

# Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG

# Sozialwissenschaftliche Studien

Schriftenreihe der Sozialwissenschaftlichen Institute der Universität Hamburg,  
herausgegeben von Marie-Elisabeth Hilger, Gerhard Kleining, Winfried Steffani  
im Auftrag des Fachbereichs Philosophie und Sozialwissenschaften.

Heft 25

Winfried Steffani (Hrsg.)

unter Mitarbeit von Jens-Peter Gabriel

Regierungsmehrheit und Opposition

in den Staaten der EG

# **Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG**

WINFRIED STEFFANI (Hrsg.)  
unter Mitarbeit von  
JENS-PETER GABRIEL

Leske + Budrich, Opladen 1991

Gedruckt mit Unterstützung der Universität Hamburg

ISBN 978-3-8100-0898-5      ISBN 978-3-322-97235-4 (eBook)  
DOI 10.1007/978-3-322-97235-4

© 1991 by Leske + Budrich GmbH, Opladen

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

## Vorwort

Der Europäischen Gemeinschaft (EG) gehören heute zwölf Mitgliedstaaten an. Alle haben ein parlamentarisches Regierungssystem. Ihnen ist folglich gemeinsam, daß sie über eine "doppelte Exekutive" verfügen: ein Staatsoberhaupt und einen Regierungschef - wobei allein der letztere vom politischen Vertrauen der Parlamentsmehrheit abhängig ist. In einem parlamentarischen System muß eine Regierung zurücktreten, sobald ihr das politische Mißtrauen des Parlaments formell oder tatsächlich bekundet wird. Sie kann dann allenfalls noch vorübergehend als geschäftsführende Regierung tätig sein.

Im parlamentarischen System stehen die Mitglieder der Regierung und die Mehrheit des Parlaments - zumindest die Mehrheit derjenigen Kammer, deren Abgeordnete vom Bürger als deren Repräsentanten direkt gewählt werden - in einem politischen Abhängigkeitsverhältnis zueinander. Diese Beziehung ist nicht, wie in präsidentiellen Regierungssystemen üblich, auf die Gesetzgebung und Fragen verfassungsrechtlicher Staatsanklage von Regierungsmitgliedern beschränkt. Vielmehr erstreckt sie sich vor allem unter politischen Interessen- oder Zweckmäßigkeitserwägungen auf die Amtswahrnehmung und Amtsdauer des Regierungspersonals und dessen Vorsitzenden bzw. "Chef". Hierfür stehen dem Parlament üblicherweise die verfassungsrechtlich vorgesehenen Instrumente des Mißtrauens- und des Vertrauensvotums zur Verfügung.

Von den zwölf EG-Staaten sind sechs Republiken, fünf Königreiche, Luxemburg bildet ein Großherzogtum. Sechs haben demnach einen gewählten Präsidenten, fünf einen durch Erbfolgeregelung bestellten König und Luxemburg einen Großherzog als Staatsoberhaupt. In allen Republiken wird die politische Vertrauensabhängigkeit der Regierung bzw. des Regierungschefs vom Parlament im Text der Verfassung formell festgestellt. In einigen Monarchien mit geschriebener Verfassung, wie beispielsweise in Dänemark und Spanien, ist dies heute ebenso der Fall. In anderen besteht die politische Vertrauensabhängigkeit rein faktisch: da Monarchie und Demokratie heute nur dann miteinander vereinbar sind, wenn tatsächlich die Verfahrensweisen eines parlamentarischen Regierungssystems praktiziert werden, gilt dies folglich auch für sämtliche nicht-republikanische Mitgliedsländer der EG.

In allen zwölf EG-Staaten kann eine - wie auch immer verfahrensgemäß bestellte - Regierung nur solange im Amt voll handlungsfähig bleiben, wie sie hierzu von einer Parlamentsmehrheit befähigt wird; sei es, indem sie das politische Vertrauen einer Parlamentsmehrheit besitzt, die sie im Regierungsamt trägt, sei es, indem sie - wie beispielsweise seit längerem in Dänemark - als Minderheitsregierung von Abgeordnetengruppen gestützt oder wenigstens toleriert wird. In all diesen Fällen ist das politische System auf die Existenz einer Regierungsmehrheit angewiesen.

Die Regierungsmehrheit bildet somit bei der politischen Handlungsfähigkeit das Herzstück eines parlamentarischen Systems. Schon in dieser Hinsicht ist es höchst verwunderlich, in welcher sträflicher Weise die Darstellung und vergleichende Analyse jenes parlamentarischen Herzstücks "Regierungsmehrheit" von der Politologie vernachlässigt wurde. Der Begriff "Regierungsmehrheit" ist bisher in keinem einschlägigen Fachlexikon als eigenständiges Stichwort interpretiert, diskutiert oder sonstwie hinreichend gewürdigt worden. Als machtvoller Gegenpart zur mehr oder weniger wirkungsvoll einflussnehmenden Opposition verdient die Verfassungsinstitution Regierungsmehrheit sicherlich erhöhte Aufmerksamkeit.

Die Beiträge dieses Buches sind mit der Absicht entstanden, die in jedem EG-Staat nachweisbare Regierungsmehrheit in ihrer Struktur und Funktion herauszuarbeiten, sie im jeweils gegebenen Systemzusammenhang aufzuzeigen und mit den anderen, das parlamentarische Regierungssystem eines EG-Landes kennzeichnenden Einrichtungen in Beziehung zu setzen. Unter Regierungsmehrheit wird dabei die Gesamtheit der Regierungs- bzw. Kabinettsmitglieder eines Staates sowie derjenigen Abgeordneten des Parlaments verstanden, die das abrufbare Regierungspersonal im Amt halten, indem sie die Regierung entweder politisch tragen oder aus politischen Gründen gegen deren Abberufung votieren. Der Begriff Regierungsmehrheit bezeichnet demnach die Gesamtheit des Regierungspersonal und der sie im Amt haltenden bzw. tolerierenden Abgeordneten eines Landes.

Um die Regierungsmehrheit eines parlamentarischen Systems - und nur hier tritt sie im definierten Sinne in Erscheinung - untersuchen zu können, müssen zumindest vier Analyseschritte getan werden: Zum ersten gilt es, die Verfassungsorgane, die das Regierungssystem in seinen Grundzügen kennzeichnen, darzustellen - wie Staatsoberhaupt, Regierung, Parlament und gegebenenfalls Verfassungsgerichtsbarkeit. Sodann muß nach der Bestellungsweise dieser Organe gefragt werden, womit insbesondere die Frage nach dem Wahlsystem und dem geltenden Wahlrecht sowie die Grundmerkmale des Parteiensystems gemeint sind. Drittens müssen sodann die verfassungspolitisch bedeutsamen Institutionen, die sich innerhalb der Verfassungsorgane und sie durchdringend oder sie miteinander verbindend gebildet haben, herausgearbeitet werden; es sind dies die vornehmlich von den Parteien organisierten, für das Funktionieren eines parlamentarischen Systems auf höchst unterschiedliche Weise maßgeblichen Verfassungsinstitutionen Regierungsmehrheit und Opposition. Viertens und endlich gilt es, das Wechselverhältnis von Regierungsmehrheit und Opposition einerseits sowie beider gegenüber den verfassungsrechtlich umschriebenen Verfassungsorganen andererseits skizzenhaft aufzuzeigen.

Entsprechend den vier genannten Analyseschritten sind die einzelnen Beiträge dieses Sammelbandes angelegt. Sie folgen grundsätzlich der gleichen Vorgehensweise, wobei die Unterscheidung zwischen Verfassungsorganen und Verfassungsinstitutionen sowie deren wechselseitige Überlappung im Mittelpunkt der Darstellung stehen. Bei der Beschreibung der Verfassungsorgane wird in diesem Zusammenhang in allen Abhandlungen von jener deutschen Übersetzung der Verfassungen der verschiedenen EG-Länder ausgegangen, die Adolf Kimmel unter dem Titel "Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten" mit dem Stand 1. Juli 1987 be-

sorgte (Deutscher Taschenbuch-Verlag, "Beck-Texte im dtv", Nr. 5554.). Wenn gelegentlich vom Text dieser Übersetzung abgewichen wurde - u.a. aufgrund jüngerer Änderungen -, dann wurde dies jeweils "vor Ort" angezeigt.

Wichtig ist vor allem, daß alle Beiträge - ohne Mißachtung der historischen und sonstigen Besonderheiten des jeweils behandelten Landes - von gleichen analytischen Grundbegriffen ausgehen. Erst hierdurch wird überhaupt ein systematischer Vergleich zwischen den im einzelnen recht verschiedenartigen parlamentarischen Regierungssystemen der zwölf EG-Mitgliedstaaten möglich gemacht. Die den Beiträgen zugrunde gelegten Begriffe, Vorgehensweisen und analytischen Kategorien sind in mehreren Hauptseminaren der Vergleichenden Regierungslehre am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hamburg erarbeitet worden. Mit wenigen Ausnahmen haben die Autoren der einzelnen Länderbeiträge, als deren Redaktionsschluß der 1.1.1990 galt, an diesen Lehrveranstaltungen und Vorarbeiten teilgenommen.

Für die Mitwirkung an den vorliegenden vergleichenden Studien waren drei Bedingungen ausschlaggebend: Eine gediegene Vertrautheit mit dem untersuchten EG-Land, vornehmlich in seiner jüngeren politischen Entwicklung; gute Kenntnis der Landessprache und der einschlägigen Literatur; sowie drittens eine hinreichende Berücksichtigung des gemeinsam erstellten analytischen Kategorierüstes. Mehrere Autoren konnten sich bei der Schlußredaktion ihres Beitrages auf Parallelarbeiten, Anregungen und Hinweise anderer Seminarteilnehmer beziehen. Ihnen allen sei hier ausdrücklich gedankt. Sollte der Sammelband seine drei wichtigsten Intentionen erfüllen: erstens die analytische Bedeutung des Begriffes Regierungsmehrheit ins Bewußtsein zu heben, zweitens mehrere parlamentarische Regierungssysteme in ihrer grundlegenden institutionellen Dimension einem systematischen Vergleich zugänglich zu machen und drittens die politischen Systeme der zwölf EG-Staaten in ihrer Regierungsweise uns Europäern etwas näher zu bringen, so ist dies der Mitarbeit der Hamburger Politologie-Studenten und vor allem den Verfasserinnen und Verfassern der einzelnen Abhandlungen zu danken. Das verdient Respekt.

Hamburg, Herbst 1990

*Winfried Steffani*

# Inhaltsübersicht

<i>Winfried Steffani</i> <b>Regierungsmehrheit und Opposition</b> .....	11
<i>Winfried Steffani</i> <b>Der Beitritt der zwölf Staaten zur EG</b> .....	37
<i>Winfried Steffani</i> <b>Hauptergebnisse des Vergleichs</b> .....	53
<i>Horst Siegemund</i> <b>Königreich Belgien</b> .....	61
<i>Olaf Jensen und Winfried Steffani</i> <b>Königreich Dänemark</b> .....	93
<i>Jens-Peter Gabriel und Winfried Steffani</i> <b>Bundesrepublik Deutschland</b> .....	127
<i>Barbara Oertel</i> <b>Republik Frankreich</b> .....	157
<i>Peter Zervakis</i> <b>Republik Griechenland</b> .....	195
<i>Carsten Germis</i> <b>Republik Irland</b> .....	221
<i>Jörg Seißelberg</i> <b>Republik Italien</b> .....	243
<i>Michael Höchstenbach</i> <b>Großherzogtum Luxemburg</b> .....	267
<i>Arco Timmermans</i> <b>Königreich der Niederlande</b> .....	283
<i>Johannes Röhrig</i> <b>Republik Portugal</b> .....	315
<i>Judith Schultz</i> <b>Königreich Spanien</b> .....	347
<i>Lars Kastning</i> <b>Vereinigtes Königreich</b> .....	375
<b>Autoren</b> .....	415
<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	417