bildete, zur selben Zeit in einzelnen Ländern die Mehrheit hatte und dort die Regierungen stellen konnte. Das erleichtert den Machtwechsel, weil auch eine langjährige Opposition im Bundestag im Falle der Regierungsübernahme auf Politiker zurückgreifen kann, die in einem Land

²⁷ Abwegig daher die Bestimmung des Vorsitzenden der stärksten die Regierung nicht tragenden Fraktion zum „Oppositionsführer“ in Art. 12 Abs. 2 Schl.-Holst.Vf.

²⁸ Christian Starck: Praxis der Verfassungsauslegung II, 2006, S. 199, 206 f.

²⁹ BVerfGE 2, 1, 13; 44, 125, 145.

Regierungserfahrung gesammelt und Regierungsverantwortung getragen haben. Darüber hinaus bewirkt aber die Regierungsverantwortung in einem Land und die Mitwirkung im Bundesrat, dass die Opposition im Bundestag hinreichend pragmatisch betrieben wird. Soweit im Bund und in einigen Ländern Koalitionen gebildet werden müssen, um Mehrheiten zu schaffen, kann sich die Konstellation ergeben, dass ein und dieselbe kleinere Partei im Bund und in einem Land mit je verschiedenen großen Parteien eine Koalitionsregierung bildet. Hieraus erwachsen besondere Rücksichten und Zwänge zu pragmatischer Politik.

Ein Problem der Opposition ist, dass sie von dem Apparat der Regierung keinen Gebrauch machen kann. Hilfreich ist der wissenschaftliche Dienst beim Deutschen Bundestag, der von den Abgeordneten in Anspruch genommen werden kann. Außerdem sind alle Abgeordneten gleichermaßen mit finanziellen Mitteln ausgestattet, die sie zur Bezahlung von Assistenten verwenden können. Trotz aller Hilfen bleibt festzuhalten: Je besser die Regierung arbeitet, umso schwerer ist das Geschäft der Opposition.

X. Verfassungsgerichtsbarkeit als Faktor der Stabilität

Einen wesentlichen Anteil an der Stabilität des parlamentarischen Regierungssystems hat das Bundesverfassungsgericht. Dieses entscheidet auf Antrag über die Auslegung des Grundgesetzes aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter, die durch das Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit

eigenen Rechten ausgestattet sind (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG). Aus den dargelegten Gründen kommt es in aller Regel nicht zu solchen Organstreitigkeiten zwischen Bundesregierung und Bundestag, weil dieser mehrheitlich die Bundesregierung trägt. Da aber Fraktionen des Bundestages, auch einzelne Abgeordnete, antragsberechtigt sind³⁰ und Rechte des Bundestages geltend machen können, kann das in der Verfassung geordnete Verhältnis von Bundestag und Bundesregierung unter den Schutz des Bundesverfassungsgerichts gestellt werden. So können die Kontrollrechte des Bundestages erstritten werden, z. B. die Minderheitenrechte im Untersuchungsausschuss³¹ oder die Rechte des Untersuchungsausschusses auf Akteneinsicht.³²

Das Bundesverfassungsgericht hat die Voraussetzungen für überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben nach Art. 112 GG geprüft.³³ Auch die verfassungsrechtlichen Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung im Wahlkampf unterlagen verfassungsrechtlicher Prüfung.³⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit verletzt werde, wenn Staatsorgane als solche parteiergreifend zugunsten oder zu Lasten einer politischen Partei in den Wahlkampf einwirkten. In der Vorwahlzeit sei es der Bundesregierung verboten, mit Haushaltsmitteln Öffentlichkeitsarbeit durch Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsberichte zu betreiben.

³⁰ Vgl. §§ 63, 64 BVerfGG; BVerfGE 20, 56, 104; 45, 1, 28, 100, 266, 268; 114, 121, 146.

³¹ BVerfGE 49, 70, 85 f.

³² BVerfGE 67, 133 ff.

³³ BVerfGE 45, 1, 31 ff.

³⁴ BVerfGE 44, 125, 141 ff.; 63, 230, 243 ff.

Schließlich kann eine in Opposition befindliche Fraktion das Bundesverfassungsgericht anrufen mit der Behauptung, Mitwirkungsrechte des Bundestages im Bereich der auswärtigen Beziehungen,³⁵ des Staatshaushalts oder ganz allgemein der Rechtssetzung seien verletzt. Fast alle hier angeschnittenen Fragen können als Rechtsfragen vor das Bundesverfassungsgericht getragen werden.

Aber nicht nur Mitwirkungs- und Kontrollrechte des Bundestages können von Fraktionen vor dem Bundesverfassungsgericht eingeklagt werden. Das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) eröffnet einem Drittel der Mitglieder des Bundestages die Möglichkeit, u. a. Bundesgesetze und Rechtsverordnungen des Bundes einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle zu unterwerfen. Davon wird Gebrauch gemacht, wenn die Opposition bei umstrittenen Gesetzesvorhaben mit ihren Änderungsanträgen nicht durchdringt und sie der Ansicht ist, dass das verabschiedete Gesetz gegen die Verfassung verstößt.

Das parlamentarische Regierungssystem setzt ein geordnetes Zusammenwirken von Parlament und Regierung voraus. Die Regeln dafür stehen im Grundgesetz, das für die in den Staatsorganen wirkenden politischen Kräfte verbindlich ist. Der Vorrang der Verfassung gebietet, dass sie auch für die Mehrheit des Parlaments gilt. Hüter des Vorrangs der Verfassung ist das Bundesverfassungsgericht. Deshalb ist das Bundesverfassungsgericht ein Faktor, der die normativen Voraussetzungen des parlamentarischen Regierungssystems der Bundesrepublik Deutschland sichert und damit die Qualität dieses Systems entscheidend mitbestimmt.

³⁵ BVerfGE 68, 1, 79 ff.

Literatur

Peter Badura: Staatsrecht, 6. Aufl. 2015, S. 346 ff., 890 ff.

Manfred Friedrich: Das parlamentarische Regierungssystem in den Bundesländern, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 30, 1981.

Christian Heitsch: Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder, 2001, S. 181 ff., 248 ff.

Hans H. Klein: Das Parlament im Verfassungsstaat, 2006, S. 78 ff.

Hartmut Maurer: Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010.

Christian Starck: Verfassungen, 2009.

Christian Starck: Freiheit und Institutionen, 2002, S. 11 ff.

Klaus Stern: Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984.

Klaus Stüwe: Die Opposition im Bundestag und das Bundesverfassungsgericht, 1997.

Rüdiger Wolfrum: Kontrolle der auswärtigen Gewalt, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 56 (1997), S. 38 ff.

Kurzbiographien



FRANK SCHORKOPF, geboren 1970. Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Hamburg und der London School of Economics. Promotion Hamburg 1999, nach Aufhalten als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, beim Bundesverfassungsgericht und an der Universität Bonn, Habilitation 2007. Zum Professor für Öffentliches Recht und Europarecht an die Georg-August-Universität berufen 2009. Ordentliches Mitglied der Akademie der Wissenschaften zu Göttingen seit 2016.



CHRISTIAN STARCK, geboren 1937, Studium der Rechtswissenschaft und Philosophie in Kiel, Freiburg und Würzburg, Promotion 1963, Assessor 1964, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bundesverfassungsgericht 1964–1967, Beamter der bayerischen Inneren Verwaltung 1968–1971, Habilitation im öffentlichen Recht und in Rechtsphilosophie 1969, seit 1971 ord. Professor des öffentlichen Rechts in Göttingen, Rektor 1976–1977, Mitglied des Fernsehrates des ZDF 1978–1992, ord. Mitglied der Akademie der Wissenschaften zu Göttingen seit 1982, deren Präsident 2008–2012, Richter des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs 1991–2006.

Siebzig Jahre Grundgesetz sind ein Anlass, sich der tragenden Strukturen der bundesdeutschen Verfassung, des Grundrechtsschutzes und der Organisationsregeln politischer Herrschaft zu vergewissern. Aber ist das Grundgesetz auch für die Zukunft gerüstet?

Göttingen
Campus



ISBN 978-3-86395-469-7
eISSN 2567-3521

Universitätsverlag Göttingen