

FESTSCHRIFT FÜR KARL MICHAELIS

zum 70. Geburtstag am 21. Dezember 1970

Mit Unterstützung der Juristischen Fakultät
der Georg-August Universität zu Göttingen
in Verbindung mit Freunden und Schülern

herausgegeben von
Hans-Martin Pawlowski
und
Franz Wieacker

(1972)



VANDENHOECK & RUPRECHT IN GÖTTINGEN



VV-179110

© Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1972. — Printed in Germany. —
Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages
ist es nicht gestattet, das Werk oder Teile daraus auf photo- oder akusto-
mechanischem Wege zu vervielfältigen. — Satz und Druck: Buchdruckerei
Albert Sighart, Fürstenfeldbruck.

VORWORT

Die Herausgeber dieser Festschrift haben mich gebeten, zu ihr ein persönliches Vorwort zu schreiben. Mit Karl Michaelis verbindet mich eine mehr als vierzigjährige Freundschaft. Begegnet sind wir uns in den zwanziger Jahren im Seminar unseres gemeinsamen akademischen Lehrers Julius Binder in Göttingen. Daß aus dieser Begegnung eine Freundschaft für das Leben wurde, liegt nicht zuletzt an der für ihn bezeichnenden Art, in der Karl Michaelis mir vom ersten Tage an entgegentrat. Es ist dies eine Art, die sich schwer in Worte fassen läßt. Sie erweckt Vertrauen, indem sie Vertrauen schenkt. Zu ihr gehört eine ständige Anteilnahme und Bereitschaft für den anderen ohne Aufdringlichkeit; ein großes Maß an Geduld, Unvoreingenommenheit, Offenheit. Damit einher geht das auch in allen seinen wissenschaftlichen Arbeiten zu spürende Bestreben, die Dinge nicht einseitig, sondern „rundherum“ zu sehen und das heißt: gerecht zu urteilen. Ich glaube, daß es diese seine persönlichen Eigenschaften und Gaben sind, auf denen auch die Wirkung von Karl Michaelis als akademischer Lehrer und, was er immer war, Berater der Jüngeren beruht. Ihm war es nicht so sehr um Wissensvermittlung, als darum zu tun, seine Schüler zu veranlassen, vorschnellen Lösungen zu mißtrauen, ihre eigenen Gedanken kritisch nachzuprüfen. Auf der Zusammenkunft von Freunden und Schülern des Jubilars anläßlich seines 70. Geburtstages in Reinhausen bei Göttingen wurde berichtet, daß er die Vorträge, Entwürfe, Lösungsvorschläge seiner Schüler und Mitarbeiter stets zunächst geduldig und verständnisvoll angehört, dann aber mit den Worten „wenn das man alles so stimmt“ seine Bedenken zu äußern begonnen habe mit dem Erfolg, daß ihnen nunmehr erst die Problematik in der vollen Breite ihrer Bezüge bewußt geworden sei. Auf derselben Zusammenkunft hat er zum Abschluß einer Diskussion, die alle bewegte — über das Generationenproblem und über die Zukunft der Hochschule — bemerkt: „Meines Erachtens sollten wir bei der Diskussion dieser Frage nicht aus dem Auge verlieren, daß wir mit unserem Reden und Handeln, ob wir uns dessen bewußt sind oder nicht, für andere — im positiven oder auch negativen Sinne — exemplarisch wirken“. In der Tat, Karl Michaelis hat für viele exemplarisch, beispielgebend, gewirkt, durch die Art seines Denkens und durch die Art, wie er andere daran teilnehmen ließ.

Alle, die an dieser Festschrift mitgewirkt haben, haben einiges von dieser beispielgebenden Wirkung des Jubilars erfahren. Sie sind dadurch in ihrer persönlichen Entwicklung gefördert worden. So ist diese Festschrift in erster Linie ein Ausdruck des Dankes und der menschlichen Verbundenheit. Das wissenschaftliche Anliegen, das sie darüber hinaus verfolgt, spricht für sich selbst.

München, im Oktober 1971

Karl Larenz

INHALT

PETER BADURA, München	
Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie	9
ERWIN DEUTSCH, Göttingen	
Zum Verhältnis von vertraglicher und deliktischer Haftung	26
UWE DIESELHORST, Göttingen	
Gewissensnot als Schuldbefreiungsgrund	36
MALTE DIESELHORST, Göttingen	
Kriterien der Gerechtigkeit	63
FRANZ GAMILLSCHEG, Göttingen	
Überlegungen zur Methode der Qualifikation	79
WALTER GERHARDT, Göttingen	
Vom Makel des Konkurses	100
BERNHARD GROSSFELDT, Göttingen	
Inländische Auskunftspflichten und ausländische Auskunftsver- bote im internationalen Steuerrecht	118
LUDWIG HÄSEMAYER, Göttingen	
Die Erzwingung richterlicher Entscheidungen, mögliche Reaktio- nen auf Justizverweigerungen	134
WOLFRAM HENCKEL, Göttingen	
Der Gegenstand des Verfahrens zur Feststellung von Konkurs- forderungen	151
ERNST RUDOLF HUBER, Göttingen/Freiburg	
Militärgewalt, Notstandsgewalt, Verfassungsschutzgewalt in den Konflikten zwischen Bayern und dem Reich 1920—1923	173
KARL LARENZ, München	
Das Zurückbehaltungsrecht im dreiseitigen Rechtsverhältnis. Zur Rechtslage des Käufers beim „finanzierten Ratenkauf“	193
GOTTHARDT PAULUS, München	
Zur Zurechnung arglistigen Vertreterhandelns	215

HANS-MARTIN PAWLOWSKI, Mannheim	
Die Rechtsphilosophie in der Juristenausbildung heute	235
WERNER ROTHER, München	
Der Begriff der Gefährdung im Schadensrecht	250
ERICH RUPPEL, Hannover	
Die Gemengelage von staatlichem und kirchlichem Recht und der kirchliche Rechtsbegriff	267
FRIEDRICH SCHAFFSTEIN, Göttingen	
Raub und Erpressung in der deutschen gemeinrechtlichen Straf- rechtsdoktrin, insbesondere bei Carpzow	281
ARNDT TEICHMANN, Kiel	
Die protestatio facto contraria	294
WERNER WEBER, Göttingen	
Das Eigentum und seine Garantie in der Krise	316
HARRY WESTERMANN, Münster	
Der konstitutive und deklaratorische Hoheitsakt als Tatbestand des Zivilrechts. Ein Bericht über seine Vorlesung	337
FRANZ WIEACKER, Göttingen	
Die Ausbildung einer allgemeinen Theorie des positiven Rechts in Deutschland im 19. Jahrhundert	354

Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie*

Von

PETER BADURA, München

1. Parlament, Parlamentarismus und parlamentarisches Regierungssystem bezeichnen Institutionen und Ideen, die in dem Kampf um die wahre Gestalt der Demokratie die überkommenen und vorgefundenen, also die angegriffenen Positionen sind. Einstmals ein Hauptstück des radikalen Programms der revolutionären bürgerlichen Gesellschaft, dann politisches Kernstück der verwirklichten bürgerlichen Republik, gehören Parlament, Parlamentarismus und parlamentarisches Regierungssystem heute zu den älteren, traditionellen Schichten des Verfassungssystems. Neben Koalitionsfreiheit, Verheißung des Sozialstaats, Ermächtigung zum Parteiverbot, Gemeinsamen Ausschuß der Notstandsregelung, Verpflichtung auf eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und Einrichtung einer mehrjährigen Finanzplanung wirken Parlament, Parlamentarismus und parlamentarisches Regierungssystem unangepaßt und ehrwürdig, vielleicht mehr Erinnerung, Symbol oder gar bloße Fassade als den politischen Prozeß bestimmende Wirklichkeit. Zuerst das allgemeine Wahlrecht und die sich entwickelnden und verschanzenden Parteiapparate, dann die unglaubliche Vermehrung und Veränderung der Staatsaufgaben — mit einem Wortspiel: die „Verstaatlichung der Gesellschaft“ und die „Vergesellschaftung des Staates“ — und schließlich die neue fundamentaldemokratische Bewegung mit den ideologischen Schlachtrufen der unmittelbaren Selbstregierung der Massen und der Selbstverwaltung partikulärer Genossenschaften — alle diese sich überkreuzenden und teilweise widersprechenden Ideen und Fakten haben die Grundlagen von Parlament, Parlamentarismus und parlamentarischem Regierungssystem zunehmend in Frage gestellt, in manchen Punkten unmerklich, an anderen Stellen für jedermann sichtbar. Das Parlament bedarf in der parteienstaatlichen Demokratie, die es aus früheren Verfassungszuständen übernommen und nicht als ihr eigenes Element geschaffen hat, der Rechtfertigung. Die fortschreitende Entfaltung der partizipatorischen und der sozialen Ziele der Demokratie führt einen Widerspruch herauf, und zwar nicht nur in den wohlfahrtsstaatlichen Gesellschaften des

* Dieser Aufsatz, den ich meinem verehrten Göttinger Kollegen Karl Michaelis zum siebzigsten Geburtstag widme, beruht auf einem Vortrag, den ich auf Einladung des Universitätsbundes Göttingen im Rahmen der 2. Universitätswoche in Göttingen am 15. Oktober 1970 gehalten habe.

Westens, die die individualistische Formulierung von Freiheit und Eigentum und das Prinzip der privatwirtschaftlichen Dezentralisation noch nicht im Grundsatz preisgegeben haben. Auf der einen Seite scheint die Verwirklichung der demokratischen Rechtsidee der sozialen Gerechtigkeit zur leistungsfähigen Wahrnehmung der anwachsenden staatlichen Lenkungs- und Leistungsfunktionen eines komplizierten bürokratischen Apparats zu bedürfen. Auf der anderen Seite entzieht der partizipatorische Demokratismus durch identitäre und genossenschaftliche Forderungen und Verheißungen der staatlichen Form des politischen Prozesses, und besonders der „technokratischen“ Verwaltungsstaatlichkeit wohlfahrtsstaatlicher Herrschaft, die Legitimität. Parlament, Parlamentarismus und parlamentarisches Regierungssystem sehen sich von beiden Seiten angegriffen. Das Prinzip der parlamentarischen Repräsentation, das die im Staat institutionalisierte Politik und die im Staat institutionalisierte Einheit des politischen Gemeinwesens verkörpert, wird durch die „Sachzwänge“ der sozialen Ansprüche der Demokratie aus dem Mittelpunkt des politischen Systems entfernt, also „entpolitisiert“, und durch die fundamentaldemokratischen Partizipationsansprüche, die die Notwendigkeit institutioneller Staatlichkeit überhaupt bestreiten, als Institution politischer Herrschaft verworfen.

2. Der Artikel „Parliament“ in der von Wilding und Laundry verfaßten Enzyklopädie des Parlaments¹ beginnt mit folgenden Sätzen:

„Das Wort ‚parliament‘ bedeutete ursprünglich ein Gespräch und wurde von dem französischen parler (sprechen oder sich unterhalten) und dem lateinischen parlamentum abgeleitet. In der zweiten Form wurde es auf die Konversationen angewandt, die die Mönche nach dem Essen in ihren Kreuzgängen pflogen, Gespräche, welche die Klosterregeln des 13. Jahrhunderts als unerbaulich verdammt. Der Ausdruck wurde auch gebraucht, um Zusammenkünfte zu bezeichnen, wie etwa die Konferenz Ludwigs XI. und Papst Innozenz' IV. 1245 und die diplomatische Unterredung zwischen Alexander II. von Schottland und Richard, Earl von Cornwall, 1244. Matthew Paris von St. Albans war der erste, der das Wort ‚parliament‘ auf einen Großen Rat (great council) von Prälaten, Magnaten und Baronen 1239 und wieder 1246 anwandte. Seit dieser Zeit wurde das Wort zunehmend, wenn auch nicht ausschließlich, für eine derartige Versammlung gebraucht, doch brachte es nicht notwendig auch die Anwesenheit der Commons zum Ausdruck. Das Wort, das zuerst das Gespräch selbst bezeichnet hatte, wurde allmählich auf die Personengruppe übertragen, die sich zur Diskussion versammelte, und seit der Regierungszeit Edward' I. gelangte es zu regelmäßigem Gebrauch für die Benennung einer nationalen Versammlung.“

Wenn auch lateinisch-französischer Abkunft tritt das Wort „Parlament“ nicht zufällig im England des 13. Jahrhunderts in die Verfassungsgeschichte ein. In Frankreich war „parlement“ bis zur Revolution der Name der regionalen obersten Gerichtshöfe und blieben auch nach der Revolution zur Bezeichnung der gewählten nationalen Repräsentativkörperschaften die Ausdrücke „Assemblée“ oder „Chambre“ gebräuchlich.

¹ N. Wilding/Ph. Laundry, An Encyclopaedia of Parliament, 1961, S. 437

Kurz vor seinem Tod in der Schlacht von Evesham (4. August 1265), die den Barons' War beendete, beruft Simon de Montfort eine gemeinsame Versammlung von Bischöfen und Baronen sowie von je zwei Rittern aus jedem Landkreis (two knights of the shire) und je vier bis sechs Bürgern aus Städten (cities) und Flecken (Boroughs). Durch diese Versammlung sucht er seine Sache in dem seit 1258 andauernden Bürgerkrieg zu festigen, nämlich die in den Provisions of Oxford von 1259 niedergelegten Reformen des Feudalwesens zugunsten des kleinen Landadels gegen Heinrich III. und gegen die Barone zu behaupten. War das auch ein politischer Schachzug, eher ein „Partei-Konvent“ (Chrimis) und nicht eine verfassungsmäßige Einrichtung, so treten doch erstmals Bischöfe und Barone mit Rittern und Bürgern in einer „Parliament“ genannten Versammlung zusammen. Nach dem Beispiel Simon de Montforts beruft Edward I., „Englands Justinian“, 1295 ein Parlament aus persönlich geladenen Kronvasallen (earls, barons) und Bischöfen sowie aus Rittern und Bürgern als Vertretern der Landkreise, Städte und Flecken. Die Ladungsschreiben (writs) der persönlich Einberufenen zitierten die aus dem Corpus Juris Justiniani stammende Klausel „quod omnes tangit ab omnibus approbetur“. Dieses Parlament von 1295 gilt als die Geburtsstunde des englischen Parlamentarismus, „the model of all future parliaments“.

Das mittelalterliche englische Parlament war eine ständische Versammlung, in der die kraft ihrer feudalen Rechte berufenen Magnaten und Barone lange Zeit tonangebend blieben. Während die in das Parlament zu entsendenden Vertreter der Bürger von den einzelnen Kommunen in sehr unterschiedlicher Weise bestimmt wurden, läßt sich als Wahlkörperschaft der Ritter der überkommene county court identifizieren. Die Ritter werden „in pleno comitatu“ gewählt, nicht nur von den Lehensleuten des Königs (tenants in chief, tenentes in capite; Art. 14 der Magna Carta von 1215, eine Bestimmung übrigens, die in den Konfirmationen der Carta von 1216, 1217 und 1225 — also unter Heinrich III. — nicht wiederkehrte), sondern von allen Grundeigentümern (freeholders)². Die gemeinsame Vertretung des kleinen Landadels und des Bürgertums im Parlament in Gestalt der Commons ist für England charakteristisch und war nach der Teilung des Parlaments in Oberhaus und Unterhaus von großer Tragweite. Während des Mittelalters hingegen ist das parlamentarische Gewicht der Commons gering und fehlen auch die sozialen und ideologischen Voraussetzungen für die Vorstellung, daß das Parlament das Land, die Nation oder das Volk „repräsentiere“. Der Satz: „Und daher gehört es sich, daß alles, was das Parlament zu bestätigen, zu bewilligen, zu verweigern oder zu erledigen hat, durch die Gemeinen (per communitatem parliamenti, by the Commons of parliament) zu geschehen hat . . .“, die das ganze Gemeinwe-

² Maitland, *The Constitutional History of England* (1908), Ausgabe von 1961, S. 86 f.

sen England repräsentieren (qui repraesentant totam communitatem Angliae, who represent all the community of England), und nicht durch die Magnaten, von denen jeder für seine eigene Person im Parlament sitzt und für nichts anderes“, der sich in dem um 1320 unter Edward II. als private Streitschrift geschriebenen *Modus tenendi parliamentum* findet, ist eine, allerdings die Zukunft des Parlaments antizipierende, Übertreibung, nicht eine Beschreibung des gegebenen Verfassungszustandes³. Erst nachdem sich im Verlaufe des Hundertjährigen Krieges ein englisches Nationalgefühl gebildet hatte und nach den Rosenkriegen unter den Tudors ein starkes und nahezu absolutistisches Nationalkönigtum entstanden war, wird auch der Gedanke der Nationalrepräsentation durch den „king in parliament“ wirksam. „Um kurz zu sein: Alles, was je das Volk von Rom in Zenturiat- oder Tributkomitien tun mochte, dasselbe kann durch das Parlament von England getan werden, das das ganze Reich repräsentiert und dessen Herrschaftsgewalt innehat. . . Denn von jedem Engländer wird angenommen, daß er dort anwesend ist, in Person oder durch Vertretung oder Anwälte . . . Und die Zustimmung des Parlaments gilt als die Zustimmung von jedermann“ (Sir Thomas Smith, *De Republica Anglorum*, 1565)⁴. Mit der Annahme des Legitimitätsgedankens der parlamentarischen Repräsentation tritt das englische Parlament in die Zeit des konstitutionellen Parlamentarismus ein.

Wie die alte Formel vom „king in parliament“ andeutet, treten sich König und Parlament nicht im Sinne der konstitutionellen Gewaltenteilungslehre gegenüber, wenngleich bis zum Niedergang des Hochadels in den Rosenkriegen die Magnaten und Barone das Parlament häufig in ihren Auseinandersetzungen mit dem König als Plattform und Instrument gebrauchen und Richard II. sogar auf diesem Wege absetzen (1299). Unter den Tudors war das Parlament nicht so sehr der Gegenspieler des Königs, als seine Stütze gegen die römische Kirche und den Hochadel. Chrimes schreibt über die Parlamente Heinrichs VIII.: „Neues Leben und unglaubliche Kraft wurden dem Parlament von jenem robusten König eingeflößt, im Interesse seiner Ziele. King in parliament lernte, die Gewalt des Papsttums im Königreich auf dem Gesetzgebungsweg zu beseitigen. König und Parlament zusammen bewirkten so die größte der Revolutionen, machten den Staat zum Herrn über die Kirche und vermehrten so die Gewalt der Krone und das Prestige und die Bedeutung des Parlaments ungeheuer. Zum ersten Mal äußerte sich im King in parliament eine allzuständige Gewalt.“⁵ Erst durch den Versuch der Stuarts, den König zum absolutistischen Herr-

³ Bagley/Rowley, *A Documentary History of England*, Bd. 1, 1966, S. 163 ff.

⁴ Nach der auszugsweisen englischen Übersetzung bei G. R. Elton, *The Tudor Constitution*, 1960, S. 234 f.

⁵ S. B. Chrimes, *English Constitutional History*, 4. Aufl., 1967, S. 93.

scher nach dem Prinzip des Gottesgnadentums zu machen, zerbrach die Einheit des *king in parliament*, setzte sich das Parlament in die vollen Rechte einer gewählten Nationalrepräsentation ein und nahm der Dualismus von Krone und Repräsentativkörperschaft Gestalt an, der später das Muster der konstitutionellen Bewegung in Westeuropa wurde. Im Aufstieg der bürgerlichen Gesellschaft und in der diesen Aufstieg begleitenden politischen Theorie des Liberalismus werden Idee und Wirklichkeit des neuzeitlichen Parlamentarismus ausgebildet.

3. Die konstitutionelle Theorie des Liberalismus konstruiert das Parlament als das Repräsentativorgan der bürgerlichen Gesellschaft. Das Prinzip der parlamentarischen Repräsentation trennt das moderne Parlament von der Ständeversammlung des Spätmittelalters. Andererseits wird das Repräsentativsystem, d. h. die Vermittlung der politischen Willensbildung durch das Parlament, der neuen Idee der unmittelbaren Demokratie mit plebiszitärer Willensbildung des Volkes entgegengesetzt. Staatsrechtlicher Ausdruck des Prinzips der parlamentarischen Repräsentation ist die Freiheit des parlamentarischen Mandats. Durch das freie Mandat wird die Rechtsstellung des Abgeordneten von der des instruierten Vertreters der ständischen Wahlkorporation unterschieden und andererseits der Abgeordnete gegen die plebiszitäre Intervention seiner Wähler, die sich in imperativem Mandat und *recall* äußern könnte, abgeschirmt.

In Frankreich vollzieht sich die Aufhebung der ständischen Vertretung durch die parlamentarische Repräsentation in der Großen Revolution. Sie zeigt sich darin, daß sich der Dritte Stand der nach über hundertfünfzigjähriger Unterbrechung anachronistischen *états généraux* als Nationalversammlung konstituiert und so die „eine und unteilbare Nation“ an die Stelle der Stände setzt. Das Repräsentativprinzip der französischen Revolution⁶ und die daraus abgeleiteten staatsrechtlichen Institutionen, vor allem das freie Mandat des Abgeordneten und der konstitutionelle Gesetzesbegriff, sind der vollkommene Ausdruck des liberalen Verfassungsideals der siegreichen bürgerlichen Gesellschaft. De Lolmes Schrift über die englische Verfassung⁷ und besonders die Schriften und Reden des Abbé Sieyès⁸, dessen Wirksamkeit die Revolution von der Einberufung der Generalstände (*Qu'est-ce que le Tiers Etat*, Januar 1789) bis zum Staatsstreich vom 18. Brumaire VIII (9. November 1799) begleitet, geben die theoretische Grundlage für das Prinzip der parlamentarischen Repräsentation, die sie bereits

⁶ Redslob, Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789, 1912, S. 105 ff.

⁷ J. L. de Lolme, *La Constitution de l'Angleterre*, 1771, insbes. die Kap. V bis X des Zweiten Buches.

⁸ Esmein/Nézar, *Éléments de droit constitutionnel*, 8. Aufl., 1927, I, 336 ff.; K. Löwenstein, *Volk und Parlament nach der Staatstheorie der französischen Nationalversammlung von 1789*, 1922.

weniger gegen die ständische Vertretung als gegen die demokratische Unmittelbarkeit rechtfertigen. Sieyès wendet sich apologetisch gegen die unmittelbare und egalitäre Demokratie, gegen Rousseau: „Die Gesetzgebung hört ... auf demokratisch zu sein und wird stellvertretend“. Die Nation handelt nicht durch den natürlichen Willen ihrer Mitglieder („*démocratie brute*“), sondern durch die im Parlament als der Nationalrepräsentation gebildete „*volonté commune représentable*“. Titel III Art. 2 der Verfassung von 1791 bestimmt: „Die Nation, von der allein alle Gewalten ausgehen, kann sie nur im Wege der Delegation ausüben. Die französische Verfassung ist repräsentativ; die Repräsentanten sind der gesetzgebende Körper und der König.“

Das freie Mandat des Abgeordneten ist die notwendige Bedingung der Verwirklichung der parlamentarischen Repräsentation. Das Grundgesetz drückt den repräsentativen Charakter des Bundestages durch die Institution der Wahlen und die Festlegung des freien Mandats in Art. 38 aus: Die Abgeordneten „sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“. Die geschichtliche Erklärung dieser Verfassungseinrichtung ist unvollständig, wenn dabei nur an die Negierung des ständischen imperativen Mandats gedacht wird. Die Rede Edmund Burkes an die Wähler von Bristol (1774) und die auf Antrag des Abbé Sieyès beschlossene *Déclaration de l'Assemblée Nationale sur les Mandats Impératives* vom 8. Juli 1789, die den cahiers de doléances bindende Wirkung abspricht, negieren nicht nur die ständische Vergangenheit, sondern wenden sich auch gegen eine Zukunft der unmittelbaren Demokratie, gegen den repräsentationslosen Demokratismus Rousseaus, in dem die Abgeordneten die „Kommissare“ des Volkes sind⁹. Der im Verbot des imperativen Mandats liegende erste Schritt „von der Vertretung der souveränen Nation zur souveränen Vertretung der Nation“¹⁰ ist auch intendiert als apologetische Befestigung der Repräsentativverfassung der bürgerlichen Gesellschaft gegen eine Demokratisierung des Parlamentarismus. Das auf der Idee der Nationalrepräsentation fußende freie Mandat führte schließlich zu der sich der demokratisch verstandenen Volkssouveränität entgegensetzenden Lehre von der „Parlamentssouveränität“, die den Gipfel ihrer Wirksamkeit in England zwischen der Reformbill von 1832 und der 2. Reformbill von 1867 erreichte. Der Abgeordnete ist hier der durch Bildung und Besitz berufene Repräsentant der Nation, des sozial und politisch dominierenden Großbürgertums¹¹.

⁹ *Contrat social*, 3. Buch, 15. Kapitel.

¹⁰ Zweig, *Die Lehre vom Pouvoir Constituant*, 1909, S. 239.

¹¹ Loewenstein, *Zur Soziologie der parlamentarischen Repräsentation in England vor der ersten Reformbill*, in: *Erinnerungsgabe für Max Weber*, 1923, S. 85 (= ders., *Beiträge zur Staatssoziologie*, 1961, S. 34); ders., *Zur Soziologie der parlamentarischen Repräsen-*

Das Korrelat der Souveränität des aus unabhängigen Abgeordneten zusammengesetzten Honoratiorenparlaments ist der plutokratische Wahlzensus. Die so beschaffene Repräsentation der Nation durch das Parlament ist „die kollektive Interessenvertretung der herrschenden Klasse“ (Loewenstein); die „Aktivbürger“ des Abbé Sieyès sind die großbürgerliche Eigentümergesellschaft. Das für die Wahlen zur Assemblée Legislative der Verfassung von 1791 maßgebende indirekte Zensuswahlrecht machte es zur Voraussetzung der Wahlberechtigung des *citoyen actif*, „de payer une contribution directe de la valeur locale de trois journées de travail“ und „de n'être point dans l'état de domesticité, c'est-à-dire, de serviteur à gages“; die Wählbarkeit als Wahlmann (*électeur*) setzte voraus, „de payer une contribution directe au moins égale à la valeur de 10 journées de travail“, und die Bedingung dafür, als Deputierter berufen werden zu können, war: „être possesseur d'une propriété foncière et payer une contribution directe égale à la valeur d'un marc d'argent“¹². Im *L'Ami du Peuple* vom 30. Juni 1790 schrieb Marat: „Qu'aurons-nous gagné à détruire l'aristocratie des nobles si elle est remplacée par l'aristocratie des riches?“

4. Während „Parlamentarismus“ eine bestimmte, durch ein gewähltes kollegiales Repräsentativorgan vermittelte Form der politischen Willensbildung bezeichnet, ist „parlamentarisches Regierungssystem“ der Name für ein bestimmtes verfassungsrechtliches Verhältnis zwischen dem Parlament und der Spitze der Exekutive, der Regierung. Im parlamentarischen Regierungssystem ist die Regierung vom Parlament dergestalt abhängig, daß sie durch eine Beschlußfassung des Parlaments berufen wird, für ihre Amtsführung die parlamentarische Verantwortung trägt und des Vertrauens des Parlaments bedarf. Parlamentarische Verantwortlichkeit heißt, daß die Mitglieder der Regierung über ihre Amtsführung dem Parlament Rechenschaft geben müssen. Das Parlament darf über die Geschäftsführung Billigung oder Mißbilligung ausdrücken. Die Sanktion der Mißbilligung ist der Verlust des Amtes, der Entzug des Vertrauens durch Sturz des Ministers oder der Regierung.

Das parlamentarische Regierungssystem sichert zwar den Vorrang des Parlaments und kann insofern als eine Konsequenz der Volkssouveränität aufgefaßt werden. Es setzt aber dem Parlament auch eine Grenze, indem es nach dem Leitgedanken der Gewaltenteilung die Vollziehung gegenüber der Gesetzgebung verselbständigt und dem Parlament die Ausübung der Regierungsfunktion für den Regelfall verwehrt. Das parlamentarische Regierungssystem gibt der Regierung in der Verfassung begründete selbstän-

tation in England nach der großen Reform: Das Zeitalter der Parlamentsouveränität (1832–1867), *Arch. für SozWiss. und SozPol.* 51, 1924, S. 614 (= ders., Beiträge zur Staatssoziologie, 1961, S. 65).

¹² Guiffan, *Les élections en France de 1789 à nos jours*, *Les Cahiers de l'Histoire*, No. 64/1967, S. 8 ff.

dige, nicht vom Parlament abgeleitete Aufgaben und Befugnisse. Das Parlament regiert nicht selbst mit Hilfe der Regierung, wie wenn diese sein Ausschuß wäre, sondern es kontrolliert die ihm verantwortliche Regierung. Diese Unterscheidung zwischen unmittelbarer Geschäftserledigung und Kontrolle der Geschäftserledigung durch einen anderen, auf der die im parlamentarischen Regierungssystem vorhandene institutionelle und funktionale Differenzierung der politischen Gewalt beruht, ist für die Arbeitsweise von Parlament und Regierung von großer Tragweite¹³. Es wäre vorzeitig, anzunehmen, daß eine Beseitigung dieser Differenzierung zu einer Parlamentarisierung der Regierung führen würde; wahrscheinlicher ist, daß eine vollständige Gouvernentalisierung des Parlaments eintreten würde.

Eine klassische Rechtfertigung des parlamentarischen Regierungssystems hat John Stuart Mill in dem Kapitel „Von dem angemessenen Wirkungsbereich der Repräsentativkörper“ seiner „Betrachtungen über Repräsentativ-Regierung“ gegeben¹⁴. „Die wahre Aufgabe einer Repräsentativversammlung besteht nicht darin, das Geschäft der Regierung selbst zu verrichten, wozu sie ganz ungeeignet ist, sondern darin, die Regierung zu überwachen und zu kontrollieren, ihre Tätigkeit mit dem vollen Licht der Öffentlichkeit zu beleuchten, sie zu nötigen, ihre Handlungen, soweit sie bedenklich erscheinen können, zu erklären und zu rechtfertigen, zu rügen, was sich als verwerflich herausstellt, und wenn die Männer, welche die Regierung bilden, ihr Amt mißbrauchen, oder in einer Weise üben, die der unzweifelhaften, überlegten Meinung der Nation widerstrebt, sie aus diesem Amt zu entfernen und entweder ausdrücklich oder doch tatsächlich ihre Nachfolger zu ernennen.“

Es ist leicht erkennbar, daß der historische Entstehungsgrund des parlamentarischen Regierungssystems die Epoche der konstitutionellen Monarchie ist, in der sich die Krone und ihre Exekutive und die bürgerliche Gesellschaft und ihr Parlament als selbständige politische Kräfte gegenüberstehen. Mit dem Steuerbewilligungsrecht, dem Budgetrecht — dem Recht den Haushaltsplan festzustellen und die Ausführung des Haushaltsplanes zu kontrollieren — und dem parlamentarischen Regierungssystem gewinnt das Parlament Einfluß auf die von ihm politisch und staatsrechtlich getrennte Exekutive. Auf der anderen Seite wurde das parlamentarische Regierungssystem als eine Vorkehrung gegen Parlamentsabsolutismus und Versammlungsdemokratie verstanden. Die Begrenzung der Parlamentsallmacht durch eine selbständige Institutionalisierung der Regierung ist historisch auch aus der Erinnerung an das „Lange Parlament“ der englischen Revolution und der Erfahrung des durch Wohlfahrtsausschuß

¹³ Scheuner, Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung, in: Festschrift für Gebhard Müller, 1970, S. 379.

¹⁴ Considerations on Representative Government, 1861 (deutsch 1873), Kapitel V.

und Sicherheitsausschuß regierenden Konvents der französischen Revolution zu erklären. Nicht zuletzt sollte die so hergestellte Mittelbarkeit der Regierungsgewalt ein Gegengewicht gegen den eher auf Veränderung oder Umwälzung gerichteten Eifer des Parlaments bilden. War das parlamentarische Regierungssystem zur Zeit seiner Durchsetzung ein Verfahren, die sozialen Machtverhältnisse politisch zu ändern und die bürgerliche Gesellschaft zu etablieren, blieb davon nach dem Erfolg der bürgerlichen Gesellschaft nur die Organisation und Kontrolle der politischen Gewalt übrig, nämlich das Ziel, auf der Grundlage der bestehenden sozialen Machtverhältnisse eine befriedigende Legitimierung und Kontrolle der politischen Gewalt zu erreichen.

Charakteristischerweise ist das Fehlen des parlamentarischen Regierungssystems eines der wesentlichen Merkmale, das sozialistische Vertretungskörperschaften von Parlamenten unterscheidet. Nach den historischen Vorbildern der jakobinischen Periode des Konvents und der Pariser Kommune sind der Oberste Sowjet der UdSSR und die Volkskammer der DDR nicht besondere Organe im Rahmen eines gewaltenteilenden Systems von Verfassungsorganen, sondern das „höchste Organ“ des Staates, in dem alle Funktionen der Staatsgewalt der Idee nach und bis zu einem gewissen Grade auch in der staatsrechtlichen Konstruktion vereinigt sind. Karl Marx berichtete von der Pariser Kommune, daß sie „nicht eine parlamentarische, sondern eine arbeitende Körperschaft“ sein sollte, „vollziehend und gesetzgebend zur gleichen Zeit“¹⁵. Dem liegen Vorstellungen der unmittelbaren Demokratie Rousseaus zugrunde, die eine Vertretung des Volkes im Willen nicht zuläßt und die vom Volk selbst ausgeübte Staatsgewalt als unteilbar begreift.

Der Unterschied zwischen einer parlamentarisch-repräsentativen und einer fundamentaldemokratisch-plebiszitären Auffassung der Vertretungskörperschaft tritt hier erneut zu Tage. Die Eigenart des demokratischen imperativen Mandats ergibt sich daraus, daß der Abgeordnete als Organ der unmittelbaren Demokratie eine realplebiszitäre Legitimität besitzt. Die ihn berufende Wahl ist zugleich ein inhaltlich bestimmter Auftrag und er kann deshalb eine Unabhängigkeit gegenüber seinen Wählern nicht besitzen. Er muß seinen Wählern auch außerhalb des Wahlaktes verantwortlich sein und diese Verantwortlichkeit muß sich gegebenenfalls durch seine Abberufung realisieren können. Mit den Gründen Rousseaus war das demokratische imperative Mandat bereits in den Verfassungsberatungen der französischen Nationalversammlung von einigen Rednern der Jakobiner gefordert worden. Pétion de Villeneuve erklärte am 5. September 1789: „Die Mitglieder des gesetzgebenden Körpers sind Mandatare, die Bürger, die sie

¹⁵ Adresse des Generalrates an die Mitglieder der Internationalen Arbeiterassoziation vom 30. Mai 1871 über den „Bürgerkrieg in Frankreich“.

gewählt haben, sind Auftraggeber; also sind diese Repräsentanten dem Willen derer unterworfen, von denen sie ihre Mission und ihre Vollmachten erhalten haben“¹⁶.

5. Die im Grundgesetz verwirklichte parlamentarische Demokratie versteht den Bundestag nicht nach dem liberalen Prinzip der Parlamentssouveränität als eine Nationalrepräsentation von Bildung und Besitz, sondern nach dem Prinzip der egalitären Volkssouveränität als eine demokratische Volksvertretung. Was die demokratische Form der politischen Willensbildung und die mit ihr verbundene egalitäre parlamentarische Repräsentation von der liberalen „Souveränität der Nation“ trennt, ist das allgemeine und gleiche Wahlrecht. Was sie von fundamentaldemokratischen Vorstellungen trennt, ist, daß die politische Willensbildung durch eine gewählte Vertretungskörperschaft vermittelt wird, die sich aus Abgeordneten mit freiem Mandat zusammensetzt, und daß Wahlen und nicht Abstimmungen der Grundvorgang des formalisierten politischen Prozesses sind.

Der Unterschied zwischen Wahlen und Abstimmungen kennzeichnet den Unterschied zwischen der repräsentativen Demokratie, die eine Staatsform ist, und der unmittelbaren Demokratie, die der Idee nach die Aufhebung von politischer Herrschaft, der Sache nach die Ersetzung der durch den Staat ausgeübten politischen Herrschaft durch eine der Bindung an institutionelle Vorkehrungen ledige Oligarchie ist. Politische Herrschaft besteht darin, daß eine Gruppe von Menschen nach Rechtsregeln die öffentlichen Angelegenheiten selbständig erledigt. Im Falle der parlamentarischen Demokratie werden die kraft und im Rahmen verfassungsrechtlich umschriebener Zuständigkeiten, Aufgaben und Befugnisse die politische Gewalt als Staatsgewalt ausübenden Repräsentanten durch Wahlen legitimiert, kontrolliert, berufen oder abberufen. Durch Abstimmungen dagegen wird ohne formalisierte Vermittlung durch eine herrschende Gruppe unmittelbar über Sachfragen entschieden. In diesen Realplebisziten findet nicht die rousseausche identitäre Aufhebung der Herrschaft von Menschen über Menschen statt, sondern die mehr oder weniger stabile Machtausübung einer oder mehrerer Gruppen ohne rechtliches Reglement, was in der Tat nicht mehr politische Herrschaft im staatlichen Sinn, aber auch nicht bloße Verwaltung von Sachen („action administrative“ anstelle von „action gouvernementale“) im Sinne der saintsimonistischen Utopie ist. Dieser ausschlaggebende Punkt war Rousseau nicht verborgen geblieben; er schreibt: „Wenn sich Parteien, wenn sich kleinere Gemeinschaften zum Nachteil der großen Gemeinschaft bilden, so wird der Wille jeder dieser Gemeinschaften im Verhältnis zu ihren Mitgliedern ein allgemeiner und im Verhältnis zum Staat ein partikulärer. In diesem Fall kann man sagen, daß nicht mehr

¹⁶ Auszug bei Duguit, *Traité de Droit constitutionnel*, II, 3. Aufl., 1928, S. 645.

soviele Stimmberechtigte wie Menschen vorhanden sind, sondern nur soviele, wie es Parteien gibt“¹⁷.

6. Der Verwirklichung der Demokratie als Staatsform liegt als sozialer Prozeß die Emanzipation des Kleinbürgertums und des Proletariats zugrunde. Diese Emanzipation ist zunächst nur eine politische, nicht notwendig auch eine soziale. Sie erfolgt in Gestalt der egalitären Nivellierung der politischen Willensbildung durch die Einführung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts. Die durch diesen Vorgang bewirkte Revolutionierung der Methode der Berufung und Abberufung der Funktionäre des politischen Systems nimmt dem politischen Prozeß seinen liberalen Klassencharakter und eröffnet die Chance evolutionärer Sozialgestaltung durch die parlamentarische Gesetzgebung.

Der Satz „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ ist nicht eine Aussage über einen gegebenen Sachverhalt. Diese Formel der politischen Ideologie bezeichnet die Legitimitätsvorstellung, auf der das Legalsystem der Verfassung beruht. Ebensowenig wie „die Gesellschaft“ ist „das Volk“ eine empirisch, politisch oder rechtlich greifbare Größe. „Der Verweis auf den Volkswillen bedeutet im demokratischen Gemeinwesen die Bezeichnung der Quelle der Legitimierung politischer Entscheidung“¹⁸. Demokratie bedeutet im Verfassungsstaat nicht unmittelbare Selbstherrschaft des Volkes (oder sozialer Gruppen, die allein als politisch handelnde Faktoren in Betracht kommen), sondern egalitär kontrollierte und legitimierte Herrschaft durch Repräsentanten des Volkes. Die Demokratie hebt nicht die in den sozialen Tatsachen notwendig begründete Scheidung zwischen Herrschenden und Beherrschten auf. Sie stellt lediglich bestimmte Maßstäbe für die verfassungsrechtliche Ordnung der Verfahren auf, in denen die Funktionäre des politischen Systems ausgewählt, abberufen, kontrolliert und legitimiert werden. Da eine herrschaftslose Organisation der Gesellschaft nicht möglich ist, kann die verwirklichte Demokratie nicht unmittelbar, sondern nur repräsentativ sein. Auch der sich als Vollendung der Demokratie verstehende Sozialismus, jedenfalls wo er die Artikulation des politisch Richtigen in die Hände einer Partei als Avantgarde der Arbeiterklasse legt, verwirklicht nicht eine Selbstverwaltung der Gesellschaft, sondern repräsentative Ausübung politischer Gewalt; nur entzieht er dadurch, daß er Organisation und Arbeitsweise der Partei verfassungsrechtlicher Festlegung entzieht, die wesentlichen Teile des politischen Prozesses einer verbindlichen rechtlichen Ordnung. Demokratie ist nicht Identität von Herrschern und Beherrschten, sondern egalitär kontrollierte und legitimierte Repräsentation. Nur eine repräsentative Ausübung politischer Gewalt ermöglicht eine Herrschaft nach Rechtsgesetzen.

¹⁷ Contrat social, 2. Buch, 3. Kapitel.

¹⁸ Scheuner, aaO. S. 380.

Dennoch ist Demokratie nicht so sehr Prinzip einer etablierten Ordnung und ihrer Apologie, als ein Prinzip der Kritik und Revisibilität von Ordnung und Herrschaft überhaupt. Die Demokratie will daher die Herrschenden durch den Prozeß der Repräsentation einem Legitimierungs- und Kontrollmechanismus unterwerfen. Sie geht aber in dem formalisierten Repräsentativsystem nicht auf. Je starrer und etablierter die das Repräsentativsystem verwirklichenden Gruppen, Oligarchien und Apparate sind, desto deutlicher wird sich das auf Bewegung und Veränderung zielende Potential der demokratischen Idee außerhalb der repräsentativen Institutionen geltend machen und möglicherweise sich bis zu dem repräsentationsfeindlichen Zukunftstraum der herrschaftslosen unmittelbaren Demokratie radikalieren. Die sozialistische Kritik der parlamentarischen Demokratie¹⁹ verwendet zwar auch die Formeln der identitären Doktrin der plebiszitären Demokratie, der genossenschaftlichen Selbstverwaltung der Massen, aber die von ihr geforderte Überwindung des Parlamentarismus durch die Demokratie — „Die Macht des Parlaments ist nicht die Macht des Volkes“ (Agnoli) — wendet sich eigentlich gegen die Kaschierung und Befestigung der von den privatwirtschaftlichen Produktionsverhältnissen ausgehenden sozialen und politischen Macht, deren Aufhebung das bestimmende Ziel dieser Kritik ist.

7. Die durch die egalitäre Demokratie bewirkten Wandlungen des Parlamentarismus haben in das Verfassungsrecht erst spät und nur fragmentarisch Eingang gefunden. Die Formeln und Einrichtungen des klassischen Parlamentarismus haben seine politische Wirklichkeit überdauert. Sie werden in zentralen Bereichen durch das juristische Mittel der Auslegung der Verfassung aus dem systematischen Zusammenhang der Verfassungsbestimmungen den neuen Grundprinzipien und politischen Bedingungen angepaßt. Es liegt auf der Hand, daß unter diesen Umständen der ideologischen Parteinahme, der politischen und kryptopolitischen Gestaltung und der Taktik und Strategie der Interessen ein weiter Spielraum geöffnet ist.

Die Demokratisierung des Wahlrechts brachte als unmittelbare Wirkung hervor, daß die politischen Parteien als organisierte Gruppen zu den beherrschenden Faktoren des politischen Prozesses wurden; so in England nach der 2. Reformbill (1867), in Deutschland in der nach allgemeinem und gleichem Wahlrecht gewählten Frankfurter Nationalversammlung²⁰ und nach der Einführung des demokratischen Wahlrechts im Norddeutschen Bund und im Kaiserreich.

¹⁹ Agnoli/Brückner, Die Transformation der Demokratie, 1968; Röhring, Art. Parlamentarismus, Parlamentarisches Regierungssystem, in: Röhring/Sontheimer, Handbuch des deutschen Parlamentarismus, 1970, S. 342/349; Schmiege, Art. Parlamentarismuskritik, ebd. S. 350; von Beyme, Parlamentarismus und Räteystem — Eine Scheinalternative, ZfP 17, 1970, S. 27.

²⁰ H. Kramer, Fraktionsbindungen in den dt. Volksvertretungen 1819–1849, 1968.

Diese Erfahrung, verbunden mit der zunehmend soziologisch aufgeklärter werdenden Analyse der politischen Willensbildung, führte zu der Erkenntnis, daß die Parteien „notwendige Zwischenkörper zwischen der Wählermasse und der angestrebten regierungsfähigen Majorität“ sind, daß das Parteiwesen ein „demokratischer Naturprozeß“ ist²¹. Daß die Demokratie notwendig ein Parteienstaat ist, ist seit Jahrzehnten ein Gemeinplatz der politischen Theorie und der Staatsrechtslehre²². Robert Michels²³ und Max Weber²⁴ haben bereits in den ersten beiden Jahrzehnten des Jahrhunderts das Ende der Honoratiorenherrschaft in Parlament und Parteien diagnostiziert und auf der einen Seite die Heraufkunft der oligarchischen Parteimaschine beschrieben, auf der anderen Seite die Befürchtung einer durch die Prämiierung massendemagogischer Mittel begünstigten „cäsaristischen Wendung der Führerauslese“ (Max Weber) plausibel gemacht. Die widersprüchliche Mischung der hauptsächlich auf Taktik und Ämterpatronage bedachten Oligarchien oder Kader der Parteibürokratien, deren politische Ziele massendemokratisch in Programmfanfaren verborgen oder verzerrt sind, und der ebenfalls massendemokratischen Stilisierung der Wahlkämpfe zu personalplebiszitären Akklamationen oder Reprobationen von Parteiführern beherrscht die Szene der politischen Auseinandersetzungen in den liberaldemokratischen Verfassungsstaaten wie in den sozialistischen und formalsozialistischen Einparteienstaaten. Hier wie dort, wenn auch mit den durch die unterschiedlichen sozialen und politischen Zustände bedingten Verschiedenheiten, bleibt die reale politische Kraft der gewählten Vertretungskörperschaften weit hinter der ihnen durch das Verfassungsrecht zugewiesenen Funktionen zurück.

8. Nicht nur die Funktion und Bedeutung des Parlaments sind unter den Bedingungen des massendemokratischen Parteienstaates prinzipiell von dem klassischen Bild der parlamentarischen Repräsentation entfernt. Dasselbe gilt für die Stellung des Abgeordneten und für die Arbeitsweise des parlamentarischen Regierungssystems.

Der Zusammenhalt der Fraktionen ist Voraussetzung für die Stabilität der Regierung, d. h. für ihre Fähigkeit, ein politisches Programm in die gesetzgeberische Tat umzusetzen, und für eine wirkungsvolle Opposition. Das Gegeneinander der Regierungs- und der Oppositionsfraktionen ist, nachdem die Regierung durch den Wegfall der Krone keinen von Parla-

²¹ Friedrich Naumann, Demokratie und Kaisertum, 3. Aufl., 1904.

²² Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl., 1929; Radbruch, Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, HDSr I, 1930, S. 285; Thoma, Der Begriff der modernen Demokratie in seinem Verhältnis zum Staatsbegriff, in: Erinnerungsgabe für Max Weber, 1923, II, S. 37; Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie, 1958, 3. Aufl. 1967.

²³ Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, 2. Aufl., 1925.

²⁴ Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland, 1918.

ment und Parteiwesen getrennten selbständigen Boden der Legitimität mehr besitzt, zur Grundrelation des parlamentarischen Regierungssystems geworden. Die institutionell angelegte Kontrolle der Regierung durch das Parlament ist parteienstaatlich überlagert durch das notwendige und gerechtfertigte Bestreben der Regierungspartei und ihrer Parlamentsfraktion, die Regierung gegen die Angriffe der Opposition zu verteidigen und das Gesetzgebungsprogramm der Regierung parlamentarisch durchzusetzen²⁵. Die Personalunion von Parteiführer und Regierungschef ist deshalb folgerichtig. Immerhin zeigt das parlamentarische Regierungssystem seine Wirksamkeit darin, daß die Ämter des Regierungschefs und des Fraktionsvorsitzenden getrennt bleiben.

Die Personalunion von Parteiführer und Regierungschef ist auch deshalb für den parteienstaatlichen Parlamentarismus eine politische Vorgegebenheit, weil die Wahlen unter massendemokratischen Bedingungen fast unvermeidlich von einem personalplebiszitären Duell der Parteiführer beherrscht werden, obwohl die rechtliche Wirkung der Wahlen in der Berufung von Abgeordneten auf Parlamentssitze besteht. Der Wahlsieg entscheidet in der Regel unmittelbar und ohne parlamentarisch-repräsentative Vermittlung über den Platz des Regierungschefs, wie andererseits die Niederlage der Partei des Regierungschefs dessen Stellung als Parteiführer in Frage stellt. Die Berufung des Regierungschefs, die Bagehot²⁶ und auch noch Laski²⁷ über ein halbes Jahrhundert später als die hervorragendste und wichtigste Aufgabe des Parlaments ansahen, ist im Parteienstaat dem Parlament fast regelmäßig durch den Wahlausgang vorgeschrieben. Der siegreiche Parteiführer und Regierungschef gewinnt so eine gewisse, auf der personalplebiszitären Legitimität beruhende Unabhängigkeit gegenüber seiner Partei und dem Parlament, eine Unabhängigkeit, die schließlich cäsaristische Züge annehmen kann. Die personalplebiszitäre Stilisierung der Wahlen und des politischen Prozesses kann allerdings der nüchternen Betrachtung nicht verbergen, daß die bestimmenden Faktoren durch Interessen, Programme und Schlagworte identifizierbare organisierte Gruppen sind, die in offenen und verdeckten Koalitionen und Gegnerschaften die *classe politica* bilden.

9. Eine weitere für die Entwicklung des Parlamentarismus und des parlamentarischen Regierungssystems wesentliche Folge der Demokratisierung des politischen Prozesses ist die Wandlung der Staatszwecke vom liberalen zum sozialen Rechtsstaat. Mit der außerordentlichen Veränderung und

²⁵ Fraenkel, Art. Parlament, Fischer Lexikon Staat und Politik, 1964; Leibholz, Die Kontrollfunktion des Parlaments, in: Macht und Ohnmacht der Parlamente, 1965, S. 57 (= Strukturprobleme aaO. S. 295).

²⁶ Bagehot, *The English Constitution*, 1867, No. V: The House of Commons.

²⁷ Laski, *Parliamentary Government in England*, 7. Aufl., 1963.

Vermehrung der Staatsaufgaben durch die Forderungen des Wohlfahrtsstaates ist die Arbeitslast des Parlaments, hauptsächlich des Parlaments als Legislative, ungeheuer angewachsen. Nur eine rigorose Ökonomie der parlamentarischen Verhandlungen kann das Parlament und seine unentbehrliche Gesetzgebungsfunktion arbeitsfähig erhalten.

Das bedeutet, daß es nicht die Aufgabe und der Sinn des Parlamentsplenums sein kann, die zur Geschäftserledigung notwendige Arbeit zu leisten. Die Prämisse des liberalen Honoratiorenparlaments²⁸, daß die rechtlich im Gesetz zu Tage tretende praktische Vernunft aus der von der öffentlichen Meinung genährten und kritisch beurteilten parlamentarischen Debatte hervorgehe, daß die parlamentarische Deliberation und Diskussion die ausschlaggebende Richtigkeitsgewähr der gesetzgeberischen Entscheidung sei, kann für das Parlament der sozialverantwortlichen und sozialgestaltenden Parteiendemokratie nicht in Anspruch genommen werden. Die Erledigung der wohlfahrtsstaatlichen Arbeitslast des Parlaments ist auf die Initiative und Direktion der Regierung, auf die Herrschaft der Fraktionen über die Abwicklung der parlamentarischen Geschäfte, auf die Organisation des Parlaments durch die Ausschüsse und auf die Arbeitsteilung innerhalb der Fraktionen angewiesen. Die Aufgabe des Plenums ist es, durch die aus öffentlicher Rede und Gegenrede zu gewinnende Information und Überzeugungskraft die Legitimitätsgrundlage des politischen Systems ständig neu zu schaffen und damit zu erhalten, die Parteien und ihre Führer unausgesetzt zu zwingen, ihre politischen Vorstellungen und Programme in öffentlicher Auseinandersetzung zu vertreten und zu begründen und der staatsbürgerlichen Gesellschaft eine unentbehrliche Beurteilungsgrundlage gegenüber den politischen Gruppen und ihren Standpunkten zu verschaffen. Diese das Parlament umgebende staatsbürgerliche Gesellschaft darf allerdings nicht als eine diffuse Öffentlichkeit für sich selbst denkender und handelnder Einzelner vorgestellt werden, sondern als eine Gesellschaft, die durch Interessen und Machtlagen strukturiert ist und deren Kommunikationssystem erhebliche Trübungen durch Staats- und Parteiräson, Interessenten und Kommunikationsfunktionäre aufweist. Ebenso wie die Vorstellung einer selbständigen Rationalität des Parlamentsplenums früher und heute eine ideologische Überhöhung darstellte, ist das Vertrauen in die herrschaftsrationalisierende und interessenbegutachtende Funktion einer unorganisierten Öffentlichkeit im demokratischen Massenstaat eine fragwürdige Prämisse für das Verständnis der parlamentarischen Repräsentation²⁹.

²⁸ Carl Schmitt (Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 1923) hat diese Prämisse, überdies in der zugespitzten Fassung der französischen Juli-Monarchie, zur Bedingung des Parlamentarismus überhaupt verallgemeinert.

²⁹ Ulrich K. Preuß, Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, 1969, S. 109 f.

Die fortschreitende Verwirklichung des sozialstaatlichen Programms hat verschiedene Techniken der Wirtschaftslenkung und Wirtschaftsplanung durch Konjunktur-, Wachstum- und Strukturpolitik mit Hilfe der öffentlichen Finanzwirtschaft zu beherrschenden Gegenständen der Staats- und Regierungstätigkeit werden lassen. Diese Entwicklung hat der allgemeinen Tendenz nach die Verschiebung der Gewichte des parlamentarischen Regierungssystems zu Lasten des Parlaments und zugunsten der Regierung, zumindest dem äußeren Anschein nach, verstärkt. In dem vor kurzem neu eingerichteten Verfahren der mittelfristigen Finanzplanung beispielsweise, das der Steuer- und Haushaltspolitik der öffentlichen Hand und damit mittelbar der Konjunktur-, Wirtschafts- und Sozialpolitik eine planmäßige Grundlage geben soll, tritt die — vom Konjunkturrat und vom Finanzplanungsrat beratene — Regierung als alleiniges Subjekt der „Planungsgewalt“ und Konjunkturpolitik auf. Der Finanzplan ist vom Bundesminister der Finanzen aufzustellen und zu begründen; er wird von der Bundesregierung beschlossen und Bundestag und Bundesrat vorgelegt³⁰.

Bevor man diese und ähnliche Erscheinungen als Beweis dafür nimmt, daß die Entmachtung des Parlaments zugunsten der Exekutive fortschreitet und der Parlamentarismus in Verfall gerät, müßte man sich die Mühe machen, die Arbeitsweise des parlamentarischen Regierungssystems für die Bedingungen des Parteienstaates und der sozialstaatlichen Staatsaufgaben prinzipiell neu zu durchdenken. Unter diesen heute allein in Betracht zu ziehenden Bedingungen, die ja nicht nur reale Bestimmungsgrößen des politischen Prozesses, sondern auch Basiselemente des Verfassungsrechts sind, ist das Parlament nicht der Gegenspieler der Regierung. Parlament und Regierung gewinnen Legitimität auf Grund desselben Vorgangs, der Wahlen. Ungeachtet der überkommenen rechtlichen Konstruktion des parlamentarischen Regierungssystems bildet die vom Parlament berufene und von der sie tragenden Seite des Hauses politisch unterstützte Regierung zusammen mit dem Parlament das politisch wie verfassungsrechtlich nur im Zusammenhang wirksame und verstehbare Leitungssystem des Staates. Das teilweise nahezu symbiotische Zusammenspiel von Regierung und Regierungsfraktion, der Ministerien und der ihnen sachlich zugeordneten Parlamentsausschüsse ist im Grundmuster, wenn auch nicht in den informellen Einzelheiten, deutlich sichtbar. Darüber hinaus bedient sich die neuere Gesetzgebung im Bereich der Wirtschafts- und Haushaltspolitik zunehmend der Methode, bestimmte Regierungstätigkeiten, wie den Erlaß von Rechtsverordnungen oder den Vollzug einzelner Positionen des Haushalts, von Zustimmungsvorbehalten zugunsten des Bundestages oder einzelner Bundestagsausschüsse, insbes. des Haushaltsausschusses, abhängig zu machen.

³⁰ §§ 9, 18 Stabilitätsgesetz; § 51 Haushaltsgrundsätzegesetz.

Die Verselbständigung der Regierung gegenüber dem Parlament, die nicht nur eine organisatorische ist, sondern auch hinsichtlich der Aufgaben und Befugnisse besteht, beruht nicht auf einer vor- oder außerkonstitutionellen „originären“ Wurzel der Regierungsgewalt, wie in der konstitutionellen Monarchie, sondern auf Gründen sinnvoller Geschäftserledigung und einigen rudimentären Einsichten über die Soziologie der Organisationen und der Bürokratie. Außerdem, und das wird für die Zukunft der bürgerlichen Freiheit und den demokratischen Charakter des sozialen Fortschritts und damit für die Zukunft der politischen Freiheit ausschlaggebend sein, ermöglichen die parlamentarischen Institutionen den Primat der Politik gegenüber Bürokratie und technokratischem Expertentum, nämlich die Legitimierung und Kontrolle der staatlichen Sozialgestaltung.