

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 474

Das parlamentarische Regierungssystem  
der Bundesrepublik Deutschland  
auf dem Prüfstand

Seminar zum 70. Geburtstag von  
Karl August Bettermann

Mit Beiträgen von

Michael Kloepfer, Detlef Merten,  
Hans-Jürgen Papier und Wassilios Skouris



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**Das parlamentarische Regierungssystem  
der Bundesrepublik Deutschland auf dem Prüfstand**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 474**

# Das parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland auf dem Prüfstand

Seminar zum 70. Geburtstag von  
Karl August Bettermann

Mit Beiträgen von

Michael Kloepfer, Detlef Merten,  
Hans-Jürgen Papier und Wassilios Skouris



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Das parlamentarische Regierungssystem der  
Bundesrepublik Deutschland auf dem Prüfstand:**  
Seminar zum 70. Geburtstag von Karl August  
Bettermann / mit Beitr. von Michael Kloepfer ... —  
Berlin: Duncker und Humblot, 1984.  
(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 474)  
ISBN 3-428-05695-7

NE: Kloepfer, Michael [Mitverf.]; Bettermann,  
Karl August: Festschrift; GT

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

© 1984 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1984 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-05695-7

## Vorwort

Am 4. August 1983 feierte Professor Dr. Dr. h. c. Karl August Bettermann seinen siebzigsten Geburtstag. Aus diesem Anlaß fand in der Zeit vom 16. bis 17. September 1983 ein wissenschaftliches Seminar in Celle statt, das von seinen ehemaligen Assistenten und engsten Schülern veranstaltet wurde. Dieser Kreis, hervorgegangen aus den vom Jubilar an der Freien Universität Berlin gehaltenen Seminaren, hatte sich nach dem Weggang seines Lehrers und Mentors aus Berlin im Jahre 1970 als „Berliner Seminar“ mit ihm in beinahe regelmäßigen Abständen zu wissenschaftlichem und persönlichem Gedankenaustausch getroffen. Schüler und Assistenten aus dem neuen Hamburger Wirkungskreis des Gelehrten kamen hinzu.

„Das parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland auf dem Prüfstand“ war das Thema des Celler Seminars, das der Jubilar mit einem, auch von eigenem Erleben geprägten Beitrag über das Thema „Das Scheitern des parlamentarischen Regierungssystems der Weimarer Republik“ abschloß.

Die zu Ehren Professor Bettermanns gehaltenen Referate werden in einer teilweise für den Druck geringfügig überarbeiteten Fassung und mit Fußnoten versehen im folgenden veröffentlicht.

Dem Inhaber des Verlages Duncker & Humblot, Herrn Ehrensensator Professor Dr. Dr. h. c. Johannes Broermann, mit dem der Jubilar in besonderer Weise verbunden ist, danken wir für die Aufnahme des kleinen Bandes in sein Verlagsprogramm.

Trier, St. Martin, Bielefeld, Thessaloniki,  
im September 1984

Michael Kloepfer

Detlef Merten

Hans-Jürgen Papier

Wassilios Skouris



# Inhaltsverzeichnis

*Detlef Merten:*

<b>Parlamentarischer Immobilismus</b> .....	11
I. Einleitung .....	11
II. Demokratie als Staatsform der Mobilität und Flexibilität .....	12
1. Das Prinzip des Wechsels .....	12
2. Das Zeit-Prinzip .....	13
3. Das Immobilitäts-Problem .....	14
III. Verfassungsrechtliche Immobilitätsfaktoren .....	15
1. Externe Faktoren .....	15
a) Der föderative Faktor .....	15
aa) Kompetenzverluste im Bundesstaat .....	15
bb) Die „föderalistische Gesetzgebung“ .....	16
b) Der rechtsstaatliche Faktor .....	16
c) Der völkerrechtliche Faktor .....	17
2. Interne Faktoren .....	17
a) Die Idee des parlamentarischen Regierungssystems .....	17
b) Die Ausgestaltung im Grundgesetz .....	18
3. Unechte konstitutionelle Bindungen .....	19
a) Unechte Bindungen in materiell-rechtlicher Hinsicht .....	20
b) Unechte Bindungen in verfahrensmäßiger Hinsicht .....	21
IV. Institutionelle Ursachen .....	22
1. Kurzatmigkeit infolge Wahlperiodizität .....	23
2. Das Problem der „Gefälligkeits-Demokratie“ .....	25
3. Ämterpatronage .....	27
4. Personelle Schwächen .....	28
V. Zur Psychologie des Wählers .....	30

*Hans-Jürgen Papier:*

<b>Parlamentarische Demokratie und die innere Souveränität des Staates</b> ..	33
I. Regierbarkeit und Neo-Korporatismus .....	33
II. Parlamentarische Demokratie im „Idealzustand“ .....	35



III. Im Rechtssystem angelegte Durchbrechungen .....	37
IV. Politische Entscheidungsfunktionen Privater .....	39
1. Aufgaben und Gestaltungspotential des Staates .....	39
2. Wege der Harmonisierung .....	41
3. Politische Machtverteilung durch Grundrechte .....	43
V. Paritätische Mitbestimmung in der öffentlichen Verwaltung .....	45
1. Formen und Modelle einer Mitbestimmung .....	45
2. Mitbestimmung und Demokratieprinzip .....	47
3. Verbot der Parität .....	49
VI. Verbandseinfluß im übrigen .....	50
VII. Schlußbemerkung .....	52

*Michael Kloepfer:*

<b>Zur Veränderung von Verfassungsinstitutionen durch politische Parteien</b> .....	<b>53</b>
I. Die Hypothek des Totalitären .....	53
1. Die Erfahrung mit der NSDAP und der SED .....	53
2. Der Vergleich mit der Bundesrepublik Deutschland .....	53
II. Das deutsche Staatsverständnis .....	54
1. Die gegenwärtige Skepsis .....	55
2. Der „reine“ Staat und die „unreinen“ Parteien .....	55
3. Der Staat als Selbstorganisation seiner Bürger .....	56
4. Die Folgerungen .....	57
III. Die Parteienfreiheit inmitten der Verfassung .....	57
1. Die Interpretationsaufgabe .....	57
2. Das methodische Grundproblem .....	58
IV. Die Parteien und das Demokratieprinzip .....	59
1. Die Grundlage .....	59
2. Die Regierungs- und die Oppositionsparteien .....	60
3. Die Exekutive und die Parteien .....	61
V. Die Parteien und das Bundesstaatsprinzip .....	62
VI. Die Parteien und das Sozial- und Rechtsstaatsprinzip .....	63
1. Die Ausgangslage .....	63
2. Die Parteipatronage bei den Gerichten .....	64
3. Die Parteipatronage in der Verwaltung .....	66
VII. Die verbleibenden Probleme .....	68

## Inhaltsverzeichnis

9

VIII. Die politischen Parteien und die Grundrechte .....	68
1. Die Spezialität der Parteienfreiheit .....	69
2. Die Grundrechtsgefährdungen und -ingriffen .....	70
3. Die Rundfunkfreiheit unter Parteienherrschaft .....	70
4. Die Wissenschaftsfreiheit und die Parteien .....	71
5. Die Staatsrechtswissenschaft und die Parteien .....	72
IX. Der Ausblick .....	75

*Wassilios Skouris:*

<b>Plebiszitäre Elemente im repräsentativen System .....</b>	<b>77</b>
I. Einführung .....	77
II. Das parlamentarisch-repräsentative System des Grundgesetzes ...	79
III. Die klassischen Einrichtungen unmittelbarer Demokratie .....	80
IV. Plebiszitäre Erscheinungen in der repräsentativen Demokratie ...	81
1. Die Bürgerinitiativen .....	81
2. Grüne und Alternative Gruppen .....	84
3. Die Durchführung von Wahlen während und vor Beendigung der Wahlperiode .....	87
4. Meinungsumfragen als Plebiszite? .....	89
5. Die rechtsprechende Gewalt als Zufluchtsort für plebiszitäre Forderungen .....	91
V. Schluß .....	94



# Parlamentarischer Immobilismus

Von Detlef Merten

## I. Einleitung

Das bald fünfzigjährige Jubiläum parlamentarischer Regierung in der Weimarer und der Bonner Republik gestattet und gebietet es vielleicht sogar, dieses System auf den Prüfstand zu stellen. Dabei ist die der parlamentarischen Demokratie attestierte „Alternativenlosigkeit“<sup>1</sup> — verfassungsrechtlich wegen der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG unbezweifelbar — für die wissenschaftliche Betrachtung nicht förderlich, da wissenschaftliches, insbesondere juristisches Denken auch Denken in Alternativen ist<sup>2</sup>.

Die Parlamentarismus-Kritik hatte noch in der Weimarer Republik<sup>3</sup> Verfechter von wissenschaftlichem oder literarischem Gewicht: *Carl Schmitt*<sup>4</sup>, *Rudolf Smend*<sup>5</sup> und *Othmar Spann*, *Ernst Jünger*, *Oswald Spengler* und *Arthur Moeller van den Bruck*, dessen 1923 erschienene Schrift „Das dritte Reich“ dann vom Nationalsozialismus in seinem Titel okkupiert und in seinem Inhalt pervertiert wurde<sup>6</sup>. Hier scheint eine Ursache für die fehlende grundsätzliche Auseinandersetzung mit dem parlamentarischen Regierungssystem in der Bundesrepublik zu liegen<sup>7</sup>,

---

<sup>1</sup> *Oppermann*, Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes, in: VVDStRL 33, 1975, Leitsatz A I 1, S. 59 und S. 12; *Achterberg*, Das Parlament im modernen Staat, DVBl. 1974, 693 ff., insbes. S. 700 sub C II 2.

<sup>2</sup> Hierzu *Rödig*, Die Denkform der Alternative in der Jurisprudenz, 1969.

<sup>3</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang auch *Bracher*, Zeit der Ideologien, 1982, S. 239 ff.

<sup>4</sup> Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 2. Aufl., 1926.

<sup>5</sup> Vgl. Verfassung und Verfassungsrecht, in: Staatsrechtliche Abhandlungen, 2. Aufl., 1968, insbes. S. 152 ff.; kritisch hierzu *Kelsen*, Der Staat als Integration, 1930, S. 53 f.

<sup>6</sup> Zum Verhältnis konservativer Intellektueller zum Nationalsozialismus vgl. auch *Lübbe*, „Neo-Konservative“ in der Kritik, in: Merkur, 37. Jg., 1983, 622 ff.

<sup>7</sup> Zum Defizit einer Grundsatzkritik auch *Leisner*, Demokratie — Selbstzerstörung einer Staatsform, 1979, S. 11 ff.

wobei man von der neomarxistischen Kritik absehen kann, weil diese — wie *Oppermann*<sup>8</sup> sagt — „allzu oft ins Pamphletistische“ absinkt und eine ernsthafte wissenschaftliche Diskussion nicht lohnt.

Es ist wohl das noch nicht überwundene und von Zeit zu Zeit auch wiederbelebte Trauma des Dritten Reiches, das im (westlichen) Nachkriegsdeutschland zu einer Glorifizierung und Deifizierung des Demokratischen geführt hat. Wird so aus einem formalen Bauelement der Verfassung eine neue weltliche Heilslehre<sup>9</sup>, so muß Demokratiekritik und Kritik des parlamentarischen Regierungssystems allzu leicht in den Verdacht der Ketzerei geraten<sup>10</sup>.

## II. Demokratie als Staatsform der Mobilität und Flexibilität

### 1. Das Prinzip des Wechsels

Ist für den Rechtsstaat die Form, für den Bundesstaat die Vielfalt, für den Sozialstaat der Ausgleich, für die Freiheit die Selbstbestimmung, so ist für die Demokratie der Wechsel charakteristisch. Damit steht die Demokratie in fundamentalem Gegensatz zur Monokratie, insbesondere in der Form der (Erb-)Monarchie. Deren Kennzeichen ist die Beständigkeit und Stetigkeit, die in der Spätphase eines Regenten oder seines ersten Ministers auch in Starrheit münden kann. Die Stabilität der Monokratie wird beispielhaft verkörpert durch die langen Regierungsperioden Friedrichs des Großen, Kaiser Wilhelms I., Kaiser Franz-Josephs, durch die Metternich- oder die Bismarck-Ära, die Diktaturen Francos und Salazars. Bei günstiger Konstellation — eher zufällig als genetisch bedingt — kann die Erbmonarchie sogar eine Kontinuität über die Generationen hinweg ermöglichen. Einen solchen historischen Glücksfall stellte für Preußen die Regierung Friedrich Wilhelms I. und Friedrichs des Großen dar, die trotz des vordergründigen Vater-Sohn-Konflikts in ihrer Staatsgesinnung und Staatshinwendung übereinstimmten und so den Aufstieg Preußens zur europäischen Großmacht im 18. Jahrhundert ermöglicht haben. Ein rascher Regentenwechsel, wie er sich in Deutschland im Drei-Kaiser-Jahr 1888 ereignete, ist für die Monarchie ebenso atypisch wie eine langjährige Kanzlerschaft in der parlamentarischen

<sup>8</sup> VVDStRL 33, 1975, S. 11 Fn. 6.

<sup>9</sup> Hierzu die Nachweise bei *Merten*, Wahlrecht und Wahlpflicht, in: *Demokratie in Anfechtung und Bewährung*, Festschrift für Johannes Broermann, 1982, S. 301 Fn. 2.

<sup>10</sup> Vgl. *Merten* (Fn. 9), S. 301 f.

Demokratie, wofür die vierzehnjährige Regierung Adenauers und die dreizehnjährige Kreisky-Periode anzuführen sind.

## 2. Das Zeit-Prinzip

Wenn Demokratie auch nicht mit „Herrschaft der Mehrheit“ gleichgesetzt werden kann<sup>11</sup>, so gehört der Majoritätsgrundsatz doch zu den „fundamentalen Prinzipien der Demokratie“<sup>12</sup>. Das Mehrheitsprinzip schließt die Chance der Minderheit, Mehrheit zu werden, ein, so daß der effektive Machtwechsel zwar nur charakteristisches, der potentielle Machtwechsel aber essentielles Merkmal der Demokratie ist. Dieser Machtwechsel wird in der repräsentativen und damit auch der parlamentarischen Demokratie institutionell durch den Grundsatz der Periodizität der politischen Wahlen gesichert, wodurch den Repräsentanten eine „Herrschaft auf Zeit“ mit der Möglichkeit des Herrschaftsverlustes, aber auch der Herrschaftsbestätigung eingeräumt wird<sup>13</sup>. Durch das Zeitprinzip unterscheidet sich die Demokratie von der Monokratie, die durch das Lebenszeitprinzip gekennzeichnet ist.

Die „Herrschaft auf Zeit“ ist es, die der parlamentarischen Demokratie<sup>14</sup> im Unterschied zu fast allen anderen Staatsformen die größtmögliche Offenheit und Flexibilität<sup>15</sup> und zugleich Freiheit<sup>16</sup> verbürgt. Die periodischen Wahlen und die Chance der Minderheit, zur Mehrheit zu werden, garantieren dem Staatsvolk — nicht dem Wohnvolk — die unmittelbare Entscheidung über die Zusammensetzung der Legislative und den mittelbaren Einfluß auf die Bildung der Gubernative. Damit stellen die Wahlen gleichsam einen aus der Kybernetik bekannten periodischen Rückkoppelungsmechanismus dar, der Störungen im Verhältnis von Repräsentanten und Repräsentierten kompensieren und sogenannte Soll-

---

<sup>11</sup> Vgl. *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 1977, § 18 II 6, S. 458 mit weiteren Nachweisen; *Scheuner*, Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie, 1973, S. 35.

<sup>12</sup> *BVerfGE* 29, 154 (165).

<sup>13</sup> Vgl. *BVerfGE* 44, 125 Leitsatz 2 (142 f., 145).

<sup>14</sup> Zum parlamentarischen Regierungssystem vgl. *Maunz / Zippelius*, Deutsches Staatsrecht, 25. Aufl., 1983, § 10 IV, S. 71 ff.; *Herzog*, Art. Parlamentarisches System, in: *Ev. Staatslexikon*, 2. Aufl., 1975, Sp. 1766 ff., jeweils mit weiteren Nachweisen; *Kluxen* (Hrsg.), *Parlamentarismus*, 3. Aufl. 1971; *Scheuner*, Die Lage des parlamentarischen Regierungssystems in der Bundesrepublik, *DÖV* 1974, 433 ff.; *Oberreuter* (Hrsg.), *Parlamentsreform*, 1981.

<sup>15</sup> So *Scheuner*, *DÖV* 1974, 433.

<sup>16</sup> Nach *Aristoteles* gehört zur Freiheit, daß man abwechselnd regiert und regiert wird (*Politik*, VI, 1317 b).