

Sonderdruck aus:

Schriftenreihe der Deutschen Universität  
für Verwaltungswissenschaften Speyer

---

Band 233

# Zukunft der Parlamente – Speyer Konvent in Berlin

Beiträge zur Tagung der Deutschen Universität  
für Verwaltungswissenschaften  
in Zusammenarbeit mit dem Innenausschuss  
des Deutschen Bundestages

Herausgegeben von

Hermann Hill und Joachim Wieland



## Inhaltsverzeichnis

Parlament oder Regierung: Wer trifft die wesentlichen Entscheidungen? .....	9
<i>Joachim Wieland</i>	
Parlamentarische Herausforderungen im Völkerrecht der Globalisierung angesichts internationalisierter Regelsetzung .....	21
<i>Wolfgang Weiß</i>	
Identität, Souveränität und Parlament beim Brexit .....	45
<i>Susan Harris-Huemmert</i>	
Die Rolle des Parlaments in Italien .....	59
<i>Cristina Fraenkel-Haerberle</i>	
Bürgerbeteiligung ohne Parlament? .....	71
<i>Margrit Seckelmann</i>	
Gesetzgebung in Zeiten der „Flüchtlingskrise“ .....	83
<i>Constanze Janda</i>	
Demografischer Wandel und Entscheidungsspielräume des Parlaments .....	93
<i>Gisela Färber</i>	
Algorithmic Regulation – Der Einsatz algorithmischer Verfahren im staatlichen Steuerungskontext .....	107
<i>Nadja Braun Binder</i>	
Kommunikation und Entscheidung in der „VUCA-World“ .....	121
<i>Hermann Hill</i>	
Verzeichnis der Autoren .....	135

## Parlament oder Regierung:

### Wer trifft die wesentlichen Entscheidungen?

Von Joachim Wieland

#### I. Problemaufriss

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“ Dieser Grundgedanke jeder demokratischen Ordnung ist als Leitprinzip unserer Verfassung in Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG verankert. Er wird in Satz 2 der Vorschrift dahin konkretisiert, dass die Staatsgewalt einerseits vom Volk direkt „in Wahlen und Abstimmungen“ und andererseits vom Volk indirekt „durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“ wird. Diese Konkretisierung zeigt deutlich die herausragende Stellung, die dem Parlament als vom Volk direkt gewählte Vertretung in der gewaltenteiligen Demokratie zukommt.<sup>1</sup> Nur die Mitglieder des Deutschen Bundestages sind vom Souverän unmittelbar legitimiert.<sup>2</sup> Weil sie über die stärkste demokratische Legitimation verfügen, sollen sie auch die wesentlichen Entscheidungen treffen (Wesentlichkeitslehre)<sup>3</sup>.

Zugleich gilt aber auch: Die anderen Staatsorgane sind ebenfalls demokratisch legitimiert. Sie leiten ihre personelle Legitimation von der Legitimation des Parlaments ab, das ihnen regelmäßig durch eine Wahl die Rückbindung an den Willen des Volkes vermittelt.<sup>4</sup> Die Abgrenzung der Entscheidungszuständigkeiten der verschiedenen Staatsorgane ist eine Frage der Gewaltenteilung, genauer der Gewaltenschränkung.<sup>5,6</sup> Viele wesentliche Entscheidungen kann auch das direkt legitimierte Parlament nicht allein treffen. Der Bundestag ist regelmäßig auf die Mitwirkung des Bundesrates angewiesen, der sich aus Vertretern der Exekutive

<sup>1</sup> *Utz Schliesky*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, Handbuch, 1. Auflage 2016, § 5 Parlamentsfunktionen Rn. 18 ff.

<sup>2</sup> *Hans Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/ders./Henneke (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 20 Rn. 44.

<sup>3</sup> *Helmuth Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band II, 3. Auflage 2015, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 113 ff.

<sup>4</sup> BVerfGE 93, 37 (67); 107, 59 (87 f.).

<sup>5</sup> *Bernd Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Stand: 79. EL Dezember 2016, Art. 20 Rn. 40 ff.

<sup>6</sup> *Stefan Huster/Johannes Rux*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Art. 20 Rn. 160.

zusammensetzt.<sup>7</sup> Das gilt für die Gesetzgebung (vgl. Art. 77, 78 GG) nicht anders als für Verfassungsänderungen (vgl. insb. auch Art. 79 Abs. 2). Auch die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts werden je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat gewählt und erhalten so ihre demokratische Legitimation (Art. 94 Abs. 1 S. 2 GG). Während der Bundestag für seine Entscheidungen aber nur an die Verfassung gebunden ist (Art. 20 Abs. 3 Alt. 1 GG), müssen die anderen Staatsorgane auch Gesetz und Recht beachten (Art. 20 Abs. 3 Alt. 2 GG). Sie werden über die Bindung an die vom Bundestag beschlossenen Gesetzes sachlich-inhaltlich legitimiert.<sup>8</sup>

Wie sieht aber die Staatspraxis aus? Seit längerer Zeit ist zu beobachten, dass die Gestaltungsmacht des Deutschen Bundestages schwindet. Wichtige Entscheidungen drohen nicht selten vom Parlament weg und hin zu anderen Staatsorganen verlagert zu werden.<sup>9</sup> Ein in letzter Zeit besonders umstrittenes Beispiel sind die etwas irreführend als Freihandelsabkommen bezeichneten völkerrechtlichen Verträge, die weit über den Freihandel hinaus erhebliche Bereiche der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung regeln.<sup>10</sup> Dazu gehört der Schutz von Investoren, die Einrichtung von Schiedsgerichten außerhalb der staatlichen Gerichtsbarkeit, der Umweltschutz, Arbeitsrecht, Urheberrecht, Vergabeverfahren und anderes mehr, das weit über den eigentlichen Freihandel hinausreicht.<sup>11</sup> Werden diese Fragen in einem völkerrechtlichen Vertrag geregelt, den die Regierung aushandelt, gerät das Parlament regelmäßig in eine „Ratifikationslage“<sup>12</sup>. Es kann dem zwischen mehreren Vertragspartnern ausgehandelten Vertragstext nur zustimmen oder dem Vertrag „en bloc“ seine Zustimmung verweigern, aber nicht mehr auf dessen Inhalte Einfluss nehmen.<sup>13</sup> In der Praxis ist es noch nie vorgekommen, dass der Deutsche Bundestag einen ihm von der Bundesregierung zur Ratifikation vorgelegten Vertrag ablehnte.<sup>14</sup>

<sup>7</sup> Bernd Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Stand: 79. EL Dezember 2016, Art. 20 Rn. 109.

<sup>8</sup> Horst Dreier, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band II, 3. Auflage 2015, Art. 20 (Demokratie) Rn. 112.

<sup>9</sup> Vgl. Michael Brenner, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Auflage 2005, § 44 Parlamentarismus, Rn. 59 und 67 ff.; vgl. auch Martin Morlok, in: Martin Morlok/Utz Schliesky/Dieter Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, Handbuch, 1. Auflage 2016, § 51 Zukünftige Weiterentwicklung des Parlamentarismus Rn. 92 ff.

<sup>10</sup> Vgl. Wolfgang Weiß, Kompetenzverteilung bei gemischten Abkommen am Beispiel des TTIP, DÖV 2016, 537 (544 ff.).

<sup>11</sup> Volker Treier/Stephan Wernicke, Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) – Trojanisches Pferd oder steiniger Weg zum Olymp?, EuZW 2015, 334 (338).

<sup>12</sup> Winfried Kluth, in: ders./Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, § 21 Ratifikations- und Umsetzungsgesetzgebung Rn. 1 ff. Beachte ferner auch BVerfGE 131, 152 (222 f. Rn. 93).

<sup>13</sup> Christian Tietje/Karsten Nowrot, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, Handbuch, 1. Auflage 2016, § 45 Parlamentarische Steuerung und Kontrolle der Außenpolitik Rn. 28.

<sup>14</sup> Winfried Kluth, in: ders./Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, § 21 Ratifikations- und Umsetzungsgesetzgebung Rn. 1 mit Fn. 4.

Gleichzeitig bringt die fortschreitende Integration Europas einen Übergang von immer mehr Gestaltungsbefugnissen auf die Europäische Union mit sich. Auch wenn die Union „nur“ eine Richtlinie (Art. 288 Abs. 3 AEUV) und keine Verordnung (Art. 288 Abs. 2 AEUV) erlässt, bleiben den Mitgliedstaaten und ihren Parlamenten regelmäßig wenige Steuerungsmöglichkeiten.<sup>15</sup> An die Stelle eigenverantwortlicher Gestaltung durch die nationalen Parlamente treten die Ausgestaltung und der Vollzug von Unionsrechtsakten. Das seit langem im Unionsrecht in Art. 5 Abs. 3 EUV verankerte Subsidiaritätsprinzip hat daran nichts zu ändern vermocht.<sup>16</sup> Ein einheitlicher Wirtschaftsraum drängt auf einheitliches Recht. Das hat Deutschland schon in der Zeit nach der Reichsgründung 1871 erlebt, als in vergleichsweise kurzer Zeit eine in ganz Deutschland einheitliche Wirtschaftsrechtsordnung geschaffen wurde.<sup>17,18</sup> Nur innerhalb eines einheitlichen Rechtsrahmens können Unternehmen Größenvorteile<sup>19</sup> realisieren. Ein vergleichbarer Prozess vollzieht sich seit langem auf europäischer Ebene. Aus der Zollunion ist eine Wirtschaftsgemeinschaft geworden, die sich spätestens mit der Gründung der Währungsunion zu einer supranationalen Ordnung entwickelt hat, deren Regelungen fast alle Lebensbereiche erfassen. Auch die Verabschiedung der Europäischen Grundrechtecharta hat zu diesem Harmonisierungsschub beigetragen.<sup>20</sup> Selbst die Regelung der direkten Besteuerung, welche die Mitgliedstaaten über lange Zeit hinweg als eine ihrer Kernbefugnisse verteidigt haben, wird immer mehr harmonisiert.<sup>21</sup> Die Verhinderung von Steuerflucht und der Ausnutzung von Gestaltungen, die internationalen Unternehmen und reichen Privatpersonen eine Minimierung ihrer Steuerlast erlauben, übersteigt die Möglichkeiten der Nationalstaaten und lässt sich nur realisieren, wenn zumindest in Europa einheitliche Besteuerungsregeln gelten.<sup>22</sup>

Ein weiteres Problem ergibt sich aus der bundesstaatlichen Gewaltenschränkung.<sup>23</sup> Da der Bund in der Verfassungswirklichkeit vor allem für die Gesetzgebung

<sup>15</sup> Zu den materiellen Umsetzungsspielräumen der Mitgliedstaaten bei Richtlinien Jörg Gundel, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV-GRC-AEUV, Art. 288 Rn. 29 ff.

<sup>16</sup> Martin Nettesheim, in: Oppermann/Classen/Nettesheim, § 11 Rn. 23 ff. (insb. Rn. 32).

<sup>17</sup> Vgl. Ulrich Eisenhardt, Deutsche Rechtsgeschichte, 6. Auflage 2013, S. 339 ff.

<sup>18</sup> Zu den Parallelen zwischen der derzeitigen europäischen Rechtsvereinheitlichung und der deutschen Rechtsvereinheitlichung nach 1871 Christian Starck, Woher kommt das Recht?, 2015, S. 369 f.

<sup>19</sup> Zum „Skaleneffekt“ Ulrich Wöhe, Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 25. Auflage 2013, S. 876.

<sup>20</sup> Kritisch Clemens Latzel, Die Anwendungsbereiche des Unionsrechts, EuZW 2015, 658 (662).

<sup>21</sup> Vgl. Nadja Braun Binder, Rechtsangleichung in der EU im Bereich der direkten Steuern, 2017.

<sup>22</sup> Vgl. Stephan Eilers/Florian Oppel, BEPS erreicht die EU: Das Anti Tax Avoidance Package der EU-Kommission, IStR, 2016, 312.

<sup>23</sup> Vgl. Stefan Huster/Johannes Rux, in: Epping/Hillgruber, 33. Auflage, Art. 20 Rn. 160.

zuständig ist (vgl. Art. 71–74G GG oder Art. 105 Abs. 1 und Abs. 2 GG), während die Länder die Gesetze vollziehen (vgl. Art. 83 GG), müssen beide auf den meisten Politikfeldern zusammenwirken. Die deshalb notwendigen Kompromisse können die Parlamente aus praktischen Gründen nicht so leicht aushandeln wie die Exekutive. Deshalb werden Einigungen zwischen Bund und Ländern regelmäßig von der Bundeskanzlerin und den Ministerpräsidenten ausgehandelt. Bei Normsetzungsvorhaben bringt ein auf Ebene der Exekutive erzielter Kompromiss die Parlamente von Bund und Ländern in eine Ratifizierungslage. Sie können dem Kompromiss entweder zustimmen oder ihn ablehnen, sie können ihn aber nicht mehr verändern. Angesichts der großen Anstrengungen und der regelmäßig aufgewendeten langen Zeit ist ein Aufspüren von Kompromisspaketen mit großen Schwierigkeiten behaftet. Das sogenannte Struck'sche Gesetz, nach dem ein Gesetz das Parlament nie so verlässt wie es eingebracht wurde, ist gegen einen politischen Gesamtkompromiss schwer durchsetzbar.<sup>24</sup> Bestes Beispiel dafür ist die jüngste Änderung der Finanzverfassung des Grundgesetzes.<sup>25</sup> Nachdem die Bundeskanzlerin sich am 14. Oktober 2016 mit den Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder nicht nur auf die Grundstruktur der neuen Finanzordnung, sondern auch auf die zu ihrer Umsetzung notwendigen Gesetze geeinigt hatte und im Gegenzug die Befugnisse des Bundes etwa im Bereich des Autobahnbaus erweitert worden waren,<sup>26</sup> war der nach langen Bemühungen gefundene, sorgfältig im Geben und Nehmen austarierte Kompromiss zwischen Bund und Ländern im Gesetzgebungsverfahren praktisch nicht mehr zu ändern. Jede Änderung eines einzelnen Elements des Kompromisses hätte die Gesamteinigung zu Fall gebracht. In der Folge war der Deutsche Bundestag faktisch gezwungen, eine Verfassungsänderung abzulegen, die zwischen den Exekutiven von Bund und Ländern formuliert worden war. In der Debatte im Plenum des Deutschen Bundestages am 1. Juni 2017 waren die Bedenken der Abgeordneten gegen dieses Vorgehen aus den verschiedenen politischen Lagern ebenso wenig zu überhören wie in den vorangegangenen Anhörungen.<sup>27</sup> Der Deutsche Bundestag sah sich nicht ohne Grund einer seiner vornehmsten Aufgaben, der Beratung und Diskussion von Verfassungsänderungen, in der Praxis beraubt. Der von

<sup>24</sup> Zum Struck'schen Gesetz und seiner Bedeutung: [https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/32715751\\_gesetzgebung/204186](https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/32715751_gesetzgebung/204186) (aufgerufen am 14. 09. 2017 um 16.57 Uhr).

<sup>25</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13. Juli 2017 mit Wirkung vom 20. Juli 2017, BGBl. 2017 I, 2347.

<sup>26</sup> Joachim Wieland, Notwendigkeit einer Föderalismusreform III – Wie kann die Finanzverfassung zukunftsfest gemacht werden?, in: Voß/Schweisfurth (Hrsg.), Haushalts- und Finanzwirtschaft der Länder der Bundesrepublik Deutschland, 2017, S. 247 (253 ff.); vgl. auch Joachim Wieland, Die neue Finanzarchitektur im Bundesstaat: ein Gewinn für Deutschland, Verfassungsblog on matters constitutional (vom 20. Oktober 2016), Quelle: <http://verfassungsblog.de/finanzarchitektur-im-bundesstaat-gewinn-deutschland/> (aufgerufen: 21. 09. 2017 um 14.08 Uhr).

<sup>27</sup> Beispiele aufgrund von Auszügen aus dem stenografischen Bericht von der 237. Sitzung des 18. Deutschen Bundestages am 1. Juni 2017:

den Regierungen erzielte Kompromiss konnte im Wesentlichen nur noch vom Parlament abgenickt werden, eine ergebnisoffene Diskussion war nicht mehr möglich.

Schranken setzt der Gestaltungsfreiheit des Parlaments auch das Bundesverfassungsgericht. Mit seiner Rechtsprechung setzt es die Bindung des Parlaments an das Grundgesetz durch, die in Art. 20 GG mit der Vorgabe statuiert wird, dass die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden ist. Über den normativen Gehalt der verfassungsmäßigen Ordnung und damit über die Reichweite der Bindung des Parlaments entscheidet letztverbindlich das Bundesverfassungsgericht.<sup>28</sup> Insoweit ist heute unbestritten, dass jede Interpretation der Verfassung auch verfassungspolitische Elemente enthält und damit gestaltende Wirkung ausübt.<sup>29</sup> Rechtserkenntnis und Rechtsgestaltung fließen ineinander über und entziehen sich einer trennscharfen Abgrenzung.<sup>30</sup> Da in der Staatspraxis viele politisch umstrittene Gesetze von der Opposition im Bundestag oder von einzelnen Bürgerinnen und Bürgern dem Bundesverfassungsgericht zur Überprüfung vorgelegt werden, werden Gesetze in Deutschland faktisch unter Vorbehalt der Billigung durch das Bundesverfassungsgericht erlassen. Nicht der Gesetzgeber hat das letzte Wort, sondern die Richterinnen und Richter in Karlsruhe. Der alte Satz des englischen Rechts „Parliament can do no wrong“<sup>31</sup> gilt in Deutschland nicht. Zwar ist es dem **Verfassungsgeber** unbenommen, in Reaktion auf eine normverwerfende Entschei-

MdB Thomas Dörflinger (CDU/CSU): „Die Funktion des Deutschen Bundestages als Legislativorgan ist für mich nicht in ausreichender Weise abgebildet.“ (Plenarprotokoll 18/237 (24198)).

MdB Ralph Brinkhaus (CDU/CSU): „[...] um zu zeigen, dass Gesetze immer noch im Deutschen Bundestag beschlossen werden und – bei allem Respekt – nicht in Ministerpräsidentenkonferenzen und auch nicht in irgendwelchen Runden im Kanzleramt oder sonst wo.“ (Plenarprotokoll 18/237 (23975))

MdB Johannes Kahrs, (SPD): „Ich glaube, es ist ein Erfolg, dass sich 16 Länder mit dem Bund einigen. Geärgert hat uns ein bisschen, dass da nur die Exekutive mit der Exekutive geredet hat und wir als Abgeordnete nicht beteiligt waren.“ (Plenarprotokoll 18/237 (23998)).

MdB Dr. Sarah Wagenknecht (DIE LINKE): „Ein Parlament, das dem zustimmt, entmachtet sich selbst. Das ist doch der Kern.“ (Plenarprotokoll 18/237 (23978)).

MdB Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): „Ich hätte gerne als Mitglied des Bundestages die Gelegenheit gehabt, mit den Ministerpräsidenten der Länder über diese Herausforderungen zu diskutieren.“ (Plenarprotokoll 18/237 (23982)).

<sup>28</sup> Joachim Wieland, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band 3, 3. Auflage (im Erscheinen), Art. 93 Rn. 37 ff.

<sup>29</sup> Ebd.

<sup>30</sup> Ebd.

<sup>31</sup> Das Zitat geht auf Chief Justice Sir John Holt im Jahr 1702 im Verfahren London vs. Wood (12 Mod. 669, 687–88, 88 Eng. Rep. 1592, 1602 (1702)) zurück und lautet vollständig: „an Act of Parliament can do no wrong, though it may do several things that look pretty odd.“, zitiert nach Philip A. Hamburger, Revolution and Judicial Review: Chief Justice Holt's Opinion in City of London v. Wood, 94 Columbia Law Review 1994, 2091, (2091 mit Fn. 2; 2092), Quelle: [https://academiccommons.columbia.edu/download/fedora\\_content/](https://academiccommons.columbia.edu/download/fedora_content/)

derung des Bundesverfassungsgerichts das Grundgesetz zu ändern und damit seinen politischen Willen durchzusetzen. Das setzt jedoch Zweidrittelmehrheiten in Bundestag und Bundesrat voraus (Art. 79 Abs. 2 GG), die schwer zu erreichen sind. Ein anderer Weg des Parlaments zur Durchsetzung seines politischen Willens gegen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts führt über die Wiederholung von gesetzlichen Regelungen, die das Bundesverfassungsgericht so oder ähnlich schon einmal als verfassungswidrig verworfen hat. Ein Beispiel dafür ist das regelmäßige Scheitern wesentlicher Teile des Erbschaftssteuerrechts in Karlsruhe.<sup>32</sup> Nachdem das Bundesverfassungsgericht privilegierende Regelungen über die Besteuerung der Vererbung von Betriebsvermögen beanstandet hat, hat der Bundestag mehrfach vergleichbare Neuregelungen erlassen, die dann wieder als verfassungswidrig qualifiziert wurden.<sup>33</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat zwar herausgearbeitet, dass es kein Normwiederholungsverbot bei einer Veränderung äußerer Umstände gibt.<sup>34</sup> Es dürfte damit aber nicht gemeint haben, dass der Gesetzgeber in einen Ausdauerwettbewerb mit dem Gericht treten dürfe, den die Seite gewinnt, die den längeren Atem hat.<sup>35</sup>

Solche Konflikte zwischen Parlament und Bundesverfassungsgericht bilden aber die Ausnahme. Der Bundestag neigt eher dazu, in voreilem Gehorsam auch ältere obiter dicta des Gerichts so ernst zu nehmen, dass Beanstandungen bei einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung möglichst vermieden werden. Eine solche Strategie kann auch eingesetzt werden, um unangenehme politische Entscheidungen zu vermeiden und die Verantwortung dafür dem Bundesverfassungsgericht zuzuschieben. Ein Beispiel aus neuerer Zeit bildet das Familienrecht. Die gleichgeschlechtliche Ehe,<sup>36</sup> die der Bundestag am 30. Juni 2017 nach langen Diskussionen zugelassen hat, stößt immer wieder auf Bedenken,<sup>37</sup> weil das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung die Ehe als dauerhafte Gemeinschaft von Frau und Mann bezeichnet hat.<sup>38</sup> Das Wagnis, auf einen Verfassungswandel angesichts der veränderten Lebenspraxis und Überzeugung in weiten Teilen der Bevölkerung zu vertrauen, wollte das Parlament lange nicht eingehen. Nachdem es

download/ac:189557/CONTENT/Revolution\_and\_Judicial\_rev\_City\_of\_London\_v\_Wood.pdf (aufgerufen am 14.09.2017 um 18.52 Uhr).

<sup>32</sup> Das war im Jahre 1995 (BVerfGE 93, 165), im Jahre 2006 (BVerfGE 117, 1) und im Jahre 2014 (BVerfGE 138, 136) der Fall.

<sup>33</sup> Vgl. für die jüngste Neuregelung *Peter Bildsdorfer*, Die neue Erbschaftsteuer – nach Karlsruhe oder schon wieder vor Karlsruhe?, ZRP 2016, 9.

<sup>34</sup> BVerfGE 98, 265 (320 f.).

<sup>35</sup> Vgl. *Herbert Bethge*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz Kommentar, § 31 Rn. 195 ff.

<sup>36</sup> § 1353 Abs. 1 S. 1 BGB lautet ab dem 01. Oktober 2017: „Die Ehe wird von zwei Personen verschiedenen oder gleichen Geschlechts auf Lebenszeit geschlossen.“

<sup>37</sup> Vgl. *Christopher Schmidt*, „Ehe für alle“ – Ende der Diskriminierung oder Verfassungsbruch?, NJW 2017, 2225.

<sup>38</sup> BVerfGE 131, 239 (259); 105, 313 (345); 76, 1 (51).

nun diesen Schritt getan hat, wird ihm das Bundesverfassungsgericht nicht in den Arm fallen, falls es überhaupt zu einem Verfahren kommt.

Nicht selten hat das Bundesverfassungsgericht die Entscheidungsmacht des Parlaments ausdrücklich betont und ist damit deutlich über das hinausgegangen, was sich das Parlament selbst an Entscheidungsbefugnissen zugesprochen hat. Bestes Beispiel dafür ist die Rechtsprechung zur Parlamentsarmee, mit der das Gericht dem Deutschen Bundestag in einem durchaus bedeutsamen, aber auch brisanten Politikfeld das Letztentscheidungsrecht zugesprochen hat.<sup>39</sup> Eine vergleichbare Stärkung lässt sich der Rechtsprechung auch für das Verhältnis deutscher Regelungen zu unionsrechtlichen Vorgaben entnehmen. In diesem Bereich stärkt das Bundesverfassungsgericht die Gestaltungs- und Mitwirkungsbefugnisse des Parlaments immer wieder.

Will man ein Zwischenfazit zu den aktuellen Problemen ziehen, so lässt sich kaum leugnen, dass das Parlament in den vergangenen Jahren eher an Gestaltungsmacht verloren als neue Befugnisse gewonnen hat. Der politische Diskurs hat sich zu einem nicht geringen Teil aus dem Bundestag in die Talkshows verlagert.<sup>40</sup> Die Diskussionen in diesen Sendungen leisten zwar gewiss auch einen Beitrag zur Bildung der öffentlichen Meinung, die für eine parlamentarische Demokratie von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist.<sup>41</sup> Das Prinzip der Repräsentation des Volkes im Forum seiner Vertreter verliert damit an Bedeutung. Das Ansehen des Bundestages in der Öffentlichkeit ist gefährdet. Dem entspricht eine seit langer Zeit tendenziell sinkende Wahlbeteiligung.<sup>42</sup> An der Wahl beteiligen werden sich nur die Bürgerinnen und Bürger, die Achtung vor ihren Repräsentanten und deren Arbeit haben. Lässt sich das Wirken der Volksvertreter für das Wahlvolk nicht mehr nachvollziehen, besteht auch kein Anreiz, sich an der Wahl zu beteiligen und den Abgeordneten dadurch eine demokratische Legitimation zu verleihen. Die Parlamente der Länder zeigen die Probleme, die sich bei einem längeren Andauern des Verlustes an politischer Gestaltungsmacht ergeben. Je stärker der Eindruck in der Öffentlichkeit wird, dass die Mitglieder der Landesparlamente nur noch geringe Einflussmöglichkeiten auf die Lebensverhältnisse in einem Land haben, desto geringer wird das Interesse der Öffentlichkeit an der parlamentarischen Arbeit auf Landesebene.

<sup>39</sup> BVerfGE 90, 286 (381 f.); 121, 135 (154); 123, 267 (422); 124, 267 (275); 140, 160 (193).

<sup>40</sup> Vgl. *Martin Benninghoff* (ehemaliger Redakteur bei „Günther Jauch“ (ARD)) den MdB a.D. *Friedrich Merz* und den Politik-Berater *Michael Spreng* zitierend, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 02. März 2017, Quelle: [http://www.faz.net/aktuell/politik/sind-politische-tv-talkshows-sinnvoll-oder-propagandabuehnen-14877345.html?printPagedArticle=true#pageIndex\\_0](http://www.faz.net/aktuell/politik/sind-politische-tv-talkshows-sinnvoll-oder-propagandabuehnen-14877345.html?printPagedArticle=true#pageIndex_0) (aufgerufen am 19.09.2017 um 17.43 Uhr).

<sup>41</sup> A.a.O.

<sup>42</sup> Vgl. *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags*, Sinkende Wahlbeteiligung in Deutschland – Ursachen und Lösungsvorschläge, Az. WD 1 – 3000 – 008/15, S. 4 ff.

## II. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Der verfassungsrechtliche Rahmen für das Handeln des Parlaments wird durch das Grundgesetz nicht eng gezogen. Die Gewaltenschränkung, die das Grundgesetz vorzeichnet, lässt den einzelnen Verfassungsorganen durchaus Entfaltungsspielraum. Nur der Kernbereich der jeweiligen Befugnisse ist in der Verfassung für den politischen Prozess unveränderlich gesichert.<sup>43</sup> Der über den Kernbereich hinausgehende Randbereich kann vom Parlament aus eigener Initiative gefüllt werden, wenn es ihm gelingt, einen entsprechenden politischen Willen zu bilden und durchzusetzen.<sup>44</sup> Zum Kern der Aufgaben des Bundestages gehört die verfassungsändernde Gesetzgebung, die allerdings nur gemeinsam mit dem Bundesrat möglich ist (Art. 79 Abs. 2 GG). Weiter ist nach der Wesentlichkeitslehre das Parlament aufgerufen, alle für die Grundrechte wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen und entsprechende Regelungen zu erlassen.<sup>45</sup> Wie selbstbewusst das Parlament von seinen Befugnissen Gebrauch macht, hängt von der politischen Durchsetzungskraft der Abgeordneten ab.

Je mehr die Kontrolle der Regierung faktisch zur Aufgabe der parlamentarischen Opposition wird, weil die Mehrheitsfraktionen die Regierung stützen und sich keine Kritik an den Vorschlägen ihrer Regierung erlauben, desto geringer werden tendenziell die Einflussmöglichkeiten des Parlaments. Die Unterstützung der eigenen Regierung durch die Regierungsfractionen ist auch möglich, wenn das Parlament seine eigenen Überlegungen und Vorhaben dabei nicht außer Acht lässt. Das Einwirken auf die Arbeit der Regierung und die Durchsetzung eigener Positionen sollte auch für Abgeordnete selbstverständlich sein, die den Regierungsparteien angehören. Risiken für die eigene politische Karriere lassen sich dabei nicht ausschließen. Es gibt aber durchaus Beispiele dafür, dass eine gewisse Konfliktbereitschaft politische Laufbahnen auch gefördert hat.

Große Koalitionen verschärfen die Probleme, weil die erdrückende Mehrheit der Regierungsfractionen der Opposition wenige Möglichkeiten zur Entfaltung lassen.<sup>46</sup> Hinzu kommt, dass Arbeitsparlamente wie der Deutsche Bundestag sich schwertun, öffentlichkeitswirksam zu agieren. Selbstverständlich muss die parlamentarische Arbeit erledigt werden und darf ihre Bedeutung in keinem Fall unterschätzt werden. Zur Praxis des Parlaments sollte aber auch ein hinreichendes Maß an streitigen Debatten gehören,<sup>47</sup> die so geführt werden müssen, dass sie für die

<sup>43</sup> Zur Unveränderlichkeit des Kernbereichs der verschiedenen Gewalten BVerfGE 34, 52 (59); 95, 1 (15 f.).

<sup>44</sup> Vgl. schon *Hans-Jochen Vogel*, *Gewaltenvermischung statt Gewaltenteilung?*, NJW 1996, 1505 (1511).

<sup>45</sup> *Fritz Ossenbühl*, in: *Isensee/Kirchhof*, *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. V, 3. Auflage 2005, § 101 Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, Rn. 52 ff.

<sup>46</sup> Vgl. *Pascale Cancik*, *Wirkungsmöglichkeiten parlamentarischer Opposition im Falle einer qualifizierten Großen Koalition*, NVwZ 2014, 18 ff.

<sup>47</sup> *Walter Leisner*, *Opposition in der „Großen Koalition“*, DÖV 2014, 880 (881 f.).

Öffentlichkeit wahrnehmbar sind.<sup>48</sup> Verfassungsänderungen und Stärkungen der Rechte der Opposition bieten insoweit nur begrenzt Abhilfe.<sup>49</sup> Wesentlich für die parlamentarische Demokratie ist, dass die gewählte Mehrheit ihre politischen Vorstellungen durchsetzt. Dazu ist sie durch die Wahl legitimiert und gegenüber dem Volk verpflichtet.<sup>50</sup> Aufgabe der Opposition ist es nicht, das Regierungshandeln zu verhindern. Vielmehr muss die Opposition Alternativen zum Regierungshandeln aufzeigen und den Wählerinnen und Wählern damit die Grundlage für die nächste Wahlentscheidung geben.<sup>51</sup>

Der verfassungsrechtliche Rahmen, den das Grundgesetz zieht, hat sich politisch im Wesentlichen bewährt. Entscheidend ist, wie dieser ausgefüllt wird. Im Rahmen der Verfassung erlauben Änderungen der Geschäftsordnung kleinere Anpassungen an veränderte Gegebenheiten. Die in der 18. Legislaturperiode getroffenen Arbeitserleichterungen für die Opposition (§ 126a Abs. 1 GOBT) sind ein gutes Beispiel.<sup>52</sup> Wie bereits erwähnt, steht es dem Parlament frei, durch eine Änderung des Grundgesetzes das Bundesverfassungsgericht zu korrigieren, weil es kein Normwiederholungsverbot gibt. Wann von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werden sollte, lässt sich aus dem Verfassungsrecht nicht ableiten, sondern muss dem politischen Prozess überantwortet bleiben.

## III. Politische Herausforderungen

In dem rechtlichen Rahmen, den die Verfassung vorgibt, lassen sich die anstehenden politischen Herausforderungen bewältigen. Die Sicherung der eigenen Zukunftsfähigkeit ist zuvörderst Aufgabe des Parlaments und nicht der Verfassung oder des Bundesverfassungsgerichts. Der Bundestag muss seine Kompetenz für alle wesentlichen Entscheidungen in der Staatspraxis durchsetzen. Das gilt auch für völkerrechtliche Verträge wie die Handelsabkommen CETA und TTIP.<sup>53</sup> Der europäische Gerichtshof hatte durch sein Gutachten vom 16. Mai 2017 die Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente gestärkt.<sup>54</sup> Den dadurch eröffneten Handlungsspielraum sollte auch der Deutsche Bundestag nutzen. Es ist völlig legitim,

<sup>48</sup> *Simon Schuster*, *Verfassungsrechtliche Anforderungen an die öffentliche parlamentarische Debatte in Zeiten einer Großen Koalition*, DÖV 2014, 516 (521 ff.).

<sup>49</sup> *Kyrill-Alexander Schwarz*, *Unkontrollierbare Regierung – Die Rechte der Opposition bei der Bildung einer Großen Koalition im Deutschen Bundestag*, ZRP 2013, 225.

<sup>50</sup> *Pascale Cancik* (Fn. 46).

<sup>51</sup> Vgl. *Walter Leisner* (Fn. 47), S. 881 am Ende.

<sup>52</sup> Ausführlich *Sven Hölscheidt*, *Die Rechte der Opposition im 18. Deutschen Bundestag*, ZG 30 (2015), S. 246 ff. sowie *Jörg Ennuschat*, *Große Koalition und Oppositionsrechte*, *Verwaltungsrundschau* 2015, 1 ff. Kritisch zur Ausweitung der Oppositionsrechte *Albert Ingold*, *Oppositionsrechte stärken?*, ZRP 2016, 143 (144).

<sup>53</sup> Vgl. *Franz C. Mayer/Marina Ermes*, *Rechtsfragen zu den EU-Freihandelsabkommen CETA und TTIP*, ZRP 2014, 237 (238).

<sup>54</sup> EuGH (Plenum), *Gutachten 2/15 vom 16. Mai 2017*, Rn. 305.

wenn er seine Zustimmung zu komplexen Verträgen über die Wirtschaftsordnung von der rechtzeitigen Information über den Gang der Verhandlungen sowie die Billigung von Zwischenergebnissen abhängig macht. Es liegt auch im Interesse der Regierungsfractionen, die Rechte des Parlaments in diesen Prozessen durchzusetzen. Verzichtet die parlamentarische Mehrheit auf diese Möglichkeit, muss sie gegebenenfalls durch Rechte der Minderheit durchgesetzt werden.

Was das Handeln der Europäischen Union angeht, so räumt Art. 23 GG dem Parlament durchaus effektive Rechte ein. Sie wollen allerdings in der täglichen Praxis aktiv genutzt werden. Das setzt einen hinreichend effizienten Apparat des Deutschen Bundestages, aber auch ein entsprechendes Interesse der Abgeordneten voraus. Das Bundesverfassungsgericht hat die Rechte des Deutschen Bundestages in Bezug auf Entscheidungen auf europäischer Ebene in den letzten Jahren bewusst und nachhaltig gestärkt. Es hat immer wieder betont, dass die demokratische Legitimation von Akten auf europäischer Ebene eine Beteiligung der nationalen Parlamente voraussetzt.<sup>55</sup> Dieser Verantwortung gerecht zu werden, ist für den Bundestag durchaus eine Herausforderung. Sieht man aber auf die Zahl und die Ausstattung der Abgeordneten, sollten sie durchaus in der Lage sein, diese Herausforderung zu bewältigen.

Die Mitglieder des Deutschen Bundestages sollten sich aber im Klaren darüber sein, dass es ihre Aufgabe ist, der Öffentlichkeit die eigene Arbeit näher zu bringen. Zivilrechtlich gesprochen handelt es sich um eine Bringschuld, nicht um eine Holschuld. Dazu kann der Einsatz sozialer Medien beitragen, die aber interessante Inhalte parlamentarischer Arbeit nicht ersetzen können. Vergleicht man den Bundestag etwa mit dem englischen Parlament, so erscheint die Debattenkultur in Berlin durchaus noch verbesserungsfähig.<sup>56</sup> Der freie Vortrag (§ 33 GOBT) führt gelegentlich zu sehr ein Schattendasein, er kann aber erlernt werden. Rede und Gegenrede,<sup>57</sup> mehr und kürzere Beiträge der Abgeordneten könnten die Attraktivität der parlamentarischen Arbeit für die Öffentlichkeit erhöhen. Ein großer Schritt wäre es, wenn sich die Bundeskanzlerin bereitfinden würde, in jeder Sitzungswoche in einer Fragestunde ihre Politik zu erläutern und zu verteidigen.<sup>58</sup> Das stellt eine Herausforderung für die Amtsinhaberin oder den Amtsinhaber dar, ist aber nicht unmöglich. Besondere Bedeutung kommt einer Stärkung der Verantwortung

<sup>55</sup> BVerfGE 129, 124; 130, 318; 134, 366; 142, 123.

<sup>56</sup> Vgl. *Lorenz Wolf-Doettinchem*, Debattenkultur im Bundestag – Eine ziemliche Zumutung, Deutschlandfunk vom 09.09.2017, Quelle: [http://www.deutschlandfunk.de/debattenkultur-im-bundestag-eine-ziemliche-zumutung.720.de.html?dram:article\\_id=395482](http://www.deutschlandfunk.de/debattenkultur-im-bundestag-eine-ziemliche-zumutung.720.de.html?dram:article_id=395482) (aufgerufen am 19.09.2017 um 17.32 Uhr); vgl. auch die Beobachtungen des Britischen Botschafters in Deutschland *Sir Simon McDonald*, Redekultur in Deutschland und Großbritannien, in: Huffington Post vom 28. Mai 2015, Quelle: [http://www.huffingtonpost.de/simon-mcdonald/redekultur-in-deutschland-und-grossbritannien\\_b\\_7450892.html](http://www.huffingtonpost.de/simon-mcdonald/redekultur-in-deutschland-und-grossbritannien_b_7450892.html) (aufgerufen am 19.09.2017 um 18.27 Uhr).

<sup>57</sup> Bereits in § 28 GOBT erwähnt.

<sup>58</sup> Vgl. *Lorenz Wolf-Doettinchem* (Rn. 566).

des Präsidenten des Deutschen Bundestages für lebendige Debatten durch eine Stärkung seiner Befugnisse zu. Längerfristig wären kleinere Sitzungsräume wünschenswert, die stärker die Intensität des politischen Ringens vermitteln könnten als es der Plenarsaal des Reichstags vermag.<sup>59</sup>

#### IV. Ergebnis

Als Ergebnis lässt sich festhalten: Die Verantwortung des Parlaments für wesentliche Entscheidungen wird durch Entwicklungen auf internationaler und europäischer Ebene, aber auch durch die bundesstaatliche Gewaltenverschränkung gefährdet. Das Demokratieprinzip verlangt jedoch zwingend eine herausgehobene Stellung des Parlaments. Die verfassungsrechtliche Wesentlichkeitslehre fordert Entscheidungen des Parlaments in allen Bereichen, in denen ein Bezug zu den Grundrechten gegeben ist. Die Verfassung gibt aber nur einen Rahmen vor, der von den Abgeordneten im politischen Prozess ausgefüllt werden muss. Der Deutsche Bundestag muss selbst für seine Zukunftsfähigkeit sorgen. Einen wesentlichen Beitrag dazu kann eine Weiterentwicklung der Debattenkultur leisten, die durch kurze freie Rede und Gegenrede und eine Fragestunde der Kanzlerin gewinnen würde.

<sup>59</sup> Zu den Auswirkungen der Parlamentsarchitektur auf die Debattenkultur vgl. *Sir Simon McDonald* (Rn. 56).