Vierter Teil　第4部分

**Oberste Bundesorgane und ihre Aufgaben　主要的聯邦機關及其任務**

**§ 15 Parlamentarisches Regierungssystem　議會制政體**

**I. Parlamentarisches System allgemein　一般的議會制度**

**1. Allgemeine Wesensmerkmale　一般特徵**

**338**

ドイツ語では Nominativ （主格＝１格），Genitiv （属格＝２格），Dativ （与格＝３格），Akkusativ （対格＝４格）と言います

Als parlamentarisches Regierungssystem wird eine Staatsform, ein Organisationsmo-dell bezeichnet, bei(３) dem das Volk durch(４) gewählte Repräsentanten Staatsgewalt ausübt und das Verhältnis Parlament/Regierung nach(３) bestimmten Prinzipen ausgeformt ist.

作為議會制政體的政治體制，係指在議會制度之下，國民藉由被選出的代表行使國家權力，並且議會/政府的關係是依照一定的原則所形塑的組織模式。

Es geht vor allem in Konkretisierung des Demokratieprinzips um(４) die verfassungs- mäßige Verteilung der Staatsgewalt, um(４) die Zuordnung der Staatsleitungs-funktionen und -kompetenzen auf die Volksvertreter in Parlament und Regierung, um ein System des Zusammenspiels und Dualismus, der Konkurrenz und Konkordanz zwischen Legislative und Exekutive.

尤其重要的是，在民主原則的具體化上，有關國家權力的憲法分配、有關國民代表在議會與政府中其（國民代表）國家治理職能與權限的分配、有關立法與行政之間互動及二元，與制衡及協調的體制。

Als Typus bestimmende, essenzielle **Strukturelemente des Parlamentarismus** müssen vorliegen: (1) (４)Zentrale Wesensmerkmale des demokratischen Rechtsstaates, insb. das Wahlrecht und die personelle und sachliche Bestimmung und Legitimation mindestens der Abgeordneten durch Volkswahl.

在判斷類型時，議會制主義的基本構成要素必須要有：(1) 民主法治國家的主要一般特徵，尤其是選舉權，以及至少藉由國民選舉（對其）人事及事務代理的決定與認可。

(2) Die für die Bürger handelnden Repräsentanten besitzen parlamentarische Statusrechte und -phlichten (freies Mandat).

(2) 為市民行動的代表擁有議會身分的權利與義務（自由委任）。

Es müssen ein funktionsfähiges, pluralistisches Parteiensystem und wirksame Oppositionsrechte bestehen.

必須有正常運作的、多元的政黨制度與有效的否決權。

(3) Die Regierung muss in ihrem Bestand und damit auch in ihrem Handeln vom(３) Parlament abhängig und von dessen Vertrauen getragen sein sowie der parlamentarischen Verantwortung unterliegen (Wahl mindestens des Regierungschefs; Abwahlmöglichkeit; parlamentarische Legitimation).

(3) 政府必須在其存立上與因此也在其行動上倚賴於議會，而且必須被議會的信任所支持，並且承擔議會的問責（至少政府機關首長的選擇；免職的可能性；議會的正當性）。

(4) Dem Parlament obliegen gegenüber der Regierung auszuübende Kontrollrechte und -instrumente.

(4) 議會負有向政府執行監督權與監督手段的義務。

(5) Grundsätzlich wirkt bei(３) der Festlegung der politischen Grundentscheidungen durch die Regierung das Parlament maßgeblich mit, insb. die Koalitionsfraktionen haben(4) einen gewichtiger Einfluss (These von(３) der Staatsleitung zur(３) „gesamten Hand“; kooperativer Staatsleitungsprozess; Dualismus zwischen Regierung/Regierungs-koalition und Opposition).[[1]](#footnote-1)

(5) 原則上，藉由政府在政治基本決策的確定時，議會給予重要的貢獻，尤其是聯合黨團具有重要的影響（國家「共治」理論；合作的政府治理進程；政府/聯合政府與反對黨之間的二分法）

**2. Struktur des „checks and balances”　「制約與平衡原則」的結構**

**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 Re- gierung auf geteilt sind, sondern von(３) gegenseitiger Kooperation, Verbindung, Ver-flechtung, aber auch Hemmung, Begrenzung, Konkurrenz und Kontrolle überlagert werden („checks and balances“).

從這些特徵可以推知，議會制政體並非必然只是從典型的權力分立所形塑，立法與行政功能並非始終如一地以議會與政府來劃分，而是從相互的合作、聯結、依賴，以及抑制、限制、競爭與控制而被列出（「制約與平衡原則」）。

Dieses dem GG zugrunde liegende System der Machtaufteilung ohne „abzuschotten“ und des gegenseitigen einflusssichernden und kontrollierenden Ineinandergreifens der zwei Gewalten ist die Basis für die politische Machtverteilung und dient der „Mäßigun“ der Staatsgewalt, darf aber auch die poli-tische Realität nicht außer Acht lassen.

Der Organdualismus zwischen Parlament und Regierung muss ebenso wie der Parteiendualismus zwischen Regierung/Parlaments-mehrheit und Parlamentsminder-heit/Opposition sowie die föderale Klammer Bundesrat berücksichtigt werden (**Koalition als Staatsleitung zur „gesamten Hand“**).

（**聯合如同國家「共治」**）

Die Verfassungsorgane sind dabei zu wechselseitiger Rücksichtnahme, zu einer inter-organrespektierenden, ausgleichenden Kompetenzausübung i.S. eines gemeinwohl- und funktionsgerechten sowie organadäquaten Ganzen verpflichtet (**Verfassungs-organtreue,** Interorganrespekt).[[2]](#footnote-2)

**II. Parlamentarisches System des GG　基本法的議會制度**

**1. Entstehung**

**340**

Die Verfassungsberatungen waren unter den „Vätern“ des GG, dem **Parlamentari-schen 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 hef-tig gestritten: die Zusammengsetzung und Stellung des Bundesrates (Zweite Kammer), die Bedutung und Rolle des Bundespräsidenten sowie die Sicherstellung der Regierungsstabilität besonders durch prinzipiell gleichrangige, starke und repräsen-tative oberste Staatsorgane sowie Verzicht auf Volksentscheide (**systemsichernde Demokratie**).

**2. Parlamentarisches Regierungssystem　議會制政體**

**341**

Die strukturellen und organisatorischen Grundprinzipien des bundesrepublikanischen Regierungssystems sind bereits in den Staatszielbestimmungen des Art. 20 festge- legt: Demokratieprinzip, Rechtsstaatsprinzip und Bundesstaatlichkeit (vgl. § 7).

Das Demokratieprinzip ist als mittelbare Demokratie, als strikt repräsentatives, parlamen-tarisches Systme 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 „Parla-mentsvorbehalt“ für die wesentlichen politischen Entscheidungen zugrunde (vgl. § 10 IV und Rn. 339).

Schließlich legt das GG als innerstaatliche Ordnung den bundesstaatlichen Aufbau fest (vgl. § 12 II).

Entscheidend für das parlamentarische Regierungssystem des GG ist neben der Stabilitäts-, Intergrations- und Konsensorientie-rung die Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen des Parlaments.[[3]](#footnote-3)

**3. Charakteristika des GG**

**342**

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

* Beschränkte Beteiligung des Volkes. Das GG gewährt nur das Wahlrecht zum Bundestag und keine plebiszitären Elemente (Ausnahme: Art. 29, 118 f.). Das par-lamentarische 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 ein- geschränkte 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 „konstruk-tives Misstrauensvotum“ (einzige Möglichkeit zum Regierungssturz; Art. 67);
* Verankerung einer starken Stellung des Bundeskanzlers („Kanzlerdemokratie“; Art. 64, 65 und 69);
* Festlegun einer Vielzahl von gegenseitigen Einwirkungs- und Kontrollrechten (parlamentarische Verantwortlichkeit; „Parlamentsvorbehalt“; Art. 39 III, 43 I, 44, 65, 76, 80-82, 83 ff., 110 -Budgethoheit-, 24 II, 59 II);
* Einbau von föderativ-bundesstaatlichen Elementen, insb. die Mitwirkung der Län-der 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 -fuktion

343

Das GG legt die Struktur unserer demokratischen Staatsorganisation als repräsentati-ves, parlamentarisches Regierungssystem mit der Tendenz zur Kanzlerhegemonie, als antiplebiszitäres, rechtsstaatliches und föderatives System parteistaatliche Prä- gung, 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 Forum der Nation.[[4]](#footnote-4) Der Bundestag vertritt und „verkörpert“ das Volk als letztlicher Träger der Staatsgewalt (Art.20 II und 38 I). Es gibt keine unmittelbare Volksgesetz-gebung und Plebiszite. Der Bundestag und dessen einzelne Abgeordnete sind verfas-sungsrechtlich 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]](#footnote-5)

**III. Verfassungswirklichkeit und Politikkomplexität**

**1. Gestaltungsspielräume**

**344**

Der Verfassunggeber ging zwar bei der Normierung des GG-Regierungssystems von den genannten Vorstellungen aus, hat aber gleichwohl bewusst den obersten Staats-organen für den politischen Alltag einen beachtlichen Gestaltungsspielraum ein-geräumt. Um der Staatspraxis die notwendige Flexibilität an die sich wandelnden gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse, unterschiedlichen Akteure und Füh-rungsstile zu ermöglichen, aber auch um die sich verändernden Problemlagen zu be-wältigen, 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 ad-äquate, funktionsgerechte und parlamentsfreundliche Ausübung der Organkompe-tenzen ist zu gewährleisten.[[6]](#footnote-6)

**2. Bewährtes System**

**345**

Das im GG festgelegte parlamentarische Regierungssystem hat sich in der Verfas-sungswirklichkeit bewährt, sich als stabil, funktionstüchtig und sachgerecht erwie- sen. Unser Grundgesetz ist 2019 als Erfolgsgarant und Stabilitätsanker „in Würde“ 70 Jahre alt geworden. Die Machtbalance zwischen den Gewalten ist weitgehend in- takt. Die Regierung nimmt mit dem Bundestag und den Regierungsparteien (-spitzen) die politische Führung i.S. eines kooperativen Staatsleitungsprozesses wahr, bildet in ihr das aktive und initiative Organ (zusammen mit der Verwaltung). Der gelebte poli-tische Alltag hält sich zwar im Rahmen der vom Verfassung Geber festgelegten orga-nisatorischen 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 Regie-rungssystems, von einer Staats- und Parteienverdrossenheit und seit der Präsenz der AFD von Polarisierung, Populismus und vereinzelt von Instabilität gesprochen. Sol-chen Auffassungen liegt zweifellos eine nicht ganz von der Hand zu weisende Sorge zugrunde, die ernst genommen werden muss. Das parlamentarische Regierungs- system lebt in einem demokratischen Staat von der Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen, Kompromisse einzugehen und Mehrheitsentscheidungen zu akzeptie- ren, 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 da- bei ebenso wie die ausufernde Einbeziehung von Verbandsinteressen und Politik-beratung gesehen werden. Stets müssen die zuständigen Verfassungsorgane ihre Letztentscheidungsverantwortung selbst ausüben.[[7]](#footnote-7) Trotz gewisser Schwächen und aktuellen Gefahren ist das demokratisch-parlamentarische, föderale Regierungssys- tem 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 entspre-chende Verfahrensgestaltung der digitalen Welt.[[8]](#footnote-8)

**IV. Planung und kooperative Staatsleitung**

**1. Programmfunktion**

**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 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 wel-chem Umfang die Planungsbefugnisse auf Parlament und Regierung verteilt sind und ob evtl. die Bürger beteiligt werden sollen. Gleichtwohl liegt die Planungshoheit, vor allem der Planungsprozess prinzipiell bei der Exekutive („erster Zugriff“, Initiative, Ausarbeitung, Entscheidung und Durchführung).[[9]](#footnote-9)

**2. Parlamentsbeteiligung**

**348**

Ob und vor allem in welchem Umfang das Parlament bei wichtigen Planungsent-scheidungen 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 unwesentlich 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 Staatsleitungs-prozess).[[10]](#footnote-10)

**349**

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

**3. Budgetrecht usw.**

**350**

Die Rolle des Bundestages bei der Mitwirkung an staatlichen Planungen ist gegen-wärtig neben zahlreichen gesetzlichen Beteiligungen bereits für folgende Bereiche im GG geregelt: Das **Budgetrecht** des Bundestages nach Art. 109 ff. sowie die **Mit-telfristige 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 Informations- rechte (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-wirkungsmöglichkeiten hinzuweisen: Information, Beratung, gesetzliche Regelung, Interpellation, schlichter Parlamentsbeschluss.

V. Regelungen im GG

351

In seinen Abschnitten III bis IV regelt das GG in wesentlichen Bereichen folgende **oberste Bundesorgane**: Bundesvolk (Art. 38), Bundestag (Art. 38 ff.), Bundesrat (Art. 50 ff.), Bundesversammlung (Art. 54), Bundepräsident (Art. 54 ff.), Bundesre-gierung (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 Kapi-teln wegen ihrer besonderen Bedeutung näher dargestellt werden.

1. Rn. 150 ff. und 352 ff.; BVerfGE 67, 100, 129 f.; 121, 135, 153 ff.; 123, 267 ff. [↑](#footnote-ref-1)
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 **Organtreue**: *Voßkuhle* NJW 1997, 2216 ff. und BayVBI. 2016, 289 ff.; *Austermann* JuS 2018, 760 f.; *Katz* VBIBW 2019, 97 ff. [↑](#footnote-ref-2)
3. BverfGE 80, 188, 217 f.; *Gusy* DVBl. 1998, 917 f.; *Ruffert* DVBl. 2002, 1145 ff. [↑](#footnote-ref-3)
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. [↑](#footnote-ref-4)
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. [↑](#footnote-ref-5)
6. Anschauliche Beispiele: BVerfGE 121, 135, 153 ff; 123, 267 ff.; 136, 277 ff.; *Kersten* JuS 2018, 929 ff.; Voßkuhle JuS 2019, 417 ff. [↑](#footnote-ref-6)
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. [↑](#footnote-ref-7)
8. Vgl. Rn. 150 ff. und 383; BVerfG JZ 2018, 403 ff. m. Anm. *Kuch*; *Kirchhof* NJW 2001, 1332 ff.; *Schenke* JZ 2015, 1009ff.; *Voßkuhle* Der Staat 2018, 119 ff.; zur „Auszehrungsproblematik“ der Länd-erparlamente bzw. zum **„Exekutivföderalismus“**: *Grimm/Hummrich* DÖV 2005, 280ff.; *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. [↑](#footnote-ref-8)
9. Die Planungskompetenz folgt im Zweifel der Aufgabenerledigungskompetenz; h.M., vgl. etwa *Stern*, StaatsR, Bd. II, § 40; *Hoppe*, HStR IV, § 77. [↑](#footnote-ref-9)
10. So BVerfGE 95, 1, 15 f.; 139, 321 Rn. 126 f.; *Voßkuhle/Kaufhold* JuS 2012, 314 ff. [↑](#footnote-ref-10)
11. Vgl. BVerfGE 95, 1,15 ff. ; zum wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt: BverGE 121, 135, 153 ff. [↑](#footnote-ref-11)