

# Hochschule für Politik München

## WS 2011/2012

Stichpunkte zur Vorlesung vom 6. Dezember 2011

von Dr. Dr. h. c. Jürgen Harbich,

Vorstand der Bayerischen Verwaltungsschule a. D.

## Das parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland

### I. Der Bundespräsident

#### 1) Wahl

Wahl durch Bundesversammlung, Art. 54 GG

Amtsduer: 5 Jahre; anschließende Wiederwahl nur einmal möglich; die letzte Wahl fand am 30. Juni 2010 statt

#### 2) Rechtsstellung

Staatsoberhaupt mit im wesentlichen repräsentativen Aufgaben  
(Vergleichbar dem Monarchen/der Monarchin des UK)

### II. Die Prinzipien für die Wahl zum Deutschen Bundestag

#### 1) Die Wahlrechtsgrundsätze (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG)

##### a) Allgemeine Wahl

In Deutschland erst nach dem 1. Weltkrieg verwirklicht;  
1919 erstmals Wahlrecht für Frauen (in Frankreich  
Frauenwahlrecht erst seit 1946)

##### b) Unmittelbare Wahl

##### c) Geheime Wahl

- d) Freie Wahl
  - e) Gleiche Wahl (Gleicher Zählwert; kein Dreiklassenwahlrecht wie früher in Preußen); Probleme bei Einteilung der Wahlkreise – derzeit durchschnittlich 250.000 Einwohner pro Wahlkreis; Abweichungen von 15 % nach oben und unten geduldet; bei einer Abweichung von 25 % Neueinteilung
  - f) Legislaturperiode  
Vier Jahre (Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG)
- 2) Wahlsysteme im allgemeinen
- a) Verhältniswahlsystem
  - b) Mehrheitswahlsystem
- 3) Das System der Bundestagswahl
- Keine Festlegung im Grundgesetz, sondern im Bundeswahlgesetz:  
Verhältniswahl kombiniert mit Elementen der Personenwahl: Erst- und Zweitstimme; 5 % - Klausel
- § 1 Abs. 1 Satz 1 BWahlG: 598 Abgeordnete zu wählen;  
Personenwahl und Listenwahl; Problem der Überhangmandate: § 6 Abs. 5 BWahlG; bei der Wahl zum 17. Deutschen Bundestag am 27.09.2009 wurden 622 Mitglieder gewählt (24 Überhangmandate der CDU/CSU)

### III. Das parlamentarische Regierungssystem im einzelnen

#### 1) Parlamentarische Demokratie

Nach deutschem Verfassungsrecht verwirklicht sich das Prinzip der Volkssouveränität in der parlamentarischen Volksvertretung. Der Bundestag ist das einzige Verfassungsorgan, das unmittelbar vom Volk gewählt wird.

Der Bundestag bestimmt die politische Richtung, die der Staat nimmt.

## 2) Das parlamentarische Regierungssystem

### a) Bildung der Bundesregierung

Bundesregierung besteht aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern (Art. 62 GG).

Wahl des Bundeskanzlers - auf Vorschlag des Bundespräsidenten (Art. 63 Abs. 1 GG) - durch den Bundestag; Vorschlagsrecht des Bundespräsidenten nur für den ersten Wahlgang; absolute Mehrheit der Mitglieder des Bundestages notwendig für die Wahl (Art. 63 Abs. 2 GG); daher in der Regel Bildung von Koalitionen durch die im Bundestag vertretenen Parteien.

Ernennung des Bundeskanzlers durch den Bundespräsidenten (Art. 63 Abs. 2 Satz 2 GG); bei Wahl des Bundeskanzlers mit absoluter Mehrheit der Mitglieder des Bundestages kein Ermessen für die Ernennung durch den Bundespräsidenten (Art. 63 Abs. 4 Satz 3 GG).

Berufung der Bundesminister:

Bundeskanzler sucht die Bundesminister aus; in der Regel sind es Mitglieder des Bundestages; doch Mitgliedschaft im Bundestag nicht notwendig für die Berufung zum Bundesminister; häufig gleichzeitige Mitgliedschaft im Bundestag und in der Bundesregierung; Problem der Gewaltenteilung?

Ernennung der Bundesminister durch den Bundespräsidenten auf Vorschlag des Bundeskanzlers (Art. 64 Abs. 1 GG); der Vorschlag ist bindend; kein politisches

Ermessen des Bundespräsidenten; nur Überprüfung der rechtlichen Voraussetzungen der Ernennung;

1949 bei der Bildung der ersten Bundesregierung Differenzen zwischen Bundespräsident Heuß und Bundeskanzler Konrad Adenauer, weil Heuß von Adenauer die Vorschlagsliste (für die Ministerernennung) verlangte, bevor Heuß dem Bundestag vorschlug, Adenauer zum Bundeskanzler zu wählen; Ablehnung dieses Ansinnens durch Adenauer (zu Recht);

Besondere Situation bei Koalitionsregierungen - „Koalitionsvertrag“ = kein verfassungsrechtlicher Vertrag, sondern eine politische Absprache; d. h. Verpflichtungen aus einem Koalitions“vertrag“ sind gerichtlich nicht durchsetzbar. Regierungsumbildung im Mai 2011 auf Grund personeller Wechsel in der FDP-Führung.

b) Die Kompetenz und Verantwortung des Bundeskanzlers

Bestimmung der Richtlinien der Politik; Verantwortung dafür gegenüber dem Bundestag (Art. 65 Abs. 1 GG);

Beispiele:

- Westpolitik von Konrad Adenauer
- Ostpolitik von Willy Brandt
- Europapolitik von Helmut Kohl (Einführung des Euro)
- Erweiterung der Europäischen Union (Türkei !) – Europapolitik von Gerhard Schröder; Irak-Politik; Angela Merkel: Politik zur Stützung des Euro
- Problem der Grenzziehung: Was ist *noch* Richtlinie, was ist Einzelfall-Entscheidung? z. B. Umsetzung eines Beamten in einem Ministerium durch Bundeskanzler wäre rechtswidrig; positives Beispiel: Richtlinie an

Finanzminister für die Aufstellung des Haushaltsplanes, einen bestimmten Prozentsatz des Haushaltsvolumens für Investitionen vorzusehen;

c) Die Verantwortung der Bundesminister

Innerhalb der Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung (Art. 65 Satz 2 GG);

Bundesminister ist vom ständigen Vertrauen des Bundeskanzlers abhängig; bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundeskanzler und Bundesminister ist der Bundeskanzler - rechtlich - der stärkere; denn der Bundeskanzler kann dem Bundespräsidenten jederzeit die Entlassung eines Bundesministers vorschlagen; der Bundespräsident muss dem Vorschlag des Bundeskanzlers entsprechen (Art. 64 Abs. 1 GG).

d) Kontrolle der Regierung

Zitierungsrecht des Parlaments (Art. 43 Abs. 1 GG): Bundestag und seine Ausschüsse können die Anwesenheit jedes Mitgliedes der Bundesregierung verlangen - zur Beantwortung von Fragen der Abgeordneten;

Einsetzung von Untersuchungsausschüssen durch den Bundestag; auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Bundestags besteht Pflicht zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses (Art. 44 Abs. 1 GG);

Im Extremfall: Sturz der Regierung durch das Parlament.

e) Stabilität und Sturz der Bundesregierung

Bundesregierung vom permanenten Vertrauen des Bundestags abhängig; Bundestag jederzeit befugt, den Bundeskanzler zu stürzen durch konstruktives

Misstrauensvotum; d. h. der Bundestag muss gleichzeitig mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder einen neuen Bundeskanzler wählen (Art. 67 GG); gleichzeitig endet das Amt aller Bundesminister (Art. 69 Abs. 2 GG); Sturz eines einzelnen Bundesministers durch den Bundestag nicht möglich.

1972: Versuch der CDU/CSU/FDP, den Bundeskanzler Willy Brandt zu stürzen und Rainer Barzel (CDU) zum Bundeskanzler zu wählen; Rainer Barzel fehlten zwei Stimmen;

1982: Bundeskanzler Helmut Schmidt (SPD) wird über konstruktives Misstrauensvotum gestürzt und Helmut Kohl (CDU) wird zum Bundeskanzler gewählt.

Die Regelung des Art. 67 GG verbunden mit der 5 % - Klausel des Wahlrechts trägt zur Stabilität der Regierung und damit allgemein zur politischen Stabilität bei. Von 1949 bis heute, also innerhalb von 62 Jahren, ist die derzeitige Bundeskanzlerin Angela Merkel erst der achte Regierungschef.

- f) Vertrauensfrage und Neuwahlen gemäß Art. 68 GG unterscheiden zwischen echter und unechter (= auflösungsgerichteter) Vertrauensfrage
- Findet ein Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, so **kann** der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers binnen 21 Tagen den Bundestag auflösen. Als Folge der Auflösung des Bundestages müssen Neuwahlen durchgeführt werden.

Als die SPD am 22. Mai 2005 die Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen verloren hatte, strebte der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder Neuwahlen auf Bundesebene an. Er stellte am 27. Juni 2005 im Bundestag eine sog. **auflösungsgerichtete** Vertrauensfrage. Der Bundestag sprach dem Bundeskanzler, wie von ihm beabsichtigt, das Vertrauen nicht aus. Daraufhin konnte der Bundeskanzler dem Bundespräsidenten vorschlagen, den Bundestag aufzulösen. Am 21. Juli 2005 löste der Bundespräsident den 15. Deutschen Bundestag auf und ordnete für den 18. September 2005 die Wahl des 16. Deutschen Bundestages an. Diese Wahl hat die SPD mit Gerhard Schröder an der Spitze verloren: Seit dem 18. November 2005 steht mit Angela Merkel zum erstenmal eine Frau an der Spitze der Bundesregierung.

Rechtslage nach der Weimarer Reichsverfassung von 1919: Nach Art. 25 Abs. 1 WRV konnte der Reichspräsident jederzeit, ohne dass besondere Gründe vorlagen, den Reichstag auflösen. Kein Reichstag hat die an sich vierjährige Legislaturperiode „überlebt“. So fanden in der Weimarer Republik (1919 – 1933) siebenmal Reichstagswahlen statt; 19 verschiedene Regierungen wurden in dieser kurzen Zeit installiert. Solche Zustände sollten sich nach dem Willen der Väter und Mütter des Grundgesetzes nicht wiederholen. Das Grundgesetz hat ein Interesse an stabilen Regierungen; daher wurde das konstruktive Mißtrauensvotum eingeführt; daher kann das Parlament, der Bundestag, nur unter ganz besonderen Bedingungen aufgelöst werden.

Seit den Vorgängen von 2005 wird diskutiert, ob das Grundgesetz so geändert werden soll, dass dem Bundestag ein Selbstauflösungsrecht eingeräumt wird; Voraussetzung soll ein Beschluss sein, dem zwei Drittel der Mitglieder des Bundestages zustimmen. Das würde bedeuten, dass die kleinen Parteien bei der Selbstauflösung keine Rolle spielen würden.

### 3) Gesamtwürdigung

- a) Das parlamentarische Regierungssystem des GG ist eine Antwort auf die misslichen Verhältnisse der Weimarer Republik; damals starker Reichspräsident (republikanischer Ersatzkaiser); Reichskanzler wurde vom Reichspräsidenten ernannt und war vom Vertrauen des Parlaments abhängig
- b) Das Präsidialsystem der USA ist auf Deutschland nicht übertragbar; interessant an der US-Verfassung ist die beschränkte Wiederwahl des Präsidenten.
- c) Auch ein Regierungssystem, wie es Frankreich hat, können wir uns in Deutschland nicht vorstellen: In Frankreich ernennt und entläßt der Präsident den Premierminister, er bestimmt die großen Linien der Innen- und Außenpolitik. Er kann das Volk befragen (z. B. zur Europäischen Verfassung im Jahr 2005) und besetzt viele wichtige Posten der Republik. Er ist, anders als der Regierungschef, den Abgeordneten keine Rechenschaft schuldig, kann aber das Parlament auflösen.
- d) Von den Vätern und Müttern des GG ist gewollt:
  - Stabile Regierung

- Jederzeitige Ablösbarkeit der Regierung unter erschweren Bedingungen
- e) Während das Präsidialsystem der USA stark vom Gedanken der Gewaltenteilung geprägt ist, betont das GG beim Regierungssystem das demokratische Prinzip.
- f) Das parlamentarische Regierungssystem hat sich in der Bundesrepublik Deutschland bewährt; es steht außer Diskussion.