

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 321

**Der Grundsatz
der Diskontinuität der Parlaments-
arbeit im Staatsrecht der Neuzeit und seine
Bedeutung unter der parlamentarischen
Demokratie des Grundgesetzes**

Eine rechtshistorische und rechtsdogmatische Untersuchung

Von

Dr. Jürgen Jekewitz



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

JÜRGEN JEKEWITZ

**Der Grundsatz der Diskontinuität der Parlaments-
arbeit im Staatsrecht der Neuzeit und seine Bedeutung unter
der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 321

**Der Grundsatz
der Diskontinuität der Parlaments-
arbeit im Staatsrecht der Neuzeit und seine
Bedeutung unter der parlamentarischen
Demokratie des Grundgesetzes**

Eine rechtshistorische und rechtsdogmatische Untersuchung

Von

Dr. Jürgen Jekewitz



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Alle Rechte vorbehalten
© 1977 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1977 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 03939 4

Vorwort

Die Anregung zu dieser Untersuchung geht auf die Mitarbeit an dem Buch von Prof. Friedrich Schäfer über den Bundestag im Jahre 1966 zurück. Bei der Erarbeitung der kurzen Ausführungen, die darin der Diskontinuität gewidmet sind, stellten sich so viele Fragen, daß der Plan zu einer eigenen Monographie entstand, die Prof. Karl Josef Partsch als Dissertation zu betreuen sich bereiterklärte. Das Material dafür war bereits überwiegend zusammengetragen, die Gliederung gebilligt, als berufliche Verpflichtungen der verschiedensten Art den Abschluß zunächst unmöglich machten. Erst die Aufgabe, das Bundesministerium der Justiz bei den Beratungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages zu vertreten, brachte wieder engeren beruflichen Kontakt mit Fragen des Verfassungs- und Parlamentsrechts. Daß auch das Thema trotz einzelner Veröffentlichungen nichts an Reiz und Problematik verloren hatte, war Ansporn, sich erneut damit zu beschäftigen. Das bis auf einen Abschlußteil abgabereife Manuskript wurde dann Anfang Mai 1975 mit sämtlichen Unterlagen gestohlen. Es galt, die gesamte Arbeit völlig neu zu beginnen. Trotz der so bedingten Verzögerung konnte sie im Sommersemester 1976 bei der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität in Bonn als Dissertation eingereicht werden. Das Promotionsverfahren wurde im Wintersemester 1976/77 abgeschlossen.

Das wäre nicht möglich geworden ohne die vertrauensvolle Ungeduld wie das geduldige Vertrauen von drei Menschen, denen ich mich verpflichtet fühle: Ministerialrat Werner Blischke von den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestages, der bereits den jungen Studenten, Referendar und Assessor an das Parlamentsrecht heranführte, Prof. Friedrich Schäfer, MdB, der das Interesse daran schärfte und um die politische Sicht bereicherte, und Prof. Karl Josef Partsch, in dessen Doktorandenkreis die Arbeit schließlich reifte, sind nie müde geworden, auf eine Fertigstellung zu hoffen und zu drängen. Allen dreien, vor allem aber meiner Frau, die nicht nur die zeitlichen Belastungen geduldig ertragen hat, sondern mich auch immer wieder ermutigte, wenn Rückschläge die Bereitschaft zur Weiterarbeit sinken ließen, gilt mein Dank.

Ministerialrat a. D. Prof. Johannes Broermann hat die nur wenig veränderte Druckfassung in die Reihe der „Schriften zum Öffentlichen Recht“ aufgenommen, das Bundesministerium des Innern den Druck selbst durch einen Zuschuß unterstützt. Auch ihnen habe ich zu danken. Gewidmet ist die Untersuchung dem Deutschen Bundestag, seinen Abgeordneten und seinen Mitarbeitern, darunter besonders meinem Vater, Amtsrat a. D. Alfred Jekewitz, der seit der Einberufung des Parlamentarischen Rates die Amtskasse leitete.

Bonn, im Frühjahr 1977

Jürgen Jekewitz

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	10
Einleitung	13
Erster Teil: Terminologische und historische Grundlagen	15
<i>Erstes Kapitel: Terminologische Grundlagen</i>	<i>15</i>
§ 1 Diskontinuität, Kontinuität und Periodizität	16
§ 2 Diskontinuität als Rechtsbegriff	17
<i>Zweites Kapitel: Historische Grundlagen</i>	<i>25</i>
§ 3 Periodizität, Kontinuität und Diskontinuität in den ständischen Versammlungen des alten Deutschen Kaiserreichs	26
§ 4 Die Entwicklung in der englischen Verfassungs- und Parlamentsgeschichte	35
Zweiter Teil: Entstehung und Begründung des Grundsatzes der Diskontinuität im konstitutionellen Staat	47
<i>Drittes Kapitel: Die Diskontinuität als Bestandteil der konstitutionellen Doktrin</i>	<i>47</i>
§ 5 Der Einfluß von Bentham, Jefferson und Constant auf die kontinentaleuropäische Entwicklung der Diskontinuität	49
§ 6 Die Übernahme des Konstitutionalismus in den süddeutschen Staaten und die Handhabung der Diskontinuität	58
§ 7 Ansätze zur Durchbrechung und Umgehung der Diskontinuität im Bereich der süddeutschen Verfassungen	70
§ 8 Die Verfassungsentwicklung in Preußen als Leitbild für die konstitutionelle Monarchie	77
§ 9 Die Fixierung und Dogmatisierung der Diskontinuität in Preußen ..	85
§ 10 Der Grundsatz der Diskontinuität als Bestandteil des Staatsrechts der deutschen konstitutionellen Monarchien im Gegensatz zu dem der freien Städte	94

<i>Viertes Kapitel: Der Grundsatz der Diskontinuität im Deutschen Kaiserreich</i>	100
§ 11 Die Verfassungsstruktur des Kaiserreichs	103
§ 12 Die Periodizität nach der Reichsverfassung	106
§ 13 Die Diskontinuität als Rechtsfolge der Periodizitäten des Reichstags	117
§ 14 Der Grundsatz der Diskontinuität und seine Auswirkungen im Gesetzgebungsverfahren	125
§ 15 Politische Bedeutung und rechtliche Begründung des Grundsatzes der Diskontinuität	137
§ 16 Ansätze zu einer Durchbrechung des Grundsatzes	150
<i>Fünftes Kapitel: Die Diskontinuität in vergleichbaren Staaten des Auslandes</i>	159
§ 17 Die Diskontinuität in anderen kontinentaleuropäischen Staaten	160
§ 18 Die Handhabung der Diskontinuität in England und den USA	177
 Dritter Teil: Der Grundsatz der Diskontinuität in der parlamentarischen Demokratie	189
<i>Sechstes Kapitel: Die Diskontinuität unter der Weimarer Reichsverfassung</i>	189
§ 19 Die Stellung des Reichstags im Verfassungsgefüge der Weimarer Republik	192
§ 20 Die Periodizitäten des Reichstages und ihre Rechtsfolgen	197
§ 21 Die Bedeutung der Diskontinuität im Gesetzgebungsverfahren nach der Reichsverfassung	211
§ 22 Ansätze zu einer Durchbrechung des Grundsatzes der Diskontinuität beim Reichstag	220
§ 23 Periodizitäten und Diskontinuität nach den Landesverfassungen unter der Weimarer Republik	225
<i>Siebentes Kapitel: Der Grundsatz der Diskontinuität unter dem Grundgesetz</i>	242
§ 24 Periodizität und rechtliche Existenz des Deutschen Bundestages	245
§ 25 Personelle Diskontinuität, Organ-Kontinuität und Organ-Diskontinuität beim Bundestag, seiner Organwalterschaft und seinen Organen	256
§ 26 Die sachliche Diskontinuität als Kernproblem des Anwendungsbereichs des Diskontinuitätsprinzips beim Deutschen Bundestag	270
§ 27 Der Grundsatz der Diskontinuität in den Volksvertretungen der Länder	298

<i>Achtes Kapitel: Politischer Gehalt und verfassungsrechtliche Zuordnung des Grundsatzes der Diskontinuität</i>	313
§ 28 Politische Bedeutung und tatsächliche Wirkungen des Grundsatzes der Diskontinuität	316
§ 29 Verfassungsrechtliche Zuordnung, Geltungsgrund und Rang des Grundsatzes der Diskontinuität	327
§ 30 Ansätze und Vorschläge zur Durchbrechung des Grundsatzes der Diskontinuität	339
§ 31 Einschätzung und Handhabung der Diskontinuität der Parlamentsarbeit in vergleichbaren Staaten des Auslandes	352
Literaturverzeichnis	365

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	= anderer Ansicht
ABl.	= Amtsblatt
a. M.	= anderer Meinung
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts, Tübingen
aRV	= Verfassung des Deutschen Reiches von 1871
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
Bgsch.	= Bürgerschaft
BHO	= Bundeshaushaltsordnung
BR	= Bundesrat
BT	= Bundestag
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	= Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BWVBl.	= Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt, Landesbeilage der Zeitschrift Die öffentliche Verwaltung, Stuttgart
DJZ	= Deutsche Juristenzeitung, München - Berlin
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung, Stuttgart - Köln
Drs.	= Drucksache
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt, Köln - Berlin
ed.	= Edition
Erl.	= Erläuterung
FAZ	= Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt
GBI.	= Gesetzblatt
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGO II	= Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien — Besonderer Teil —
GO	= Geschäftsordnung
GVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
HbDStR	= Handbuch des Deutschen Staatsrechts, herausgegeben von Gerhard Anschütz und Richard Thoma, 2 Bde., Tübingen 1930 und 1932
Hirths Annalen	= Annalen des Deutschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik. Staatswissenschaftliche Zeitschrift und Materialiensammlung (Hirths Annalen), Leipzig
HwbRW	= Handwörterbuch der Rechtswissenschaften, Berlin und Leipzig 1928
h. M.	= herrschende Meinung
i. d. F.	= in der Fassung
JöR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Tübingen
JuS	= Juristische Schulung, München - Frankfurt

JW	= Juristische Wochenschrift
JZ	= Juristenzeitung, Tübingen
LT	= Landtag
MVDA	= Monatsschrift der Vereinigung der deutschen Auslandsbeamten, Bonn
n. F.	= neue Folge
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift, München - Berlin
OVG	= Oberverwaltungsgericht
Prot.	= Protokoll
RGBl.	= Reichsgesetzblatt
RGSt	= Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
Riv. trim. dir. pubb.	= Rivista trimestrale di diritto pubblico, Milano
RT	= Reichstag
RuP	= Recht und Politik, Berlin
RuPrVBl.	= Reichs- und Preußisches Verwaltungsblatt
Sten. Ber.	= Stenografische Berichte
StGB	= Strafgesetzbuch
StGH	= Staatsgerichtshof
StPO	= Strafprozeßordnung
StWG	= Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
Verf.	= Verfassung
VerfGH	= Verfassungsgerichtshof
VGH	= Verfassungsgerichtshof
VO	= Verordnung
Vorbem.	= Vorbemerkung
VU	= Verfassungsurkunde
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Berlin
WRV	= Verfassung des Deutschen Reiches von 1919
ZaöRV	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Tübingen
ZParl	= Zeitschrift für Parlamentsfragen, Opladen
ZgStW	= Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Tübingen

Einleitung

Mit der Absicht, „damit zugleich alle diejenigen zu widerlegen, die der parlamentarischen Demokratie die Kraft zu einem solchen Reformwerk absprechen wollen“¹, wurde 1966 im Landtag von Rheinland-Pfalz eine Änderung der Landesverfassung begründet, die das im folgenden Jahr neu zu wählende Parlament ermächtigen, aber auch verpflichten sollte, die Arbeit an der Verwaltungsreform fortzusetzen und abzuschließen, zu der sich dieser Landtag nicht im Stande gesehen hatte. Eine solche Verfassungsänderung erschien erforderlich, um eine Hürde zu überwinden, die als Grundsatz der Diskontinuität nach allgemein respektiertem Brauch alle bei Beendigung einer Wahlperiode noch nicht abschließend im Parlament beratenen Vorlagen und Anträge als erledigt gelten läßt und für die Weiterberatung die erneute förmliche Einbringung voraussetzt. Tatsächlich ist dieser Grundsatz immer wieder als Entschuldigung für verzögerte oder nicht zustandegekommene größere und kleinere Gesetzgebungsvorhaben ins Feld geführt worden. Es ist deshalb verständlich, daß er seit seinem Aufkommen von theoretisch-dogmatischen wie praktisch-politischen Ansätzen begleitet war, ihn aufzuheben, zu durchbrechen oder auch nur zu relativieren. Als unverrückbarer Bestandteil der deutschen Staatspraxis hat er sich aber über alle Verfassungswandlungen hinweg behauptet, obwohl die gegen ihn vorgebrachten Argumente auf den ersten Blick einleuchten mögen.

Im allgemeinen wird der Grundsatz der Diskontinuität als Produkt und Erscheinung der konstitutionellen Monarchie angesehen. Seine Weitergeltung unter dem Grundgesetz wird mit dieser Entstehungsgeschichte sogar bestritten. Eine Untersuchung seines Inhalts und seines Geltungsgrundes unter dem Staatsrecht von heute kann deshalb an seiner Herkunft nicht vorbeigehen. Das erfordert einen historischen Rückgriff, der zwangsläufig ausführlicher sein muß als bei vergleichbaren anderen Themen. Es läßt sich auch nicht vermeiden, daß dabei auf die Verfassungsgeschichte anderer europäischer und außereuropäischer Staaten eingegangen wird, die ähnliche Entwicklungen aufzuweisen haben. Als Ergebnis wird festzuhalten sein, ob es sich tatsächlich um eine auf einem „allgemeinen europäischen Rechtsbewußtsein und einer europäischen

¹ Abgeordneter König als Berichterstatter in der 61. Sitzung des Landtags von Rheinland-Pfalz am 13. Juli 1966, V. Wahlperiode, Drs. Abt. II Nr. 61, Sten. Ber. S. 2176.

Gewöhnung“² beruhende Erscheinung handelte oder zu jener Zeit bereits unterschiedliche Formen und Zielsetzungen herausgebildet worden sind. Schließlich ist zu prüfen, ob die für die Zeit des Konstitutionalismus gültigen Begründungen auch nach dem Übergang zur parlamentarischen Demokratie noch Bestand haben bzw. ob unter der parlamentarischen Demokratie der Grundsatz der Diskontinuität aus anderen als gewohnheitsrechtlichen, d. h. tradierten, auf allgemeiner Überzeugung und langer Übung beruhenden Erwägungen Anwendung findet, vielleicht sogar finden muß.

Da der Grundsatz der Diskontinuität nach der hier vertretenen Auffassung ebensosehr ein politisches wie ein verfassungsrechtliches Prinzip ist, wird bei der verfassungspolitischen Bewertung die Frage nach den Beweggründen zu stellen sein, die sich hinter den vielfältigen Versuchen bis in die Gegenwart verbergen, Durchbrechungen oder Auflockerungen zu ermöglichen. Das führt notwendig zu der weiteren Frage nach dem Verfassungsverständnis, das hinter der Verteidigung des Grundsatzes wie hinter den Angriffen auf seine Existenz steckt. Die Untersuchung wird sich dabei als eine Apologie der parlamentarischen Demokratie und des parlamentarischen Regierungssystems erweisen, die hinsichtlich der heutigen Gegner des Grundsatzes der Diskontinuität zu dem harten Urteil kommt, daß es sich dabei um Vertreter technokratischer Denkweisen handelt, die Effizienz mit politischer Entscheidungs- und Durchsetzungsfähigkeit verwechseln, insbesondere aber die Parlamentswahl als den wichtigsten Legitimationsakt dieser Staatsform gering schätzen. Eine Verfassung, die alle Staatsgewalt beim Volk konzentriert, die Ausübung aber vom Volk periodisch neu zu legitimierenden und deshalb nur mit Macht auf Zeit ausgestatteten Gewalten überträgt, kann die Gewissens- und Entscheidungsfreiheit der zur Repräsentation des Volkes berufenen Vertreter nur schützen, wenn sie alle an diese delegierte Gewalt zeitlich wie inhaltlich limitiert. Diese Arbeit will deshalb auch ein Beitrag zum besseren Verständnis des Organisationsteils des Grundgesetzes sein.

² Abgeordneter Stahl im Preußischen Herrenhaus, 56. Sitzung, Sten. Ber. über die Verhandlungen der durch die Allerhöchste Verordnung vom 13. November 1852 einberufenen Kammern, Erste Kammer, 2. Bd., S. 1003.

Erster Teil

Terminologische und historische Grundlagen

Erstes Kapitel

Terminologische Grundlagen

Im Bereich des geltenden deutschen Staats- und Parlamentsrechts hat der Begriff „Diskontinuität“ bzw. „Prinzip“ oder „Grundsatz der Diskontinuität“ eine festumrissene Bedeutung. Es wird darunter das Phänomen verstanden, „daß mit dem Ablauf der Wahlperiode die bei dem alten Bundestag eingebrachten Gesetzesvorlagen, Anträge, Anfragen usw. automatisch ihre Erledigung finden, und daß der neue Bundestag mit ihnen nur befaßt werden kann, wenn sie bei ihm formgerecht neu eingebracht werden“¹. Das Gleiche gilt für die Länderparlamente. Die Diskontinuität ist damit eine Besonderheit der Repräsentativorgane^{1a}. Keine Anwendung findet der Grundsatz lediglich auf die kommunalen Vertretungskörperschaften, „da sie keine Parlamente sind“², nach deutscher Rechtstradition vielmehr überwiegend zur Exekutive gehören^{2a}.

Über Sinn, Geltungskraft und allgemeine Auswirkungen, insbesondere die Verankerung im Verfassungssystem und die dadurch bedingten Rückwirkungen rechtlicher und politischer Art des Grundsatzes ist damit noch nichts ausgesagt. Vor einer Untersuchung des Grundsatzes der Diskontinuität als solchem ist deshalb zunächst klarzustellen, welchen sprachlichen und damit inhaltlichen Gehalt der Begriff „Diskontinuität“ und die ihm korrespondierenden bzw. entgegengesetzten Begriffe haben und welche rechtliche Bedeutung sich daran knüpft. Erst wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, kann die eigentliche verfassungsrechtliche Zuordnung erfolgen.

¹ Statt vieler: *Maunz/Dürig/Herzog*, Grundgesetz, Art. 39 Rdnr. 16.

^{1a} *Hans J. Wolff*, Verwaltungsrecht II, § 75 I d 2.

² *Schunck/de Clerck*, Allgemeines Staatsrecht und Staatsrecht des Bundes und der Länder, S. 47; OVG Münster, in: *GemTag* 1971, S. 293 = DVBl. 1971, S. 660.

^{2a} Vgl. *Wolff* (Anm. 1a) § 86 VII e 1; *Maunz/Dürig/Herzog* (Anm. 1) Art. 17 Rdnr. 58; auch BVerfGE 2, S. 76, wo es in anderem Zusammenhang heißt: „... , weil auf der Ebene der Gebietskörperschaften nicht eigentlich politische Entscheidungen fallen, die Gebietskörperschaften vielmehr in erster Linie Träger von Verwaltungsaufgaben sind.“