

Carola Schulze (Hrsg.)

Wesensmerkmale der deutschen und russischen Staats- und Rechtsordnung

Gemeinsamkeiten und Unterschiede



PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Demokratie in Deutschland

*Georg Kirschniok-Schmidt**

Im vorliegenden Beitrag wird im Abschnitt I die Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland im Sinne des Grundgesetzes als Staatsform und Gesellschaftsordnung dargestellt. Im Abschnitt II wird erläutert, dass zum Wesen der parlamentarischen Demokratie umfassende Informationsrechte gehören. Am Beispiel der Verfassung des Landes Brandenburg werden im Abschnitt III die Reichweite und die Grenzen der Informationsrechte herausgearbeitet. Abschließend werden die Informationsrechte des Bürgers als Elemente der unmittelbaren Demokratie charakterisiert.

I. Demokratie im Sinne des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland: Staatsform und Gesellschaftsordnung

„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ In diesen Worten fasst das Grundgesetz die wesentlichen Strukturentscheidungen zusammen, die das Staatswesen der Bundesrepublik Deutschland kennzeichnen. Zu diesen Grundentscheidungen gehört die Demokratie, die demokratische Verfasstheit des Staates. Unter Demokratie versteht das *BVerfG* die freie Selbstbestimmung der Bürger: Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Jede hoheitliche Maßnahme, jeder staatliche Zwang muss durch das Volk legitimiert sein. Dies bedeutet, dass jegliche Herrschaftsausübung zurückzuführen sein muss auf das Volk, auf dessen Willen, der in Wahlen und Abstimmungen zum Ausdruck kommt. Man spricht von einem Legitimationszusammenhang, einem Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft.

Dieser Zurechnungszusammenhang wird vor allem über das vom Volk gewählte Parlament hergestellt. Um in einem modernen Staat in der Größenordnung der Bundesrepublik Deutschland eine ständige demokratisch legitimierte Herrschaft zu sichern, ist eine Repräsentation des Volkes erforderlich. Formen direkter Demokratie (z.B. Volkabstimmungen) können in einem modernen Staat immer nur als eine Ergänzung zur repräsentativen Demokratie verstanden werden. So spricht das Grundgesetz davon, dass das Volk seine Herrschaft durch „*besondere Organe*“ ausübt. Repräsentiert wird das Volk durch das Parlament.

* Dr. iur. Georg Kirschniok-Schmidt ist als Referatsleiter im Ministerium der Justiz des Landes Brandenburg tätig.

Das Parlament wählt die Regierung, die ihrerseits an der Spitze der staatlichen Verwaltung steht. Das Parlament leitet das staatliche Handeln durch die Gesetzgebung. Es gibt damit dem Verwaltungshandeln Ziele und Maßstäbe vor. Das Parlament kontrolliert die Regierung und die Verwaltung und nimmt auf diese Weise die Aufgabe der Staatsleitung wahr. Dieser Grundsachverhalt gilt in der Bundesrepublik für alle Ebenen des Bundesstaates, d.h. für den Bund und für die Länder – jeweils im Rahmen ihrer Kompetenzen. Auch auf der kommunalen Ebene, der nach dem Grundgesetz das Recht der Selbstverwaltung zusteht, muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgeht. Das *BVerfG* spricht hier von einer „gegliederten Demokratie“¹.

Die Demokratie steht in verschiedener Hinsicht mit anderen Strukturprinzipien in einem notwendigen Zusammenhang. Sie ist verbunden mit dem Prinzip der Freiheit und der Gleichheit. Der Anspruch des Bürgers auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt ist letztlich – so das *BVerfG*² – in der Würde des Menschen verankert. Demokratie ist ferner nicht zu trennen von der Rechtsstaatlichkeit und dem Prinzip der Gewaltenteilung.

Das Grundgesetz spricht von der „*freiheitlich demokratischen Grundordnung*“. Die Elemente dieser Grundordnung nach der Rechtsprechung des *BVerfG* sind:

- Achtung vor den Menschenrechten;
- Volksouveränität;
- Gewaltenteilung;
- Verantwortlichkeit der Regierung;
- Gesetzmäßigkeit der Verwaltung;
- Unabhängigkeit der Gerichte;
- Mehrparteienprinzip und Chancengleichheit der Parteien mit dem
- Recht auf Bildung und Ausübung einer Opposition.³

Damit sich der Volkswille in allgemeinen, freien und gleichen Wahlen äußern kann, sind politische Freiheitsrechte, die Meinungs- und Versammlungsfreiheit, notwendige Voraussetzungen. Diese Freiheiten sind Grundbedingungen der Demokratie, ohne die sie sich nicht entfalten kann. Demokratie ist damit letztlich nicht nur eine Staatsform. Sie ist nicht zu denken ohne eine Gesellschaft, in der die Bürger ihre Rechte aktiv wahrnehmen. Hier kommt den Parteien eine besondere Bedeutung zu. Deren Aufgabe ist die politische Willensbildung. Das *BVerfG* hat in mehreren Entscheidungen die Rolle der Parteien betont

1 *BVerfG*, Urt. v. 31.10.1990 – 2 BvF 2/89, u.a. (Ausländerwahlrecht) – E 83, 37 (54).

2 *BVerfG*, Urt. v. 30.06.2009 – 2 BvE 2/08, u.a. (Lissabon-Urteil) – E 123, 267 (341).

3 *BVerfG*, Urt. v. 23.10.1952 – 1 BvB 1/51 (SRP-Verbot) – E 2, 1 (13).

und auf die Gefahren hingewiesen, die dadurch entstehen, dass die Parteien sich zu stark mit dem Staat identifizieren und zu Machtinstrumenten des Staates werden. Es gilt vielmehr der Grundsatz der Staatsfreiheit: Parteien müssen vom Staat unabhängig sein und für eine freie Willensbildung der Bürger, die sich in ihnen organisieren, offen bleiben. Lebenswichtig für die Demokratie ist es, dass die Bürger selbst, einzeln oder in Gemeinschaft an der politischen Willensbildung teilnehmen können.

Zusammenfassend möchte ich einen früheren Verfassungsrichter *H.-H. Klein* zitieren: Ausgangspunkt ist für ihn die Frage, wie die repräsentative Demokratie in der heutigen Gesellschaft am besten funktionieren kann: „*Repräsentative Herrschaft gelingt ... nur unter der Voraussetzung vielfältiger und tagtäglicher Wechselwirkung zwischen Willensbildung des Volkes und Willensbildung in den Staatsorganen. Sie wiederum setzt die Transparenz staatlicher Entscheidungsprozesse voraus, die vor allem durch Parteien und Medien zu bewirken ist.*“⁴ Ich möchte hinzufügen, dass diese Transparenz auch durch möglichst offene Informationsbeziehungen innerhalb und außerhalb des Parlaments hergestellt wird, durch eine Einbeziehung der Bürger als Einzelpersonen sowie der Zivilgesellschaft.

II. Parlamentarische Kontrolle am Beispiel des Informationsrechts

Zum Wesen der parlamentarischen Demokratie gehört die Kontrolle der Regierung durch das Parlament. Zur Ausübung wirksamer Kontrolle sind umfassende Informationsrechte notwendig. Zu diesen gehören das klassische Fragerecht im Parlament und das Zitierrecht, d.h. das Recht, die Anwesenheit von Regierungsmitgliedern im Parlament oder in einem Ausschuss zu verlangen. Auf diese Weise wird die Regierung gezwungen, für ihr Handeln Rede und Antwort zu stehen.

Informationsrechte dienen dazu, das strukturelle Ungleichgewicht zwischen dem Parlament und der Regierung abzubauen. Das Parlament verfügt nicht über die Kenntnisse, mit denen die Exekutive arbeiten kann. Die Abgeordneten sind vielmehr darauf angewiesen, dass sie von der Regierung umfassend informiert werden.

In den Verfassungen vieler Bundesländer sind die Informationsrechte der Landesparlamente erweitert worden. Die Regierungen werden verpflichtet, von sich aus über Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung zu informieren. Damit wurde auf eine Entwicklung der letzten Jahrzehnte reagiert; denn die

4 *Klein, Metamorphose der Demokratie*, in: FAZ v. 29.08.2011, S. 7.

Länder haben zunehmend an Gesetzgebungskompetenzen verloren. Die Bedeutung der Landesparlamente als Entscheidungsträger wurde geschwächt. Im Gegenzug wurden die Entscheidungskompetenzen der Landesregierungen gestärkt. Denn diese wirken im Bundesrat an der Bundesgesetzgebung mit, sie sind verantwortlich für die Kooperation mit den anderen Ländern und dem Bund und für die in vielen Politikbereichen notwendige Abstimmung (z.B. Staatsverträge, Fachkonferenzen). Über den Bundesrat wirken sie auch an der Vorbereitung der europäischen Rechtsakte mit.

Zunehmende Bedeutung hat daher die laufende Unterrichtung des Parlaments über die Entscheidungsprozesse auf der Bundesebene und auf der europäischen Ebene, da diese Auswirkungen auf das Land haben (Bsp.: Schuldenbegrenzung). Im Ergebnis sollen alle für das Land bedeutsamen Entscheidungen im Parlament diskutiert werden. Es reicht nicht aus, dass das Parlament lediglich im Nachhinein das Regierungshandeln zur Kenntnis nimmt und die Regierung zur Verantwortung zieht. Durch die frühzeitige Information der Landesparlamente sollen die Entscheidungen in das Parlament zurückgeholt werden. Das Parlament ist der eigentliche Ort der politischen Willensbildung.

Im Verhältnis des Bundes zur europäischen Ebene findet ein ähnlicher Prozess statt, da für viele Regelungsbereiche ein europarechtlicher Rahmen gilt: An der Mitwirkung des Bundes bei der Vorbereitung von europäischen Rechtsakten ist der Bundestag frühzeitig zu beteiligen, damit er seine Einflussmöglichkeiten wahrnehmen kann. In mehreren Entscheidungen (z.B. zum Lissabon-Vertrag, aber auch in Bezug auf die Vereinbarungen zur Stabilisierung des Euro) hat das *BVerfG* eine ausreichende Beteiligung des Parlaments gefordert, um die Demokratie nicht leer laufen zu lassen. Das Grundgesetz steht einem Substanzverlust des Parlaments entgegen. Die Abgeordneten des Bundestages müssen die Kontrolle über grundlegende – auch haushaltspolitische – Entscheidungen behalten.

Einige Landesverfassungen haben die Informationsrechte ergänzt um individuelle Auskunftsrechte der einzelnen Abgeordneten und um das Recht auf Akteninsicht in alle Unterlagen der Behörden. Ein Beispiel ist Art. 56 III 1 LVerf Bbg: „*Den Abgeordneten ist Zugang zu den Behörden und Dienststellen des Landes zu gewähren. Diese haben auf Verlangen Auskunft auch aus Dateien zu erteilen sowie Akten und sonstige amtliche Unterlagen vorzulegen.*“

Individuelle Informationsrechte stärken den einzelnen Abgeordneten auch gegenüber seiner eigenen Partei und erhöhen seine politische Verantwortung.⁵

5 Man muss sich letztlich von der Vorstellung lösen, das Parlament oder einzelne Abgeordnete griffen mit parlamentarischer Kontrolle oder mit dem Gebrauch ihrer Informationsrechte in die Aufgabenzuständigkeit von Regierung und Verwaltung ein. Das Parlament nimmt vielmehr eine eigene Aufgabe kraft besonderer verfassungsrechtlicher Legitimation

III. Reichweite und Grenzen der Informationsrechte (am Beispiel der Verfassung des Landes Brandenburg)

Die Informationsrechte sind auf alle Gegenstände des Regierungshandelns sowie auf den gesamten Bereich der Verwaltung bezogen, für den die Regierung – dem Parlament gegenüber – Verantwortung trägt. Es ist nicht entscheidend, in welcher Rechtsform die Verwaltungsfunktion ausgeübt wird. Auskunftsrecht und Aktenvorlage sowie das Recht auf Zugang zu den Einrichtungen des Landes ergänzen sich als Mittel der Selbst- und Fremdinformation. Die Ausdehnung der Informationsrechte auf den Bereich der gesamten Landesverwaltung ist gerade für die Länder von Bedeutung, weil diese sowohl Bundes- als auch Landesgesetze auszuführen haben. Das Akteineinsichtsrecht wirkt auch präventiv. Es macht Verwaltungshandeln transparent und fordert implizit, dass Verwaltungsentscheidungen gut dokumentiert und begründet werden.

Die Grenzen des Informationsrechts ergeben sich aus dem Prinzip der Gewaltenteilung: Dieses Prinzip sichert die funktionsgerechte Zuordnung hoheitlicher Befugnisse zu den unterschiedlichen Trägern öffentlicher Gewalt (Legislative, Exekutive, Judikative). Diese tragen jeweils für ihren Bereich die Verantwortung. Dies steht einer Unterordnung der einen Gewalt unter eine andere Gewalt entgegen. Die Regierung ist – mit anderen Worten – kein Ausschuss des Parlaments. Die Exekutive (Regierung und Verwaltung) muss ihre eigenen Aufgaben tatsächlich auch eigenverantwortlich wahrnehmen können; ihr muss die Entscheidungsautonomie verbleiben. Ohne Entscheidungsautonomie ist eine verantwortliche Entscheidungsfundung nicht möglich; ohne sie liefe letztlich auch die Verantwortung der Exekutive vor dem Parlament leer. Parlamentarische Kontrolle setzt Verantwortung voraus. Es gibt einen sog. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, der einen nicht näher ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich umfasst. Die spezifischen Funktionsbedingungen von Regierung und Verwaltung dürfen durch ein Hineinregieren des Parlaments oder der Abgeordneten nicht gestört werden. Dies ist in der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte anerkannt.⁶ Dies hindert jedoch nicht grundsätz-

wahr. Es übt gemeinsam mit der Regierung die Aufgabe der Staatsleitung aus und ist der Ort der politischen Willensbildung. Es wirkt damit an Entscheidungsprozessen mit, die die Regierung nach außen zu vertreten hat. Parlamentarische Kontrolle ist weit zu verstehen und erfasst auch die begleitende Beobachtung des exekutiven Handelns bis hin zur Einflussnahme auf die Entscheidungsprozesse der Exekutive. Dass dies in einem gewissen Spannungsverhältnis zu dem Grundsatz steht, dass der Verantwortungsbereich der Regierung und der Verwaltung zu achten ist, liegt auf der Hand.

6 Die Rechtsprechung des *BVerfG* wurde vor allem in Bezug auf die Grenzen der Informationsbefugnisse parlamentarischer Untersuchungsausschüsse entwickelt: vgl. zuletzt *BVerfG*, Beschl. v. 17.06.2009 – 2 BvE 3/07 (BND-Untersuchungsausschuss) – E 124, 78 (120 ff.).

lich eine Information vor der Entscheidung oder eine begleitende Information bzw. Unterrichtung des Parlaments. Eine Grenze findet das Informationsrecht allein darin, dass die Abgeordneten nicht in laufende Entscheidungsvorbereitungen eingreifen dürfen. Sie müssen die Entscheidungsautonomie der Regierung, aber auch der Verwaltung achten. Verwaltungsentscheidungen kann das Parlament allein durch die Gesetzgebung steuern, nicht durch Eimmischung in den Entscheidungsprozess.

Bevor eine Information abgelehnt werden darf, muss jedoch im Einzelfall jeweils genau geprüft werden, ob tatsächlich eine Beeinträchtigung der Funktionsbedingungen der Exekutive zu befürchten ist. Pauschalurteile helfen hier nicht. Nach der genannten Verfassungsbestimmung des Landes Brandenburg hat in jedem Fall eine Abwägung stattzufinden zwischen dem Kontrollinteresse des Abgeordneten und dem entgegenstehenden Interesse an der Geheimhaltung. Je nach den Umständen ist ein Ausgleich anzustreben, der beiden Interessen angemessen Rechnung trägt.

IV. Informationsrechte des Bürgers und Elemente unmittelbarer Demokratie

Repräsentative Demokratie ist nicht durch Formen unmittelbarer Demokratie ersetzbar. Wir müssen gleichwohl auch in Deutschland feststellen, dass gegenüber Parteien, aber auch gegenüber dem Typus des Politikers ein verbreitetes Misstrauen besteht. Wir sprechen von einer Partei- oder Politikverdrossenheit, die sich auch in einer hohen Enthaltung bei den Wahlen ausdrückt.

Ein Weg, um diesem Phänomen zu begegnen, stellt ein lebendiges Parlament dar, in dem offen debattiert wird und das über selbstbewusste und informierte Abgeordnete verfügt.

Als ein weiteres Element der Demokratie muss jedoch auch die Möglichkeit des einzelnen Bürgers verstanden werden, an öffentlichen Willensbildungsprozessen teilzunehmen.

Für die veränderten politischen Rahmenbedingungen möchte ich folgendes Beispiel anführen: Bei den Landtagswahlen in Berlin hatte überraschenderweise die sog. *Piratenpartei* großen Erfolg. Es handelt sich hier um eine Gruppierung von meist jungen Menschen, die vorwiegend über das Internet kommunizieren und alternative Formen des Politikbetriebs fordern. Wesentlich für sie ist die Forderung nach Transparenz und offenen Formen der Meinungsbildung. Sie nehmen zudem für sich in Anspruch, ein enges Verhältnis zu den Wählern und Bürgern zu suchen. Diese sind aufgefordert, über die Mittel des Internets an den politischen Entscheidungen teilzunehmen und die Parteipolitik mitzubestimmen. Die *Piratenpartei* errang in Berlin fast 9 % der Stimmen. Sie hat auch bundesweit Resonanz.

In vielen Bundesländern sehen die Verfassungen Elemente direkter Demokratie vor. Es handelt sich um Volksinitiativen, die darauf gerichtet sind, dass sich die Parlamente mit bestimmten Angelegenheiten befassen mögen. Solche Initiativen können in ein Volksbegehren oder in einen Volksentscheid übergehen, mit dem z.B. ein Gesetz beschlossen wird. In den Ländern werden die Mindestvoraussetzungen für diese Formen direkter Demokratie ständig diskutiert. Von vielen werden die Hürden als zu hoch angesehen. Man muss jedoch bedenken, dass ein bestimmtes Teilnahmegeratum verlangt werden muss, um zu vermeiden, dass sich allzu leicht aktive Minderheiten ohne hinreichende Legitimation durchsetzen und Entscheidungen getroffen werden, die Einzelinteressen bedienen. Demgegenüber liegt der Vorzug der repräsentativen Demokratie gerade darin, dass im Parlament unterschiedliche Interessen zum Ausdruck kommen können und ein Ausgleich zwischen ihnen angestrebt wird; die Abgeordneten sollen es letztlich als ihre Aufgabe ansehen, nicht lediglich Einzelbelange zu verfolgen, sondern sich als Vertreter des gesamten Volkes zu verstehen. Sie sollen sich dem Allgemeinwohl verpflichtet fühlen.

Demokratie lebt von der aktiven Beteiligung der Bürger und ist auf sie angewiesen. Elemente unmittelbarer Demokratie bilden zugleich ein gewisses Korrektiv zu den Abgeordnetenrechten. Abgeordnete dürfen sich von den Bedürfnissen der Bürger nicht isolieren. Sie haben die Aufgabe, dasjenige, was sie für politisch richtig erachten, den Bürgern zu vermitteln und müssen sich ihren Fragen und ihrer Kritik stellen.

Gleiches gilt aber auch für die Regierung und die Verwaltung. Informations- und Beteiligungsrechte des Bürgers gehören ebenfalls zu einer modernen Vorstellung von Demokratie. Zu den Beteiligungsrechten der Bürger gehören ihre Rechte bei dem Erlass von Verwaltungs-, aber auch bei Planungsentscheidungen. In den letzten Jahren haben sowohl der Bund als auch viele Bundesländer ein allgemeines Informations- und Akteneinsichtsrecht für den einzelnen Bürger eingeführt. Dieser hat grundsätzlich einen Anspruch auf Akteneinsicht, ohne hierfür ein besonderes rechtliches Interesse geltend machen zu müssen. Brandenburg hat ein solches allgemeines Akteneinsichtsrecht sogar in die Landesverfassung aufgenommen. Leitbild ist eine im Prinzip offene und transparente Verwaltung. Transparenz macht staatliche Entscheidungen verstehbar und einsichtig. Öffentliche Beteiligung im Vorfeld der Entscheidungen fördert ihre Legitimität. Die Geheimhaltung von Verwaltungsangelegenheiten, das Amtsgeheimnis ist nicht mehr der Grundsatz der Verwaltung, vielmehr ist Geheimhaltung in jedem Einzelfall rechtfertigungsbedürftig. Auch hier zeigt sich, dass ohne informierte Akteure, ohne das Recht zur Information und Kontrolle eine lebendige Demokratie nicht möglich ist.

Demokratische Legitimation verdankt sich so letztlich beiden Wurzeln: Einerseits beruht sie auf der Rückführung politischer Macht auf die Wahl durch

das Volk, auf der Bindung der Entscheidungsträger an den parlamentarischen Gesetzgeber und an das Parlament als Kontrollorgan. Andererseits beruht demokratische Legitimation auch auf dem individuellen Recht des einzelnen Bürgers auf Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung und an staatlichen Entscheidungsprozessen. Der allgemeine Informationszugang ergänzt die demokratische Legitimation und fördert die Demokratie.