

Vierter Teil

Oberste Bundesorgane und ihre Aufgaben

§ 15 Parlamentarisches Regierungssystem

I. Parlamentarisches System allgemein

1. Allgemeine Wesensmerkmale

- 338** Als parlamentarisches Regierungssystem wird eine Staatsform, ein Organisationsmodell bezeichnet, bei dem das Volk durch gewählte Repräsentanten Staatsgewalt ausübt und das Verhältnis Parlament/Regierung nach bestimmten Prinzipien ausgeformt ist. Es geht vor allem in Konkretisierung des Demokratieprinzips um die verfassungsmäßige Verteilung der Staatsgewalt, um die Zuordnung der Staatsleitungsfunktionen und -kompetenzen auf die Volksvertreter in Parlament und Regierung, um ein System des Zusammenspiels und Dualismus, der Konkurrenz und Konkordanz zwischen Legislative und Exekutive. Als Typus bestimmende, essenzielle Strukturelemente des Parlamentarismus müssen vorliegen: (1) Zentrale Wesensmerkmale des demokratischen Rechtsstaates, insb. das Wahlrecht und die personelle und sachliche Bestimmung und Legitimation mindestens der Abgeordneten durch Volkswahl. (2) Die für die Bürger handelnden Repräsentanten besitzen parlamentarische Statusrechte und -pflichten (freies Mandat). Es müssen ein funktionsfähiges, pluralistisches Partiensystem und wirksame Oppositionsrechte bestehen. (3) Die Regierung muss in ihrem Bestand und damit auch in ihrem Handeln vom Parlament abhängig und von dessen Vertrauen getragen sein sowie der parlamentarischen Verantwortung unterliegen (Wahl mindestens des Regierungschefs; Abwahlmöglichkeit; parlamentarische Legitimation). (4) Dem Parlament obliegen gegenüber der Regierung auszuübende Kontrollrechte und -instrumente. (5) Grundsätzlich wirkt bei der Festlegung der politischen Grundentscheidungen durch die Regierung das Parlament maßgeblich mit, insb. die Koalitionsfraktionen haben einen gewichtiger Einfluss (These von der Staatsleitung zur „gesamten Hand“; kooperativer Staatsleitungsprozess; Dualismus zwischen Regierung/Regierungskoalition und Opposition).¹

2. Struktur des „checks and balances“

- 339** Aus diesen Wesensmerkmalen folgt, dass das parlamentarische Regierungssystem zwangsläufig nicht allein vom klassischen Gewaltenteilungsgrundsatz geprägt wird, die Legislativ- und Exekutivfunktionen nicht konsequent auf Parlament und Regierung aufgeteilt sind, sondern von gegenseitiger Kooperation, Verbindung, Verflechtung, aber auch Hemmung, Begrenzung, Konkurrenz und Kontrolle überlagert

¹ Rn. 150 ff. und 352 ff.; BVerfGE 67, 100, 129 f.; 121, 135, 153 ff.; 123, 267 ff.

werden („checks and balances“). Dieses dem GG zugrunde liegende System der Machtaufteilung ohne „abzuschotten“ und des gegenseitigen einflussichernden und kontrollierenden Ineinandergreifens der zwei Gewalten ist die Basis für die politische Machtverteilung und dient der „Mäßigung“ der Staatsgewalt, darf aber auch die politische Realität nicht außer Acht lassen. Der Organdualismus zwischen Parlament und Regierung muss ebenso wie der Parteidualismus zwischen Regierung/Parlamentsmehrheit und Parlamentsminderheit/Opposition sowie die föderale Klammer Bundesrat berücksichtigt werden (**Koalition als Staatsleitung zur „gesamten Hand“**). Die Verfassungsorgane sind dabei zu wechselseitiger Rücksichtnahme, zu einer interorganrespektierenden, ausgleichenden Kompetenzausübung i.S. eines gemeinwohl- und funktionsgerechten sowie organadäquaten Ganzen verpflichtet (**Verfassungsorganstreue, Interorganrespekt**).²

II. Parlamentarisches System des GG

1. Entstehung

Die Verfassungsberatungen waren unter den „Vätern“ des GG, dem **Parlamentarischen Rat**, von den Erfahrungen der WRV, den Ereignissen von 1933–1945 und der Furcht vor der Wiederholung „Weimarer Zustände“ geprägt. Deshalb wurde 1948/49 bei der Ausgestaltung des parlamentarischen Systems vor allem über drei Fragen heftig gestritten: die Zusammensetzung und Stellung des Bundesrates (Zweite Kammer), die Bedeutung und Rolle des Bundespräsidenten sowie die Sicherstellung der Regierungsstabilität besonders durch prinzipiell gleichrangige, starke und repräsentative oberste Staatsorgane sowie Verzicht auf Volksentscheide (**systemsichernde Demokratie**).

340

2. Parlamentarisches Regierungssystem

Die strukturellen und organisatorischen Grundprinzipien des bundesrepublikanischen Regierungssystems sind bereits in den Staatszielbestimmungen des Art. 20 festgelegt: Demokratieprinzip, Rechtsstaatsprinzip und Bundesstaatlichkeit (vgl. § 7). Das Demokratieprinzip ist als mittelbare Demokratie, als strikt repräsentatives, parlamentarisches System ausgestaltet. Das Parlament ist das zentrale oberste Bundesorgan, das allein unmittelbar vom Volk legitimiert ist, die anderen obersten Organe wählt, das Volk repräsentiert, für das Volk verantwortlich handelt (§ 9 III). Weiter liegen dem GG als zentrale Bestandteile des Rechtsstaatsprinzips die Gewaltenteilung, ein System der Gewaltentrennung, -verschränkung und -balancierung, und der „Parlamentsvorbehalt“ für die wesentlichen politischen Entscheidungen zugrunde (vgl. § 10 IV und Rn. 339). Schließlich legt das GG als innerstaatliche Ordnung den bun-

341

² BVerfGE 94, 166, 234 f.; 100, 199 ff.; 139, 194, 223 f.; NVwZ 2018, 51 Rn. 195 ff.; Stern, StaatsR, Bd. I, § 22 I 4; Brenner, Parlamentarismus, HStR III, § 44; Kirchhof JZ 2018, 1068 ff.; Voßkuhle NJW 2018, 3154 ff.; zur WRV: Kühne DÖV 2019, 573 ff.; zur Organstreue: Voßkuhle NJW 1997, 2216 ff. und BayVBl. 2016, 289 ff.; Auermann JuS 2018, 760 f.; Katz VBIBW 2019, 97 ff.

desstaatlichen Aufbau fest (vgl. § 12 II). Entscheidend für das parlamentarische Regierungssystem des GG ist neben der Stabilitäts-, Integrations- und Konsensorientierung die Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen des Parlaments.³

3. Charakteristika des GG

- 342 Die konkrete Ausformung des parlamentarischen Systems des GG wird durch folgende Regelungen charakterisiert und beschrieben (strukturbildende Elemente):

- Beschränkte Beteiligung des Volkes. Das GG gewährt nur das Wahlrecht zum Bundestag und keine plebisitären Elemente (Ausnahme: Art. 29, 118 f.). Das parlamentarische System ist stark repräsentativ-demokratisch ausgestaltet (Art. 20 II, 38, 29, 54, 63);
- das Parlament wird als einziges Staatsorgan direkt vom Volk gewählt und besitzt unmittelbare Legitimation mit Kreationskompetenzen. Das GG lässt nur stark eingeschränkte Möglichkeiten der Parlamentsauflösung zu (Art. 63 IV und 68 I);
- jeder Abgeordnete vertritt das ganze Volk und besitzt einen hervorgehobenen und autonomen, instruktionsfreien Status („freies Mandat“: Art. 38 I);
- Stabilitätssicherung durch eine besondere Regierungsbildungsprozedur (nur der Kanzler wird vom Bundestag bestimmt; Art. 63 und 64) und durch das „konstruktive Misstrauensvotum“ (einige Möglichkeit zum Regierungssturz; Art. 67);
- Verankerung einer starken Stellung des Bundeskanzlers („Kanzlerdemokratie“; Art. 64, 65 und 69);
- Festlegung einer Vielzahl von gegenseitigen Einwirkungs- und Kontrollrechten (parlamentarische Verantwortlichkeit; „Parlamentsvorbehalt“; Art. 39 III, 43 I, 44, 65, 76, 80–82, 83 ff., 110 –Budgetheit-, 24 II, 59 II);
- Einbau von föderativ-bundesstaatlichen Elementen, insb. die Mitwirkung der Länder über den Bundesrat (Art. 50 ff., 76 ff., 23);
- stark eingeschränkte Funktionen des Bundespräsidenten als repräsentierendes und integrierendes Staatsoberhaupt (Art. 58);
- Anerkennung und Verankerung der Parteien als verfassungsrechtliche Institution mit wichtigen demokratischen Funktionen (Art. 21 und 9).

4. Repräsentationsprinzip und -funktion

- 343 Das GG legt die Struktur unserer demokratischen Staatsorganisation als repräsentatives, parlamentarisches Regierungssystem mit der Tendenz zur Kanzlerhegemonie, als antiplebisitaires, rechtsstaatliches und föderatives System parteistaatlicher Prägung, als repräsentative Demokratie in Reinform fest, Regierung und Kanzler mehr als aktives Führungsorgan, das Parlament als passiveres „Gravitationszentrum“ mit Letztentscheidungsverantwortung. Das vom Volk unmittelbar legitimierte und es repräsentierende Parlament ist das demokratische Zentralorgan und entscheidende

³ BVerfGE 80, 188, 217 f.; Gusy DVBl. 1998, 917 f.; Ruffert DVBl. 2002, 1145 ff.

Forum der Nation.⁴ Der Bundestag vertritt und „verkörpert“ das Volk als letztliecher Träger der Staatsgewalt (Art. 20 II und 38 I). Es gibt keine unmittelbare Volksgesetzgebung und Plebiszite. Der Bundestag und dessen einzelne Abgeordnete sind verfassungsrechtlich abgesicherte Vertreter des ganzen Volkes (aller Bürger), „verkörpern“ den Volkssouverän, das durch Wahl legitimierte Zentrum der politischen Willensbildung, Auseinandersetzung und Entscheidung. Auch „Krisen“ haben nach dem GG die Repräsentanten und nicht das Volk zu lösen. Das so festgelegte parlamentarische Regierungssystem ist kein Selbstzweck, kein bloß formales Organisationsstatut, sondern besitzt zugleich „materiale“ Bedeutung. Die ihm verliehene Staatsgewalt ist für das Volk und all seine Bürger entsprechend der GG-Werteordnung und -struktur, aber auch mit den Zielen Identifikation, Akzeptanz und Dynamik auszuüben.⁵

III. Verfassungswirklichkeit und Politikkomplexität

1. Gestaltungsspielräume

Der Verfassunggeber ging zwar bei der Normierung des GG-Regierungssystems von den genannten Vorstellungen aus, hat aber gleichwohl bewusst den obersten Staatsorganen für den politischen Alltag einen beachtlichen Gestaltungsspielraum eingeräumt. Um der Staatspraxis die notwendige Flexibilität an die sich wandelnden gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse, unterschiedlichen Akteure und Führungsstile zu ermöglichen, aber auch um die sich verändernden Problemlagen zu bewältigen, ist dies in festgelegten Grenzen erforderlich. Diese „Offenheit“ des GG darf aber keinesfalls zu einer Außerkraftsetzung der in ihr festgelegten ausgewogenen Grundstrukturen oder der Funktionsfähigkeit der Verfassungsorgane führen. Eine adäquate, funktionsgerechte und parlamentsfreundliche Ausübung der Organkompetenzen ist zu gewährleisten.⁶

344

2. Bewährtes System

Das im GG festgelegte parlamentarische Regierungssystem hat sich in der Verfassungswirklichkeit bewährt, sich als stabil, funktionstüchtig und sachgerecht erwiesen. Unser Grundgesetz ist 2019 als Erfolgsgarant und Stabilitätsanker „in Würde“ 70 Jahre alt geworden. Die Machtbalance zwischen den Gewalten ist weitgehend intakt. Die Regierung nimmt mit dem Bundestag und den Regierungsparteien (-spitzen) die politische Führung i.S. eines kooperativen Staatsleitungsprozesses wahr, bildet in

345

⁴ BVerfGE 80, 188, 217; 89, 155, 207; 121, 135, 157 ff.; 123, 267 ff.; 140, 115, Rn. 91; Schenke JZ 2015, 1009; Leisner DÖV 2019, 359 ff.

⁵ BVerfGE 107, 59, 87 f.; 137, 185, 232; 142, 25, Rn. 96; NVwZ 2018, 51, Rn. 196 ff.; Stern, StaatsR, Bd. I, § 22; Voßkuhle JuS 2019, 417, 421 f.; Kersten JuS 2018, 929 ff. Für die Europapolitik legt Art. 23 ein austariertes System der Staatsleitung fest; vgl. Fuchs DÖV 2001, 233 ff.; Classen JZ 2009, 881 ff.

⁶ Anschauliche Beispiele: BVerfGE 121, 135, 153 ff.; 123, 267 ff.; 136, 277 ff.; Kersten JuS 2018, 929 ff.; Voßkuhle JuS 2019, 417 ff.

ihr das aktive und initiative Organ (zusammen mit der Verwaltung). Der gelebte politische Alltag hält sich zwar im Rahmen der vom Verfassung Geber festgelegten organisatorischen Grundstrukturen, weicht aber einmal mehr, einmal weniger von dem GG-„Soll-Zustand“ ab.

3. Schwächen und Gefahren

- 346** In der Literatur wird immer wieder von einer Krise des parlamentarischen Regierungssystems, von einer Staats- und Parteienverdrossenheit und seit der Präsenz der AfD von Polarisierung, Populismus und vereinzelt von Instabilität gesprochen. Solchen Auffassungen liegt zweifellos eine nicht ganz von der Hand zu weisende Sorge zugrunde, die ernst genommen werden muss. Das parlamentarische Regierungssystem lebt in einem demokratischen Staat von der Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen, Kompromisse einzugehen und Mehrheitsentscheidungen zu akzeptieren, aber noch mehr davon, nicht „abzuheben“, sich nicht vom Volk zu „entfremden“. Praktizierte Konsens- und Verhandlungsdemokratie sowie **Kompromisskultur** sind verständlich zu machen. Auch die Gefahren der Politik des „kleinsten gemeinsamen Nenners“, von außerparlamentarischen „Bündnissen“ und Expertenrunden muss dabei ebenso wie die ausufernde Einbeziehung von Verbandsinteressen und Politikberatung gesehen werden. Stets müssen die zuständigen Verfassungsorgane ihre Letztentscheidungsverantwortung selbst ausüben.⁷ Trotz gewisser Schwächen und aktuellen Gefahren ist das demokratisch-parlamentarische, föderale Regierungssystem auch bei hochkomplexer Politikverflechtung durchaus geeignet, Interessen zu kanalisieren, Protest zu absorbieren sowie Konfliktpotenzial über das Verfahren der Mehrheitsbildung, des Minderheitenschutzes zu integrieren und auch politischen Machtwechsel zu ermöglichen, also die „beste“ der gelebten Staatsformen. Wichtig sind und bleiben Vitalität, faire Streitkultur, Machtkontrolle, Öffentlichkeit, Bürger-nähe und -dialog als Kernelemente rechtsstaatlicher Demokratie sowie die entsprechende Verfahrensgestaltung der digitalen Welt.⁸

IV. Planung und kooperative Staatsleitung

1. Programmfunction

- 347** Politik ist heute weniger durch Macht und öffentliche Ordnungen sichtbar. Sie agiert verstärkt durch Programme und Planungen, versucht die Zukunft durch gemeinwohl-orientierte Führung positiv zu beeinflussen. Eine solche planende Vorausschau ist in

⁷ Vgl. Art. 20, 28; zulässig: Entscheidungsvorbereitung und -unterstützung; Schmidt-Preuß FS Leisner, 1999, S. 467 ff.; Ruffert DVBl. 2002, 1145 ff.; Brouwer CCZ 2019, 2 ff.

⁸ Vgl. Rn. 150 ff. und 383; BVerfG JZ 2018, 403 ff. m. Anm. Kuch; Kirchhof NJW 2001, 1332 ff.; Schenke JZ 2015, 1009 ff.; Voßkuhle Der Staat 2018, 119 ff.; zur „Auszeichungsproblematik“ der Ländерparlamente bzw. zum „Exekutivföderalismus“: Grimm/Hummrich DÖV 2005, 280 ff.; Selmer, NVwZ 2007, 872 ff.; zu zunehmender Parteienfragmentierung und Populismus: Kersten JuS 2018, 929 ff.; Schönberger/Schönberger JZ 2018, 105 ff.; Voßkuhle NJW 2018, 3154 ff.

einem modernen Staat der Daseinsvorsorge unabdingbar. Planung ist Staatsleitung und damit materielle Regierungstätigkeit, die im Grundsatz dem Funktionsbereich der Regierung zuzuordnen ist. Damit ist zwar noch nicht entschieden, ob und in welchem Umfang die Planungsbefugnisse auf Parlament und Regierung verteilt sind und ob evtl. die Bürger beteiligt werden sollen. Gleichwohl liegt die Planungshoheit, vor allem der Planungsprozess prinzipiell bei der Exekutive („erster Zugriff“, Initiative, Ausarbeitung, Entscheidung und Durchführung).⁹

2. Parlamentsbeteiligung

Ob und vor allem in welchem Umfang das Parlament bei wichtigen Planungsscheidungen zu beteiligen ist, regelt das GG nicht ausdrücklich und ist nach wie vor umstritten (Ausnahme: Budgetrecht in Art. 110). Weil politische Planungen in aller Regel bereits Vorverfügungen über wichtige staatliche Entscheidungen beinhalten und häufig nicht unwe sentlich die Gesetzgebungskompetenz und das Budgetrecht des Parlaments präjudizieren, wird überwiegend eine Mitwirkung des Parlaments an wichtigen Regierungsplanungen auch im Interesse einer Gewaltenbalance für notwendig erachtet („Plangewaltenteilung“, Planung als kooperativer Staatsleitungsprozess).¹⁰

Entsprechend dem im GG festgelegten parlamentarischen Regierungssystem (vgl. Art. 20, 30, 42 f., 59 II, 65, 70 ff., 110; Parlamentsvorbehalt und Wesentlichkeitslehre; Rn. 189 ff.) und der genannten Gründe ist der Bundestag in angemessener, nach Bedeutung gestufter Weise an den staatsleitenden Planungen rechtzeitig zu beteiligen. Häufig sind die parlamentarischen Beteiligungskompetenzen bereits im gelgenden Recht, in den **Spezialgesetzen** verankert. Der Bundestag kann also maßgeblich selbst den Umfang seiner Beteiligung festlegen (Grenze: soweit einer Gesetzesregelung zugänglich und kein Eingriff in den Kernbereich der Regierung vorliegt).¹¹

3. Budgetrecht usw.

Die Rolle des Bundestages bei der Mitwirkung an staatlichen Planungen ist gegenwärtig neben zahlreichen gesetzlichen Beteiligungen bereits für folgende Bereiche im GG geregelt: Das **Budgetrecht** des Bundestages nach Art. 109 ff. sowie die **Mittelfristige Finanzplanung** nach Art. 109 III und 110 II i.V.m. § 9 II StWG, §§ 50–52 HGrG und BHO geben dem Bundestag bedeutsame Mitwirkungs- und Informationsrechte (Rn. 541). Zudem sind ihm Beteiligungsrechte durch Art. 23 f. und 59 II (Staatsverträge usw.), Art. 87a I 2 und IV 2 (Bundeswehreinsatz), Art. 91a und 91b (Planung von Gemeinschaftsaufgaben), Art. 104a IV (Finanzhilfen) eingeräumt (vgl. auch § 10 BHO). Im Übrigen ist ganz allgemein auf die parlamentarischen Ein-

348

349

350

wirkungsmöglichkeiten hinzuweisen: Information, Beratung, gesetzliche Regelung, Interpellation, schlichter Parlamentsbeschluss.

V. Regelungen im GG

- 351 In seinen Abschnitten III bis VI regelt das GG in wesentlichen Bereichen folgende **oberste Bundesorgane**: Bundesvolk (Art. 38), Bundestag (Art. 38 ff.), Bundesrat (Art. 50 ff.), Bundesversammlung (Art. 54), Bundespräsident (Art. 54 ff.), Bundesregierung (Kanzler, Kabinett, Minister; Art. 62 ff.), Gemeinsamer Ausschuss (Art. 53a), Bundesverfassungsgericht (Art. 93 f.). Von den obersten Organen und Funktionen des Bundes wurden im GG dem Bundestag, dem Bundesrat, dem Bundespräsidenten, der Bundesregierung sowie der Gesetzgebung, der Verwaltung, der Rechtsprechung und dem Finanzwesen eigene Abschnitte eingeräumt, die in den nachfolgenden Kapiteln wegen ihrer besonderen Bedeutung näher dargestellt werden.

§ 16 Bundestag

I. Stellung und Bedeutung

1. Parlamentarismus des GG

- 352 Die Stellung und Bedeutung des Bundestages und des Parlamentarismus allgemein ist aus dem Wesen der repräsentativen, parlamentarischen Demokratie, aber auch aus der „Parteienstaatlichkeit“ des GG abzuleiten (vgl. Art. 20, 21 und 38; vgl. § 15). Den GG-Typ des parlamentarischen Regierungssystems kennzeichnen folgende Merkmale: (1) die dem Parlament als Forum der Nation innenwohnende freiheitlich-demokratische öffentliche Diskussion, politische Auseinandersetzung und institutionalisierte Kritik, (2) eine spezielle Ausgestaltung des Verhältnisses von Parlament und Regierung (Trennung, Verbindung und Verflechtung; „checks and balances“), u.a. die Wahl des Regierungschefs durch das Parlament und die Gegenüberstellung von Regierung und Opposition, (3) die wechselseitigen Kontrollmöglichkeiten, wobei die Regierung dem Parlament verantwortlich ist und durch Misstrauensvotum gestürzt werden kann sowie (4) die Parteibezogenheit bei Vorrang des freien Mandats (parteiengeprägte Staatsorgane).

2. Parlament/Regierung

- 353 Gemäß Art. 20 II, 38 I f. repräsentiert der von den Bürgern unmittelbar durch Wahlen legitimierte Bundestag ganz besonders das Staatsvolk, das Träger der Staatsgewalt ist. Dies bedeutet aber nicht, dass unter den obersten Staatsorganen allein der Bun-

destag demokratisch legitimiert ist und ihm deshalb ein „totaler“ Entscheidungsvorbehalt zusteht. Es besteht kein Gewaltenmonismus des Parlaments, die Regierung ist auch kein „Parlamentsausschuss“. Vielmehr sind nach h.M. die beiden anderen Gewalten gemäß Art. 20 II, III als verfassungsunmittelbare Institutionen und Funktionen neben den Gesetzgebungsorganen konstituiert. Der dem Bundestag durch das GG verliehene „Überhang“ an demokratischer Legitimation (Art. 38 f., 54, 63, 94) ändert an der Aufteilung der Staatsfunktionen des Art. 20 II, III grundsätzlich nichts und verleiht ihm keine prinzipielle Vorrangstellung (kein „Über-Verfassungsorgan“). So ist etwa im parlamentarischen System entsprechend dem Gewaltenteilungsprinzip die Stellung der Exekutive neben der Legislative „als eine positive, eigenständige Funktion und nicht als Ausführungsinstrument einer allzuständigen Rechtsetzungsgewalt“ zu bezeichnen. Zusammen mit der Verwaltung ist die Regierung sogar faktisch die aktiveren Gewalt. Es gibt keinen allumfassenden, sondern nur für die wesentlichen Entscheidungen im Bürger-/Staat-Verhältnis einen Parlamentsvorbehalt (Wesentlichkeitslehre; **Grundsatz der prinzipiellen Gleichordnung der Verfassungsorgane**).¹ Das GG definiert den Bundestag als eine Stätte rationaler Auseinandersetzung der frei gewählten Vertreter des Volkes, als „institutionellen Mittelpunkt des politischen Lebens der Bundesrepublik“, als eben das „unmittelbar legitimierte besondere Organ, dem die grundlegenden Entscheidungen anvertraut und in dem Kritik und Alternativen zur Geltung zu bringen sind“ (primäres und maßgebliches **Forum der Nation**).² Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, insb. der Gesetzesvorbehalt, verlangt, dass wichtige politische Leitziele und die wesentlichen, insb. grundrechtsrelevanten Sachentscheidungen vom Gesetzgeber selbst zu treffen sind.³ Auch ist der Bestand der Regierung vom Vertrauen des Parlaments abhängig.

3. Kooperative Staatsleitung

Dem so vom Verfassung Geber festgelegten, besonders stark das Volk repräsentierenden Organ Bundestag (primär die Parlamentsmehrheit/Koalition), stehen deshalb neben den im GG ausdrücklich normierten Zuständigkeiten auch Aufgaben in der demokratischen Gesamtleitung, Willensbildung und Kontrolle zu (These von der kooperativen **Staatsleitung zur „gesamten Hand“**). Regierung und Parlament zusammen bilden das politische Leit- und Führungssystem des Staates (meist noch mit den Parteispitzen der Koalition; Rn. 338 ff.). So soll ein System von Stabilität und Integration, Konsens, Kooperation und Akzeptanz erreicht werden.⁴ Das besondere faktische Machtzentrum, die Parlamentsmehrheit/Koalition und die von ihr getragenen Regierung, erfordert aber eine möglichst effiziente, ausreichend informierte **Opposition** mit wirksamen parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten und Oppositionsrech-

354

¹ Vgl. Rn. 147 ff. und 192 ff.; BVerfGE 49, 89, 124 ff.; 67, 100, 130; 95, 1, 17; 137, 185, Rn. 130; NWVerfGH NJW 1999, 1243 ff.; Stern, StaatsR, Bd. I, § 22 II 5d; Böckenförde NJW 1999, 1235 f.

² BVerfGE 123, 267, 369 ff.; NVwZ 2018, 51 Rn. 196 ff. und 2019, 159; Hesse, § 15 I; Honer NVwZ 2019, 619 ff.

³ Zur Wesentlichkeitstheorie oben Rn. 202; BVerfGE 40, 276, 283 ff.; 98, 218, 250 ff.; 136, 69, Rn. 102 ff.; zur Planungskompetenz: BVerfGE 95, 1, 15 f.; Rn. 347 ff.

⁴ BVerfGE 121, 135, 157 ff.; Gusy DVBl. 1998, 917 ff.