

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



Duncker & Humblot · Berlin

HERMANN HILL/JOACHIM WIELAND (Hrsg.)

Zukunft der Parlamente – Speyer Konvent in Berlin

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



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2018 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Druck: Meta Systems Publishing & Printservices GmbH

Printed in Germany

ISSN 2197-2842

ISBN 978-3-428-15401-2 (Print)

ISBN 978-3-428-55401-0 (E-Book)

ISBN 978-3-428-85401-1 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Am 18./19. Mai 2017 fand im Deutschen Bundestag in Berlin der 1. Speyer Konvent zum Thema „Zukunft der Parlamente“ statt. Die Tagung wurde von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer in Zusammenarbeit mit dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages veranstaltet. Sie wurde im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages live übertragen.

Die Aufzeichnungen sind in der Mediathek verfügbar unter

<http://www.bundestag.de/mediathek?videoid=7110236#url=L211ZG1hdGhla-292ZXJsYXk=&mod=mediathek> (Donnerstag)

<http://www.bundestag.de/mediathek?videoid=7110237#url=L211ZG1hdGhla-292ZXJsYXk=&mod=mediathek> (Freitag).

Als wissenschaftliche Leiter möchten wir uns herzlich beim Präsidenten des Deutschen Bundestages, Herrn Prof. Dr. Norbert Lammert, MdB, für sein Grußwort und beim Vorsitzenden des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, Herrn Ansgar Heveling, MdB, für seine Begrüßung und die Zusammenarbeit bedanken.

Ebenso danken wir allen Speyerer Kolleginnen und Kollegen, die als Referenten zur Verfügung standen und das Thema aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchteten. Frau Privatdozentin Dr. Nadja Braun Binder, inzwischen Assistenzprofessorin am Rechtswissenschaftlichen Institut der Universität Zürich, konnte wegen einer kurzfristigen Erkrankung ihren Vortrag leider nicht halten. Er ist jedoch in diesem Tagungsband mit abgedruckt.

Für die Unterstützung bei der Veranstaltung im Deutschen Bundestag danken wir den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Deutschen Bundestages und des Innenausschusses sowie Frau Maria Baumann-Gaden, Leiterin des Büros des Rektors Prof. Dr. Joachim Wieland, und Frau Tanja Stamm, Wiss. Assistentin am Lehrstuhl von Prof. Dr. Hermann Hill, für die redaktionelle Bearbeitung des Bandes danken wir Herrn Timon Hölle, Mitarbeiter am Lehrstuhl von Prof. Dr. Hill.

Speyer, im Oktober 2017

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-Huermann</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.¹ Nur die Mitglieder des Deutschen Bundestages sind vom Souverän unmittelbar legitimiert.² Weil sie über die stärkste demokratische Legitimation verfügen, sollen sie auch die wesentlichen Entscheidungen treffen (Wesentlichkeitslehre)³.

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.⁴ Die Abgrenzung der Entscheidungszuständigkeiten der verschiedenen Staatsorgane ist eine Frage der Gewaltenteilung, genauer der Gewaltenschränkung.^{5,6} 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

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

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

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

⁴ BVerfGE 93, 37 (67); 107, 59 (87 f.).

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

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

zusammensetzt.⁷ 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.⁸

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.⁹ 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.¹⁰ 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.¹¹ Werden diese Fragen in einem völkerrechtlichen Vertrag geregelt, den die Regierung aushandelt, gerät das Parlament regelmäßig in eine „Ratifikationslage“¹². 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.¹³ In der Praxis ist es noch nie vorgekommen, dass der Deutsche Bundestag einen ihm von der Bundesregierung zur Ratifikation vorgelegten Vertrag ablehnte.¹⁴

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

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

⁹ 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.

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

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

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

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

¹⁴ Winfried Kluth, in: ders./Kriings (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.¹⁵ 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.¹⁶ 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^{17,18} Nur innerhalb eines einheitlichen Rechtsrahmens können Unternehmen Größenvorteile¹⁹ 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.²⁰ Selbst die Regelung der direkten Besteuerung, welche die Mitgliedstaaten über lange Zeit hinweg als eine ihrer Kernbefugnisse verteidigt haben, wird immer mehr harmonisiert.²¹ 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.²²

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

¹⁵ 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.

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

¹⁷ Vgl. *Ulrich Eisenhardt*, Deutsche Rechtsgeschichte, 6. Auflage 2013, S. 339 ff.

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

¹⁹ Zum „Skaleneffekt“ *Ulrich Wöhe*, Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 25. Auflage 2013, S. 876.

²⁰ Kritisch *Clemens Latzel*, Die Anwendungsbereiche des Unionsrechts, EuZW 2015, 658 (662).

²¹ Vgl. *Nadja Braun Binder*, Rechtsangleichung in der EU im Bereich der direkten Steuern, 2017.

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

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