

PETER BADURA

Verfassungsrechtliche und politische Grundlagen parlamentarischer Regierung in Deutschland

1. Normativer Grundriß der parlamentarischen Regierung

Das Grundgesetz schafft mit der Regelung von Kanzlerwahl und Kanzlersturz Voraussetzungen für eine stabile Regierung. Es schafft mit dem Recht des Bundeskanzlers, die Organisationsgewalt im Bereich der Bundesregierung wahrzunehmen, über die Berufung und Abberufung der Bundesminister zu entscheiden und die Richtlinien der Politik zu bestimmen, Voraussetzungen für eine starke Regierung. Die vom Bundeskanzler geführte Bundesregierung findet, gestützt auf eine absolute Mehrheit des Bundestages, in der Verfassung Vorkehrungen und Garantien, die ihr Stabilität und Handlungsfreiheit sichern können.¹ Sie ist nach den Grundsätzen des parlamentarischen Regierungssystems mit dem Bundestag verbunden: Sie ist parlamentarisch verantwortlich und sie unterliegt parlamentarischer Kontrolle.

Das normative Gerüst, das das Grundgesetz für die parlamentarische Regierung bereithält, folgt dem Grundmuster des Gewaltenteilungsprinzips, das „besondere Organe“ der Gesetzgebung und der vollziehenden Gewalt unterscheidet (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG), und diese Organe als je selbständige Faktoren der Staatsgewalt begriffen und mit demokratischer Legitimität ausstattet. Die Väter dieser Verfassungsnormen, die nicht nur auf eine gefestigte Tradition, sondern auf eine nur kurz zurückliegende Erfahrung blicken konnten, haben die Wirkungsweisen des parteienstaatlichen Parlamentarismus nicht übersehen. Deshalb sollte das verfassungsrechtliche Verständnis parlamentarischer Regierung nicht damit beginnen oder aufhören, den normativen Festlegungen und Vorkehrungen der Verfassung politische Realitäten entgegenzusetzen. Läßt sich beispielsweise ohne salvatorische Klausel sagen, angesichts der Frontstellung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition im Parlament selbst, besitze das parlamentarische Regierungssystem „im Zeitalter der Parteiendemokratie nur noch theoretische Bedeutung“?²

Eine bessere Arbeitshypothese wäre es, die verfassungsrechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungssystems und insbes. der parlamentarischen Regierung so zu sehen und zu interpretieren, daß sie gerade angesichts der parteiendemokratischen

¹ M. Schröder, Bildung, Bestand und parlamentarische Verantwortung der Bundesregierung, HStR, Bd. II, 1987, § 51, Rn. 4, 33, unter Bezugnahme auf die Abw. Meinung Rinck, BVerfGE 62, 1, 74.

² R. Herzog, Parlamentarisches Regierungssystem, EvStL, 3. Aufl., 1987, Bd. II, Sp. 2428/2432.

Wirkungszusammenhänge und im Hinblick auf politische Realitäten normiert ist. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer frühen Entscheidung zum Problem der Redezeiten im Parlament kurz und klar gesagt: Die Regierung ist mehr als Exponent der Parlamentsmehrheit. Es sei richtig, daß die Opposition nicht nur der Parlamentsmehrheit, sondern der Parlamentsmehrheit und der Regierung gegenüberstehe. Doch sei damit die Stellung der Regierung nicht erschöpfend umschrieben. Sie stehe als Spitze der Exekutive zugleich dem Parlament, also der Opposition und der Mehrheit, gegenüber.³ Diese nur scheinbar trivialen Sätze setzen etwas voraus, was manchmal in Vergessenheit gerät, nämlich daß Verfassungsnormen vielfach einen postulativen Charakter haben, Gebote und Pflichten aussprechen. Die Verfassung fordert, daß die Regierung mehr sein soll als nur Exponent der Parlamentsmehrheit oder gar der Partei oder der Parteien, die die Parlamentsmehrheit stellen. Dieses ist allerdings – wie so vieles – leichter gesagt als getan.

Die Verfassung erwartet von der Bundesregierung, daß sie die Aufgabe oder die „Funktion“ der Regierung erfüllt. Regierung – so lehrt es das Staatsrecht – ist der Teil der vollziehenden Gewalt, „der in den Kreis der Politik fällt, d.h. in dem der Staat sich und sein Wesen bestimmt und durchsetzt“ (*Rudolf Smend*), „der Bereich oberster staatlicher Selbstbestimmung und Leitung“ (*U. Scheuner*). In der parlamentarischen Demokratie teilen sich Regierung und Parlament in die Ausübung der Regierungsgewalt. Nach dem Grundgesetz ist die Staatsleitung nicht genuin oder allein Sache des Bundestages. Der Einfluß des Parlaments auf die Ausübung der Regierungsgewalt soll vielmehr – abgesehen von grundlegenden Legislativakten und Maßnahmegesetzen – in den Formen des parlamentarischen Regierungssystems wirksam werden. Das Bundesverfassungsgericht hat die selbständige Position der Bundesregierung besonders nachdrücklich vor zehn Jahren in der Entscheidung zur Raketenstationierung unterstrichen.⁴ Das Gericht sieht in einer Erweiterung der dem Bundestag durch Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG eingeräumten Mitwirkungsbefugnisse bei der staatlichen Willensbildung im Bereich der auswärtigen Beziehungen über den Kreis der dort genannten völkerrechtlichen Akte hinaus „einen Einbruch in zentrale Gestaltungsbereiche der Exekutive“, die „dem vom Grundgesetz normierten Gefüge der Verteilung von Macht, Verantwortung und Kontrolle“ zuwiderliefe. „Die Demokratie, die das Grundgesetz verfaßt hat, ist eine *rechtsstaatliche* Demokratie, und das bedeutet im Verhältnis der Staatsorgane zueinander vor allem eine *gewaltenteilende* Demokratie.“ Die Organisation der grundgesetzlichen Demokratie beruht demnach – so das Gericht – nicht darauf, „alle Handlungen und Entscheidungen, die aus sich oder in ihren Folgen von politisch weittragender oder existentieller Bedeutung sind, dem Parlament zuzuweisen oder es daran in Gesetzesform zu beteiligen“. Demzufolge lehnt es das Gericht ab, die abschließend in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 und Art. 24 Abs. 1 GG enthaltenen Gesetzgebungsbefugnisse des Bundestages einer extensiven Auslegung oder Analogie zu öffnen, auch nicht mit Hilfe des „Demokratieprinzips“ oder wegen der Bedeutung und Tragweite einer Entscheidung

³ BVerfGE 10, 4/19.

⁴ BVerfGE 68, 1 (bes. S. 72, 87ff., 108f.).

für das Staatsganze. „Unter der demokratisch-parlamentarischen Herrschaftsordnung des Grundgesetzes ist auch die Regierung institutionell, funktionell und personell demokratisch legitimiert und nicht von vornherein auf die Vornahme politisch weniger bedeutsamer Akte beschränkt.“ Der Bundestag ist Gesetzgebungsorgan und im Verhältnis zur Bundesregierung – grundsätzlich auf die Person des Bundeskanzlers bezogen – *politisches* Kurations-, Überwachungs- und Revokationsorgan. Das Bundesverfassungsgericht hat es, jedenfalls bis zu dieser Entscheidung, nicht daran fehlen lassen, die parlamentarische Regierung fest in den Fundamenten des parlamentarischen Regierungssystems und des Gewaltenteilungssystems zu verankern.

Entscheidend für diese Regierungsform ist die doppelte Einsicht, daß Parlament und Regierung Einheiten eines nur im Zusammenhang wirksamen und verstehbaren Leitungssystems sind, daß aber der verfassungsrechtlich intendierte Erfolg dieses Leitungssystems darauf beruht, daß Regierung und Parlament nicht parteidemokratisch in *eine* politische Entscheidungseinheit eingeschmolzen werden. Die relative Verselbständigung der Regierung gegenüber dem Parlament ist eine Bedingung dafür, daß das Parlament zu einer befriedigenden Bewältigung seiner wohlfahrtsstaatlichen Arbeitslast fähig ist. Das muß nicht heißen, daß sich die Hauptlast der Entscheidungen zusehens vom Parlament auf die Regierung verlagern müsse.⁵ Vielmehr soll es das Initiativrecht der Regierung dem Parlament gerade ermöglichen, seine Arbeitskraft und Entscheidungskapazität auf die legislatorischen Grundentscheidungen zu konzentrieren.

Die relative Verselbständigung der Regierung gegenüber dem Parlament ist jedoch nicht allein eine Frage der Zweckmäßigkeit. Sie ist im Kern die Bedingung für eine institutionell faßbare politische Verantwortlichkeit. Wenn die Bundesregierung zu einem Ausschuß des Bundestages degenerierte, der sich von den anderen Ausschüssen nur dadurch unterschiede, daß er nicht nach dem Stärkeanteil der Fraktionen zusammengesetzt wäre, gäbe es keine parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung mehr, die der Bundestag als Volksvertretung einfordern könnte. Der politische Prozeß, der ohnehin unablässig dahin drängt, die Institutionen nur als formale Bahnen und als Werkzeuge seines Kräftespiels zu behandeln, würde vollends in den Hinterzimmern verschwinden und würde nur noch die öffentliche Meinung, „die Medien“, als seinen Gegenspieler betrachten. Ohne diesen Punkt weiter zu vertiefen, ist die Betrachtung des normativen Grundrisses der parlamentarischen Regierung vorerst mit der These zu schließen, daß die volle Anerkennung der parlamentarischen Demokratie als Parteidemokratie es nicht hindert, sondern im Gegenteil voraussetzt, die institutionelle Selbständigkeit der Regierung gegenüber dem Parlament zu wahren und zu kräftigen.

Wiederum wird sich jedem, der das hört, der Satz aufdrängen: Dies ist leichter gesagt, als getan. Dies ist ein umso naheliegenderer Einwand, als es neue Realitäten und neue Entwicklungen gibt, die die verfassungsrechtlichen und politischen Grundlagen parlamentarischer Regierung in Deutschland verändern oder verändert haben. Diesen Veränderungen sollen die folgenden Betrachtungen und kritischen Bemerkungen etwas nachgehen. Der Berichterstatter muß sich auf einige besonders auffällige Punkte der

⁵ So R. Herzog aaO. S. 2429.

Verfassungspolitik, der Staatspraxis und der Verfassungsrechtsprechung beschränken. Der staatsrechtliche Blickwinkel läßt Vorgänge und Entwicklungen etwas mehr im Schatten, die dem Politiker und dem Politikwissenschaftler wichtiger erscheinen könnten, wie die Veränderungen der Parteienlandschaft, die tiefgreifenden kulturellen und politischen Verschiebungen auf Grund der Wiedervereinigung Deutschlands oder die krisenhaften Erscheinungen der sozialstaatlichen Demokratie. Doch kann das Thema nur als begrenztes behandelt werden: Es geht um die Bedingungen der parlamentarischen Regierung.

2. Neue Realitäten

Die Veränderungen, denen sich die parlamentarische Regierung in neuerer Zeit ausgesetzt sieht, sind institutionell betrachtet, hauptsächlich Veränderungen der staatsrechtlichen Grundbeziehung, in die sich das jeweilige politische Miteinander und Gegeneinander von Regierung und Parlament einzufügen hat. Die hier zu beobachtende Entwicklung entbehrt nach den parteienstaatlichen Lebensgesetzen der parlamentarischen Demokratie und nach der Eigenart des demokratischen Prozesses der öffentlichen Meinungs- und Willenbildung nicht einer gewissen Folgerichtigkeit. Das überkommene Gegenüber von verantwortlicher Regierung und kontrollierendem Parlament, das der Regierung eine selbständige Regierungsgewalt zuweist und ihr damit eine institutionelle Basis der Staatsleitung schafft,⁶ scheint neuen Kraftfeldern und Wirkungszusammenhängen nachgeben zu müssen.⁷

a) *Parteiendemokratie*

Das Arsenal, in dem die gewichtigen Argumente zur Beschreibung, Beurteilung und Kritik parlamentarischer Regierung seit langem zusammengetragen werden, trägt die Aufschrift „Parteiendemokratie“. Während das Waffenklirren des Für und Wider der Leibholz'schen Parteienstaatsdoktrin allmählich verhallt ist, tritt in neuerer Zeit eine andere, radikalere Lehre auf den Plan, die das institutionelle Gefüge der parlamentarischen Demokratie umfassend durchdringt. Ein Beleg der neuen Lehre von der Parteiendemokratie ist das letzte Parteienfinanzungs-Urteil des Bundesverfassungsgerichts.⁸ Dort ist zwar nach wie vor von der „Willensbildung in den Staatsorganen“ die Rede, doch sind die Staatsorgane als selbständige Subjekte der politischen Willensbildung nicht mehr recht erkennbar. „Den Parteien obliegt es, politische Ziele zu formulieren und diese den Bürgern zu vermitteln sowie daran mitzuwirken, daß die Gesellschaft wie auch den einzelnen Bürger betreffende Probleme erkannt, benannt und angemessenen

⁶ U. Scheuner, Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung, in: Festschrift für Gebhard Müller, 1970, S. 379; W. Mößle, Regierungsfunktionen des Parlaments, 1986.

⁷ P. Badura, Erneute Überlegungen zur Justiziabilität politischer Entscheidungen, in: Festschrift für Ernst Gottfried Mahrenholz, 1994, S. 869/877 ff.

⁸ BVerfGE 85, 264 (bes. S. 284, 290).

Lösungen zugeführt werden.“ Den Parteien wird auch – nicht allein – die Funktion der „Rückkoppelung zwischen Staatsorganen und Volk“ zugesprochen und ihnen zugleich eine „Verwurzelung... in der Gesellschaft“ abverlangt, weil dies der „Grundsatz der Staatsfreiheit“ fordere. Da die institutionellen Grenzen zwischen Politik, Parteipolitik und staatlicher Willensbildung verschwimmen, wirkt der Begriff der „Staatsfreiheit der Parteien“ etwas fremdartig, wie mit einem Stehkragen. Es erscheint auf dem Boden der neuen Doktrin durchaus folgerichtiger in der Begriffsbildung, wenn postuliert wird, daß Finanzhilfen an die Parteien so gewährt werden müßten, daß der politische Prozeß offen, der Parteienwettbewerb erhalten und die Rückbindung der Parteienführungen an ihre gesellschaftliche Basis gesichert bleibt.⁹ Die konsequente Formulierung legt allerdings zugleich offen, daß die von den Institutionen parlamentarischer Regierung nach der Intention der Verfassung zu erwartenden Garantien an den Rand gedrängt sind.

Der früher vielstimmig gepriesene Verfassungssatz: „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit“ (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG), erweist sich im Licht der neuen Lehre von der Parteiendemokratie, in der die Funktion der Parteien nicht mehr auf den Bereich der Volkswillensbildung beschränkt ist, als unvollkommen. Denn die Parteien verknüpfen danach die Willensbildung des Volkes mit der Staatswillensbildung und sie beherrschen die Staatswillensbildung. „Das Parlament setzt sich aus parteigebundenen Abgeordneten zusammen, und da diese in der Demokratie nicht mehr nur zur Volksvertretung berufen sind, sondern die Staatsführung bestimmen, fällt den Parteien auch die Funktion der Regierungsbildung zu.“¹⁰

Die Beschreibung und Analyse politischer Gegebenheiten unterstützt die Interpretation der Verfassungsnormen. Sie kann aber für sich allein die im Streitfall sich ergebenden Rechtsfolgen nicht bestimmen. Die Grenze ist nicht immer leicht zu sehen und die Gefahr, daß sich politische Einsichten in Verfassungsprinzipien verwandeln, ist allgegenwärtig. Wie kunstvoll diese Grenze beachtet werden kann, zeigt sich gerade an dem eben erwähnten „parteigebundenen Abgeordneten“. Das freie Mandat des Abgeordneten läßt sich nicht isoliert von den parteiendemokratischen Gegebenheiten des Wahlrechts und des Parlamentarismus begreifen. Die Frage lautet deshalb, welche Funktion das freie Mandat unter der Voraussetzung parteigebundener Abgeordneter hat. Und die Frage lautet weiter, ob für die Parteigebundenheit des Abgeordneten die Fraktion¹¹ – die Partei im Parlament – oder die Parteibasis den Ausschlag geben soll. Versteht man das freie Mandat so, daß es durch die temporär unangreifbare Position, die es dem Abgeordneten sichert, ein Element der innerparteilichen Demokratie ist, zugleich aber den Abgeordneten als „Vertreter des ganzen Volkes“ legitimiert (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG), kann die Antwort gefunden werden. Die Parteigebundenheit des Abgeordneten ist im Hauptpunkt als seine Fraktionsgebundenheit zu verstehen. Denn die stärkere Bindung an die Parteibasis würde die Beziehung zur Wählerschaft schwä-

⁹ D. Grimm, Politische Parteien, HVerfR, 2. Aufl., 1994, § 14, Rn. 53.

¹⁰ D. Grimm aaO., Rn. 14.

¹¹ Zu den praktischen Grenzen des „Fraktionszwangs“ siehe W. Zahn, Die deutsche Parteienprüderie in neuen Kleidern, in: Festschrift für Rudolf Morsey, 1992, S. 1009/1015 ff.

chen, kann also nicht als Folgerung aus der innerparteilichen Demokratie dem freien Mandat entgegengesetzt werden.¹²

Das freie Mandat des Abgeordneten ist ein Musterbeispiel dafür, daß Verfassungsnormen nicht unbedacht politischen Hypothesen oder Bestrebungen geopfert werden dürfen. Es ist ein spürbares Hindernis für die gänzliche parteidemokratische Überformung des Parlamentarismus. Das Bundesverfassungsgericht hat die zentrale Bedeutung des Abgeordnetenmandats für die repräsentative Stellung des Bundestages im Hinblick auf den fraktionslosen Abgeordneten unterstrichen.¹³ Ein anderes Beispiel für die Tragweite der Verfassungsgarantie des Abgeordnetenmandats ist die Unzulässigkeit des „ruhenden Mandats“,¹⁴ einer Konstruktion, mit deren Hilfe dem zum Regierungsmitglied avancierten Abgeordneten das Mandat für den Fall der Beendigung der Amtszeit erhalten bleiben soll, wenn Amt und Mandat, wie gelegentlich gefordert, getrennt werden.

Die Parteiendemokratie wird üblicherweise anhand von Erscheinungen der Parlamentspraxis demonstriert und ist insofern eine Bedingung parlamentarischer Regierung. Es sollte jedoch nicht aus dem Auge verloren werden, daß sie im Fall von Koalitionsregierungen – und diese sind im Bund der Regelfall – ein maßgeblicher Faktor für den Stil, die Prozedur und die Richtung der Regierungspolitik ist.¹⁵ Koalitionsvereinbarungen sind in den Mittelpunkt von Regierungsentscheidungen gerückt und Koalitionsgespräche haben sich zu einem Entscheidungsorgan mit umfassenden Kompetenzen entwickelt. „Es gibt keine politische Bewertung, keine Maßnahme und keinen Gesetzentwurf der Bundesregierung, der nicht Gegenstand der Beratungen und Empfehlungen der Koalition sein kann. Ihr Aufgabengebiet ist nicht eingeschränkt. Sie umfaßt die gesamte Regierungspolitik“. „Die regelmäßigen Koalitionsgespräche sind heute das wichtigste Beratungs- und Entscheidungsorgan im Rahmen des parlamentarischen Regierungssystems. Sie sind so sehr in die Entscheidungspraxis der Regierung eingedrungen, daß man sie als quasi-staatliches Entscheidungsorgan charakterisieren kann.“

Bei derartigen Feststellungen kann es sich nicht darum handeln, Verfassungsrecht und Politik als zwei getrennte Welten zu betrachten und dem politischen Handeln vom Schreibtisch des Juristen aus das Etikett des Parakonstitutionellen oder der Verfassungswidrigkeit anzuheften. Daß das Grundgesetz die Möglichkeit von Regierungskoalitionen nicht ausdrücklich nennt, ist als Argument unergiebig. Das Mehrparteiensystem ist ein Kennzeichen der freiheitlichen Demokratie und die Praxis von Regierungskoalitionen ist ohne Frage einer der Wege, um eine arbeitsfähige Regierung zu bilden. Auf der anderen Seite ergeben sich aus den politischen Zwängen oder Erfordernissen einer arbeitenden Regierungskoalition nicht einfach verfassungsrechtlich erhebliche Kriterien. Wenn man diese an sich triviale Vorstellung nicht nur theoretisch, sondern auch

¹² *D. Grimm* aaO., Rn. 55, 57, 59.

¹³ BVerfGE 80, 188.

¹⁴ *Hess. StGH* ESVGH 27, 193.

¹⁵ Hierzu und zum folgenden: *W. Schreckenberger*, Veränderungen im parlamentarischen Regierungssystem, in: *Festschrift für Rudolf Morsey*, 1992, S. 133/141 ff., 147, 152.

praktisch akzeptiert, dann müssen die Rechte des Bundeskanzlers, die Organisationsgewalt im Bereich der Bundesregierung wahrzunehmen, die Bundesminister zu berufen und abuberufen und die Richtlinien der Politik zu bestimmen, und muß die selbständige Ressortverantwortlichkeit der Bundesminister dem koalitionspolitischen Spielraum entzogen bleiben. Diese Rechte und Verantwortlichkeiten sind Bedingungen der Koalitionsregierung, nicht Objekte der Koalitionsabsprachen. Sie sind verfassungsrechtliche Hindernisse einer umfassenden Überformung der verantwortlichen Regierung durch die Parteiendemokratie. Diese Bedingungen parlamentarischer Regierung dürfen nicht durch pragmatisches und außerinstitutionelles Vorgehen unterspült werden.

b) Politischer Prozeß

Die Betrachtung gerät an dieser Stelle etwas ins allgemeine. Denn alle staatsrechtlichen Grundsätze und Maximen müssen die Möglichkeiten berücksichtigen, die der politische Prozeß jeweils einschließt oder eröffnet, ohne daß auf der anderen Seite zu rasch gesagt werden darf, das Staatsrecht höre hier auf.

„Politik“ sind die Bestrebungen und Entscheidungen, die durch Gegenstand und Wirkung den auf die Verwirklichung des Gemeinwohls gerichteten Kampf um Macht und Teilhabe an der Staatsgewalt beeinflussen. Mag das Gemeinwohl als Ziel der Politik und insbes. der Gesetzgebung auch vielfach nicht aus verfassungsrechtlichen, kulturellen oder sittlichen Vorgegebenheiten ableitbar sein, so ist es doch nicht schlechthin den politischen Kräften, also zuerst den Parteien, anvertraut. In dieser Hinsicht schießen einzelne Auffassungen der neuen Lehre von der Parteiendemokratie über das Ziel hinaus. So wenn gesagt worden ist, im demokratischen Verfassungsstaat, in dem das Volk seine Staatsgewalt über das Medium der Parteien ausübe, sei der Antagonismus von „Partei politik“ und überparteilichem Gemeinwohl überholt. Und wenn weiter gesagt worden ist, die parteigeborenen parlamentarischen Mehrheiten seien die temporär begrenzten und verfassungsrechtlich gebundenen Hüter des Gemeinwohls.¹⁶

Richtig ist natürlich, daß die zur staatlichen Entscheidungsfindung in Regierung und Parlament führende Meinungs- und Willensbildung als ein politischer Prozeß verstanden werden muß. Die Auseinandersetzung der politischen Kräfte und der Widerstreit der Interessen müssen zum Ausgleich gebracht werden und die hier geforderte Leistung der parlamentarischen Regierung und des Gesetzgebers wird vielfach mit Hilfe von Kompromissen zum Erfolg kommen. Der Kompromiß – aber eben der von Prinzipien und Grundsätzen geleitete Kompromiß – ist ein notwendiger Verfahrensmodus des demokratischen Staatsrechts. Das ist ja auch einer der Gründe, weshalb plebiszitäre Verfahren – im Grundsatz, nicht unter besonderen Umständen – ein Fremdkörper in der Verfassung der parlamentarischen Demokratie sind. Mit dem Schein demokratischer Unmittelbarkeit auftretend, sind plebiszitäre Verfahren ein Werkzeug außerparla-

¹⁶ M. Stolleis, Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats? VVDStRL 44, 1986, S. 7/LS 10 und S. 24f.

mentarischer Politik, durch das oppositionelle Gruppen oder projektbezogene Minderheiten populäre Vorhaben isoliert gegen die gewählte parlamentarische Mehrheit durchzusetzen versuchen.

Weitaus effektiver und sachgerechter wird die außerparlamentarische Kontrolle der Parlamentsmehrheit und der Regierung heute durch die öffentliche Meinung bewirkt. Die Massenmedien sind vom Bundesverfassungsgericht mit bezwingender Folgerichtigkeit im Kernpunkt als eine institutionelle Größe, als Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung aufgefaßt worden. Machtmißbrauch, Inkompetenz und Korruption werden in das Licht der – allerdings oft eher sensationsgierigen, als kritischen – Öffentlichkeit gebracht. Das heute vielleicht wichtigste Mittel der Oppositionspolitik ist der Appell an die öffentliche Meinung, dem u. a. auch der Einsatz des parlamentarischen Untersuchungsrechts gilt.¹⁷ Die unersetzliche Funktion der Massenmedien als Balance parlamentarischer Regierung wird nicht dadurch entwertet, daß die Medien oft der Gefahr erliegen, sich zum Mitspieler im politischen Prozeß aufzuschwingen und in antigouvernementaler Voreingenommenheit der Einseitigkeit zu verfallen. In den Massenmedien trifft die parlamentarische Regierung auf das wahre plébiscite de tous les jours. Hier, nicht anders als gegenüber dem Parlament, muß die Regierung die selbständige Bestimmung und Entscheidung in den Fragen der Staatsleitung bewahren. Die „Vierte Gewalt“ ist Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung und der öffentlichen Kontrolle; sie ist nicht Faktor der verfassungsmäßig geordneten staatlichen Willensbildung.

3. Neue Entwicklungen

Die neuen Realitäten parlamentarischer Regierung gehen in einigen Feldern unmerklich in neue Entwicklungen des Verfassungsrechts über. Die allgemeine Falllinie der Verfassungspolitik und der Fortbildung des Verfassungsrechts läßt sich, etwas pointiert, als „Parlamentarisierung des parlamentarischen Regierungssystems“ bezeichnen. Die Tendenz ist erkennbar, alle wesentlichen Entscheidungen der Staatsleitung zumindest der Mitwirkung des Parlaments zu unterwerfen. Anders als nach den Formeln des Raketenstationierungs-Urteils ist durch diese Entwicklung die selbständige Entscheidungsgewalt und Verantwortlichkeit der Bundesregierung in der Europa-, Außen- und Verteidigungspolitik relativiert. Dies stärkt weniger die Opposition als vielmehr die Fraktionen der Regierungskoalition, die auf diese Weise, zusammen mit anderen führenden Parteifunktionären der Regierungsmehrheit, mit den Mitgliedern der Bundesregierung zu einem informellen Führungsorgan verschmelzen. Die so gewissermaßen doppelt ins Hintertreffen geratende Opposition sucht ihr Heil in der Einforderung eines neuartigen „Rechts auf politische Chancengleichheit“.

¹⁷ R. Herzog aaO., Sp. 2433.

a) Recht der Opposition auf politische Chancengleichheit?

Das Bundesverfassungsgericht hat in den beiden Parteiverbots-Urteilen zu den grundlegenden Prinzipien der freiheitlich-demokratischen Grundordnung u. a. gerechnet: die Verantwortlichkeit der Regierung und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.¹⁸ Es liegt auf der Hand, daß diese Verfassungsgarantie der Opposition, die selbstverständlich ein elementarer Bestandteil einer freiheitlichen Demokratie ist, etwas anderes ist als ein Recht der Opposition auf politische Chancengleichheit mit der Regierungsmehrheit. Auch die wahlrechtliche Chancengleichheit der Parteien ist eine andersartige Verfassungsgarantie als das neu erfundene Recht der Opposition auf Chancengleichheit mit der Regierung, das die Opposition – wie immer sie organisatorisch überhaupt zum Rechtssubjekt erhoben werden könnte¹⁹ – ihrer eigentlichen Funktion entkleiden müßte. Das Bundesverfassungsgericht hat denn auch in einer älteren Entscheidung den entsprechenden Prozeßvortrag mit dem Bemerkten beiseitegeschoben, es könne offenbleiben, ob es ein „Recht der Opposition auf Chancengleichheit mit der Regierung“ gebe.²⁰

Das allgemeine Petition einer verfassungsrechtlichen „Verankerung“ der Opposition als Institution des Parlamentarismus in ihrer Rolle als Gegenspielerin der Regierung²¹ ist in Verfassungen der alten Bundesländer und in allen Verfassungen der neuen Bundesländer erfüllt. Darüber hinaus findet sich in allen Verfassungen der neuen Länder mit etwa variierenden Worten ein Recht der Opposition auf Chancengleichheit.²² Als eine Ausprägung dieses Rechts lassen sich die neuen Pflichten der Landesregierung begreifen, die in allen Verfassungen der neuen Bundesländer mit folgenden oder gleichartigen Klauseln umschrieben werden: „Die Landesregierung ist verpflichtet, den Landtag und seine Ausschüsse über die Vorbereitung von Gesetzen und Verordnungen, über Grundsatzfragen der Raumordnung, der Standortplanung und Durchführung von Großvorhaben frühzeitig und vollständig zu unterrichten. Das gleiche gilt für die Mitwirkung im Bundesrat sowie die Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, anderen Staaten und den Europäischen Gemeinschaften, soweit es um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung geht“ (Art. 94 Verf.Brbg.). Diese dem Landtag gegenüber bestehenden Pflichten der Landesregierung sind eine Weiterbildung des parlamentarischen Regierungssystems durch qualifizierte Informationsrechte des Parlaments, die naturgemäß eine politisch erhebliche Mitwirkung des Landtags zur Folge haben müssen.

¹⁸ BVerfGE 2, 1/13; 5, 85/140.

¹⁹ Siehe die Schriftliche Stellungnahme von *H.-P. Schneider*, in: Gemeinsame Verfassungskommission, 4. Öffentliche Anhörung „Parlamentsrecht“ (10. 9. 1992), Sten. Bericht, S. 90ff.

²⁰ BVerfGE 10, 4/16.

²¹ *H.-P. Schneider* in der 4. Öffentlichen Anhörung der Gemeins. Verfassungskommission aaO., S. 15ff., 28f.

²² Art. 55 Abs. 2 Verf.Brbg.; Art. 26 Abs. 3 Verf.MV; Art. 40 Verf.Sa; Art. 48 Verf.SA; Art. 59 Verf.Th. – Derartige Neuerungen weisen den „richtigen Weg“ (so *H.-P. Schneider*, Das parlamentarische System, HVerfR, 2. Aufl., 1994, § 13 S. 133).

Abschließend zu diesem Thema ist zu berichten, daß die der SPD angehörenden Mitglieder der Gemeinsamen Verfassungskommission beantragt hatten, in das Grundgesetz einen neuen Art. 49 einzufügen, dessen Absatz 2 lauten sollte: „Das Recht auf Bildung und Ausübung parlamentarischer Opposition wird gewährleistet.“ Der Antrag blieb ohne Erfolg. Die vorgeschlagene Regelung sei überflüssig und unklar. „Parlamentarische Opposition“ sei als Rechtsbegriff unzulänglich.²³

b) „Kooperativer Parlamentarismus“

Neuartige Formen eines „kooperativen Parlamentarismus“ – und mehr noch eines „kooperativen Föderalismus“ – hat der Europa-Artikel von Dezember 1992 (Art. 23 GG) in Verbindung mit seinen Ausführungsgesetzen²⁴ in das Staatsrecht eingeführt.²⁵ Die dadurch verfassungsrechtlich geschaffenen „Mitspracherechte“ des Bundestages im europäischen Integrationsprozeß im Rahmen einer „Zusammenarbeit“ von Bundesregierung und Bundestag bestehen darin, daß die Bundesregierung dem von ihr zu unterrichtenden Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtssetzungsakten der Europäischen Union gibt und die Stellungnahmen des Bundestages bei den Verhandlungen berücksichtigt. Der vom Bundestag zu bestellende Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union, der ermächtigt werden kann, die Rechte des Bundestages gemäß Art. 23 GG gegenüber der Bundesregierung wahrzunehmen (Art. 45 GG), ermöglicht eine effektive Ausübung der parlamentarischen Kontrolle.

Man kann sich fragen, ob die europapolitischen Mitwirkungsrechte des Bundestages überhaupt noch als parlamentarische Kontrolle anzusehen sind. Die Empfehlungen und Vorgaben des Bundestages oder seines Europa-Ausschusses sind, genau genommen, rechtlich nicht bindend. Sie sind aber doch politisch bindend, so daß die Bewegungsfreiheit der Bundesregierung und des deutschen Vertreters im Rat empfindlich eingeschnürt werden kann. Das Bundesverfassungsgericht hat die europapolitische Fortbildung des parlamentarischen Regierungssystems mit dem Gebot der „Organtreue“ zu erfassen gesucht.²⁶ Mit dem schillernden und bestimmungsschwachen Begriff der Organtreue werden die ihrerseits undeutlichen Modifikationen der parlamentarischen Regierung weiter verdunkelt.

Die neuen europapolitischen Beteiligungsrechte des Bundesrates an der Willensbildung des Bundes sind weitaus eingehender geregelt, dürften aber in noch höherem Maße rechtliche Streitfragen und Rechtsunsicherheiten erzeugen. Die Bundesregierung muß, soweit der Bundesrat Mitwirkung beanspruchen kann, einen Verschiebebahnhof verfassungsrechtlicher Begriffe und Verfahrensschritte passieren. „Im Ganzen gesehen

²³ Gemeins. Verfassungskommission, Bericht, BTag Drucks. 12/6000, S. 89f.

²⁴ Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. 3. 1993 (BGBl. I S. 313) und Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. 3. 1993 (BGBl. I S. 311), dazu *M. Brenner*, ThürVBl. 1993, 196.

²⁵ Dazu näher *P. Badura*, Das Staatsziel „Europäische Integration“ im Grundgesetz, in: Festschrift für Herbert Schambeck, 1994, S. 887.

²⁶ BVerfGE 89, 155/191.

ist die Ernte, die die Länder bei der Gestaltung des Art. 23 GG in die Scheuer eingebracht haben, stattlich“.²⁷

Wie sich die Veränderungen der verfassungsrechtlichen und politischen Bedingungen parlamentarischer Regierung, die durch den Europa-Artikel eingetreten sind, im weiteren Verlauf auswirken werden, muß abgewartet werden. Vielleicht wird sich herausstellen, daß der verfassungsändernde Gesetzgeber die Rechnung ohne den Wirt gemacht hat; denn der Inhalt der Mitgliedschaftsrechte Deutschlands in der Europäischen Union und die Position des deutschen Vertreters im Rat bestimmen sich – unbeschadet der nationalen Rückbindung – nach Gemeinschaftsrecht.²⁸ Noch dringlicher ist dieses Bedenken gegenüber der Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu erheben.

Noch vor der Europa-Novelle zum Grundgesetz hat das Bundesverfassungsgericht in den Streitverfahren über die Fernsichtlinie und über die Tabaketikettierungs-Richtlinie mit gutem Grund Anträge und einstweilige Anordnungen abgelehnt, mit denen der Bundesregierung vorbeugend die Hände bei ihrem Stimmverhalten im Rat gebunden werden sollten.²⁹ Eine andere Konstellation ergab sich bei der verfassungsrechtlichen Prüfung des Vertrages von Maastricht. Das Gericht prüfte – die selbst konstruierte Behelfsbrücke des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG überschreitend –, ob der Vertrag mit den Grundsätzen parlamentarischer Regierung in der Demokratie in Einklang stehe. Ob die dabei zugrundegelegten Rechtsauffassungen zum Inhalt des Vertrages Bestand haben, wird im Streitfall der Europäische Gerichtshof zu entscheiden haben. Was die Auslegung und Anwendung des Grundgesetzes betrifft, interessiert hier aus der Fülle der Rechtsfragen nur der Teil des Urteils, der sich auf die vorausgesetzte Mitwirkung des Bundestages und des Bundesrates an dem Eintritt Deutschlands in die dritte Stufe der Währungsunion bezieht, wenn die Konvergenzkriterien für die „einheitliche Währung“ erfüllt sind (Art. 109 j EVG).³⁰

Das Gericht beschäftigt sich in diesem Zusammenhang eingehend mit zwei Entschlüssen des Bundestages und des Bundesrates, die im Zuge der Verabschiedung des Zustimmungsgesetzes gefaßt worden sind. Die gesetzgebenden Körperschaften beanspruchen, daß der Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion ihrer „Bewertung“ zu unterstellen sei. Sie postulieren weiter: „Die Bundesregierung bedarf demgemäß für ihr Stimmverhalten bei Beschlüssen des Rates nach Artikel 109 j Abs. 3 und Artikel 109 j Abs. 4 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union des zustimmenden Votums des Deutschen Bundestages“ bzw. des Bundesrates.³¹ Diese Entschlüsse sind, auch wenn man sie im Lichte des später in Kraft getretenen Art. 23 GG betrachtet, politische Erklärungen, aber selbst als solche ohne erkennbaren Rechtsboden. Das Bundesverfassungsgericht hat sie in seine Würdigung mit konkl-

²⁷ P. Lerche, Zur Position der deutschen Länder nach dem neuen Europa-Artikel des Grundgesetzes, in: Festschrift für Herbert Schambeck, 1994, S. 753/766.

²⁸ U. Everling, Überlegungen zur Struktur der Europäischen Union und zum neuen Europa-Artikel des Grundgesetzes, DVBl. 1993, 936.

²⁹ BVerfGE 80, 74; BVerfGE EuGRZ 1989, 339.

³⁰ BVerfGE 89, 155/163 f., 199 ff.

³¹ Dazu P. Badura, Der Bundesstaat Deutschland im Prozeß der europäischen Integration, 1993, S. 12 f.

denter Billigung aufgenommen, ohne aber klar zu sagen, daß sie verfassungsrechtlich notwendig gewesen wären oder daß sie für die Bundesregierung rechtlich verbindlich seien. Die Verfassungsnorm für derartige Rechtsfolgen wäre auch schwer zu finden. Dennoch gerät der Interpret des Urteils in Verlegenheit, weil ein Mitglied des erkennenden Senats später von einem „Parlamentsvorbehalt“ des Verfassungsrechts und von einem „Zustimmungsvorbehalt“ zu Gunsten von Bundestag und Bundesrat gesprochen hat.³²

Ist der „Parlamentsvorbehalt“ im Bereich der Europapolitik Deutschlands beim Vollzug der geschlossenen und in Geltung getretenen Verträge vielleicht noch eine offene Frage, ist demgegenüber der Parlamentsvorbehalt in der Verteidigungs- und – soweit damit zusammenhängend – der Außenpolitik eine gerichtlich eindeutig ausgesprochene Rechtsauffassung. Der Weg zu dieser Rechtsauffassung, die der Bundesregierung die selbständige Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte außerhalb des Verteidigungsfalles aus der Hand nimmt, erscheint auch ex post nicht ganz übersichtlich. Angesichts der militärischen Konflikte der neueren Zeit, bei denen die Vereinten Nationen mit militärischen Kontingenten der Mitgliedstaaten streiteindämmend eingriffen, ergab sich als beherrschende Streitfrage des deutschen Verfassungsrechts, ob das Grundgesetz eine Beteiligung deutscher Streitkräfte außerhalb der NATO-Bündnispflichten zulasse. Soweit das bejaht wurde, ging die überwiegende Auffassung dahin, daß selbst für den Bündnisfall der Einsatz der Streitkräfte in die Zuständigkeit der Bundesregierung falle und eines parlamentarischen Zustimmungsaktes nicht bedürfe.³³ Es wurde allerdings, auch auf der Seite der Regierungskoalition, erwogen, bei einer den Einsatz der Streitkräfte klar regelnden Novellierung des Grundgesetzes eine Mitwirkung des Bundestages vorzusehen.

Bei der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die im AWACS-Streit beantragte einstweilige Anordnung sind Zweifel des Gerichts daran, daß die Bundesregierung über den Einsatz der Streitkräfte befinden durfte, nicht zu erkennen, obwohl die Antragsteller auch die Verletzung von Rechten des Bundestages gerügt hatten.³⁴ Es wird vielmehr die Verantwortung der Bundesregierung für den Einsatz der Streitkräfte ausdrücklich unterstrichen.

In dem Somalia-Streit hingegen erließ das Gericht etwa ein Vierteljahr später eine einstweilige Anordnung dahin, daß die Beteiligung der Bundeswehr an der Intervention der Vereinten Nationen bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache nur aufrecht erhalten und fortgeführt werden dürfe, wenn und soweit der Bundestag dies beschliesse.³⁵ Da es ungeklärt sei, ob der Bundesregierung die beanspruchte ausschließliche Entscheidungskompetenz in außen- und verteidigungspolitischen Angelegenheiten zustehe, also in diesem Kompetenzkonflikt zwischen Parlament und Regierung mögliche

³² P. Kirchhof, Die Mitwirkung Deutschlands an der Wirtschafts- und Währungsunion, in: Festschrift für Franz Klein, 1994, S. 61/72f., 82f.

³³ R. Scholz, Stand und Perspektiven der Verfassungsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland, in: J. H. Schwarz/A. H. Steinkamm, Hrsg., Rechtliche und politische Probleme des Einsatzes der Bundeswehr „out of area“, 1993, S. 29/40.

³⁴ BVerfGE 88, 173.

³⁵ BVerfGE 89, 38. – Dazu P. Badura, Erneute Überlegungen aaO., S. 879f.

Ansprüche des Bundestages zu sichern seien, ohne die Rechtsposition der Bundesregierung preiszugeben, müsse der angegriffenen Maßnahme für die Dauer der verbleibenden Unsicherheit „eine den Kompetenzstreit überbrückende Grundlage“ gegeben werden. „Das Zusammenwirken von Bundesregierung und Bundestag ist mithin bis zur Entscheidung in der Hauptsache dahin zu bestimmen, daß die Initiative der Bundesregierung und die Zustimmung des Bundestages als konstitutiver Akt die UNO-Mission des deutschen Kontingents nur *gemeinsam* tragen.“ Diese Anordnung, die der „Überbrückung des Kompetenzstreits“ bis zur Entscheidung in der Hauptsache dienen sollte, konnte voraussetzungsgemäß nur auf einer prozessual bestimmten Abwägung beruhen und keine materielle Zuweisung verfassungsrechtlicher Rechte und Pflichten der Streitparteien darstellen. Tatsächlich verfügte das Gericht ein – dem Namen nach vorläufiges – Gebot des Zusammenwirkens von Bundesregierung und Bundestag. Dem Bundestag wurde das – seinem Rechtsgrund nach offene – Recht zugesprochen, in eigener Verantwortlichkeit, „konstitutiv“ zu bestimmen, ob und in welchem Umfang der dem Streitkräfteeinsatz zugrundeliegende Beschluß der Bundesregierung bis zur Entscheidung in der Hauptsache verwirklicht werden durfte.

Was in der einstweiligen Anordnung als Mittel zur Überbrückung des Kompetenzstreits diente, verwandelte sich in dem Hauptsacheurteil, mit dem über die verbundenen Streitsachen Adria, AWACS und Somalia entschieden wurde, in die materielle Verfassungsnorm, daß das Grundgesetz die Bundesregierung verpflichte, für einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte die – grundsätzlich vorherige – konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen.³⁶ In der allgemeinen Erleichterung darüber, daß das Gericht in Art. 24 Abs. 2 GG eine Ermächtigung für die umstrittenen Einsätze der Bundeswehr gefunden hatte, blieb weitgehend unbeachtet, daß der Preis dafür in dem neuen außen- und verteidigungspolitischen „Parlamentsvorbehalt“ der Wehrverfassung aufzubringen ist. Die Konsequenzen zeigen sich in dem neuerdings entbrannten Streit über eine Unterstützung der Vereinten Nationen und der NATO in Bosnien.

Den Rechtsgrund für den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt bereitet das Gericht aus einer Art verfassungsgeschichtlich unterstützten Gesamtschau einschlägiger Verfassungsvorschriften, wodurch dem verfassungsändernden Gesetzgeber der Willen zugeschrieben wird, alle jeweils als möglich anzusehenden Einsatzfälle der Streitkräfte außerhalb des Staatsgebiets von einem Beschluß des Bundestages abhängig zu machen. Die verschiedenen Vorschriften des Grundgesetzes ergäben eine Verfassungsentscheidung für eine umfassende parlamentarische Kontrolle und eine grundsätzliche Steuerung von Planung und Entwicklung der Streitkräfte durch das Parlament und ließen das Prinzip erkennen, daß dem Bundestag auch konkrete Entscheidungen über die Verwendung der Streitkräfte vorbehalten seien.

Eine Auseinandersetzung mit dem Argumentationsweg des Gerichts kann hier nicht in der gebotenen Vertiefung erfolgen. Der neuartige Begriff des „Prinzips eines konstitutiven Parlamentsvorbehalts“ muß, da er doch eine bestimmte Zuteilung von Entscheidungsrechten im Rahmen der Gewaltenteilung und des parlamentarischen Regierungs-

³⁶ BVerfG Urteil vom 12. 7. 1994, NJW 1994, 2207.

systems bewirkt, Zweifel wecken. Der ohnehin nicht glückliche und von der Wesentlichkeitsdoktrin abstammende Begriff des Parlamentsvorbehalts bedeutet an sich, daß eine bestimmte Entscheidung dem Parlament vorbehalten und der Exekutive vorenthalten ist. In diese Richtung weist auch der – Erinnerungen an Ereignisse der englischen Verfassungsgeschichte wachrufende – Ausdruck „Parlamentsheer“. Andererseits soll nur ein Zustimmungsvorbehalt zu einer Entscheidung der Exkutive und nicht etwa ein von der Initiative und Entscheidung der Bundesregierung losgelöstes Verfügungsrecht des Bundestages begründet werden. Es erscheint nicht zwingend, aus einzelnen Entscheidungs- und Kontrollrechten des Bundestages ein definiertes Zustimmungsrecht zu Entscheidungen der Bundesregierung, das außerdem in die verfassungsrechtlich klar zugewiesene Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte (Art. 65a GG) eingreift, abzuleiten, das dem Wortlaut nach umfassend ist, also auch den eindeutig der Bundesregierung zustehenden Einsatz nach Art. 87a Abs. 4 GG erfassen müßte. Die Abgrenzung des Zustimmungsvorbehalts von dem der Bundesregierung für außenpolitisches Handeln gewährten Eigenbereich exekutiver Handlungsbefugnis und Verantwortlichkeit, der ausdrücklich bestätigt wird, wird nicht leicht gelingen; sie müßte in Zweifelsfällen vor Gericht ausgetragen werden. Als der Bundesregierung weiterhin zustehende Rechte nennt das Urteil die Entscheidung über die Modalitäten, den Umfang und die Dauer der Einsätze sowie die notwendige Koordination in und mit Organen internationaler Organisationen. Wenn man denkbare Streitfälle mit juristischer Phantasie oder politischer Voraussicht ins Auge faßt, kann man das Urteil nicht unbezorgt beiseitelegen. Auch der Kritiker muß jedoch einräumen, daß angesichts des politischen Unvermögens zu der an sich notwendigen verfassungsgesetzlichen Regelung, dem Gericht die Rolle der richterlichen Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts zufallen mußte. Damit wendet sich der Blick abschließend auf die allgemeine Lage parlamentarischer Regierung in Deutschland.

4. Parlamentarismus und parlamentarische Repräsentation

Unter dem Grundgesetz kann der Parlamentarismus in Deutschland auf einen außergewöhnlichen Erfolg zurückblicken. Die verfassungsrechtliche Ausformung der Gesetzgebungsgewalt und die Entwicklung des Gesetzesvorbehalts sind die juristische Facette der Leistungsfähigkeit des Parlaments und des Vertrauens in die Parteiendemokratie. Die Idee der parlamentarischen Repräsentation hat ihre Wirklichkeit in der Parteiendemokratie und in der institutionell gesicherten parlamentarischen Regierung. Parlament und Regierung folgen aber verschiedenartigen Funktionsbedingungen und Entscheidungsverfahren.

Die beherrschende Rolle des Parlaments ergibt sich aus seiner Vielfalt und der Offenheit seiner Entscheidung. „Der Pluralismus der Repräsentation bildet die eigentliche Stärke des Parlaments“.³⁷ Diese Stärke ist aber nur unter bestimmten günstigen Um-

³⁷ U. Scheuner, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 33, 1975, S. 121.

ständen gegeben, zu denen vor allem ein Parteiensystem gehört, das innerhalb des Verfassungsbogens bleibt, also in den fundamentalen Bedingungen der Gemeininteressen übereinstimmt, und das weiter in der Lage ist, die langfristigen nationalen Interessen ebenso in sich aufzunehmen wie die Interessen und Bedürfnisse der Zeit. Das parlamentarische System beruht – wie zu Recht gesagt worden ist³⁸ – wesentlich auf dem Umstand, daß die unterschiedlichen Interessen und Bestrebungen innerhalb des Volkes prinzipiell ausgleichsfähig bleiben und aktuell über längere Zeiten hinweg nach dem Mehrheitsprinzip eine verschieden starke Förderung der einzelnen Bevölkerungsgruppen durch die jeweilige Regierung vertragen. Im Parlament muß der verbindliche Interessenausgleich erreicht werden.

Die Regierung muß, um ihre Rolle in dem Zusammenwirken mit dem Parlament wirksam erfüllen zu können, mehr sein als nur der Exponent der Parlamentsmehrheit. Die relative Selbständigkeit der Regierung auch gegenüber der sie tragenden Mehrheit ist zugleich die Voraussetzung der parlamentarischen Kontrolle. Ein Konzept der „parlamentarischen Mitregierung“, besonders durch die Ausschüsse, ist – zum Prinzip erhoben – mit der parlamentarischen Regierung, wie sie in der Verfassung intendiert ist, nicht vereinbar. Die in einem derartigen Konzept liegenden Gefahren für die Stellung der Opposition und für den Parlamentarismus insgesamt sind eindringlich beschworen worden.³⁹

Die Verwirklichung der Demokratie in der parlamentarischen Regierung kann durch das Verfassungsrecht ermöglicht, aber nicht garantiert werden. Dennoch wäre es falsch, würde man sich damit begnügen, die manchmal faszinierenden und manchmal unverständlichen Erscheinungen des politischen Prozeß nur zu betrachten und im übrigen zu sagen: Das Staatsrecht hört hier auf. Die parlamentarische Regierung hat verfassungsrechtliche *und* politische Grundlagen – und auf das eine kommt es ebenso an wie auf das andere.

³⁸ *H.-P. Schneider*, *Parlamentarisches System aaO.*, Rn. 19, 20.

³⁹ *H.-P. Schneider*, *Parlamentarisches System aaO.*, Rn. 82, 92, 97.