

# REZENSIONEN

## Lebendiger demokratischer Grundrechtsstaat: gelungene Auswahl aus einem Lebenswerk

*Klein, Hans H.: Das Parlament im Verfassungsstaat, herausgegeben von Marcel Kaufmann und Kyrill-A. Schwarz, Mohr Siebeck, Tübingen 2006, VIII, 610 Seiten, € 104,–.*

Der hier zu besprechende Sammelband wurde anlässlich des 70. Geburtstages von *Hans Hugo Klein* am 5. August 2006 von seinen Schülern *Marcel Kaufmann* und *Kyrill-A. Schwarz* herausgegeben und enthält eine Zusammenstellung verschiedener Beiträge des Gelehrten aus Staatsrecht und Verfassungsgeschichte. Intention der Herausgeber ist es, *Klein* auf seinen Wunsch hin nicht durch eine Festschrift zu ehren, sondern durch sein wissenschaftliches Werk sprechen zu lassen und „dies einer breiteren Schicht zugänglich“ zu machen (S. V). Dies ist schon deshalb verdienstvoll, weil einige der Einzelbeiträge bislang nicht oder jedenfalls in nicht jedermann zugänglichen Fundstellen veröffentlicht wurden. Der älteste Beitrag stammt aus dem Jahr 1971, der jüngste aus dem Jahr 2003.

Die in den Sammelband aufgenommenen Abhandlungen sind nach thematischen Feldern geordnet, die die Schwerpunkte im Schaffen des Verfassers als Hochschullehrer, als langjähriger Parlamentarier und als Bundesverfassungsrichter reflektieren. Im Vordergrund stehen daher staatsrechtliche Themen zu Grundfragen der parlamentarischen Demokratie, der Grundrechtsdogmatik und der strukturprägenden Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Gewaltenteilung. Insgesamt enthält der Band auf etwa 600 Seiten einen Ausschnitt von 30 zentralen Abhandlungen unterschiedlichen Umfangs, die die Schwerpunkte des vielschichtigen wissenschaftlichen Œuvres *Kleins* repräsentativ abbilden. Aus Platzgründen können hier nicht alle referiert werden.

Die ersten beiden Kapitel behandeln „Grundlagen des demokratischen Verfassungsstaats“ sowie „Grundrechte und Grundpflichten“. Die verfassungsrechtliche Entscheidung für die repräsentative Demokratie und der individuelle Grundrechtsschutz bilden die Leit motive einer Reihe grundlegender und viel beachteter staatsrechtlicher Beiträge. An den Anfang des Bandes wird mit „Demokratie und Selbstverwaltung“ ein entschiedenes Plädoyer für die mittelbare (parlamentarische) Demokratie gestellt (S. 6). Demokratie ist formalisierte Herrschaftsform und Legitimationsverfahren (S. 7), hat also bestimmte Legitimationsfunktionen gerade mittels Formalisierung der Entscheidungsformen durch Repräsentativorgane zu erfüllen. Der Verfasser ist daher nicht nur einer (vermeintlichen) „Demokratisierung“ gesellschaftlicher Bereiche entschlossen entgegengetreten<sup>1</sup>, sondern hat stets auch Relativität und funktionale Grenzen demokratischer Verfahren unter dem Grundgesetz hervorgehoben. Als gleichberechtigtes Element tritt neben die Demokratie vor allem der Grundrechtsschutz, der sich gerade auch als Bollwerk gegen demokratische Ent-

1 Siehe etwa die engagierte Streitschrift *Hans H. Klein*, „Demokratisierung“ der Universität?, 2. Auflage, Göttingen 1968.

scheidungen wechselnder Mehrheiten zu bewähren hat. Ausgangspunkt ist ein akzentuiert liberales Grundrechtsverständnis<sup>2</sup>. „Der demokratische Grundrechtsstaat“ (S. 60 ff.) wird gleichsam zur Veredelung der Demokratie, denn „der neue Staat der Bundesrepublik sollte seine Legitimation nicht nur aus dem demokratischen Prinzip der Mitwirkung, sondern gleichrangig, wenn nicht primär, aus dem liberalen Prinzip der Sicherung der individuellen Freiheit beziehen“ (S. 116). Konsequenter nimmt der Verfasser daher auch das Bundesverfassungsgericht gegen den immer wieder erhobenen Vorwurf in Schutz, es habe durch seine extensive Grundrechtsauslegung und die Auffächerung der Grundrechtsfunktionen den Boden zulässiger Verfassungsinterpretation verlassen (S. 71 f.).

Mehrere Beiträge im dritten Kapitel („Bundestag“) betreffen die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen parlamentarischen Wirkens. „Stellung und Aufgaben des Bundestages“ (S. 201 ff.) behandelt die Funktion des Parlaments im Gefüge der politischen Willensbildung, namentlich im Verhältnis zu anderen Staatsorganen, und lenkt hier das besondere Augenmerk auf die parlamentarische Kontrolle (S. 222 ff.). Die Diagnose einer fachlichen und informationellen Unterlegenheit des Parlaments gegenüber der gerade in inter- und supranationalen Zusammenhängen sich als dominanter Akteur behauptenden Exekutive (S. 231) leitet über zu einem anderen wichtigen Thema *Kleins*: Die Internationalisierung öffentlicher Räume hat geradezu umwälzende Herausforderungen an Funktionsweise und Wirksamkeit parlamentarischer Entscheidungsverfahren herangetragen. Die zwischenstaatliche Verflechtung steht hierbei in einem gegenseitigen Austauschverhältnis mit dem innerstaatlichen Staats- und Verwaltungsrecht („Mit der Multilateralisierung der Außenpolitik geht die Internationalisierung der Innenpolitik einher“, S. 312), führt damit aber auch zu demokratischen Steuerungsverlusten<sup>3</sup>. Ein grundsätzlicher Beitrag zur „Funktion des Parlaments im politischen Prozeß“ (S. 304 ff.) beleuchtet daher die schleichenden Entwicklungen der Entparlamentarisierung, die nicht allein, aber doch zu einem nicht unerheblichen Teil der internationalen Öffnung des Verfassungsraumes geschuldet zu sein scheinen. Es werden konkrete und umsetzbare Lösungsvorschläge referiert (S. 322 ff.), in denen die Schlüsselrolle des Parlaments als Forum offener (und öffentlicher) Kommunikation erhalten bleiben kann, ohne mit den Errungenschaften offener Staatlichkeit brechen zu müssen.

Auch die Rolle des Abgeordneten, die *Klein* von 1972 bis 1983 als Mitglied der CDU/CSU-Bundestagsfraktion einnahm, erfährt mit den Beiträgen zum „Status des Abgeordneten“ (S. 233 ff.) und zur „Indemnität und Immunität“ (S. 261 ff.) eine eingehende Behandlung. Es wird ein erfreulich differenziertes und zugleich erkennbar praxisnahes Bild vom Beruf des Parlamentariers gezeichnet, das gerade in seiner Differenziertheit in einem gewissen Kontrast zur jüngsten Polarisierung der „Abgeordnetenbilder“ steht, die in der gespaltenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Offenlegung von Nebeneinkünften<sup>4</sup> zu Tage trat. Die auch heute noch (nicht ohne Grund) beschworene Gefahr einer

2 Siehe auch grundlegend *Hans H. Klein*, Die Grundrechte im demokratischen Staat, Stuttgart 1974.

3 Siehe auch *Hans H. Klein*, Entmachtung der Parlamente, in: FAZ vom 29. November 2004, S. 8.

4 BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007, 2 BvE 1/06, mit Sondervotum der Richter *Winfried Hassemer*, *Udo Di Fabio*, *Rudolf Mellinghoff* und *Herbert Landau*, die die Entscheidung des Gerichts nicht mit tragen, so dass aufgrund Stimmengleichheit ein Verfassungsverstoß nicht festgestellt werden konnte (§ 15 Abs. 4 S. 3 BVerfGG).

„Verbeamtung der Parlamente“ und „Überschwemmung mit Verbandsfunktionären“ (S. 250) wird zwar durchaus ernst genommen, aber mit gesundem Pragmatismus der Stachel gezogen.

Auch dem Bundesrat ist ein eigenes Kapitel gewidmet. „Parteilpolitik im Bundesrat?“ (S. 333 ff.) befasst sich mit den bundesstaatlichen Verschränkungen von Landes-, Bundes- und Parteilpolitik. „Der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland – die ‚Zweite Kammer‘?“ (S. 348 ff.) unterzieht den Bundesrat einer strukturellen staatsorganisationsrechtlichen Analyse. Grundtendenz beider Beiträge ist ein Bekenntnis zur Legitimität der Parteilpolitik im Bundesrat als einem politischen Organ (vgl. S. 342 f., S. 374 ff.).

Im demokratischen Verfassungsstaat fällt der Verfassungsgerichtsbarkeit, die im fünften Kapitel behandelt wird, eine signifikante Schlüsselfunktion zu, die der Verfasser wissenschaftlich wie verfassungspraktisch – er gehörte dem Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts von 1983 bis 1996 als Richter an – fortwährend begleitet hat. Bereits in seiner Heidelberger Antrittsvorlesung zum Thema „Bundesverfassungsgericht und Staatsraison“<sup>5</sup> betonte er 1968 die besondere politische Verantwortung des Gerichts, dem er weitreichende Interimskompetenzen anvertrauen wollte. Der Beitrag „Vom Rechtsstaat zum Verfassungsstaat“ (S. 409 ff.) analysiert mit großer Sensibilität für die politische Beladenheit des Verfassungsprozesses die verfassungsstrukturprägende Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit, die immer auch eine „Wanderung auf schmalen Grat“ (S. 414) zwischen Verfassungspolitik und Verfassungsinterpretation ist. Dass dies auch Fehlentwicklungen anstoßen kann, belegen die behutsam kritisch vorgetragenen „Gedanken zur Verfassungsgerichtsbarkeit“ (S. 425 ff.), die nicht bei einer Fehlerdiagnose stehen bleiben, sondern Rechtsprechung und Gesetzgebung konstruktive Abhilfeangebote unterbreiten. Der auch rechtsvergleichende Aspekte vor allem in Bezug auf die Vereinigten Staaten einbeziehende Text „Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung“ (S. 445 ff.) vertieft diese Fragestellungen und weist eindringlich auf die multipolare Legitimitätsstruktur moderner politischer Systeme hin, in denen das Amt (und eben auch das Amt des Verfassungsrichters) einen unverzichtbaren professionellen Gegenpol zu politischen Entscheidungsgremien bildet.

Das sechste und letzte Kapitel („Verfassungsgeschichte“) enthält eine vielseitige Zusammenstellung acht rechtsgeschichtlicher Beiträge, die von der „Französische(n) Revolution“ (S. 489 ff.) über die „Reorganisation des Herzogtums Sachsen-Weimar“ (S. 537 ff.) im Jahre 1809 führen und in zeitgeschichtlichen Portraits von *Ernst Rudolf Huber* und *Gerhard Leibholz* münden. Besonders hervorzuheben sind die abschließenden zwei Beiträge zu Person und Werk *Ernst Forsthoff*, dem akademischen Lehrer des Verfassers: Der erste Beitrag („Forsthoff“, S. 588 ff.) ist ein markanter Artikel aus dem Staatslexikon der Görres-Gesellschaft, der zweite („Der totale Staat“) setzt sich mit der wohl umstrittensten (gleichnamigen) Schrift *Forsthoffs* aus dem Jahre 1933 auseinander.

Der vorliegende Sammelband bietet dem Leser einen systematischen Zugang zum wissenschaftlichen Werk *Kleins* anhand von grundlegenden Schlüsselbeiträgen, die allesamt von ungeschmälter Aktualität geblieben sind. Den Herausgebern ist eine Gesamtkomposition gelungen, die nicht nur entscheidende wissenschaftliche Weichenstellungen aus dem umfangreichen Gesamtwerk repräsentativ abbildet, sondern auch das vielfältige Wirken des

5 Selbstständig veröffentlicht, in die vorliegende Sammlung aber nicht aufgenommen: *Hans H. Klein*, Bundesverfassungsgericht und Staatsraison. Über Grenzen normativer Gebundenheit des Bundesverfassungsgerichts, Frankfurt am Main 1968.

Geehrten in Wissenschaft, Politik und Verfassungsgerichtsbarkeit einfängt und widerspiegelt<sup>6</sup>. Daher ist zu erwarten, dass der Sammelband auch über die Rechtswissenschaft hinaus breite Beachtung finden wird.

Klaus Ferdinand Gärditz

- 6 Vgl. auch die Besprechung von *Ralf Altenhof*, Grundlegende Einsichten, in: FAZ vom 18. Mai 2007, S. 8.

### **Funktionswandel statt Niedergang der Parlamente: hellsichtige Analyse von Bundestag und Assemblée nationale**

*Obrecht, Marcus: Niedergang der Parlamente? Transnationale Politik im Deutschen Bundestag und der Assemblée nationale, Ergon Verlag, Würzburg 2006, 358 Seiten, € 45,-.*

Die Studie von *Marcus Obrecht* ist ein gut gegliederter, systematisch aufbereiteter und plausibel argumentierter Beitrag zur politikwissenschaftlichen Diskussion um den Niedergang der Parlamente im Kontext von Europäisierung und Globalisierung. Im Zentrum steht die Frage, ob Parlamente in der globalen Mehrebenenpolitik Anpassungsfähigkeit beweisen. Der Autor spricht sich dagegen aus, den Funktionswandel der Parlamente automatisch mit einem einseitigen Verlust zu identifizieren und weist auf die Kompensationsmöglichkeiten durch Anpassung hin. So wirken laut *Obrecht* parlamentsexterne Entwicklungen auf der supra- und transnationalen Ebene auf die parlamentsinternen Abläufe ein, die Parlamente reagieren darauf jedoch mit der Ausbildung neuer Strukturen.

Der Autor beginnt mit einer historisch-ideengeschichtlichen Einordnung der „Niedergangsthese“ und der Darlegung verschiedener Forschungsansätze zum Thema „Parlamentarismus und transnationale Politik“. Den roten Faden liefert die Bestimmung vier zentraler Parlamentsfunktionen (Kontrolle, Gesetzgebung, Repräsentation und Legitimation), die Gradmesser für Wandel, Verlust beziehungsweise Kompensation sind. Um die Komplexität des Themas zu reduzieren, wählt *Obrecht* den Vergleich zwischen Bundestag und Assemblée nationale, wobei er sich auf jeweils zwei Gremien beschränkt, die in beiden Parlamenten für die transnationale Politik von Bedeutung sind und durch ihre Spezialisierung besondere Kontrollrechte bei transnationalen Belangen besitzen: Auswärtiger Ausschuss und Commission des affaires étrangères sowie Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union und Délégation pour l'Union européenne. Zusätzlich identifiziert *Obrecht* drei zentrale Parlamentsstrukturen, deren Auswahl er sorgfältig begründet und die den empirisch-analytischen Teil der Arbeit strukturieren: Ausschüsse als Beispiel für die arbeitsteilige Spezialisierung im Parlament, Plenardebatten als Ort des öffentlichen Diskurses sowie inter- und supraparlamentarische Netzwerkbildung als Ausdruck einer „parlamentarischen Außenpolitik“ (S. 43 und S. 237). Durch diese feine Rasterung gelingt ihm neben der Komplexitätsreduzierung die Verknüpfung verschiedener politikwissenschaftlich-theoretischer Ansätze mit den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen, in die das deutsche und französische Parlament eingebettet sind.