

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 396

Die Bedeutung parlamentarischer Vertrauensregelungen

Dargestellt am Beispiel von Art. 54 WRV und Art. 67, 68 GG

Von

Dr. Edmund Brandt



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

EDMUND BRANDT

Die Bedeutung parlamentarischer Vertrauensregelungen

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 396

Die Bedeutung parlamentarischer Vertrauensregelungen

Dargestellt am Beispiel von Art. 54 WRV und Art. 67, 68 GG

Von

Dr. Edmund Brandt



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten

© 1981 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1981 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 04952 7

Meiner Mutter

Vorwort

Als Reaktion auf die Instabilität der Reichsregierungen in der Weimarer Republik ist mit den Art. 67, 68 GG der Versuch unternommen worden, die Stellung der Regierung zu stärken und sie vor „negativen“ Mehrheiten im Parlament zu schützen. Die Auseinandersetzungen darüber, ob sich diese verfassungsrechtliche Neuschöpfung bewährt hat, dauern bis heute an. Dabei fällt auf, daß wesentliche Aspekte vielfach nur unzureichend ermittelt worden oder für die verfassungspolitische Einschätzung folgenlos geblieben sind. Das gilt namentlich für den Einfluß von Art. 54 WRV auf das häufige Scheitern der Reichsregierungen in der Weimarer Republik und für die Wirkungsweise der Art. 67, 68 GG in der politischen Praxis der Bundesrepublik.

Diese Arbeit versucht einen Beitrag zur Klärung der damit verbundenen Fragen zu liefern. Sie greift Überlegungen aus meiner Dissertation „Vertrauenserfordernis, Mißtrauensvotum und parlamentarisches Regierungssystem“ auf und führt sie vor dem Hintergrund des sich verschärfenden Problems weiter, in welchem Maße das parlamentarische Regierungssystem in der Lage ist, angesichts sich ändernder politischer Konstellationen den daraus resultierenden Anforderungen gerecht zu werden.

Für Anregungen und konstruktive Kritik danke ich Herrn Prof. Dr. Bernd Günter, Karlsruhe, Herrn Prof. Dr. Christoph Müller, Berlin, Herrn Regierungsdirektor Dr. Volkhard Riechmann, Düsseldorf, und nicht zuletzt meiner Frau.

Berlin, im Mai 1981

Edmund Brandt

Inhaltsverzeichnis

Einführung	15
I. Problembestimmung und Gang der Arbeit	15
1. Anforderungen an das parlamentarische Regierungssystem	16
2. Methodische Überlegungen und Gang der Arbeit	19
II. Bedeutung und Durchsetzung des Vertrauenserfordernisses	21
1. Der Inhalt des Vertrauenserfordernisses	21
2. Die Durchsetzung des Regierungssturzes und die Bedeutung verfassungsrechtlicher Regelungen	23
1. Teil	
Inhalt und Wirkungsweise von Art. 54 WRV	25
I. Die doppelte Abhängigkeit der Reichsregierungen nach der Weimarer Reichsverfassung	25
II. Das Vertrauenserfordernis gemäß Art. 54 WRV	26
1. Die Normierung des Vertrauensprinzips in Art. 54 Satz 1 WRV ..	26
2. Der Mißtrauensbeschuß gemäß Art. 54 Satz 2 WRV	26
III. Art. 54 WRV in der politischen Praxis der Weimarer Zeit	28
1. Vertrauensanträge	30
2. Mißtrauensanträge	30
3. Das Wirksamwerden von Art. 54 WRV bei der Demission der Reichsregierungen in der Weimarer Republik	34
4. Die Bedeutung von Art. 54 WRV bei der Demission der Regierungen Stresemann II, Luther II und Marx III	37
a) Stresemann II	37
b) Luther II	38

c) Marx III	40
d) Ergebnis	41
5. Strukturelle Mängel in der Weimarer Reichsverfassung	42
a) Die Stellung des Reichspräsidenten	43
b) Die Stellung der Parteien	46
c) Das Wahlsystem	47
6. Ergebnis	48

2. Teil

Art. 67, 68 GG im Regierungssystem der Bundesrepublik	50
I. Die Grundkonzeption des Parlamentarischen Rates	51
II. Die Ausgestaltung des Vertrauensprinzips im Grundgesetz	52
1. Keine ausdrückliche Normierung des Vertrauensprinzips	52
2. Die Wahl des Bundeskanzlers gemäß Art. 63 GG	53
3. Der Zusammentritt des neuen Bundestages gemäß Art. 69 Abs. 2 GG	53
4. Das Mißtrauensvotum gemäß Art. 67 GG	54
a) Die Antragstellung	54
b) Anforderungen an das Zustandekommen des Mißtrauensvotums	55
c) Die Folgen eines Mißtrauensvotums	55
5. Vertrauensvotum und Auflösung des Bundestages gemäß Art. 68 GG	56
a) Die Antragstellung	56
b) Die Folgen einer Abstimmung über die Vertrauensfrage	56
6. Das Vertrauenserfordernis im Verteidigungsfall	57
III. Die Wirkungsweise der Art. 67, 68 GG in der politischen Praxis der Bundesrepublik	58
1. Literarische Stellungnahmen	59
2. Die parlamentarische Praxis seit 1949	62
3. Die Regierungskrisen von 1966 und 1972	65
a) 1966	65
b) 1972	68
4. Ergebnis	71

3. Teil

Folgerungen für die Auslegung der Art. 67, 68 GG	74
I. Die Zulässigkeit einfacher Mißbilligungsbeschlüsse	75
1. Mißbilligungsbeschlüsse gegen den Bundeskanzler	77
2. Mißbilligungsbeschlüsse gegen einzelne Bundesminister	78
3. Einfache Mißbilligungsbeschlüsse gegen die Bundesregierung insgesamt	80
4. Die Streichung des Ministergehalts aus dem Haushaltsplan	80
5. Das Ersuchen an den Bundeskanzler, dem Bundespräsidenten die Entlassung eines bestimmten Ministers vorzuschlagen	80
II. Weitere Streitfragen im Zusammenhang mit Art. 67 GG	81
1. Die Folgen für das Verfahren nach Art. 67 GG, wenn der Bundeskanzler zurücktritt	81
2. Die Zulässigkeit einer Aussprache über den Antrag nach Art. 67 Abs. 1 GG	82
3. Die Verpflichtung des Bundespräsidenten zur Einhaltung einer bestimmten Frist bei der Entlassung des alten und Ernennung des neuen Bundeskanzlers	83
4. Die Zulässigkeit eines Mißtrauensvotums gegen den geschäftsführenden Bundeskanzler	83
III. Streitfragen im Zusammenhang mit Art. 68 GG	85
1. Die Zulässigkeit von Vertrauensfrage-Ersuchen	85
2. Die Verbindung der Vertrauensfrage mit einer Gesetzesvorlage	87
3. Die Zulässigkeit der Spaltung des Abstimmungsergebnisses bei der Verbindung der Vertrauensfrage mit einer Gesetzesvorlage	89
4. Konsequenzen für den Vertrauensantrag, wenn der Bundestag darüber nicht abstimmt	91
5. Die Befugnisse des Bundespräsidenten nach der Ablehnung der Vertrauensfrage	91
Quellenverzeichnis	95
Literaturverzeichnis	96

Abkürzungsverzeichnis

AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
BA	= Bundesarchiv
BayVBl.	= Bayerische Verwaltungsblätter
BGBl.	= Bundesgesetzblatt
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Bundesverfassungsgericht-Entscheidungssammlung
BVGG	= Gesetz über das Bundesverfassungsgericht in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. 2. 1971, BGBl. I, S. 105
BVP	= Bayerische Volkspartei
CDU	= Christlich-Demokratische Union
CSU	= Christlich-Soziale Union
DDP	= Deutsche Demokratische Partei
DJT	= Deutscher Juristentag
DJZ	= Deutsche Juristenzeitung
DNVP	= Deutschnationale Volkspartei
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
DP	= Deutsche Partei
DRZ	= Deutsche Rechts-Zeitschrift
DV	= Deutsche Verwaltung
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	= Deutsche Volkspartei
FDP	= Freie Demokratische Partei
GeschOBT	= Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GeschORT	= Geschäftsordnung des Reichstages
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949, BGBl. S. 1
HCHE	= Entwurf des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee
HdBStR	= Handbuch des Deutschen Staatsrechts
JA	= Juristische Arbeitsblätter
JöR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JR	= Juristische Rundschau

JuS	= Juristische Schulung
JW	= Juristische Wochenschrift
JZ	= Juristenzeitung
KPD	= Kommunistische Partei Deutschlands
LDP	= Liberal-Demokratische Partei
MDR	= Monatsschrift für Deutsches Recht
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
NPL	= Neue Politische Literatur
NS	= Nationalsozialisten, nationalsozialistisch
NSDAP	= Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
PartG	= Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) vom 24. 7. 1967, BGBl. I, S. 773
PVS	= Politische Vierteljahresschrift
RegBl.	= Regierungsblatt
RiA	= Das Recht im Amt
RV	= Reichsverfassung
SchwJZ	= Schweizerische Juristenzeitung
SJZ	= Süddeutsche Juristenzeitung
StenoBer.	= Stenographischer Bericht
StGB	= Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. 1. 1975, BGBl. I, S. 1
USPD	= Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands
VfZG	= Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte
VVdStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
Wp.	= Wahlperiode
WRV	= Verfassung des Deutschen Reichs (Weimarer Reichsverfassung) vom 11. 8. 1919, Reichsgesetzblatt 1919, S. 1383
ZfP	= Zeitschrift für Politik
ZöR	= Zeitschrift für öffentliches Recht
ZParl	= Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSchwR	= Zeitschrift für Schweizerisches Recht
ZStW	= Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft

Einführung

I. Problembestimmung und Gang der Arbeit

Die Frage, ob die westlichen Staaten überhaupt noch regierbar sind, ist in den letzten Jahren zu einem der zentralen Themen politischer und wissenschaftlicher Diskussionen geworden.¹ Ausgehend von der Beobachtung, daß der Staat mit einer ständig zunehmenden Zahl von Aufgaben belastet wird, richtet sich das Interesse nicht zuletzt darauf, wie das parlamentarische Regierungssystem auf diese Anforderungen reagiert. Isensee² fragt sogar ausdrücklich, ob das System der parlamentarischen Demokratie, wie es das Grundgesetz vorsieht, den Aufgaben der Gegenwart gewachsen sei. Aus mehreren Gründen können daran in der Tat Zweifel bestehen.

Der hohe Grad gesellschaftlicher Differenzierung, die Zunahme von gegenseitigen Abhängigkeiten, das Angewiesensein auf externe Intervention haben dazu geführt, daß staatliche Instanzen sich nicht mehr im wesentlichen darauf beschränken, Ordnungsfunktionen wahrzunehmen, sondern in vielfältiger Weise in immer neuen Bereichen tätig werden, diese gestalten und darin Verantwortung übernehmen. Die zunehmende Komplexität der lösungsbedingten Probleme läßt es fraglich erscheinen, ob das traditionelle parlamentarische Regelungsinstrument, das abstrakt-generelle Gesetz, als Steuerungsmittel noch ausreicht. Das Parlament stößt an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit; es entstehen neuartige bürokratische Organisationen, die die parlamentarische Willensbildung zu unterlaufen drohen.³

¹ Aus der Literatur zu diesem Thema seien genannt: *Leisner*, Demokratie, 1979; *Kielmannsegg*, Nachdenken über die Demokratie, 1980; *Der überforderte schwache Staat*, 1979; *Überforderte Demokratie?* 1978; *Regierbarkeit*, Band 1, 1977, und Band 2, 1979; *Sontheimer*, Ist unsere Demokratie überfordert?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 50/1977, S. 3 ff.; *Zur Regierbarkeit der parlamentarischen Demokratie*, 1979; *Noack*, Ist die Demokratie noch regierbar?, 1980. Kommentierend *Offe*, „Unregierbarkeit“, in: *Stichworte zur ‚Geistigen Situation der Zeit‘*. 1. Band, 1979, S. 294 ff. Vgl. auch die systematische Durchdringung des Problemkreises bei *Lehner*, *Grenzen des Regierens*, 1979.

² *Isensee*, Regierbarkeit in einer parlamentarischen Demokratie, in: *Zur Regierbarkeit der parlamentarischen Demokratie* (FN 1), S. 15 ff. (19).

³ *Oberreuter*, Kann der Parlamentarismus überleben? 1977, S. 17 ff., nennt drei Tendenzen, die nach seiner Auffassung die Parlamente einem aktuellen

1. Anforderungen an das parlamentarische Regierungssystem

Von dieser Entwicklung ist nicht nur die Gesetzgebungsfunktion des Parlaments betroffen, sondern auch seine Kontrollfunktion:⁴ Je weniger das Parlament in der Lage ist, seine Steuerungsleistung zu erbringen, um so mehr wächst die Notwendigkeit, Regierung und Verwaltung zu überwachen, von denen zunehmend die wesentlichen Handlungs- und Steuerungsimpulse ausgehen. Geschieht dies nicht, entsteht die Gefahr, daß gerade das Staatsorgan geschwächt wird, das als einziges unmittelbar demokratisch legitimiert ist und von dem die übrigen Staatsorgane ihre Legitimation ableiten.

Unter diesen Voraussetzungen kommt den Einwirkungsmöglichkeiten, die das Parlament gegenüber Regierung und Verwaltung besitzt, eine wesentliche Bedeutung zu. Ihre Ausgestaltung entscheidet darüber, ob es seine Aufgaben erfolgreich zu erfüllen vermag. Daraus folgt:

1. Die Reduzierung von Einwirkungsmöglichkeiten ist nur dann vertretbar, wenn es besondere Gründe dafür gibt.
2. Die vorhandenen Einwirkungsmöglichkeiten sind ständig daraufhin zu überprüfen, ob sie tatsächlich zur Sicherung bzw. Stärkung der Stellung des Parlaments beitragen können. Ist dies nicht der Fall, müssen neue Handlungsinstrumente geschaffen werden.

Verfolgt man die deutsche Verfassungsentwicklung seit der Weimarer Zeit unter dem Gesichtspunkt, welche Einwirkungsmöglichkeiten auf Regierung und Verwaltung dem Parlament eingeräumt werden, so ergibt sich folgendes Bild:⁵

Problemdruck aussetzen: 1. den Kommunikations- und Partizipationsanspruch spontaner und organisierter Gegenmächte, 2. die wachsende Bedeutung von Sachverständ und Technokratie und damit verbundenen Machtgewinn von Regierung und Verwaltung, 3. den als Folge staatlichen Aufgabenzuwachses zunehmenden Konsensbedarf angesichts labiler Mehrheitsverhältnisse. Vgl. dazu auch *Frey*, Politik vom Geiste der Bürokratie, in: *Verwaltung und Planung im Wandel*, 1979, S. 17 ff.; *Bücker*, BayVBl. 1980, S. 748 ff.

⁴ In Anlehnung an Bagehots klassischer Funktionsaufteilung (*Bagehot*, *The English Constitution*, 1872) hat es sich eingebürgert, den Parlamenten in den modernen parlamentarischen Regierungssystemen folgende Aufgaben zuzuweisen: 1. die Wahlfunktion (elective function), 2. die Artikulationsfunktion (expressive function), 3. die Initiativfunktion (teaching function), 4. die Kontrolfunktion (informing function) und 5. die Gesetzgebungsfunktion (legislative function). Vgl. dazu auch *Thaysen*, *Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland*, 1976; *Schneider*, AÖR 105 (1980), S. 4 ff.; Variationen und Erweiterungen dieser Funktionsbestimmungen finden sich bei *Widder*, *Parlamentarische Strukturen im politischen System*, 1979, S. 350 ff.

⁵ Vgl. die Zusammenstellung bei *Rausch*, *Bundestag und Bundesregierung*, 1976, S. 286 ff.; *Friedrich*, DVBl. 1980, S. 505 ff.

- Die Kontrollrechte, mit deren Hilfe das Parlament Einblick in die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit nehmen kann, sind im Grundgesetz im Vergleich zur Weimarer Reichsverfassung erweitert und verstärkt worden.
- Bei der Bestellung der Regierung hat sich erst unter dem Grundgesetz eine parlamentarische Lösung insofern durchgesetzt, als der Bundestag den Bundeskanzler wählt. Hierin ist eine beträchtliche Stärkung des Parlaments zu sehen. Allerdings wird nur der Bundeskanzler gewählt, nicht aber die Bundesminister. Diese gelangen ohne Zutun des Bundestages in ihr Amt.
- Im Vergleich zum Reichstag hat der Bundestag viel weniger Möglichkeiten, die Regierung zu stürzen. Mißtrauensvoten gegenüber Bundesministern sind nicht zulässig; der Bundeskanzler kann nur durch die Wahl eines neuen Kanzlers gestürzt werden.

Speziell die dramatische Veränderung der Mißtrauensregelung ist ein „Ergebnis des ‚Traumas‘ der Endphase der Weimarer Republik . . ., unter dessen Eindruck die Väter des Grundgesetzes zweifellos standen“⁶. Der Parlamentarische Rat wollte mit dieser Regelung häufige Regierungskrisen ausschalten; über eine stabile Regierung sollte die Stabilität des politischen Systems insgesamt erreicht werden.

Innerhalb eines Spektrums möglicher organisatorischer Lösungen wurde damit eine Gewichtsverlagerung zugunsten der Regierung vorgenommen, bei der deren Bestandssicherung eindeutig den Vorrang vor den Eingriffsrechten der Volksvertretung besitzt. Dieser Vorgang wirft mehrere Fragen auf, denen hier nachgegangen werden soll.

- Die nächstliegende ist die, ob das Ziel des Parlamentarischen Rates, gerade mit Hilfe einer stabilen Regierung ein stabiles politisches System zu schaffen, erreicht worden ist.
- Daran schließt sich die Frage nach möglichen Nebenkosten an. Es muß geklärt werden, welche Auswirkungen die Veränderungen auf die Wahrnehmung der Parlamentsfunktionen gehabt haben.
- Aus den Ergebnissen lassen sich möglicherweise Folgerungen für die Auslegung der Art. 67, 68 GG ableiten.⁷

⁶ Domes, Regierungskrisen in Bund und Ländern seit 1949 und die Funktion des konstruktiven Mißtrauensvotums, in: Res Publica, 1977, S. 53 ff. (56).

⁷ Nicht untersucht wird, wie in anderen Ländern mit parlamentarischem Regierungssystem verfassungsrechtlich auf Regierungskrisen reagiert wird. Vgl. dazu umfassend von Beyme, Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, 1973, S. 623 ff., und speziell zu Österreich Widder, Organisationsprobleme im parlamentarischen Regierungssystem, 1977, S. 80 ff.