

聯合內閣對於德國憲政制度之影響

廖揆祥

東吳大學德國文化學系副教授

摘要

德意志聯邦共和國自 1949 年建立以來，其政府組成幾乎都是以聯合內閣的型態出現，本文除了說明德國聯合內閣的發展之外，也探討這種政府組成方式對於『基本法』所設計的政治體制有何影響。本論文指出聯合內閣對於總理的權力以及國會議員的自主性影響特別大。

關鍵詞：聯合內閣、德國、憲政制度、總理民主

壹、前言

德國在二十世紀經歷多次憲政體制與國家命運的變化：1919 年第一次世界大戰戰敗後，成立了德國第一次的民主政體¹，俗稱威瑪共和，不料 1933 年希特勒上台後就把『威瑪憲法』凍結，也終結了民主制度。1945 年第二次世界大戰結束，德國被美、英、法、蘇四國共同佔領，1949 年德意志聯邦共和國（在兩德統一前簡稱西德）在美、英、法佔領區成立，而德意志民主共和國（簡稱東德）則是在蘇聯佔領區成立，經歷四十年後，兩個德國在 1990 年完成統一，依照西德的『基本法』第 23 條，東德解散以五個邦加入西德²。回顧這一百多年的德國政治發展，原本屬於暫時因應美國要求而制訂的『基本法』，卻比先前的憲法維持更久。這部『基本法』與德國二次戰後的命運密不可分，不僅建立了德意志聯邦共和國，完成了德國統一，也使德國緊密地成爲歐洲聯盟中最重要成員之一。

『基本法』所確立的基本權利與政治體制對於德國的發展影響甚大，尤其建立在以自由民主制度爲基礎以及防衛式民主（Wehrhafte Demokratie）架構下的德國政治體制，得以對抗反對民主的極端政黨與團體³。且『基本法』所建立的憲政制度亦成爲具有德國特色的「總理民主」（Kanzlerdemokratie）（Nielauf, 2015），不僅對於戰後德國的重建與整合至西歐有所貢獻，對於兩德統一以及歐洲整合亦有所幫助。然而政黨體系的穩定與否對於憲政制

¹ 雖然 1848 年革命後至 1849 年之間德意志地區舉行了制憲會議，也制訂第一部君主制的民主憲法，通稱保羅教堂憲法，但是並未施行。

² 兩德統一前的『基本法』146 條規定：「俟全體德意志人民以自由方式制訂通過之憲法生效時，此一基本法失去其效力。」若根據此一規定，兩德統一應當重新制訂憲法，但是在 1990 年當時基於時間緊迫理由，遂採用『基本法』原本 23 條規定，首先適用於 Baden、Bayern、Bremen、Groß-Berlin、Hamburg、Hessen、Niedersachsen、Nordrhein-Westfalen、Rheinland-Pfalz、Schleswig-Holstein、Württemberg-Baden、以及 Württemberg-Hohenzollern 等各邦區域，德國其他區域加入後，『基本法』亦適用之。也就是東德成立五個邦，再以各邦方式加入原本的西德。

³ 防衛式民主是指當初制定『基本法』時，爲了避免類似納粹透過民主方式摧毀民主再度發生，因而在『基本法』第 79 條第 3 項規定：「本基本法之修正案凡影響聯邦之體制、各邦共同參與立法或第一條與第二十條之基本原則者，不得成立」並據此成立了憲法保護機構監督極端政黨或團體涉及違背自由民主基本制度者（Marschall, 2018: 33-35）。

度影響亦相當重要，例如奧地利依照憲法來看是類似雙首長制，其聯邦總統為人民直選，對於總理與部長人選之提名有自主權，亦即不需經由國會同意。在 1929 年至 1936 年期間的奧地利總統也確實具有實權，類似目前的法國總統，但是在二次大戰後，奧地利兩大黨「奧地利國民黨」（ÖVP, Österreichische Volkspartei）與「奧地利社會主義黨」⁴（SPÖ, Sozialdemokratische Partei Österreichs）皆一致同意不願意制訂新憲法（避免憲法爭論），但是也不願意總統具有實權，因此導致奧地利總統從 1945 年之後都是由不重要的政治人物擔任，除了 1945 年不是由人民直選外，各屆總統依然是人民直選，但完全放棄憲法所賦予的實質權力，被學者稱為「角色放棄」（Rollenverzicht），因而奧地利在實際上成為內閣制，這當然必須政黨間有共識才可能達成（Pelinka, 2009: 609-10）。

德國『基本法』在政府體制的設計是不折不扣的內閣制，並傾向強化聯邦總理之權限，實際運作上亦然，因而被稱為「總理民主」，但是因為政黨體系發展過程中，通常沒有一個政黨可以獲得國會過半席次，因此聯合內閣組成遂成為基本的常態，甚至有時候必須由兩大黨組成大聯合內閣，總理的權限往往受制於兩大執政黨之間協調的結果（劉書彬，2011：369）。如今德國已經進入第四次大聯合內閣⁵，且進入國會的政黨越來越多，聯合內閣的組成也愈趨困難，例如本屆聯合內閣的協商組成，從 2017 年 9 月 24 日選舉當天晚上至 2018 年 3 月 14 日梅克爾（Angela Merkel）在獲得國會同意成為聯邦總理為止共 171 天，破了 2013 年 86 天的紀錄（Das Parlament, 2018）。德國『基本法』制訂時，其憲政制度設計主要目的之一在於避免威瑪共和時期組閣困難之情況，但是從兩德統一後的選舉結果來看，進入國會小黨不僅數量增加，且獲得席次亦增加，是否造成未來組閣更為困難，進而導致憲政制度之不穩定，或者這些小黨逐漸成為一般聯合內閣之潛在伙伴，促成更多元的聯合內閣情況。本文將從德國憲政制度發展角度著手，

⁴ 1991 年更名為奧地利社會民主黨，縮寫一樣。

⁵ 大聯合內閣通常指基民/基社聯盟（CDU/CSU, Christlich Demokratische Union Deutschlands 與 Christlich-Soziale Union in Bayern e. V. 兩黨組成之國會黨團）與社民黨（SPD）這兩個大黨共同執政。

探討聯合內閣對憲政制度影響⁶。

貳、德國的憲政制度發展與特色

德國『基本法』雖然是同盟國佔領下被要求制訂，但是其憲法的傳統仍可追溯至 1848 年的保羅教堂憲法 (Paulskirchenverfassung)，該憲法是德意志地區第一部自由民主的憲法，由德意志各邦國選出的制憲會議代表在法蘭克福的保羅教堂制訂，內容包含人民基本權利的保障以及議會民主的制度，但是這部憲法以及所代表的立憲運動在普魯士國王腓特烈·威廉四世 (Friedrich Wilhelm IV) 拒絕接受制憲會議代表所送上的帝國皇冠後宣告失敗 (Gerlach, 2010: 42)。

1871 年德意志帝國在俾斯麥 (Otto von Bismarck) 運籌帷幄下建立，德意志帝國的憲法並非自由民主的憲法，皇帝擁有權力，他所任命的帝國總理不僅是政府首長，同時也是聯邦參議院 (Bundesrat) 的主席，而聯邦參議院的成員由各邦派代表參加，擁有立法權之外也具有部分的行政權，由人民直選的帝國議會權力受到上述三者 (皇帝、帝國總理、聯邦參議院) 的壓縮，無法扮演代議民主之功能，此一帝國憲法對於日後『基本法』的影響只有在聯邦制度這個部分 (Ismayr 2009: 515)。

一次世界大戰後德國成為共和體制，其國名依舊稱為「德意志帝國」，所制訂的帝國憲法俗稱『威瑪憲法』。『威瑪憲法』是類似法國的雙首長制，帝國總統由人民直選 (『威瑪憲法』第 41 條)，擁有任免帝國總理與部長的權力 (『威瑪憲法』第 53 條)，也有解散帝國議會的權力，在緊急狀態下可以逕行發佈法規命令，但是帝國總統所發佈之緊急法規命令必須立刻交由帝國議會追認，若帝國議會反對則失去效力 (『威瑪憲法』第 48 條)。興登堡 (Paul von Hindenburg) 擔任帝國總統時，因為政黨林立且難以合作，在國會多數不易形成的狀況下，在 1930 年至 1932 年期間總統發佈法規命令

⁶ 在本文所探討的憲政制度主要偏重在行政權與立法權之關係，亦即一般所說的政府體制，其餘有關司法權、聯邦制度則非本文重點。

成爲常態，威瑪共和已經搖搖欲墜（Hartmann, 2013: 28-32）。1933年希特勒成爲帝國總理後，逐步建立獨裁體制，威瑪共和遂告終結。

一、『基本法』所確立的內閣制

1949年『基本法』制訂者對於德意志聯邦共和國的政治制度立下六項重要原則：法治國、共和、民主、聯邦國、社會國（Sozialstaat）以及後來才被提到的「開放國」原則⁷。這六項原則當中，只有民主原則與本文所要探討有關，其他各項原則在此不予討論。

『基本法』第20條第2項規定：「所有國家權力來自人民。國家權力由人民以選舉及投票，並由彼此分立之立法、行政及司法機關行使之。」這除了表示主權在民之外，也表示人民的意志是透過憲法的機關來實現（Gerlach, 2010: 57）。在憲法五個機關當中⁸，唯有聯邦議會（Bundestag）是由人民直接選舉產生，另一立法機關聯邦參議院（Bundesrat）則是由各邦政府派代表組成，其餘三個憲法機關的產生都與聯邦議會有關。國家元首聯邦總統（Bundespräsident）由聯邦大會選出，聯邦大會基本上是選舉人團，一半成員由聯邦議會議員擔任，另一半由各邦邦議會（Landtag）派代表擔任。聯邦政府（Bundesregierung）則是由聯邦總理與各部長共同組成，而聯邦總理的產生方式則是由聯邦總統提名由聯邦議會不經討論選舉產生。聯邦憲法法院法官半數由聯邦議會、半數由聯邦參議院選出。

當初『基本法』制訂者確立以聯邦議會作爲政治體制的中心，其主要原因是爲了避免重蹈『威瑪憲法』失敗的經驗，因爲威瑪時期的總統與國會一樣，都是由人民直選產生，而且總統與總理同樣具有行政權。雖然『威瑪憲法』的失敗不能單純怪罪制度設計，但是當初『基本法』制訂者爲了防止任何容易導致類似威瑪失敗經驗之可能性，因而逐一清除他們認爲『威瑪憲法』制度上的「缺陷」，包括雙首長制、公民投票制度、沒有憲法保護

⁷ 開放國家（offener Staat）是指『基本法』在第24條規定聯邦可以立法將主權轉讓於國際組織。據此德國得以加入各種國際組織以及整合至超國家組織（Schmidt, 2016: 31-32）。

⁸ 憲法五個機關分別爲聯邦總統、聯邦議會、聯邦參議院、聯邦政府、聯邦憲法法院。

機制、對政黨沒有規範、國會倒閣太過容易、總統解散國會太過容易等等。這些他們所認為的「缺陷」有些確實是制度上的弱點，但有些只是因為不瞭解威瑪當時的實際狀況而產生的誤解⁹。

不過整體而言，『基本法』確實排除了雙首長制與公民投票制度、增加憲法保護機制與規範政黨的條款、並且增加國會倒閣的難度與總統解散國會的設限。因此『基本法』不僅將聯邦總統設為無實權的虛位元首，並且將聯邦總理實際產生的方式交給聯邦議會。所以聯邦議會不僅具有直接來自人民權力的正當性，亦是產生聯邦政府的機關，同時又是監督聯邦政府的機關。此外，聯邦議會與聯邦參議院共同擁有立法權 (Rudzio, 2019: 192)。這種設計就是典型的議會政府體制 (parlamentarische Regierungssystem)，亦即一般所說的內閣制。

二、強化總理地位

在內閣制的體制下，行政權與立法權是處於重疊狀態，而不是分立的狀態，因此總理實際上是由國會多數產生，甚至內閣成員多半也是由國會議員產生。『基本法』雖然規定聯邦總理的產生是由聯邦總統提名，但必須由聯邦議會同意選出。也就是說國會的同意才是關鍵，如果國會多數的形成沒有困難的話，總統的提名就純粹是形式上的作用¹⁰，德國自 1949 年以來總理的產生雖然有時需要較長的時間協商（如前言所述），但是並未發生難產的狀況。

⁹ 例如有關公民投票制度的討論，是當初制憲者未真正客觀理解威瑪時期公民投票的制度，因而不贊成將公民投票制度納入『基本法』，但是許多研究已經指出以往對「威瑪經驗」的負面認知是錯誤的 (Schiffers, 2000: 50-51; Schiller, 2002: 80)。

¹⁰ 『基本法』第 63 條規定：「一、聯邦總理經聯邦總統提名由聯邦議會不經討論選舉之。二、得聯邦議會議員過半數票者為當選。當選之人由聯邦總統任命之。三、提名之人未能當選時，聯邦議會得於投票後十四日內以議員過半數選舉一人為聯邦總理。四、聯邦總理如在限期內未能選出時，應立即重行投票，以得票最多者為當選。當選之人如獲得聯邦議會議員過半數之票，聯邦總統應於選舉後七日內任命為聯邦總理。當選之人如未得此過半數票，聯邦總統應於七日內任命為聯邦總理或解散聯邦議會。」也就是說如果聯邦總理在第二次仍然無法獲得聯邦議會過半同意的話，聯邦總統具有決定權，可以任命一位少數總理或解散國會。

除了總理產生方式由聯邦議會決定之外，『基本法』也透過三項機制強化總理的地位。第 1 項是任免部長之權力；第 2 項是建設性不信任案；第 3 項信任案。『基本法』第 65 條規定聯邦總理具有決定政策方針並擔負責任。這一條在『威瑪憲法』第 56 條也有類似規定，可見這種宣誓性質的規定如果沒有其他相關配套措施是沒有作用。因此『基本法』第 64 條第 1 項：「聯邦部長經聯邦總理建議由聯邦總統任免。」就成為貫徹總理意志以及決定政策方針的重要手段。也就是說，如果部長意見與總理不一致，總理可藉由免職貫徹其政策主張。此外，也只有總理向國會負責，國會如果針對總理發動不信任案成功，總理下台，其他部長也要跟著下台。在威瑪時期並非如此，『威瑪憲法』規定國會可以針對個別部長進行不信任案，而且總統可以對抗國會針對部長之不信任案，讓該位部長不需下台（Guggenberger, 2003: 51）。

第 2 項強化總理地位的機制是建設性不信任案（Konstruktives Misstrauensvotum），在『基本法』第 67 條規定聯邦議會如果要對聯邦總理提出不信任案，必須要預備一位總理候選人，不信任案一旦通過，現任總理就必須下台，由聯邦總統任命該候選人擔任總理。此一機制限制了國會對於總理的罷免，也避免國會議員任意發動不信任案。聯邦德國成立以來總共進行過兩次建設性不信任案，第一次在 1972 年由基民/基社聯盟（CDU/CSU）對社民黨總理布蘭特（Willy Brandt）發動，但因為基民/基社聯盟黨團兩票跑票而沒有成功。第二次在 1982 年針對當時總理施密特（Helmut Schmidt）發動，結果成功地讓柯爾（Helmut Kohl）擔任總理（Gerlach, 2010: 210）。因此，單就結果來看，德國國會從 1949 年來只有兩次使用這項制度，是否表示該制度確實造成國會倒閣的困難而不易提出？我們若從另一個角度來看，不信任案若要成功，必須確實掌握國會多數的支持，不管是否事先需要準備總理候選人亦然。也就是說建設性不信任案雖然增加了倒閣的難度，但是關鍵因素在於國會多數的掌握與否，而不在於是否需要準備總理候選人。

第 3 項機制是信任案（Vertrauensfrage），提供聯邦總理可以提出信任投

票之議案¹¹，一方面做為約束同黨團議員或共同執政黨團議員紀律之工具，一方面則是作為解散國會的工具。在內閣制國家，行政首長隨時可以要求國會投票表達支持政府與否（即信任案），如果信任案失敗，其結果與不信任案成功一樣，政府必須被取代或自行辭職（Schneider & Zeh, 1989: 1299）。然而根據『基本法』第 68 條，聯邦總理可以提出信任案作為穩定其權力或建議解散國會的手段，亦即總理可以透過信任案作為強迫國會議員通過特定法案之方法，亦可以經由信任案之失敗，建議聯邦總統解散國會。但是就實際信任案運作狀況來看，政府的穩定與信任並無法透過信任案的提出而獲得維繫。例如 1982 年 2 月 5 日施密特（Helmut Schmidt）總理在聯邦議會的信任案雖然獲得多數國會議員的通過¹²，但是將近 8 個月後（同年 10 月 1 日）聯邦議會通過基民/基社聯盟與自民黨所提出的建設性不信任案，推出柯爾取代施密特總理（Plenarprotokoll, 9/84, 9/118）。

可見信任案或許只能短暫約束執政黨國會議員，但是卻無法減緩執政的不穩定，甚至可能加速內閣的崩潰。因此，Schneider & Zeh 認為總理提出信任案對於不穩定的執政伙伴或黨內議員來說，只有一些警告性與壓力性的功能。就實際運作來看，其主要目的還是在於解散聯邦議會，並希望透過選舉獲勝取得民意上的正當性。這種「否定性」（negative）的信任案可以由總理自己決定後提出（例如在少數政府的狀況下），或總理與執政黨黨團共同決定，就如同 1972 年布蘭特（Willy Brandt）與 1982 年柯爾的狀況一樣（Schneider & Zeh, 1989: 1309）。此外信任案也具有另一項功能，亦即聯邦議會因為缺乏自行解散之機制，如果在特別危機狀態下（例如政治僵局、不信任案失敗、聯合內閣拆夥造成少數政府），無法形成具有行動力的多數政府時，根據『基本法』第 68 條進行解散國會就成為最後唯一的方法，亦即國會自己無法處理政府危機則交由人民解決（Schneider & Zeh, 1989: 1309-10）。

¹¹ 第 68 條第 1 項規定：「聯邦總理要求信任投票之議案，如未獲得聯邦議會議員過半數之支持時，聯邦總統得經聯邦總理之請求，於二十一日內解散聯邦議會。聯邦議會如其議員過半數選舉另一聯邦總理時，此項解散權應即消滅。」

¹² 詳細分析參見本節後面。

總理提出信任案的目的是在於鞏固聯合內閣或約束黨內議員，其著眼點在於當前，所以期望信任案投票能夠獲得多數通過，如果投票結果通過，則可以暫時維繫聯合內閣，或通過特定法案，但是也可能加速黨內紛爭或是聯合內閣的瓦解。如果總理錯估情勢，期待信任案通過，投票結果卻不通過，則總理可能被迫下台，或建議總統解散國會。第三、四種狀況是總理試圖改變現狀，著眼於未來執政的穩定，因此期待信任案不通過，但是第三種狀況是投票結果信任案卻通過，這種情況應該不可能發生¹³。第四種狀況則是信任案如預期般不通過，得以順利解散國會，透過改選後取得更穩定團結的執政團隊或聯合內閣（但也可能造成政黨輪替或聯合內閣的變更）。

信任案是議會制國家中一項重要的政治機制，這項機制建立在政府與國會的信任關係上，信任是一種雙向的關係，國會可以對政府行使不信任

表 1：總理提出信任案之投票期待

| 信任案目的 | 期 望 投票結果 | 投票結果 | 政 治 結 果 |
|----------------------------|-------------|------|--|
| (維持現狀) 鞏固聯合內閣 約束黨內議員 | 通 過 | 通 過 | 1. 暫時達成政治團結 2. 加速黨內紛爭 3. 加速聯合內閣拆夥 4. 特定法案順利通過 |
| | 通 過 | 不通過 | 1. 總理辭職下台或被取代 2. 解散國會 3. 立法緊急狀態 |
| (改變現狀) 解散國會 | 不通過 | 通 過 | 不可能發生 |
| | 不通過 | 不通過 | 1. 順利解散國會，取得執政多數 2. 順利解散國會，換黨執政 |

¹³ 明鏡週刊在 1982 年 12 月 13 日分析憲法法院會如何看待柯爾的信任案時，提出類似的問題，「假的信任案提出來後，國會議員可以投假的答案嗎？」(Der Spiegel, 1982a: 26) 不過這種情形尚未觸及這裡所提的第三種狀況，筆者與學生討論這種狀況時，不少人認為反對黨如果不贊成解散國會，難道不會在信任案投票時投贊成票嗎，果真如此，信任案已經完全難以常理推論。

案，促其改變政策或倒閣，而總理則可以透過信任案要求國會議員對總理（內閣）的信任（Huber, 1996: 269）。根據我們上述分析中可以發現，不管總理基於什麼目的提出信任案，都是為了擁有一個穩定又有行動力的政府。

聯邦德國自 1949 年成立以來，總共提出五次信任案（參見表 2），其中有三次是預期信任案不通過，也就是法學者所稱的「假信任案」，兩次則是預期信任案會順利通過，屬於「真信任案」，但是在三次的假信任案當中仍有相當多的差異。第一次的假信任案是 1972 年布蘭特總理所提出，當時的社民黨與自民黨在國會多數已經岌岌可危，原本 1969 年改選後的社民黨與自民黨總共獲得國會中的 254 席，基民/基社聯盟則擁有 242 席，執政黨只比反對黨多 12 席，1970 年初陸續有社民黨與自民黨國會議員因為不滿執政黨的德國政策（Deutschlandpolitik）與東鄰政策（Ostpolitik）而加入基民聯盟，執政黨在國會能掌握多數在 1972 年 2 月時只剩 250 席，反對黨黨團則增加至 246 席，1972 年 4 月 23 日基民/基社聯盟在 Baden-Württemberg 邦議會選舉獲勝後遂決定推動倒閣，並在 4 月 27 日進行建設性不信任案，雖然投票結果以兩票之差（基民/基社聯盟總理候選人獲得 247 票，比原先預期少兩票）沒有通過，但是對於社民黨與自民黨聯合內閣來說已經面臨空前危機。隔天審查 1973 年聯邦政府總預算時，以 247 票對 247 票未獲通過，

表 2：1949 年以來信任案整理

| 總理 | 提出背景原因 | 提出目的 | 投票結果 | 後續行動 |
|---------------|-------------------|------------------|--------|--------------------|
| 1972 年 布蘭特 | 國會多數不穩定 | 提早改選 | 信任案未通過 | 解散國會 |
| 1982 年 施密特 | 與聯合執政伙伴 衝突 | 維繫聯合內閣 強迫法案通過 | 信任案通過 | 聯合內閣暫時維繫法 案順利通過 |
| 1982 年 柯爾 | 期望透過選舉取 得正當性 | 提早改選 | 信任案未通過 | 解散國會 |
| 2001 年 施洛德 | 部分執政黨員反 對派兵海外案 | 強迫法案通過 | 信任案通過 | 派兵海外案獲得支持 |
| 2005 年 施洛德 | 聯邦參議院杯葛 改革法案 | 提早改選 | 信任案未通過 | 解散國會 |

此時提早改選國會已經成爲不可避免的選擇，因此在考量選舉時間後，布蘭特總理在 1972 年 9 月 20 日正式提出信任案，於 22 日如預期地沒有通過，聯邦總統在同一天宣布解散國會（Niclaß, 2015: 134-35; Görtemaker, 1999: 550-53）。

另外兩次的假信任案分別由 1982 年柯爾總理與 2005 年施洛德（Gerhard Schröder）總理所提出，與前一次不同的是兩者在聯邦議會依舊擁有穩定多數，柯爾之所以提出信任案，如前面所述是爲了從選民的支持中獲得正當性，而施洛德則是一種「置之死地而後生」的行徑。施洛德的紅/綠聯合內閣在推動一連串的社會政策改革法案（Agenda, 2010）過程中，不斷遭受到反對黨以及由反對黨佔多數的聯邦參議院杯葛，而且也遭到同黨議員的批評，因此施洛德認爲在這種改革阻礙重重的狀況下，應該交由選民來決定未來改革政策的走向¹⁴。因此，1972 年布蘭特總理的信任案與 1982 年柯爾總理與 2005 年施洛德總理的信任案是完全不同的狀況，儘管三者都是希望國會提早改選，但是前者是被迫的選擇，後兩者則是基於總理本身的政治考量。

至於真的信任案分別是由 1982 年的施密特總理與 2001 年施洛德總理提出，兩者主要目的有些不同，但是都期待信任案能夠通過。施密特總理在 1980 年大選之後，雖然社民黨與自民黨的聯合內閣獲得繼續執政之機會，但是許多問題已經逐漸浮現，包括社民黨內部左派與施密特政策歧見日漸加大，社民黨與自民黨對於經濟政策與社會政策的看法越來越不一致，1982 年 2 月 3 日聯邦政府提出 275 億馬克改善經濟結構與就業問題的政策（Gemeinschaftsinitiative für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität），該政策有關於提高加值營業稅以及未對高所得提高稅收部分，引起社民黨內左派相當大的反彈，認爲對自民黨過度讓步，施密特爲了讓該政策在國會中順順利利通過，他並未採取信任案綁法案的方式，反而在 2 月 3 日先提出信任案，2 月 5 日獲得國會多數（269 票，參見表 3）通過（Plenarprotokoll, 9/84），至於相關法案於 3 月 26 日才送交國會通過（Plenarprotokoll, 9/095）。

¹⁴ 參見施洛德 2005 年 7 月 1 日信任案投票前，在聯邦議會的演說（Deutscher Bundestag Plenarprotokoll, 15/185 17465B-17469B）。

表 3：大聯合內閣時期兩大黨席次佔國會總席次百分比

| 大聯合內閣時期 | 基民基社聯盟 | 社民黨 | 綠黨 | 自民黨 | 左黨 | 德國另類選擇黨 | 總數 | 兩大黨席次 | 百分比 |
|---------|--------|-----|----|-----|----|---------|-----|-------|-----|
| 1966-69 | 251 | 217 | -- | 50 | -- | -- | 518 | 468 | 90 |
| 2005-09 | 226 | 222 | 51 | 61 | 54 | 0 | 614 | 448 | 73 |
| 2013-17 | 311 | 193 | 63 | 0 | 64 | 0 | 631 | 504 | 80 |
| 2017- | 246 | 153 | 67 | 80 | 69 | 94 | 709 | 399 | 56 |

資料來源：根據聯邦選務主管 (Bundeswahlleiter) 資料整理。

因此有學者認為該信任案是爲了法案的通過才會提出 (Nielauß, 2015: 195)，另外學者認為施密特是因爲聯合內閣不穩定（與自民黨歧見日漸加深）才提出該信任案 (Rudzio, 2019: 209)。

相較於施密特總理提出的信任案，施洛德於 2001 年提出的信任案就相對單純化，其目的只是爲了讓法案通過，因爲施洛德在國會中多數並未呈現不穩的現象，與聯合內閣伙伴「聯盟九十/綠黨」亦無重大歧見。然而深入探究施洛德提出信任案綁德國聯邦軍派駐阿富汗法案的動機，依舊相當耐人尋味。該法案基本上連反對黨基民/基社聯盟以及自民黨都不反對，主要反對者大部分來自綠黨以及少數社民黨國會議員。紅/綠聯合內閣在外交政策上一直面對黨內不同聲音的批評，尤其聯邦國防軍派駐海外的議題，往往成爲綠黨內部衝突的焦點，進而也延燒至聯合內閣。1999 年北約出兵轟炸塞爾維亞以及出兵科索沃、以及 2001 年派駐軍隊至馬其頓的法案，在國會中都是獲得大多數議員的支持，反對票主要來自於綠黨社民黨。這對於施洛德在外交政策上的領導地位顯然是兩記耳光。因此，施洛德之所以將信任案與該法案綁在一起，主要是爲了貫徹總理在聯合內閣中的領導地位，對於那些在外交政策上與總理唱反調的社民黨或綠黨議員一個警告作用。2001 年 11 月 16 日的信任案投票，原先預備投反對票的社民黨與綠黨議員必須乖乖地投贊成票，社民黨黨團一致決議投贊成票，一位堅持投反對票的社民黨議員則離開黨團，至於綠黨則只有四位議員依舊投反對票，結果以 336 對 326 票通過信任案 (Nielauß, 2015: 284-85)。

因此，從這五次信任案的實際運作來看，總理的地位確實透過這項制度得以強化，雖然實際的總理權力必須透過執政黨團的支持才能確保，但是這項制度的設計，使總理增加更大的運作空間。

參、聯合內閣的發展

憲政制度的運作，往往受到政黨體系的影響而有完全不同的結果，例如前面提到奧地利的例子，雖然二次戰後奧地利憲法並未修改，但是在主要政黨具有共識的運作下，由半總統制變成內閣制。德國『基本法』固然在制度上避免了『威瑪憲法』的缺點，但是若政黨林立且無法在國會形成穩定多數也是枉然。在內閣制的國家，如果單一政黨無法取得議會絕對多數，由兩個或兩個以上的政黨組成聯合內閣就成為確保執政順暢的方式。在大部分歐陸的國家，因為政黨體系呈現多黨林立現象，聯合內閣也成為正常的執政狀態，聯合內閣的組成也成為國會選舉前後的熱門議題，尤其在面臨多種組合情況時，政黨彼此間究竟如何組成聯合內閣遂成為眾人矚目焦點。

德意志聯邦共和國自 1949 年成立以來，聯邦政府組成方式都是以聯合內閣的形式產生¹⁵，這當然是因為政黨體系結構所影響。西德從 1949 年至 1990 年兩德統一之前，依照政黨在聯邦議會的活動以及在聯邦層級的政黨互動關係，基本上可以分為三個時期：「多黨政治」、「三黨政治」以及「四黨政治」三個時期。「多黨政治」時期是從 1949 年至 1961 年為止，第一屆聯邦議會裡總共有十一個政黨，到了 1953 年時國會中的政黨已經減少為六個，1957 年剩下四個政黨，到 1961 年只剩下三個政黨（基民/基社聯盟、自民黨以及社民黨），開始進入三黨政治時期，此一政黨集中的趨勢從 1961 年維持到 1983 年為止。1983 年綠黨進入國會，方始打破三黨政治態勢，西德進入了四黨政治的時期（葉陽明，1990：282-90；von Alemann, 2000:

¹⁵ 1957 年聯邦議會選舉結果，基民基社聯盟取得絕對多數，但是仍舊與德意志政黨（Deutsche Partei，簡稱 DP）組成聯合內閣，德意志黨擁有兩位聯邦部長，直到 1960 年該黨兩位部長加入基民聯盟後，整個內閣就成為基民/基社聯盟單獨執政之狀況，持續至 1961 年大選之前（Schindler, 1999: 1127-28）。

52-65)。兩德統一後，原東德的獨裁政黨社會主義統一黨 (SED) 改組為民主社會主義黨 (PDS)，成為代表德東地區的政黨。德國政黨逐漸呈現左右兩大陣營，右派政黨是基民/基社聯盟與自民黨，左派則是社民黨、綠黨與民社黨，但是左派陣營的民社黨因其不光彩的前身以及極左傾向立場而較難與其他政黨聯合執政。2005 國會年大選，民主社會主義黨與德西地區不滿社會民主黨的新興左派勢力「工作與社會正義選舉聯盟」(WASG) 結盟競選，兩者在 2007 年正式合併為左黨 (Die Linke)，德國遂進入五黨政治時期。2013 年德國另類選擇黨 (AfD, Alternative für Deutschland) 成立，雖然在該年的大選差一點未能進入國會，但是 2017 年大選時已經成為國會第三大黨，該政黨因為反對德國收容難民而獲得許多選民支持，該黨也被定位為右派民粹政黨，具有排外傾向。如今德國政黨體系比起 1980 年代之前來說，已經呈現分散化的趨勢。

多黨政治時期的聯合內閣組成方式呈現較多樣形式，有四黨聯合內閣 (1953-55)，由基民/基社聯盟、自民黨、德意志黨 (Deutsche Partei, DP) 及「全德聯盟/流亡與權利被剝奪者聯盟」(GB/BHE)¹⁶，有三黨聯合內閣 (1949-53、1955-56)，由基民/基社聯盟、自民黨與德意志黨組成，以及由基民/基社聯盟、德意志黨以及從自民黨分裂出來的自由人民黨 (DA/FVP)¹⁷ 組成 (1956-57)，有兩黨聯合內閣，由基民/基社聯盟與德意志黨組成 (1956, 1957-60)。三黨政治時期的聯合內閣組成較為簡單，都是兩黨聯合內閣，1961 年至 1966 年由基民/基社聯盟與自民黨組成，1966 年至 1969 年以及 1983 年是由基民/基社聯盟與社民黨兩大黨組成大聯合內閣，1969 年至 1982 年由社民黨與自民黨組成。

1983 年綠黨進入國會後，四黨政治時期的時代雖然來臨，但是從 1983

¹⁶ GB/BHE 的全名是 Gesamtdeutscher Block / Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten)，是二次大戰後因為德國東邊許多領土劃歸蘇聯、波蘭等東歐國家，原先居住在這些領土的德國人被迫離開家鄉，流亡至西德，為爭取其權利遂組成政黨。在 1950 年成立，在 1961 年解散。

¹⁷ 1956 年自民黨部分議員離開該黨，組成民主工作聯盟 (Demokratische Arbeitsgemeinschaft，簡稱 DA)，自民黨遂離開聯合內閣，之後民主工作聯盟加入聯合內閣，隨後更名為自由人民黨 (Freie Volkspartei，簡稱 FVP) (Schindler, 1999: 1126)。

年至 1998 年之間，聯合內閣一直由基民/基社聯盟與自民黨組成，直到 1998 年 9 月國會大選後才形成社民黨與綠黨的紅綠聯合內閣。也就是說，綠黨進入國會後，並未立即改變當時聯合內閣的組成形態，而是經過 15 年後才成功地參與聯合內閣。而德東的民主社會主義黨在 1990 年建立後至 1998 年才開始參與邦層級的聯合內閣，但都是在德東地區，在聯邦層級則迄今尚未執政。至於 2013 年成立 2017 年進入國會的「德國另類選擇黨」，因其右派民粹色彩與排外傾向，目前尚難看到有其他政黨願意與該黨聯合執政。

新政黨進入國會增加了聯合內閣組成的困難度，具有極端傾向的政黨（例如德國另類選擇黨）進入國會影響更大，2005 年至 2009 年，以及 2013 年迄今都是基民/基社聯盟與社民黨組成大聯合內閣，在這些期間進入國會的政黨數量與其所佔的席次都有增加情勢。大聯合內閣原本在德國是屬於非常態的組閣模式，在 1966 年至 1969 年所產生的大聯合內閣被視為過渡階段，而且也引起「國會外反對勢力」（APO）¹⁸ 的抗議運動。最近幾年，大聯合內閣卻幾乎成為常態，這對於德國憲政制度的影響比一般小聯合內閣更大。

肆、聯合內閣的影響

聯合內閣對於德國憲政制度的影響主要在以下幾個層面：第一、對於總理權限有所影響。第二、黨團對於國會議員的約束力更為加強。

一、總理民主的改變

「總理民主」這個名詞雖然與『基本法』的設計有關係，但更重要的是與第一任聯邦總理阿德諾（Konrad Adenauer）的施政風格與施政成果密不可分。當然阿德諾所處的時代有其特殊之處，1955 年之前西德因為不具有國家主權，因此聯邦政府並未設立外交部，對外事務由總理負責，此舉亦加強了總理的權限（Nielauß, 2015: 56）。此外阿德諾在國會被選為總理後，

¹⁸ APO 是 Außerparlamentarische Opposition 縮寫，「國會外反對勢力」是因為大聯合內閣的組成而成立，主要抗議大聯合內閣成立後導致國會反對黨失去功能。

立刻成立聯邦總理府 (Bundeskanzleramt)，比總統任命部的時間還要早，也比整個聯邦政府組成還要早。總理府也成為聯邦總理施政的重要工具，透過總理府此一機構使得總理得以強化對各部政策的整合與掌控 (Niclaß, 2015: 42)。除了這些因素之外，阿德諾在基民聯盟 (CDU) 的地位尚無人挑戰，加上 1950 年代西德經濟快速成長，社會福祉快速提升，這些因素使得「總理民主」成為描述西德早期內閣制特色的名詞。但是此一名詞在經歷不同的聯邦總理後逐漸受到質疑，尤其在 1966 年至 1969 年的大聯合內閣時期，兩大黨所組成的政府只能透過妥協方式治理，總理民主原本所具有的執政黨與反對黨兩元對立狀況已經消失，取而代之的是兩大黨共同分享權力，成為典型的協和民主 (Konkordanzdemokratie) (Niclaß, 2015: 108)。

在內閣制的政府，內閣成員的組成是由總理主導，因為總理率領內閣向國會負責。但是在聯合內閣的情形下，部長的職位是由聯合內閣的政黨共同協商產生。從德國聯合內閣協商過程來看，政黨之間的協商重點就是部長職位的分配與政策的妥協，這點可以從聯合政府協議書 (Koalitionsvertrag) 上的內容得到印證。1998 年社民黨與綠黨共組紅綠政府，2005 年、2013 年、2018 年基民/基社聯盟以及社民黨共組大聯合政府，這些聯合內閣協約的內容都包括了政策以及工作方式、部長職位分配三大項目，政策部分是兩黨對於未來政策的協商結果，工作形式則詳載兩黨合作方式，最後項目雖然很簡短但卻很重要，也就是政府部門 (部長職位) 的分配¹⁹。在阿德諾施政初期，許多部會都尚未成立，而且重要部會也都掌握在基民/基社聯盟，其他小黨只能分到不甚重要的部會。儘管如此阿德諾仍須依照聯合內閣伙伴所決定的部長人選。因此，總理原則當中最重要任免部長權力受到聯合內閣影響最大。

二、國會議員自主性降低

民主制度的決策方式通常需要妥協，在聯合內閣的情況下更為明顯，兩

¹⁹ 參見 1998 年社民黨與綠黨的聯合政府協議書以及 2005 年基民基社聯盟與社民黨的聯合政府協議書 (SPD & Bündnis 90/Die GRÜNEN, 1998; CDU, CSU & SPD, 2005)。

個或兩個以上的政黨爲了共同組成政府，必須要求黨團所屬議員拋棄意見分歧，支持聯合內閣妥協後所達成的政策立場 (Delius, et al., 2013: 546)。爲了確保彼此履行共同的決議，在聯合政府協議書也透過白紙黑字要求參與聯合執政的政黨必須遵守協議內容，合作層面包括政黨之間的合作、國會黨團之間的合作、內閣的決策方式以及歐盟政策的協調。內容包括聯合內閣的期限以一屆國會議員任期爲限、在國會的院會與各委員會中投票時必須一致、黨團之提案與質詢也必須一致。爲了貫徹聯合政府協議書，不僅兩黨之間設有黨政協調委員會，更重要的是各黨黨團的成員必須團結一致支持聯合政府協議書之政策主張 (CDU, CSU & SPD, 2005, 2013, 2018; CDU, CSU & FDP 2009)。這種要求自然會限制國會議員的自主權限。『基本法』第 38 條第 1 項規定：「德意志聯邦議會議員依普通、直接、自由、平等及秘密選舉法選舉之。……議員爲全體人民之代表，不受命令與訓令之拘束，只服從其良心。」雖然黨團並非以命令或訓令拘束個別議員，但是議員在投票表決時仍會考慮政治後果，包括被調離黨團或國會委員會的職位，甚至在下一屆選舉時不會被提名。因此敢違背黨團意見的議員畢竟屬於少數。

黨團成員意見的一致，有賴於該黨議員的政黨忠誠度、成員凝聚力以及紀律，當然也與共同的意識形態以及政治職位的升遷考量有關 (Delius, et al., 2013: 547-48)。但是聯合內閣往往造成個別黨團內部成員的凝聚力下降，尤其聯合內閣的政黨數量越多時，其政策妥協性更爲明顯，黨團必須支持與其政黨原本主張的政策立場偏離更遠的法案 (Delius, et al., 2013: 549)。在大聯合內閣時，因爲兩大黨團議員數量相對較多，即使有部分議員跑票對於法案之通過亦無影響，所以各執政黨團內部的「不同意見者」數量也比小聯合內閣時還要多 (Beyme, 1997: 287; Delius, et al., 2013: 553-54)。換句話說，在大聯合內閣模式下，個別議員對於法案通過與否之影響力更低，因此黨團對於少數異議者可以不太計較，但是在小聯合內閣的模式下，要確保執政黨法案的通過，必須斤斤計較所屬黨團議員的投票行爲 (Gast & Kranenpohl 2008: 18-19)。因此國會議員的自主性自然降低。

伍、結語

從上述的分析可以看到聯合內閣不僅改變了總理的權力，也改變了憲法的實質制度意涵。此外，聯合內閣也改變了人民的投票行爲。依照『基本法』規定，聯邦議會是唯一由人民直接選出的憲法機關，也是產生聯邦政府與監督聯邦政府的機關。但是這個機關裡有執政黨與反對黨，監督聯邦政府的功能通常由反對黨實現，產生聯邦政府的功能則是由執政的政黨完成。也就是說在國會的政黨依照其執政與否具有不同的功能。當人民在選舉投票時，他對於該政黨是擔任執政黨或反對黨原本應當有所期待，但是如果投票結果無法實現人民期待，反而政黨必須違背原先承諾時，勢必導致支持者的失望。例如 2017 年選舉時，社民黨基本上主張不要再與基民/基社聯盟共組聯合內閣，而是要擔任反對黨的角色，選民在投票時也有此認知。選舉結果，第一大黨基民/基社聯盟必須與兩個小黨（綠黨與自民黨）合作或繼續與社民黨合作才能組成聯合內閣。社民黨首席候選人在選後立即表示不參與聯合內閣協商，因此基民/基社聯盟開始與綠黨及自民黨協商聯合內閣，但是後來協商宣告破裂。只剩下大聯合內閣此一選項，否則就必須重新改選。此時不僅社民黨內陷入兩難狀態，社民黨的支持者也是。

爲了執政的需要，政黨有時必須更改原本立場，也必須在政策上互相妥協，而政黨的支持者或選民也經常要適應新的變化。最甚至在選舉時爲了促使聯合內閣能夠順利組成，選民也會「借票」(Leihstimmen)²⁰ 給小黨，以利該黨跨越 5% 門檻而能順利與另一大黨共同組成聯合內閣 (Korte, 2005: 26)。聯合內閣不僅改變了政黨的行爲，也改變了選民的投票行爲，但是更爲長遠的影響則是導致人民對於傳統政黨的不滿加劇、抗議性選民的增加以及民粹式政黨的興起。

²⁰ 所謂「借票」是在德國聯邦議會選舉時，第一票選人與第二票選黨採取分裂投票方式，第一票仍圈選自己屬意的政黨候選人，但是第二票給即將成爲聯合內閣的小黨，以利聯合內閣的產生。

參考文獻

- 葉陽明，1990。《西德政黨論》。台北：黎明出版社。
- 劉書彬，2011。〈梅克爾大聯合內閣 立法決策體系中的黨政關係〉《歐美研究》41卷1期，頁309-82。
- 廖揆祥，2004。〈公民投票在德國各級政治體系的發展〉《台灣政治學刊》82期，頁51-120。
- Alemann, Ulrich von. 2000. *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Beyme, Klaus von. 1997. *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- CDU, CSU & SPD. 2005. *Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD: Gemeinsam für Deutschland, mit Mut und Menschenlichkeit* (<http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Koalitionsvertraege/Koalitionsvertrag2005.pdf>) (2019/6/20)
- CDU, CSU & FDP. 2009. *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP* (https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=83dbb842-b2f7-bf99-6180-e65b2de7b4d4&groupId=252038) (2019/6/20)
- CDU, CSU & SPD. 2018. *Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land* (https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1) (2019/6/20)
- Das Parlament. 2018. “Es darf regiert werden. KANZLERWAHL Angela Merkel geht in ihre vierte Amtszeit. Das Bundeskabinett steht” Montag 19. März, 68. Jahrgang. Nr. 12, Sec. 1.
- Delius, Martin F., Michael Koß, Christian Stecker. 2013. “Ich erkenne also Fraktionsdisziplin grundsätzlich auch an ... – Innerfraktioneller Dissens in der SPD-Fraktion der Großen Koalition 2005 bis 2009.” *Zeitschrift für Parlamentsfragen*. Vol. 44, No. 3, pp. 546-66.
- Deutscher Bundestag. 2005. *Stenografischer Bericht*, 185. Sitzung, 1. Juli, Plenarprotokoll 15/185.
- Deutscher Bundestag. 1982. *Stenografischer Bericht*, 84. Sitzung, 5. Februar, Plenarprotokoll 9/84.
- Deutscher Bundestag. 1982. *Stenografischer Bericht*, 118. Sitzung, 1. Oktober,

- Plenarprotokoll 9/118.
Deutscher Bundestag. 1982. *Stenografischer Bericht*, 95. Sitzung, 26. März, Plenarprotokoll 9/095.
- Gast, Henrik, and Uwe Kranenpohl. 2008. "Große Koalition – schwacher Bundestag?" *Aus Politik und Zeitgeschichte*. 15/2008. pp. 18-23.
- Gemeinsam für Deutschland, mit Mut und Menschlichkeit: Koalitionsvertrag 15 16 zwischen CDU, CSU und SPD, 2005* (https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=16f196dd-0298-d416-0acb-954d2a6a9d8d&groupId=252038) (2019/5/18)
- Gerlach, Irene. 2010. *Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske und Budrich.
- Guggenberger, Bernd. 2003. "Bundeskanzler," in Uwe Andersen, and Wichard Woyke, eds. *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. 5., aktual. Aufl, pp. 50-53. Opladen: Leske und Budrich.
- Hartmann, Jürgen. 2013. *Das politische System der BRD im Kontext: Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Ismayr, Wolfgang. 2009. "Das politische System Deutschland," in Wolfgang Ismayr, ed. *Die politischen Systeme Westeuropas*, pp. 515-66. Wiesbaden: Vs Verlag.
- Korte, Karl-Rudolf. 2005. *Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: bpb.
- Marschall, Stefan. 2018. *Das politische System Deutschlands*. 4., aktualisierte Auflage. München: UVK Verlag.
- Niclauß Karlheinz. 2015. *Kanzlerdemokratie Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Angela Merkel*. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- Niclauß, Karlheinz. 2006. "Auflösung oder Selbstauflösung? Anmerkung zur Verfassungsdiskussion nach der Vertrauensfrage des Bundeskanzlers." 2005. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*. Jg. 37, Heft1, pp. 40-46.
- Pelinka, Anton. 2009. "Das politische System Österreichs." in Wolfgang Ismayr, ed. *Die politischen Systeme Westeuropas*, pp. 607-41. Wiesbaden: Vs Verlag.
- Rudzio, Wolfgang. 2019. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schiffers, Reinhard. 2000. "Schlechte Weimarer Erfahrungen," in Hans H. Arnim, ed. *Direkte Demokratie. Beiträge auf dem 3. Speyerer Demokratieforum vom 27. bis 29. Oktober 1999 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, pp. 51-65. Berlin: Duncker & Humboldt.
- Schiller, Theo. 2002. *Direkte Demokratie: eine Einführung*. Frankfurt: Campus Verlag.

- Schindler, Peter. 1999. *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages: 1949 bis 1999; Eine Veröffentlichung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages*. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges.
- Schneider, Hans-Peter, and Wolfgang Zeh. 1989. "Koalitionen, Kanzlerwahl und Kabinettsbildung," in Hans-Peter Schneider, and Wolfgang Zeh, eds. *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, pp. 1297-1324. Berlin: De Gruyter.
- SPD & Bündnis 90/Die GRÜNEN. 1998. *Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert: Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands Und Bündnis 90/Die GRÜNEN, 1998* (https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/koalitionsvertrag_bundesparteitag_bonn_1998.pdf) (2019/5/18)

Analyzing the Impact of the Coalition on the Constitutional System of Germany

Kuei-hsiang Liao

*Associate Professor, Department of German Language
and Culture, Soochow University, Taipei, TAIWAN*

Abstract

Since the establishment of the Federal Republic of Germany in 1949, only once has federal Germany been ruled by a single party with a parliamentary majority. Coalitions are therefore the norm. This article presents the development of coalition and analyzes how formation of coalition influences the constitutional system in Germany. It argues that the coalition has a great influence on the power of the chancellor and the autonomy of members of parliament.

Keywords: coalition, Germany, constitutional system, Kanzlerdemokratie