

Parlamentsrecht und Parlamentspraxis

Parlamentsrecht und Parlamentspraxis

in der Bundesrepublik Deutschland

Ein Handbuch

herausgegeben von

Hans-Peter Schneider und Wolfgang Zeh



Walter de Gruyter · Berlin · New York 1989

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik
Deutschland** : ein Handbuch / hrsg. von Hans-Peter Schneider
u. Wolfgang Zeh. — Berlin ; New York : de Gruyter, 1989
ISBN 3-11-011077-6
NE: Schneider, Hans-Peter [Hrsg.]

© Copyright 1989 by Walter de Gruyter & Co., Berlin 30.

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Schutzumschlag Entwurf: Thomas Beaufort, Hamburg

Satz und Druck: Saladruck, Berlin 36. – Bindearbeiten: Lüderitz & Bauer GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

Geleitwort

Manche Bücher machen erst mit ihrem Erscheinen klar, daß sie bisher fehlten: Sie zeigen schlaglichtartig die Lücke, die sie alsbald ausfüllen. So ist es bei diesem Werk. 40 Jahre lang hat sich in der Bundesrepublik Deutschland die parlamentarische Demokratie bewährt, bis nun zum ersten Mal eine umfassende Darstellung des gesamten Rechts einschließlich seiner politisch-praktischen Handhabung erscheint, das Parlament und Parlamentarismus konstituiert, ausprägt und umgibt. Der letzte Versuch einer Gesamtdarstellung liegt bald 75 Jahre zurück: Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches von Hatschek von 1915; es erschien — zufällig? — auch erst über 40 Jahre nach der Konstituierung des Deutschen Reichstages.

Die parlamentarische Regierungsform ist nichts Selbstverständliches, kann es im Grunde auch nicht sein. Sie ist an viele Voraussetzungen gebunden, die in der Gesellschaft, im Verfassungskonsens, in der Rechtsordnung und in der politischen Kultur erst geschaffen sein müssen und sich dort auch wandeln. Das macht es notwendig, die Lebens- und Entwicklungsbedingungen der parlamentarischen Demokratie und auch die täglichen Probleme und Anpassungserfordernisse für das Parlament nicht zu eng, zu kurzatmig oder nur aus der Innenwelt des Bundestages sehen und lösen zu wollen. Größere Zusammenhänge und Wechselbeziehungen sind zu bedenken.

Das hier vorgelegte Buch liefert dafür Grundlagen und Zugänge. Es zeigt den Bundestag in allen seinen Rechtsbeziehungen, Wechselwirkungen und Tätigkeitsfeldern. Seine Verflechtungen und Konflikte mit der Regierung, seine gebende und nehmende Rolle gegenüber der Öffentlichkeit, seine Machtteilung mit dem Bundesrat, seine vielfältigen und hochdifferenzierten Aktivitäten zwischen allen Staatsorganen, sozialen Gruppen und politischen Strömungen — erst der vieldimensionale Einblick, empirisch belegt und rechtlich abgesichert, macht demokratisch-parlamentarische Regierungsweise faßbar.

Wissenschaft kann, wenn sie verständlich dargestellt wird, einen Beitrag leisten zum tieferen Verständnis, zur weiteren Einwurzelung und zur bewußteren Fortentwicklung der Regeln und Werte unseres freiheitlichen Parlamentarismus. Das ist die Wirkung, die ich diesem Buch wünsche.

Bonn, September 1989



Prof. Dr. Rita Süsmuth
Präsidentin des Deutschen Bundestages

Vorwort

Seit vierzig Jahren existiert die Bundesrepublik Deutschland als funktionsfähige parlamentarische Demokratie. Ihr staatliches Leben wurde von Anfang an maßgeblich durch den Deutschen Bundestag geprägt, der alle bedeutenden politischen Fragen bearbeitet, debattiert und in den Grundlagen entschieden hat.

Damit hat die Staatspraxis den Vorgaben des Grundgesetzes Wirksamkeit verschafft, welches die zentrale Rolle des Parlaments im Kreis der Verfassungsorgane wollte und will. Gleichwohl hat sich über dieser Praxis kein allseits und jederzeit verbindliches, zur Tradition verfestigtes und von dorthin ganz selbstverständlich die Politik leitendes Konzept der parlamentarischen Lebensweise des Staates entwickelt. Gerade die verfassungsrechtlichen Konturen des demokratischen Parlamentarismus in der Bundesrepublik sind nach wie vor Diskussionsstoff, sind an manchen Stellen nur skizziert, nur versuchsweise und fragmentarisch ausgeführt. Das hängt auch damit zusammen, daß die Geschichte von Parlamentsrecht und parlamentarischer Praxis in Deutschland ungeachtet aller Brüche und fundamentalen Wandlungen beträchtliche Kontinuitäten aufweist, welche sich mit den veränderten Voraussetzungen nach der Verkündung des Grundgesetzes spezifisch gemischt haben. So zeigt „die“ Geschichte dieser 40 Jahre auch „das“ Geschichte der teils erstarrten, teils fließenden Strömungen und Sedimente in den geistigen Grundlagen aktueller Parlamentsverständnisse.

Der hier vorgelegte Versuch, das Parlamentsrecht in seinem weitesten Sinne einschließlich der praktischen Handhabung umfassend darzustellen und einzuschätzen, hatte diese Ausgangslage zu berücksichtigen. Historische Längsschnitte bis zurück ins Mittelalter, besonders aber ins 19. Jahrhundert erschließen die Entwicklungslinien des Parlamentarismus in Deutschland wie auch des Parlaments- und Geschäftsordnungsrechts deutscher Volksvertretungen. Grundlagenbeiträge zu den wichtigsten Kategorien der parlamentarischen Demokratie und zur verfassungsrechtlichen Struktur des parlamentarischen Regierungssystems untersuchen die Existenzbedingungen und Handlungsvoraussetzungen für das Parlament im Staat des Grundgesetzes. Vor diesem Hintergrund werden Institutionen und Funktionen, Organisationen und Aktionen des Parlaments in der repräsentativen Demokratie bis in die Einzelheiten entfaltet. Leitende Idee war Zusammenführung, Übersicht und Bilanz am Maßstab demokratisch-parlamentarischer Anforderungen unserer Verfassungsordnung.

In dieser Konzeption konnte das Buch nur als Gemeinschaftswerk entstehen. Mochte es 1915 noch denkbar sein, angesichts der begrenzten Stellung des Reichstags in Staat und Gesellschaft den Versuch einer Darstellung aus einer Hand vorzulegen, wie Hatschek es getan hat (verlegt übrigens bei Göschen, dem Rechtsvorgänger unseres Verlages), so wäre dies heute nach vier Jahrzehnten parlamentarischer Demokratie in Deutschland und angesichts der zugleich zentra-

len und weit verzweigten Funktionen des Bundestages kaum mehr möglich — vollends dann nicht, wenn nicht nur Theorie und Literatur dargestellt, sondern vor allem auch die parlamentarische Praxis herangezogen und mit jenen zusammen verarbeitet werden soll. Das aber ist in kaum einer Materie so notwendig wie im Parlamentsrecht: Es erschließt sich als am stärksten dynamischer und oszillierender Faktor des Verfassungslebens erst ganz, wenn seine tatsächliche Interpretation, Handhabung und Wirkungsweise in der politisch-parlamentarischen Praxis in Betracht gezogen werden.

Daher führt dieses Buch Autoren aus der Staatsrechtslehre, den historischen und den politischen Wissenschaften mit solchen aus Parlamenten, Verfassungsrechtsprechung, Ministerien und politischer Publizistik zusammen. Die Vielfalt der unterschiedlichen Positionen und Sichtweisen, gerichtet auf ein und denselben Gegenstand, erzeugt Dialog und Kontrast zwischen Wissenschaft und Praxis, zwischen Norm und Wirklichkeit, auch zwischen innen und außen, und eröffnet so die Möglichkeit, aus den juristischen, politischen, historischen und pragmatischen Konturen ein gleichsam dreidimensionales Bild der parlamentarischen Wirklichkeit zu gewinnen.

Entstanden ist kein Lehrbuch und kein Kommentar, sondern ein Parlamentsbuch, das — über das Parlament als Institution hinausgreifend — auch ein Parlamentarismus-Buch geworden ist, eine in vielem empirische und zugleich rechtlich fundierte Darstellung der repräsentativen parlamentarischen Demokratie in Funktion. Es ist nicht Schlußstein, sondern eher Baustein und im Blick auf die Zukunft vielleicht Grundstein. So gleicht die Darstellung ihrem Gegenstand: Nicht Einheit und Einheitlichkeit kennzeichnen das Parlament, sondern Vielfalt, Offenheit, Meinungskampf. Das Buch über das Forum der Nation trägt daher seinerseits die Merkmale eines Forums, auf dem jeder für seine Ansicht letztlich selbst verantwortlich ist. Wir erhoffen uns von ihm breite Information, kritische Auseinandersetzung und einen Beitrag zur Lebenskraft des demokratischen Parlamentarismus, von dessen Wirksamkeit auch künftig ein Gutteil unserer Freiheit abhängen wird.

Die Herausgeber haben in vielerlei Hinsicht zu danken: vor allem den Mitautoren für die enge, verständnisvolle Zusammenarbeit, sodann vom Verlag de Gruyter Herrn Dr. Hassenpflug und Frau Dr. Walther für ihr Vertrauen in das gemeinsame Werk und die Unterstützung bei seiner Herstellung, sowie nicht zuletzt Herrn Assessor Klaus Seidel und Frau Angelika Berlit für die Durchsicht der Manuskripte, die Betreuung der Korrekturen und die Anfertigung des Registers. Ohne die intensive Mithilfe aller hätte das Buch nicht in dieser Form und jedenfalls nicht rechtzeitig zur 40. Wiederkehr der konstituierenden Sitzung des Ersten Deutschen Bundestages am 7. September 1989 erscheinen können.

Dabei mußte sogar auf letzte Aktualität verzichtet werden. Da die abgeschlossenen Manuskripte spätestens am 1. Februar 1989 vollständig vorlagen, konnte selbst die wichtige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Rechten eines fraktionslosen Abgeordneten vom 13. Juni 1989 („Wüppesahl-Urteil“) nicht mehr berücksichtigt werden — ein weiteres Beispiel dafür, daß Parlamentsrecht als „politisches Verfahrensrecht“ wie die Politik selbst ständig im Fluß ist.

Hannover und Bonn, September 1989

Hans-Peter Schneider · Wolfgang Zeh

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort	V
Vorwort	VII
Die Autoren	XIII

Erster Teil. Entstehung und Entwicklung des Parlamentarismus in Deutschland

§ 1 Hoftag und Reichstag von den Anfängen im Mittelalter bis 1806 (PETER MORAW)	3
§ 2 Volksvertretungen im monarchischen Konstitutionalismus (1814–1918) (JÖRG-DETLEF KÜHNE)	49
§ 3 Wandlungen des Parlamentarismus: Von Weimar nach Bonn (KLAUS VON BEYME)	101

Zweiter Teil. Grundlagen der parlamentarischen Demokratie

§ 4 Die Stellung der Parlamente in der Verfassungsordnung des Grund- gesetzes (HANS MEYER)	117
§ 5 Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz (HASSO HOFMANN / HORST DREIER)	165
§ 6 Parlament und Parteien (DIETER GRIMM)	199
§ 7 Parlament und organisierte Interessen (RUDOLF STEINBERG)	217
§ 8 Parlament, Öffentlichkeit und Medien (STEN MARTENSON)	261

Dritter Teil. Das Parlamentsrecht in Geschichte und Gegenwart

§ 9 Geschäftsordnungen deutscher Volksvertretungen (GERALD KRETSCHMER)	291
§ 10 Schichten des Parlamentsrechts: Verfassung, Gesetze und Geschäfts- ordnung (JOST PIETZCKER)	333
§ 11 Parlamentsbrauch, Gewohnheitsrecht, Observanz (HELMUTH SCHULZE-FIELITZ)	359

Vierter Teil. Der Deutsche Bundestag und seine Mitglieder

I. Die Bundestagswahl und ihre Auswirkungen

§ 12 Wahlkampf, Wahlrecht und Wahlverfahren (WOLFGANG SCHREIBER)	401
§ 13 Wahlprüfung (GERALD KRETSCHMER)	441
§ 14 Beginn und Ende der Wahlperiode, Erwerb und Verlust des Mandats (LUDGER-ANSELM VERSTEYL)	467

II. Rechte und Pflichten der Abgeordneten

§ 15 Die Stellung des Abgeordneten nach dem Grundgesetz und den Abgeordnetengesetzen in Bund und Ländern (PETER BADURA)	489
§ 16 Entschädigung und Amtsausstattung (HANS HERBERT VON ARNIM)	523
§ 17 Indemnität und Immunität (HANS HUGO KLEIN)	555
§ 18 Geschäftsordnungsrechtliche Befugnisse des Abgeordneten (HERMANN-JOSEF SCHREINER)	593
§ 19 Verhaltensregeln (HANS-ACHIM ROLL)	607
§ 20 Geheimschutz im Bundestag (GERHARD JAHN / DIETER ENGELS)	619
§ 21 Fraktion und Abgeordneter (CLAUS ARNDT)	643
§ 22 Abgeordneter und Fraktion (HILDEGARD HAMM-BRÜCHER)	673
§ 23 Unvereinbarkeiten zwischen Bundestagsmandat und anderen Funktionen (DIMITRIS TH. TSATSOS)	701

III. Parlamentssoziologie

§ 24 Zusammensetzung und Sozialstruktur des Bundestages (ADALBERT HESS)	727
--	-----

Fünfter Teil. Gliederungen, Organe und Verfahren des Bundestages

I. Wahlen im Bundestag

§ 25 Selbstorganisation und Ämterbesetzung (HEINHARD STEIGER)	763
§ 26 Kreationsaufgaben und Wahlverfahren (HEINHARD STEIGER)	773

II. Organe der Leitung, Planung und Selbstverwaltung

§ 27 Präsident und Präsidium (JOSEPH BÜCKER)	795
§ 28 Der Ältestenrat (HANS-ACHIM ROLL)	809
§ 29 Die Verwaltung des Bundestages (PETER SCHINDLER)	829

Inhaltsverzeichnis	XI
--------------------	----

III. Das Gesetzgebungsverfahren

§ 30 Stationen, Entscheidungen und Beteiligte im Gesetzgebungsverfahren (BRUN-OTTO BRYDE)	859
--	-----

IV. Parlamentarische Anträge

§ 31 Die Behandlung der Anträge im Bundestag: Rechte, Formen und Verfahren (RUDOLF KABEL)	883
--	-----

V. Die parlamentarische Rede

§ 32 Theorie und Praxis der Parlamentsdebatte (WOLFGANG ZEH)	917
§ 33 Rederecht und Redeordnung (JOHANN CHRISTOPH BESCH)	939
§ 34 Das parlamentarische Ordnungsrecht (JOSEPH BÜCKER)	941
§ 35 Das Stenographische Protokoll (FRIEDRICH-LUDWIG KLEIN)	975

Sechster Teil. Der Bundestag als Forum und zentraler Ort der politischen Willensbildung

I. Das Plenum

§ 36 Parlamentsöffentlichkeit: Transparenz und Artikulation (LEO KISSLER)	993
--	-----

II. Die Fraktionen

§ 37 Politische Bedeutung, Rechtsstellung und Verfahren der Bundestags- fraktion (JÜRGEN JEKEWITZ)	1021
---	------

III. Die Opposition

§ 38 Verfassungsrechtliche Bedeutung und politische Praxis der parlamen- tarischen Opposition (HANS-PETER SCHNEIDER)	1055
---	------

IV. Die Ausschüsse

§ 39 Das Ausschußsystem im Bundestag (WOLFGANG ZEH)	1087
§ 40 Das Ausschußverfahren nach der Geschäftsordnung und in der Praxis (PETER DACH)	1103
§ 41 Vorbereitung und Gestaltung der Ausschußarbeit durch die Fraktionen (MICHAEL MELZER)	1131
§ 42 Öffentliche Anhörungen (SUZANNE S. SCHÜTTEMEYER)	1145

V. Ausschüsse und Gremien mit besonderen Funktionen

§ 43 Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (MANFRED SCHULTE / WOLFGANG ZEH)	1161
§ 44 Haushaltsausschuß und Haushaltsverfahren (PETER EICKENBOOM) . . .	1183
§ 45 Der Petitionsausschuß (WOLFGANG GRAF VITZTHUM / WOLFGANG MÄRZ)	1221
§ 46 Untersuchungsausschüsse (MEINHARD SCHRÖDER)	1245
§ 47 Enquete-Kommissionen (WOLFGANG HOFFMANN-RIEM / UDO RAMCKE)	1261

Siebter Teil. Das parlamentarische Regierungssystem*I. Regierungsbildung*

§ 48 Koalitionen, Kanzlerwahl und Kabinettsbildung (HANS-PETER SCHNEIDER / WOLFGANG ZEH)	1297
---	------

II. Parlamentarische Kontrolle

§ 49 Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle (WINFRIED STEFFANI)	1325
§ 50 Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste (CLAUS ARNDT) . .	1369
§ 51 Der Wehrbeauftragte des Bundestages (ECKART BUSCH)	1393

III. Bundestag und Bundesregierung

§ 52 Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder gegenüber der Regierung (SIEGFRIED MAGIERA)	1421
§ 53 Rechte der Regierung im Bundestag (MEINHARD SCHRÖDER)	1447
§ 54 Parlament und Ministerialverwaltung (FRIEDRICH BISCHOFF / MICHAEL BISCHOFF)	1457

Achter Teil. Das Parlament in seinen organschaftlichen Außenbeziehungen*I. Bundestag und Bundesrat*

§ 55 Gesetzgebung zwischen Parlamentarismus und Föderalismus (WOLF-RÜDIGER SCHENKE)	1485
§ 56 Der Bundesrat als Parlament der Länderregierungen (KONRAD REUTER)	1523

Inhaltsverzeichnis	XIII
§ 57 Vermittlung zwischen Bundestag und Bundesrat (MAX DIETLEIN)	1565
§ 58 Der Gemeinsame Ausschuß (RUPERT SCHICK)	1579

II. Wahl des Bundespräsidenten

§ 59 Die Bundesversammlung (WOLFGANG KESSEL)	1599
--	------

III. Parlament und Verfassungsgerichtsbarkeit

§ 60 Der Bundestag als Wahlorgan, Gesetzgeber und Prozeßpartei im Verhältnis zum Bundesverfassungsgericht (CHRISTOPH GUSY)	1619
---	------

IV. Bundestag und zwischenstaatliche Versammlungen

§ 61 Europarat, WEU, NATO, Europäisches Parlament (MICHAEL SCHWEITZER)	1657
---	------

V. Vertretung des Bundestages in außerparlamentarischen Gremien

§ 62 Verwaltungs-, Aufsichts- und Mitwirkungsgremien mit parlamen- tarischer Beteiligung (R. PETER DACH)	1695
---	------

Neunter Teil. Das Parlamentsrecht in den Bundesländern

§ 63 Entwicklung und gegenwärtige Lage des parlamentarischen Systems in den Ländern (MANFRED FRIEDRICH)	1707
§ 64 Flächenländer (HEINRICH A. GROSSE-SENDER)	1719
§ 65 Stadtstaaten (PETER SCHULZ)	1743
§ 66 Die besondere Stellung des Abgeordnetenhauses von Berlin (WILHELM A. KEWENIG / STEPHAN GEORG SASSENROTH)	1761
§ 67 Bundestag und Länderparlamente (HARTMUT KLATT)	1777

Zehnter Teil. Exkurs

§ 68 Die Volkskammer der DDR: Befugnisse und Verfahren nach Verfassung und politischer Praxis (ECKHARD JESSE)	1821
§ 69 Parlamentshäuser zwischen Zweckmäßigkeit, Repräsentations- anspruch und Denkmalpflege (MICHAEL S. CULLEN)	1845
Stichwortverzeichnis	1891

Die Autoren

CLAUS ARNDT, Dr. jur., Senatsdirektor a.D., Lehrbeauftragter für Staatsrecht an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Hamburg

HANS HERBERT VON ARNIM, Dr. jur., o. Professor an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

PETER BADURA, Dr. jur., o. Professor für Öffentliches Recht, Rechts- und Staatsphilosophie in der Juristischen Fakultät der Universität München

JOHANN CHRISTOPH BESCH, Ministerialdirigent, Abteilungsleiter Parliamentsdienste Bundestagsverwaltung Bonn

KLAUS VON BEYME, Dr. phil., o. Professor an der Universität Heidelberg

FRIEDRICH BISCHOFF, Dr. jur., Dr. phil., Ministerialdirektor i. e. R., Rechtsanwalt in Bonn

MICHAEL BISCHOFF, Richter am Landgericht Köln, z.Zt. abgeordnet in die Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

BRUN-OTTO BRYDE, Dr. jur., o. Professor an der Universität Gießen

JOSEPH BÜCKER, Dr. jur., Direktor beim Deutschen Bundestag, Bonn

ECKART BUSCH, Dr. jur., Ministerialrat in der Verwaltung des Deutschen Bundestages, Bonn

MICHAEL S. CULLEN, M. A., Bauhistoriker, Journalist, Berlin

R. PETER DACH, Dr. jur., Regierungsdirektor in der Verwaltung des Deutschen Bundestages, Bonn

MAX DIETLEIN, Dr. jur., Präsident des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen, Münster/Bonn

HORST DREIER, Dr. jur., Akademischer Rat / Öffentliches Recht, Rechtslehre, Verwaltungswissenschaften an der Universität Würzburg

PETER EICKENBOOM, Dr. phil., Ministerialrat beim Deutschen Bundestag, Bonn, Leiter des Sekretariats des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, Bonn

DIETER ENGELS, Dr. jur., Regierungsdirektor im Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestages, Bonn

MANFRED FRIEDRICH, Dr. rer. pol., Professor an der Universität Göttingen

DIETER GRIMM, Dr. jur., LL.M., Richter des Bundesverfassungsgerichts, o. Professor an der Universität Bielefeld, Karlsruhe/Bielefeld

- HEINRICH A. GROSSE-SENDER, Direktor beim Landtag Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- CHRISTOPH GUSY, Dr. jur., Professor an der Universität Mainz
- HILDEGARD HAMM-BRÜCHER, Dr. rer. nat. Dr. h. c., Staatsminister a. D., MdB, Außenpolitische Sprecherin der FDP-Bundestagsfraktion, Initiatorin der Interfraktionellen Initiative Parlamentsreform, Bonn
- ADALBERT HESS, Dr. phil., Ministerialrat in der Verwaltung des Deutschen Bundestages, Bonn
- WOLFGANG HOFFMANN-RIEM, Dr. jur., LL. M., Universitätsprofessor an der Universität Hamburg, Direktor des Hans-Bredow-Instituts für Rundfunk und Fernsehen an der Universität Hamburg
- HASSO HOFMANN, Dr. jur., o. Professor an der Universität Würzburg
- GERHARD JAHN, Rechtsanwalt u. Notar, Bundesminister a. D., Parlamentarischer Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion, Bonn
- JÜRGEN JEKEWITZ, Dr. jur., Ministerialrat im Bundesministerium der Justiz, Bonn
- ECKHARD JESSE, Dr. phil., Dipl.-Politologe, Hochschulassistent im Fach Politikwissenschaft an der Universität Trier
- RUDOLF KABEL, Dr. jur., Leiter des Fraktionsbüros der CDU/CSU-Fraktion, Bonn
- WOLFGANG KESSEL, Dr. rer. pol., Ministerialrat, Leiter d. Fachbereichs Zeitgeschichte u. Allgemeine Politik im Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestages, Bonn
- WILHELM A. KEWENIG, Dr. jur., LL. M., Professor, Rechtsanwalt in Frankfurt
- LEO KISSLER, Dr. jur., Dr. rer. pol., o. Professor an der Fernuniversität Hagen
- HARTMUT KLATT, Dr. phil., Ministerialrat in der Verwaltung des Deutschen Bundestages, Bonn
- FRIEDRICH-LUDWIG KLEIN, Ministerialrat, Leiter des Stenographischen Dienstes in der Verwaltung des Deutschen Bundestages, Bonn
- HANS HUGO KLEIN, Dr. jur., o. Professor für öffentliches Recht an der Universität Göttingen, Richter des Bundesverfassungsgerichts, Karlsruhe
- GERALD KRETSCHMER, Dr. jur., Ministerialrat in der Verwaltung des Deutschen Bundestages, Sekretär des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Bonn
- JÖRG-DETLEF KÜHNE, Dr. jur., Universitätsprofessor für öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte an der Universität Hannover
- WOLFGANG MÄRZ, Dr. jur., Wissenschaftlicher Assistent an der Juristischen Fakultät der Universität Tübingen
- SIEGFRIED MAGIERA, Dr. jur., M. A. (Pol. Science), o. Professor an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

- STEN MARTENSON, Dr. phil., Journalist, Vorsitzender der Bundespressekonferenz, Bonn
- MICHAEL MELZER, Dr. jur., Ministerialrat im Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn
- HANS MEYER, Dr. jur., Professor an der Universität Frankfurt
- PETER MORAW, Dr. phil., Professor an der Universität Gießen
- JOST PIETZCKER, Dr. jur., o. Professor für öffentliches Recht an der Universität Bonn
- KONRAD REUTER, Dr. jur., Ministerialrat im Sekretariat des Bundesrates, Bonn
- HANS-ACHIM ROLL, Dr. jur., Ministerialrat in der Bundestagsverwaltung, Bonn
- STEPHAN GEORG SASSENROTH, Ass. jur., Persönlicher Referent des Parlamentspräsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin
- WOLF-RÜDIGER SCHENKE, Dr. jur., o. Professor an der Universität Mannheim
- RUPERT SCHICK, Dr. jur., Ministerialdirektor, Leiter der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Bonn
- PETER SCHINDLER, Ministerialrat, Referatsleiter „Publikationen“ in der Verwaltung des Deutschen Bundestages, Bonn
- HANS-PETER SCHNEIDER, Dr. jur., Universitätsprofessor an der Universität Hannover, FB Rechtswissenschaften, LG Staats- und Verwaltungsrecht, Mitglied des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs, Hannover
- WOLFGANG SCHREIBER, Dr. jur., Ministerialdirektor im Bundesministerium des Innern, Leiter der Abteilung „Polizeiangelegenheiten“ im Bundesministerium des Innern, Bonn
- HERMANN-JOSEF SCHREINER, Regierungsdirektor in der Verwaltung des Deutschen Bundestages, Bonn
- MEINHARD SCHRÖDER, Dr. jur., o. Professor an der Universität Trier
- SUZANNE S. SCHÜTTEMEYER, Dr. rer. pol., Akademische Rätin, Universität Lüneburg, Redakteurin, Zeitschrift für Parlamentsfragen, Hamburg
- MANFRED SCHULTE, MdB und Vors. des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung bis 1987
- PETER SCHULZ, Rechtsanwalt, Hamburg
- HELMUTH SCHULZE-FIELITZ, Dr. jur., Privatdozent an der Universität Bayreuth
- MICHAEL SCHWEITZER, Dr. jur., Professor an der Universität Passau
- WINFRIED STEFFANI, Dr. phil., Dipl.-Politologe, Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Hamburg
- HEINHARD STEIGER, Dr. jur., LL.M. (Harvard), Universitätsprofessor an der Justus-Liebig-Universität Gießen
- RUDOLF STEINBERG, Dr. jur., o. Professor an der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt a. M.

DIMITRIS TH. TSATSOS, Dr. jur., o. Professor an der Fernuniversität Hagen,
o. Professor für Verfassungsrecht an der Pantiosuniversität Athen

LUDGER-ANSELM VERSTEYL, Dr. jur., Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungs-
recht, Burgwedel (Hannover)

WOLFGANG GRAF VITZTHUM, Dr. jur., LL.M., o. Professor an der Universität
Tübingen, Vizepräsident der Universität Tübingen

WOLFGANG ZEH, Dr. jur., Ministerialrat, Leiter der Abteilung Wissenschaftliche
Dokumentation beim Deutschen Bundestag, Bonn, apl. Professor an der Hoch-
schule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Erster Teil

Entstehung und Entwicklung des Parlamentarismus in Deutschland

Übersicht

§1 Hoftag und Reichstag von den Anfängen im Mittelalter bis 1806 (PETER MORAW)	
I. Einführung	3
II. Das Mittelalter (10. Jahrhundert bis 1519)	12
1. Der Hoftag im hohen und späten Mittelalter (10. Jahrhundert bis etwa 1470)	12
2. Die Entstehung des Reichstags (etwa 1470–1519)	15
III. Von der Reformation zum Dreißigjährigen Krieg (1519–1629)	24
1. Die Ausformung des Reichstags im Zeitalter Kaiser Karls V. (1519–1555)	24
2. Zusammensetzung und Arbeitsweise des frühneuzeitlichen Reichstags	27
3. Vom Augsburger Religionsfrieden zum letzten Höhepunkt des monarchischen Prinzips (1555–1629)	34
IV. Vom Dreißigjährigen Krieg zum Ende des Alten Reiches (1630–1806)	37
1. Im Umkreis des Westfälischen Friedens (1630–1663)	37
2. Entstehung und Wirken des Immerwährenden Reichstags (1663–1795/97)	40
3. Im Strudel des Untergangs (1795/97–1806)	45
V. Würdigung	46
§2 Volksvertretungen im monarchischen Konstitutionalismus (1814–1918) (JÖRG-DETLEF KÜHNE)	
I. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	49
1. Konstitutionalismus und monarchisches Prinzip	49
a) Grundlagen	49
b) Verschiebungen im Zuge der deutschen Verfassungswellen	52
2. Ständeversammlung und Volksvertretung	54
3. Parlamentarismus und parlamentarischer Gedanke	56
a) Gesetzgebungshoheit	56
b) Budgethoheit	59
c) Regierungsbesetzung	61
II. Auswahl und Schutz der Parlamentarier	65
1. Auswahlkriterien	65
a) In den Privilegiertenkammern	65
b) Besetzungsverfahren der Wahlkammern	67
c) Wahlrechts- und Wählbarkeitsreduktionen	70
2. Schutzgehalt des Abgeordnetenstatus	73
a) Mandatsfreiheit	73
b) Diäten	74
c) Immunität	75
3. Externe Mandatssteuerungen	77
a) Allgemein	77
b) Bei Beamten	78

III. Zur inneren Organisation der Parla- mente	81	2. Funktionsweise des parlamenta- rischen Systems	105
1. Geschäftsordnungsbefugnis und Geschäftsordnungsautonomie . .	81	3. Die Ausübung der Funktionen des Reichstags	106
2. Geschäftsleitung	84	II. Nationalsozialismus	110
a) Organe	84	III. Bundesrepublik	110
b) Negative und positive Präsi- dialbefugnisse	87	1. Das parlamentarische System des Grundgesetzes	110
3. Geschäftsgang im Plenum	90	2. Die Funktionsweise des parla- mentarischen Systems	111
a) Regierungsvorrang	90	3. Die Ausübung der parlamentari- schen Funktionen durch den Deutschen Bundestag	112
b) Abgeordnetenvereinzelung . .	92	IV. Abschließende Bemerkungen	114
4. Vorberatungsgremien	94		
a) Offizielle	94		
b) Inoffizielle	98		
§ 3 Wandlungen des Parlamentarismus: Von Weimar nach Bonn (KLAUS VON BEYME)			
I. Weimar	103		
1. Das parlamentarische System der Weimarer Verfassung	103		

§ 1 Hoftag und Reichstag von den Anfängen im Mittelalter bis 1806

PETER MORAW

I. Einführung

Die Geschichte von Hoftag und Reichstag des Alten Reiches umfaßt im geschlossenen Zusammenhang fünf Sechstel der mehr als tausendjährigen deutschen Vergangenheit. Angesichts der gewaltigen Wandlungen, die sich vom zehnten bis zum frühen neunzehnten Jahrhundert ereignet haben, kann dieser Zusammenhang als bemerkenswerte Tatsache gelten. Sie sollte im deutschen Geschichtsbild stärker hervortreten. Der wichtigste Einschnitt in der Geschichte der „Tage“ liegt später als das Jahr 1806, das Todesjahr des Alten Reiches. Denn nicht der Bundestag der deutschen Bundesverfassung von 1815, ein dem alten Reichstag nicht unverwandter Gesandtenkongreß, sondern erst die Frankfurter Nationalversammlung von 1848/49 und dann der Reichstag des Norddeutschen Bundes von 1867 und des Deutschen Reiches von 1871 sind prinzipiell andersartige, nämlich demokratisch gewählte Versammlungen gewesen. Trotz dieser Wesensverschiedenheit hat man den Namen „Reichstag“ wieder aufgenommen, um sich in den Zusammenhang der deutschen Geschichte zu stellen.

Dies war auch nicht unbegründet. Denn zwischen dem Hoftag und Reichstag des Heiligen Römischen Reiches und den modernen deutschen Parlamenten bestehen zwar fundamentale Unterschiede, aber auch bemerkenswerte Berührungspunkte¹. In einem Satz gesagt: Man hob sich deshalb voneinander ab, weil man jeweils den gleichen Standort hatte, nämlich (zusammen mit sehr wenigen anderen Institutionen) in der Mitte der jedesmal anders beschaffenen vormodernen und modernen Geschichte des Gemeinwesens.

1
Geschichtszeitraum
von Hoftag
und Reichstag

2
Hoftag, Reichstag und
moderne deutsche
Parlamente

¹ H. HOFMANN Repräsentation, 1974; H. RAUSCH (Hrsg.) Die geschichtlichen Grundlagen der modernen Volksvertretung, 2 Bde., 1974–80; K. BOSL u. K. MÖCKL (Hrsg.) Der moderne Parlamentarismus und seine Grundlagen in der ständischen Repräsentation, 1977; U. SCHEUNER Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie, in: DERS. Staatstheorie und Staatsrecht, 1978, S. 245–269; H. BOLDT Parlament, parlamentarische Regierung, Parlamentarismus, in: O. BRUNNER u. a. (Hrsg.) Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 4, 1978, S. 649–676; A. PODLECH Repräsentation, ebd., Bd. 5, 1984, S. 509–547; H. DREIER Der Ort der Souveränität, in: H. DREIER u. J. HOFMANN (Hrsg.) Parlamentarische Souveränität und technische Entwicklung 1986, S. 11–44; D. GRIMM Entstehungs- und Wirkungsbedingungen des modernen Konstitutionalismus, in: D. SIMON (Hrsg.) Akten des 26. deutschen Rechtshistorikertages Frankfurt am Main... 1986, 1987, S. 45–76.

Frau Dr. S. JAHNS gab hilfreiche Hinweise.

- 3** Schon deshalb darf man vom Hoftag und alten Reichstag nicht sprechen, ohne die gesamte damalige Staats- und Sozialverfassung der Deutschen mitzubeachten². Genau so wird man vorgehen, wenn man Hoftag und alten Reichstag mit den entsprechenden Einrichtungen anderer Länder Europas vergleichen möchte³.
- 4** Daher ist es auch verfehlt, die ältere Vergangenheit nach „modernen“ Einzelheiten jener Versammlungen zu durchforschen, um diese hervorzuheben; auch nicht die griechische Antike oder das ältere englische Parlament waren demokratisch im Sinn unserer Gegenwart. Die Grundformen legitimer Staatlichkeit sind von der Aufklärung an neuartig fundiert worden.
- 5** Die Aufgabe ist vielmehr, die Herausforderungen und Antworten, die Probleme und Problemlösungen des Gemeinwesens in ihrer jeweiligen Gegenwart zeitentsprechend aufzusuchen und dann darzulegen, was jedes Mal auf die stets drängenden Fragen nach Frieden und Recht, nach Selbstbehauptung und innerer Organisation erwidert worden ist. Darüber wenigstens für die eigene Geschichte Bescheid zu wissen gehört zur eigenen Existenz.
- 6** Möchte man sich von Beginn an des richtigen Verständnisses von Hoftag und altem Reichstag versichern, so sind zunächst einige vielleicht banal klingende, jedoch auch für dieses Thema fundamentale Tatbestände zu nennen: Jegliches europäische Gemeinwesen hohen Alters hat sich von sehr einfachen zu immer komplizierteren Lebensformen fortentwickelt; es war von den Anfängen an sozial geschichtet; man hat demgemäß sehr verschiedenen Anteil an seiner Leitung und Organisation genommen; wer führte, bemühte sich sogleich und in der Zukunft, dem Gebilde als Ganzem und seiner inneren Ordnung so viel Legitimität wie nur möglich zu sichern. Als im zehnten Jahrhundert jenes Gemeinwesen als eines der ältesten des Kontinents ins Leben trat, das man bald mit gutem Grund deutsch nennen kann, fanden sich sofort weitere Wesenszüge vor, die für unsere Frage grundlegend waren und blieben: das karolingische Erbe des Königtums und einer auch in politischer Hinsicht christlich-kirchlichen Kultur, die karolingische und nicht nur karolingische Situation der Mitsprache von Adelsgruppen, das heimische Erbe einer einfachen Agrargesellschaft mit dünner Besiedlung und schwerwiegenden Kommunikations- und Verkehrsproblemen — daher auch mit sehr großen Schwierigkeiten, politische Macht zu

² Grundlegend sind die Propyläen Geschichte Deutschlands (bisher erschienen Bd. 2: H. KELLER Zwischen regionaler Begrenzung und universalem Horizont, 1024–1250, 1986; Bd. 3: P. MORAW Von offener Verfassung zu gestalteter Verdichtung, 1250–1490, 1985; Bd. 4: H. LUTZ Das Ringen um deutsche Einheit und kirchliche Erneuerung, 1490–1648, 1983; Bd. 5: R. VIERHAUS Staaten und Stände, 1648–1763, 1984), die Neue Deutsche Geschichte (bisher erschienen Bd. 1: F. PRINZ Grundlagen und Anfänge, bis 1056, 1985, u. Bd. 2: A. HAVERKAMP Aufbruch und Gestaltung, 1056–1273, 1984) und Das Reich und die Deutschen (bisher erschienen Bd. 2: H. BOOCKMANN Stauferzeit und spätes Mittelalter, 1125–1517, 1987, u. Bd. 3: H. SCHILLING Aufbruch und Krise, 1517–1648, 1988). Knapp: W. CONZE u. V. HENTSCHEL (Hrsg.) Ploetz Deutsche Geschichte, 4. Aufl., 1988. Vgl. H. BOLDT Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 1, 1984, u. P. MORAW, K. O. FRHR. v. ARETIN, N. HAMMERSTEIN, W. CONZE Reich I–V, in: O. BRUNNER u. a. (Hrsg.) Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 5, 1984, S. 423–488.

³ TH. SCHIEDER (Hrsg.) Handbuch der europäischen Geschichte, Bd. 1: Europa im Wandel von der Antike zum Mittelalter, 1976; Bd. 2: Europa im Hoch- und Spätmittelalter, 1987; Bd. 3: Die Entstehung des neuzeitlichen Europa, 1971; Bd. 4: Europa im Zeitalter des Absolutismus und der Aufklärung, 1968.

konzentrieren, zu kumulieren und zu perpetuieren. Ungeachtet aller Veränderungen, die sich bei diesen Tatbeständen vollzogen haben, und ungeachtet ihrer nach und nach stattfindenden Ergänzung durch neue Fakten gehört zu den für dieses Thema bemerkenswerten Einsichten diese: Jene Grundgegebenheiten haben das deutsche Schicksal sehr lange Zeit, bis ins 19. Jahrhundert hinein, bestimmt — oder auf diese Abhandlung angewandt: Hoftag und alter Reichstag sind dadurch gekennzeichnet, daß sie die Ausgangspunkte ihrer Existenz zwar abwandeln, nicht aber wirklich verändern oder gar „überwinden“ konnten. Denn entgegen mancher populären Meinung gab es zwar viel Auf und Ab, Hin und Her im Bereich der deutschen Ereignisgeschichte von damals, aber wenig Wandel in den Grundprinzipien.

Von diesen Grundprinzipien interessieren hier zunächst zwei: das hohe Maß an Legitimität der zentralen Königsgewalt und die besondere Stärke der adeligen Teilgewalten. Beide Phänomene waren im europäischen Vergleich in dieser Hinsicht wohl einzigartig; beide Kräfte haben sich die Macht im Gemeinwesen geteilt und sich auch vielfach gegeneinander gestellt. Damit ist schon die Geschichte von Hoftag und altem Reichstag im Rahmen der Gesamtverfassung gekennzeichnet. Der Begriff „Verfassung“ meint dabei das konkrete Gefüge und Kräftespiel, die zunächst schriftlos-gewohnheitsrechtlich bestanden und erst nach und nach verschriftlicht und wissenschaftlich verrechtlicht wurden. Es ist ein fundamentaler Unterschied zur Moderne, daß eine solche Verfassung nicht wie Konstitutionen seit 1776 eine legitime, einheitliche Staatsgewalt erst hervorbrachte, sondern legitime originäre Herrschaftsgewalten verschiedenen Ranges voraussetzte.

Als dritte Grundgegebenheit sei festgehalten, daß der ältere deutsche Geschichtsraum im Vergleich zu den zeitgenössischen Durchdringungsmöglichkeiten außergewöhnlich groß gewesen ist und schon deshalb nur schwer zentral gestaltbar war; man kann in dieser Hinsicht z. B. die englischen Verhältnisse nicht mit den deutschen und daher auch nicht ohne weiteres Ober- und Unterhaus und Reichstag vergleichen. Als eine vierte Grundgegebenheit sei hervorgehoben, daß offenbar schon früh — gewissermaßen als Gegenpol zur zweit- und drittgenannten Rahmenbedingung — im Reich ein Grundkonsens bestand, den man weniger sprachlich denn politisch als deutsch bezeichnen kann; seine Spannweite erstreckte sich von der Selbstverständlichkeit des Beisammenbleibens bis zum leidenschaftlichen Patriotismus. Wichtig bei diesen Grundgegebenheiten ist der Hinweis, daß sie die deutsche Geschichte eher quantitativ akzentuieren denn als etwas qualitativ Besonderes bezeichnen. Auch der Hof- und Reichstag war eine durchaus europäische Problemlösung, wenngleich unter spezifisch deutschen Bedingungen.

Die Mitte der Verfassung der älteren Gemeinwesen des Kontinents bildete normalerweise das Königtum. Dieses bedurfte keiner Begründung oder Rechtfertigung, sondern wurde einfach vorausgesetzt. So war es dem Prinzip nach auch im Reich. Das Königtum war in seiner im Normalfall allgemein akzeptierten Selbstauffassung der einzige Quellpunkt legitimer Staatlichkeit für das Ganze, also modern formuliert der Gesetzgebung, Regierung und Justiz und von deren Institutionen; sein Hauptproblem war die dabei auftretende Diskrepanz von Theorie und Praxis. Die Prinzipien der Volkssouveränität und der Gewaltenteilung finden sich erst in modernen Verfassungen. Auch ein sich ausbildender zentraler „Tag“ war

7
Grundgegebenheiten

8
Königtum

primär auf in irgendeiner Form abgeleitete (oder auf zu Unrecht beanspruchte) Legitimität angewiesen⁴.

9 Das deutsche Königtum wies zwei Besonderheiten auf, von denen die eine jene Ableitung oder Neubildung von Legitimität von „Tagen“ nachdrücklich, die andere zum guten Teil begünstigte: 1. Die Monarchie war eine Wahl- und keine Erbherrschaft wie bei den Nachbarn oder in den deutschen Territorien. Den Königswählern, seit dem 13. Jahrhundert den Kurfürsten, war die Zentralgewalt gerade in ihrer schwierigsten Situation ausgeliefert. Indem es seinen Rechten und Ansprüchen nach und nach Dauer zu verleihen verstand, wurde das Kurfürstentum die eine Wurzel des Reichstags. 2. Eine andere Besonderheit der Monarchie bestand darin, daß nur der deutsche König Kaiser zu werden und damit die höchste weltliche Würde des papstchristlichen Europa zu erwerben vermochte. Seit 1508 geschah dies durch die Annahme des Titels, im Mittelalter war ein Romzug notwendig. Es war ein heilsgeschichtlicher Tatbestand, weil es sich um das letzte der vier Weltreiche handelte, die im Plan Gottes vorgesehen schienen, und es war die Würde Karls des Großen und der Imperatoren der Antike, die hier fortgesetzt wurde. Mag die erste Aussage mit anderen Verständnismodellen konkurriert haben und im 16. Jahrhundert für viele zwischen den Konfessionen zerrieben worden sein, die zweite teilten die maßgebenden Zeitgenossen uneingeschränkt bis ins 17. Jahrhundert hinein; von da an wurde sie „historisiert“ und relativiert — aus wissenschaftlichen Gründen und weil das Reich als ein eigentlich deutsches auch legitimatorisch in sich selbst ruhen sollte⁵. Dem deutschen Mittelalter freilich galt mit gutem Grund das römische Reich der Antike als einziger wirklicher Staat der jedermann geläufigen Vergangenheit, als höchstrangige und legitimste Staatsform, die bekannt war.

10 Nachdem Kaiser Otto der Große (936–973) die weltgeschichtliche Entscheidung jener „Übertragung des Reiches“ realisiert hatte, griff der zweitstärkste Monarch, der westfränkisch-„französische“, nach der zweitbesten Legitimation, der fränkischen der Karolinger. So wurden die beiden ältesten „Großstaaten“ des papstchristlichen Europa aus Legitimitätserwägungen Römisches und Fränkisches Reich genannt, obwohl weder das Rom des Augustus zum einen noch das Aachen Karls des Großen zum anderen Reich gehörten und jedermann wußte, daß Deutsche und Franzosen und nicht Römer und Franken darin wohnten.

⁴ G. DILCHER Vom ständischen Herrschaftsvertrag zum Verfassungsgesetz, in: Der Staat 27 (1988), S. 161–193, bes. 171 ff., hebt das Gewicht des Konsenses (als Bindung des Herrn an die Zustimmung der Betroffenen) hervor gegenüber der hier bevorzugten Betonung der herrscherlichen Vollgewalt. Die Ungewißheit betrifft besonders die ältere quellenarme Zeit lange vor der Entstehung des Reichstags. — Der hierdurch aufgerufene Bedeutungsinhalt von „Konsens“ meint natürlich etwas ganz anderes als die im vorliegenden Text mehrfach behandelte Frage des Grundkonsenses (als Loyalität gegenüber Kaiser und Reich) und des Verfassungs- oder „konstitutionellen“ Konsenses (als Loyalität gegenüber Verfahren).

⁵ Zu den begleitenden Theoretikern, die aus Raumgründen nicht einmal erwähnt werden können, F. H. SCHUBERT Die deutschen Reichstage in der Staatslehre der frühen Neuzeit, 1966; D. WILLOWEIT Rechtsgrundlagen der Territorialgewalt, 1975; N. HAMMERSTEIN Das „Reich“ in den Vorstellungen der Zeitgenossen, in: R. A. MÜLLER (Hrsg.) Reichsstädte in Franken, Bd. 1, 1987, S. 44–55; M. STOLLEIS (Hrsg.) Staatsdenker im 17. und 18. Jahrhundert, 2. Aufl., 1987; DERS. Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. 1, 1988.

Zwar vergrößerte der hohe Rang des Kaisertums die Distanz zu den Ständen, noch mehr aber begünstigten seine auswärtigen Aufgaben die Entfaltung der Teilgewalten daheim. Nicht zufällig formte sich der Reichstag unwiderruflich im Zeitalter desjenigen Herrschers aus, der die Universalmonarchie auf den Gipfel führte und in dessen Reich tatsächlich die Sonne nicht unterging, im Zeitalter Karls V. (1519–1556).

11
Kaisertum und
Teilgewalten

Die zweite, bedeutsamere Wurzel des Reichstags war der Hoftag des Königs. Es handelte sich um diejenige Versammlung der Großen des Reiches, die vom Anfang der deutschen Geschichte an und längst auch schon in noch älteren Gemeinwesen je nach dem Bedarf von Regierung, Gesetzgebung und Justiz des Herrschers ziemlich formlos einberufen und veranstaltet worden ist. Seine Absichten sollten im Gespräch mit den Mächtigen realisiert werden. Wie es unzählige Male in den Texten des Mittelalters und der früheren Neuzeit heißt, mochte diese Versammlung dem Herrn „Rat und Hilfe“ erbringen, wozu sie prinzipiell verpflichtet war. Eine solche Machtkonzentration im konkreten Fall zu lenken und zu zähmen, statt daß sie sich politisch selbständig machte, war ein schwieriges, im Lauf der Zeit in unterschiedlichem Maße gelöstes Problem des Herrn — vor allem angesichts seiner vielfältigen Überforderung durch große Aufgaben, denen unzureichende Mittel gegenüberstanden. Auch hat dabei das Auf und Ab der Ereignisgeschichte, darunter Unkontrollierbares wie der dynastische Zufall und auswärtige Einwirkung, eine große Rolle gespielt.

12
Hoftag des Königs

Aus größerer Distanz und auf die Dauer betrachtet, waren die Verselbständigung des Hoftags und damit die Entstehung des Reichstags für die deutschen Verhältnisse wohl etwas Folgerichtiges, Notwendiges und Wünschenswertes — soweit der Historiker solche Aussagen überhaupt wagen darf. Denn der Weg aus dem archaischen 10. Jahrhundert zur sich ankündigenden Moderne des frühen 19. Jahrhunderts ist unter anderem gekennzeichnet durch einen gewaltigen Zuwachs an Herausforderungen und Aufgaben und demgemäß durch eine beträchtliche Ausweitung des Staatszwecks. All diesem konnte man unter den vorgegebenen Bedingungen schwerlich von einem Punkt aus, vom Hof des Herrschers und von den daraus nach und nach erwachsenden Behörden, gerecht werden. So war die Einrichtung eines Dualismus, eine vordemokratische Gewaltenteilung, wohl unvermeidlich. Es kam alles darauf an, wie dieses Unvermeidliche ausgestaltet wurde.

13
Verselbständigung des
Hoftags

Charakteristisch für den deutschen Dualismus sind sehr lange bewahrte altertümliche Wesenszüge. Dies gilt für die sozialen und für die rechtlichen Verhältnisse. Dem hocharistokratischen Charakter des Reiches gemäß, aber auch infolge seiner großen Ausdehnung und der dadurch gegebenen unübersehbaren Vielfalt der Kräfte war und blieb es ein Dualismus des Herrschers mit den Allermächtigsten, den Reichsfürsten.

14
Dualismus des
Herrschers mit den
Reichsfürsten

Kleinräumige Ständeversammlungen, wie diejenigen in Tirol, Württemberg oder den Lausitzen, konnten Niederadel, mittleren Klerus, Städte und womöglich auch ländliche Kräfte berücksichtigen. Was Hoftag und Reichstag betrifft, so spielten die Abgesandten der Freien und Reichsstädte, die ohnehin nur einen winzigen Teil der deutschen Kommunen vertraten, vom Anfang bis zum Ende eine Rolle am Rand. Die Reichsfürsten nahmen an Hof- und Reichstagen aufgrund

15
Kleinräumige Stände-
versammlungen,
Repräsentations-
charakter des Hof-
und Reichstags

eigener politischer Berechtigung teil, sie vertraten niemanden als sich selbst. Auch die Städteboten wurden nicht gewählt, sondern von ihrer Obrigkeit entsandt und instruiert. Der Repräsentationscharakter des Hof- und Reichstags war also aus gut erkennbaren Sachgründen so minimal wie nur möglich. Von dieser Eigenschaft führt keine Brücke zum modernen Parlamentarismus, schwerlich auch von den zahlreichen deutschen Stände-Landtagen. Nirgends konnte daher auch am Hof- und Reichstag vom Volk als ideeller Ganzheit die Rede sein. Statt dessen ging es darum, daß dem einen Monarchen eine Mehrzahl von Personen, ihrerseits Herren, gegenübertrat, die mehr als einen Standpunkt äußerte. Dabei dachte man seit dem 16. Jahrhundert an eine einigermaßen lückenlose „Vertretung“ der Großräume des Reiches. In der Praxis trat auch durch den Zuwachs an fachkundigem Personal der Fürsten auf dem Reichstag eine nicht zu unterschätzende Ausweitung solcher „Repräsentation“ ein. Daß Fürsten subjektiv oder objektiv als Sachwalter aller ihrer Untertanen auftraten, ist schon aus wohl verstandenem Eigeninteresse nicht selten gewesen. Allesamt waren dies jedoch sehr indirekte Vertretungen.

16
Hierarchische
Grundsituation am
Hof- und Reichstag

Die Grundsituation am Hof- und Reichstag war hierarchisch, nicht einmal im fürstlichen Milieu sollte man von Gleichrangigkeit reden. Vorbild dafür war der beträchtliche Abstand des Königs oder Kaisers zu allen Teilnehmern des Tages, außer es handelte sich um nahe Verwandte oder Vertraute. Noch deutlicher war die unüberbrückbare soziale Kluft zwischen Fürsten und Städtevertretern. Die Kurfürsten wahrten, solange der Reichstag im hergebrachten Sinn funktionierte, aus politischen Gründen Distanz zu den Fürsten. Den Fürsten untereinander war kaum etwas wichtiger als das Betonen ihres persönlichen Vortritts vor geringer geachteten „Kollegen“ und wenn möglich das Aufrücken in eine etwas höher bewertete Position auf der Fürstenbank. Zur politischen Kultur an der Spitze des Reiches gehörten jedenfalls die sozialen Regeln des Hochadels, nicht alles wurde durch Juristen „versachlicht“. Vieles davon hat über 1806 hinaus noch ein Jahrhundert weitergewirkt. So wird man besser auch nicht — wieder abgesehen von Intentionen der letzten Phase um 1800 — von einem Bundesverhältnis der Reichsglieder sprechen, das wenigstens formal die Gleichrangigkeit seiner Glieder zur Voraussetzung hätte; dabei müßte man auch in unzulässiger Weise von der Rolle des Kaisers absehen.

17
Reichstag
und Kaiserhof

Ungeachtet solcher Vorbehalte kann man die Bedeutung des Reichstags als sich seit etwa 1470 ausbildende zweite zentrale Plattform oder Bühne des Reiches überhaupt nicht überschätzen. Er stand bis ins 18. Jahrhundert neben dem Hof des Herrschers, der stets vornehmeren Institution. Es war eine der größten Schwächen des Reiches, daß es extremen Mangel an zentralen Einrichtungen litt; gab es doch keine ständige, glücklich gelegene Hauptstadt oder Mittelpunktlandschaft wie in Frankreich und England und endlich auch in Spanien, von denen aus das Land politisch erschlossen worden wäre und wo wie selbstverständlich die Entscheidungen hätten fallen können — wie in der Französischen Revolution in Paris. So war jeder Zuwachs an irgendwie beschaffener Zentralität überaus kostbar. Die räumliche Zweipoligkeit von Kaiserhof und Reichstag wurde immer deutlicher und ist schließlich im Gegenüber von Wien und Regensburg (Sitz des Reichstags seit 1663) fixiert worden; zuvor waren Hoftage und Reichstage vorwiegend in süddeutschen Reichs- und Freistädten (Nürnberg, Frankfurt am Main, Augsburg, Worms, Speyer u. a.) zu Gast.

Hier traf sich neben der durch Geburt zur Herrschaft bestimmten Elite die Elite der Fachleute. Es waren immer häufiger gelehrte Juristen niederadeliger und vor allem bürgerlicher Herkunft. Politik als Beruf wurde hier zum ersten Mal Wirklichkeit – nach und nach auch für wichtige Entscheidungen, da die Fürsten vom 17. Jahrhundert an immer seltener zum Reichstag kamen und die immer wesentlicher werdenden Details denen überließen, die damit umgehen konnten, den Experten. In ihrem Kreis sind die großen Probleme der Reichspolitik, zumal die konfessionellen, formuliert, erörtert und wenn möglich gelöst oder mit Absicht – um eine Minimaleinigung zu ermöglichen – in der Schwebe gehalten worden. Die besondere deutsche Rechtskultur verzeichnete hier eine erste bedeutsame Blüte; hier war zu Hause, was im europäischen Vergleich vom 16. bis zum 19. Jahrhundert als typisch deutsch erscheint: ein eher unpolitisches, jedenfalls gegenüber der Machtpolitik der großen Monarchen in der (häufig enttäuschten) Hoffnung auf Verschontbleiben abstinentes Verhalten, das dafür juristisch vollendet durchgeformt war und (juristische) Gerechtigkeit und Frieden als höchste Werte begriff.

Keine Chance hätte hingegen ein deutscher Dritter Stand gehabt, sich (um 1800) auf dem Reichstag als Vertretung der Nation zu konstituieren – wegen der geschilderten und noch zu schildernden Wesenszüge dieser Versammlung; im übrigen hat es ein einheitliches, genügend potentes und machtvollvertrautes (statt „nur“ gebildetes) Bürgertum bei uns damals gar nicht gegeben.

Auch die rechtlichen Verhältnisse des Hof- und Reichstags waren altertümlich-mittelalterlich, wenigstens zunächst. Denn in diesem Bereich ist eine bemerkenswerte Entwicklung zu beobachten. Obgleich der alte, legitime Rechtsgrund der „Tage“ stets derselbe blieb und bleiben mußte, weil es bis 1806 keine Revolution in Deutschland gegeben hat, ist er durch eine sich verändernde Praxis, der eine entsprechende Theorie zu folgen suchte, in der Welt der Tatsachen am Ende fast obsolet geworden. So tat sich zunehmend eine Spannung, ja ein Widerspruch in der Reichsverfassung auf – parallel zu anderen Spannungen und Widersprüchen, die dann neben dem harten Zugriff der Machtgeschichte am Untergang des Reiches und mit ihm des Reichstags Anteil hatten.

Ungeachtet des Tatbestands, daß der Dualismus zwischen Kaiser und Reichstag in vielen Fällen kein inhaltliches Gegeneinander mit sich brachte und daß auch von den handelnden Personen her gesehen scharfe Kontroversen keineswegs die Regel waren, neigte wohl jede alteuropäische Ständeversammlung dazu, die Ziele ihrer Glieder zu Lasten des Herrn zu fördern. Dabei mochte man sich mindestens seit dem 14. Jahrhundert durch Aussagen von Publizisten und Juristen bestärkt sehen, die auf Konsensprinzipien aus dem kanonischen Recht hinwiesen („Was alle angeht, soll von allen gebilligt werden“) und eine angeblich weit zurückreichende eigenständige Verankerung von Partnern des Herrschers im Volkswillen aufsuchten (z. B. die Kurfürsten als Vertreter des „römischen“ Volks bei Wilhelm von Ockham, † vor 1350).

Die Entstehungsgeschichte bringt jedoch an den Tag, daß der Reichstag praktisch-pragmatisch herangewachsen ist und nicht theoretisch-„politologisch“ konstruiert wurde. So kann man jenen Gedankengängen für die entscheidende Entstehungsphase höchstens flankierenden Charakter zusprechen. Erst als der Reichstag ausgeformt war, hat man die Theoretiker anzuhören begonnen.

18
Elite der Fachleute,
besondere deutsche
Rechtskultur

19
Dritter Stand

20
Rechtsgrund der
„Tage“, Spannung
und Widerspruch in
der Reichsverfassung

21
Neigungen
alteuropäischer
Stände-
versammlungen,
Aussagen von
Publizisten und
Juristen

22
Praktisch-
pragmatisches
Heranwachsen des
Reichstags

- 23** So wird man den Anfang beim Herrscher nehmen, der nach dem Herkommen politisch-rechtlich (nicht unbedingt gerichtlich) mit gleicher Wirksamkeit allein oder im Zusammenhang mit seinen Großen zu handeln vermochte. In jener Vollgewalt und Eigenständigkeit ist er (und zwar auch für das Gerichtswesen) durch die Rezeption des römischen Rechts bekräftigt worden. Die Zustimmung der Großen war rechtsbestärkend, zweckmäßig und wünschenswert, aber nicht rechtsnotwendig. Auf dieser Basis ist der alte Reichstag entstanden, nicht auf der Grundlage eines originären Mit- oder gar Alleinbestimmungsrechts von Repräsentanten oder Pseudo-Repräsentanten. Die Lehre von der Territorialgewalt der Fürsten war bis hin zum 17. Jahrhundert eine Lehre von (vom Kaiser) abgeleiteter Gewalt. Das Notrecht (Necessitas-Gedanke) als Inpflichtnahme von gar nicht Beteiligungswilligen hat im 15. und 16. Jahrhundert eine große Rolle gespielt. Mit alledem unterscheidet sich der Reichstag ein weiteres Mal fundamental von einem modernen Parlament.
- 24** So konnte es auch kein modernen parlamentarischen Beschlußprinzipien entsprechendes „souveränes“ Entscheidungsverhalten geben. Vielmehr wurde ein „Reichs(tags)gutachten“ durch kaiserliches Dekret, wenn es dem Willen des Herrschers entsprach, in Gestalt eines „Abschieds“ gültig gemacht. Andernfalls blieb das Gutachten unwirksam. Der Begriff „Reichstagsbeschluß“ kann strenggenommen nur auf den Herrscher gerichtet verwendet werden, man sollte ihn unerklärt und isoliert nicht gebrauchen. Handlungen, die (ex post gesehen unrechtmäßig) über diese Situation hinausgriffen, wurzelten im 13. bis frühen 15. Jahrhundert gelegentlich in einem damals weiter gedehnten Rechtsverständnis der Kurfürsten. Nicht mehr geschah Derartiges offenbar im Reichstag, der gleichzeitig mit der Verrechtlichung des Reiches, gleichsam unter der Kontrolle eines rasch heranwachsenden Juristenstandes, ins Leben trat und die Königswähler zähmte.
- 25** Unter diesen Umständen sind vor allem drei Möglichkeiten der Wirkung und Mitwirkung des frühen Reichstags zu nennen: 1. die Selbstbestimmung über Umfang und Modalitäten von „Rat und Hilfe“, die die Mitglieder des Reichstags als Lehnsleute oder Untertanen des Kaisers schuldeten und daher an und für sich nicht Gegenstand eines Beschlusses sein konnten; dazu gehörten ebensogut Verfahrensfragen wie Steuerbewilligungen (aufgrund der alten Romzugspflicht), die demnach anders zu bewerten sind als Beschlüsse moderner Parlamente mit gleicher Thematik; 2. das Handeln aufgrund vertraglicher Vereinbarung mit dem Herrscher, das gewöhnlich von beiderseitigen Zugeständnissen gekennzeichnet war; 3. das Handeln im Zusammenhang mit „freiwilligen“ Selbstverpflichtungen, wie anlässlich der Türkenkriege außerhalb des Reiches.
- 26** Solchen Selbstverpflichtungen der Reichstagsglieder entsprachen diejenigen des Kaisers. Das seit 1519 bestehende Institut der Wahlkapitulation ist hierfür der klassische Fall. Sie stand verfassungsrechtlich gleichrangig neben dem „Abschied“ des Reichstags, an welchem die Stände mitgewirkt hatten, und ist damit (wenn auch inhaltlich „pervertiert“) Beweisstück für die nach wie vor fortbestehende Legitimität herrscherlichen Handelns auch ohne Reichstag. Demgemäß sind die Texte des Westfälischen Friedens gleichermaßen in den „Abschied“ des folgenden Reichstags und in die nächste Wahlkapitulation aufgenommen worden.

Vollgewalt und
Eigenständigkeit des
Herrschers und
Reichstagsentstehung

Kein souveränes
Entscheidungs-
verhalten des
Reichstags

Wirkung und
Mitwirkung des
frühen Reichstags

Wahlkapitulation,
„Abschied“ des
Reichstags

Die Situation von „Abschied“ und Wahlzusage wiederholt sich lehrreich in der Situation der beiden obersten Gerichte im Reich, des Kammergerichts in Speyer oder Wetzlar und des Reichshofrats in Wien. Beide waren ebenfalls und gleichermaßen aus der Legitimität des Herrschers als obersten Richters hervorgegangen und blieben weiterhin auf diese angewiesen; daher erschienen sie als gleichrangig, obwohl das erstgenannte personalpolitisch unter den Einfluß der Stände geraten war, während der Reichshofrat der Hand des Kaisers nicht entglitt.

27
Kammergericht,
Reichshofrat

Wie die Rechtslage auch beschaffen sein mochte, im Umkreis des Reichstags entschieden zuletzt die politischen Realitäten. Gerade der hochabstrakte Rechtsbereich, der hier zur Sprache gekommen ist, war am meisten bedroht. Es gab im Reich zwar wie gesagt einen politisch-patriotischen Grundkonsens. Ungeachtet aller Juristenkunst bestand jedoch kein gesicherter „konstitutioneller“ und Verfahrens-Konsens, der wie im Verfassungsstaat der Moderne auf Grundnormen und Verfahren aufgeruht hätte, die die Staatsgewalt erst schufen und die logisch durchkonstruiert und voll einklagbar gewesen wären. An derlei für die ältere Vergangenheit zu denken ist nicht nur anachronistisch; unzeitgemäße Korrektheit in diesem Bereich hätte — zuerst im Konfessionskampf und dann im habsburgisch-preußischen Dualismus — das Reich zerrissen. Der Realpolitiker wird das Geschehen im Reich und am Reichstag zuletzt als großes System von Tauschgeschäften verstehen, die einen heiklen Balancezustand der durch die Ereignisgeschichte immer wieder veränderten Wirklichkeit anpassen sollten. Der Versuch, den Gordischen Knoten militärisch zu durchhauen, ist mehrfach unternommen worden, jedoch ohne Erfolg. Denn die großen Konflikte wickelte man entlang einer Art von Gleichgewicht ab, bei welchem sich auf der Gegenseite des Kaisers als des mächtigsten immer eine genügend große Zahl von Fürsten einstellte.

28
Politische Realitäten

Als Folge dieser Situation wird man zwei Eigenschaften der Reichs- und Reichstagsverfassung hervorheben: 1. Sie schien bestenfalls bis ins frühe 17. Jahrhundert offen zu sein für plötzliche Umschwünge aus der herrscherungünstigen „Normallage“ in herrschergünstige „Sonderlagen“. Am Ende hat sich die „Normallage“ durchgesetzt. Für eine absolute Monarchie bestanden zwar alle rechtlichen, aber immer weniger realpolitische Voraussetzungen. 2. Fundamentale Verfassungsfragen im Reich sind offen geblieben, erkennbar z. B. am Nichtvollzug der wichtigsten Aufträge des Westfälischen Friedens. Ohne diese Unentschiedenheit jedoch hätte das Reich nicht bestehen können. Denn im Prinzip war seine Verfassung unveränderbar mittelalterlich-königlich-kaiserlich und kirchlich-katholisch; eine „Reform“ dieser Prinzipien war machtpolitisch nicht durchsetzbar, jedenfalls nicht vor dem endenden 18. Jahrhundert, und hätte das Reich zerstört, wie es dann wirklich geschehen ist. Die Praxis, wie sie vor dieser letzten Generation gehandhabt wurde, mußte gegebenenfalls rechtzeitig die Augen verschließen und hat dies getan. Die bestehende Reformkapazität war nicht groß; ihre Obergrenze bezeichnet der erfolgreich beschrittene Weg vom mittelalterlichen Hoftag zum mittelalterlichen Reichstag, denen wir uns nun zuwenden.

29
Eigenschaften der
Reichs- und
Reichstagsverfassung,
Reformkapazität

II. Das Mittelalter (10. Jahrhundert bis 1519)

1. Der Hoftag im hohen und späten Mittelalter (10. Jahrhundert bis etwa 1470)

- 30** Der Begriff „Hoftag“⁶ ist ein Kunstwort der Historiker. Er bezeichnet ein Herrschaftsinstrument europäischer Könige und Fürsten im hohen und späten Mittelalter und realisierte häufig zugleich den Anspruch der vornehmsten Beherrschten auf Mitwirkung bei dieser Herrschaft.
- 31** Hoftage ordneten sich aus der Sicht des Herrn seinem grundlegenden Existenzraum, dem Hof, zu und wurden von hier aus, nicht aus sich selbst heraus organisiert. Der Herrscher lud seine getreuen weltlichen und geistlichen Großen zwecks „Rat und Hilfe“ zu sich, die damit ihrer bald „Hoffahrt“ genannten Pflicht nachkamen. Herrscher und Hof des Hochmittelalters und vielfach auch des Spätmittelalters zogen umher, so daß man Hoftage in verschiedenen Regionen abhalten konnte. Damit wurden die Hauptkräfte des Landes, Herrscher und hoher Adel samt Kirchenführern, miteinander in Verbindung gebracht. Der Hoftag war als Herrschaftsmittel um so geeigneter, je weniger er den Herrn durch feste Formen band.
- 32** Das Maß der Mitwirkung der Großen auf den Hoftagen bleibt im Hoch- und häufig auch im Spätmittelalter meist schwer bestimmbar und ist „politisch“, das heißt je nach der konkreten Verteilung der Machtmittel zu beurteilen. Infolge des überall noch jahrhundertlang währenden, im Reich sogar zum Dauerproblem gewordenen Mangels an umfassender königlicher Verwaltung überall im Land konnte man jedenfalls der Mitarbeit und damit dem Einfluß der Großen nicht ausweichen — und dies um so weniger, je größer das Herrschaftsgebiet war. Dieser Praxis stand die Theorie von der nur durch den Willen Gottes beschränkten Allmacht der Monarchie gegenüber, so daß eine riesige Spannweite von politischen Möglichkeiten gegeben war. Demgemäß stand das Phänomen „Hoftag“ der individualisierenden Abwandlung durch die konkreten Verhältnisse weit offen.
- 33** Daß die deutsche Geschichte im europäischen Vergleich von Anfang an durch besonders schwierige Rahmenbedingungen und durch besonders wechselvolle Einzelereignisse gekennzeichnet ist, hat sich auch auf die Geschichte von Hoftag und Reichstag ausgewirkt.
- 34** Unter den karolingischen Herrschern des fränkischen und dann des ostfränkischen Reiches sind im 8. und 9. Jahrhundert Hoftage bekannt, die nicht selten von kirchlichen Teilnehmern, Verlaufsformen und Themen mitbestimmt waren.

⁶ Eine moderne Monographie hierzu gibt es nicht. P. MORAW Reichstag (ältere Zeit), in: Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte (künftig: HRG), 28. Lief., 1987 (künftig Bd. 4), Sp. 781–786. Vgl. B. DIESTELKAMP Hoffahrt, ebd., Bd. 2, 1978, Sp. 203–205; J. FLECKENSTEIN Friedrich Barbarossa und das Rittertum, in: Festschr. H. Heimpel, Bd. 2, 1972, 1023–1041; P. SCHMID Die Regensburger Reichsversammlungen im Mittelalter, in: Verhandlungen d. hist. Vereins f. Oberpfalz u. Regensburg 112 (1972), S. 31–130; G. KREUZER Die Hoftage der Könige in Augsburg im Früh- und Hochmittelalter, in: P. FRIED (Hrsg.) Bayerisch-Schwäbische Landesgeschichte an der Universität Augsburg 1975–1977, 1979, S. 83–120; H. PATZE (Hrsg.) Der Reichstag von Gelnhausen, 1981.

Am Anfang der deutschen Geschichte ließen die Anstrengungen der ottonischen Dynastie, vor allem Kaiser Ottos des Großen (936–973), ein noch recht unfertiges Land zur Vormacht des papstchristlichen Europa aufsteigen und erbrachten die Kaiserwürde. Selbst den Ottonen bereitete der heimische Adel nicht geringe Schwierigkeiten, mit denen man sich im Bündnis mit der Kirche auf Hoftagen auseinandersetzte.

35
Ottonen

Die erste große Krise der deutschen Geschichte, der Investiturstreit (1076–1122), betraf auch den Hoftag. Eine bedenkliche Sonderform, der Königslose Tag, d. h. die Versammlung der Großen ohne und damit oft gegen den Herrscher, trat im Reich zuerst während des Vorspiels zu jenem Konflikt, während der Minderjährigkeit König Heinrichs IV. (1056–1106) zutage, nämlich 1062 bis 1065. Bald gab es dergleichen mit noch größerem Gewicht im Investiturstreit selbst, z. B. in Tribur, auch räumlich gegenüber dem Hoftag von Oppenheim (1076). Selbst in Tribur blieb der Herrscher, wenn auch im Negativen, entscheidender Bezugspunkt; denn man drohte mit der Erhebung eines Gegenkönigs, die dann ein Jahr später erstmals verwirklicht wurde. Ohnehin war der Urtyp des Königslosen Tages der immer wiederkehrende Wahltag. Indessen wiesen auch die Wahltage weder feste Formen noch eine klar umgrenzte Teilnehmerzahl auf.

36
Investiturstreit,
Königslose Tage,
Wahltag

In staufischer Zeit sind bei wieder stabilisierter Herrschermacht die Hoftage Kaiser Friedrich Barbarossas (1152–90) hervorzuheben, vor allem derjenige in Gelnhausen zur Absetzung Herzog Heinrichs des Löwen (1180) und die Tage in Mainz von 1184 und 1188. Besonders den festlichen Tag von 1184 kann man ungeachtet mancher Spannungen unter den anwesenden Vornehmen als einen Höhepunkt hochmittelalterlicher Hoftagsherrlichkeit bezeichnen.

37
Hoftage
Friedrich Barbarossas

Etwa zur gleichen Zeit löste sich aus der Schar der Großen des Reiches der Stand der weltlichen und geistlichen Reichsfürsten heraus. Sie galten fortan als die Ersten im Reich nach dem Herrscher, auch auf den Hof- und Reichstagen, und strebten zugleich in ihrer Region am intensivsten nach Landesherrschaft, der ersten Stufe territorialer Staatlichkeit.

38
Weltliche und
geistliche
Reichsfürsten

Die Königswahl wurde indessen, zumal seit 1198, zu einem Akt, der für ungefähr ein Vierteljahrtausend nicht mehr so eng wie bisher mit einer vorwaltenden Dynastie verbunden war und damit stärker umkämpft wurde. Aus dem Fürstenstand trat eine Gruppe von bevorrechteten Königswählern, die Kurfürsten, hervor, die sich zwar nicht sozialständisch, aber verfassungsrechtlich abhoben: die Erzbischöfe von Mainz, Köln und Trier, der König von Böhmen, der Pfalzgraf vom Rhein, der Herzog von Sachsen und der Markgraf von Brandenburg. Im Jahr 1257 ist ihre charakteristische Siebenzahl zum ersten Male bei den Wahlhandlungen zu erkennen.

39
Königswahl,
Kurfürsten

Im späten Mittelalter⁷ differenzierte sich das politische Leben immer mehr und wurde unruhiger und unübersichtlicher. In der Zeit der „kleinen“ Könige von Rudolf von Habsburg (1273–91) an standen starken Wählern schwache Gewählte

40
Starke Wähler und
schwache Gewählte

⁷ Aus Reichstagen des 15. und 16. Jahrhunderts, 1958; E. SCHUBERT König und Reich, 1979; P. MORAW Versuch über die Entstehung des Reichstags, in: H. WEBER (Hrsg.) Politische Ordnungen und soziale Kräfte im Alten Reich, 1980, S. 1–36; DERS. Organisation und Funktion von Verwaltung im ausgehenden Mittelalter, §§ 1–4, in: K. G. A. JESERICH u. a. (Hrsg.) Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 1, 1983, S. 21–65, bes. 53 ff.; B.-U. HERGEMÖLLER Fürsten, Herren

gegenüber. Die meisten Fürsten blieben zugunsten des weiteren Ausbaus ihrer Landesherrschaft den Hoftagen fern. Besucht wurden diese vor allem von den Kurfürsten, von Gefolgsleuten des Herrschers aus seinem Erbbesitz, die ohnehin öfter am Hof weilten, und von Großen aus der Region des Hoftagsorts. Daneben traten einzelne und Gruppen aus dem Hochadel unterhalb des Fürstenstandes, aus Niederadel und Großbürgertum hervor, die aus den königsnahen Landschaften in Franken und Schwaben, am Mittelrhein und an der Mittelelbe/Saale stammten. Sie dienten dem Herrschertum weithin unabhängig von der nun fast bei jeglicher Wahl wechselnden Dynastie. Dies geschah zum eigenen Vorteil und oft aus Familientradition und stellte zugleich ein Kontinuitätsförderndes Element am Hof und auf den Tagen dar. Von einem sozialständischen Zusammenhalt oder gar Antrieb je von Fürsten, Grafen oder Bürgern kann man nicht sprechen; entscheidend war das persönliche Interesse.

41 Besondere Höhepunkte politischen Handelns auf Hoftagen boten zuerst unter Kaiser Ludwig dem Bayern (1314–47) die Treffen in Frankfurt am Main und Koblenz, denen ein Kurfürstentag in Rhens vorausgegangen war (alle 1338), und dann unter Kaiser Karl IV. (1346–78) die Versammlungen der Goldenen Bulle (1356) in Nürnberg und Metz. Hier wurde das erste und dauerhafteste „Reichsgrundgesetz“ verkündet, dort hatte man sich im letzten großen Ringen mit dem Papsttum zur Verteidigung der Reichsrechte als Rechte von Herrscher und Kurfürsten solidarisiert.

Höhepunkte politischen Handelns auf Hoftagen im 14. Jahrhundert

42 Die Veranstaltungen Karls waren Hofstage in idealtypischer Form, wirklich wie ein „gesteigerter“ Hof. Die Versammlungen Ludwigs und erst recht des schwachen Königs Ruprecht (1400–10) wiesen bereits Merkmale kommender Reichstage auf, was freilich keine Dauer gewann, sondern nur der rückblickende Historiker registriert. Auf dem idealen Hofstag erschienen praktisch nur Gefolgsleute des Herrschers, politische Ablehnung wurde ebenso wie Gleichgültigkeit durch Fernbleiben zum Ausdruck gebracht; allein die Kurfürsten, die sich infolge der Ausweitung ihrer von der Königswahl abgeleiteten Rechte immer besser legitimiert fühlten, reagierten gegebenenfalls eigenständig. Ruprecht beherrschte seine Hofstage nicht mehr gänzlich, so daß sich Parteienbildung zeigte und harte Opposition zu Wort kam.

Hofstage in idealtypischer Form und Vorformen des Reichstags

43 Die zweite Wurzel des Reichstags wird man wie erwähnt im Kurfürstentum⁸ erblicken. Die Goldene Bulle hatte seine Stellung in unmittelbarer Nähe des Herrschers und in klarer Distanz zu den „einfachen“ Fürsten fixiert. Daher kann die Bulle als Markstein in der Vorgeschichte des Reichstags gelten. Jahrhunderte lang waren die Kurfürsten als einzige Verfassungsinstitution neben dem König und Kaiser wirklich populär. Man begann ihnen eine lange Vorgeschichte zuzuschrei-

Kurfürstentum im 14. und 15. Jahrhundert

und Städte zu Nürnberg 1355/56, 1983; A. LAUFS Reichsregiment, in: HRG (Fn. 6), 27. Lief. (künftig Bd. 4), 1986, Sp. 739–747; H. ANGERMEIER Reichstagsakten, Deutsche, in: HRG (Fn. 6), 28. Lief., 1987, Sp. 794–797; R. AULINGER Der Deutsche Reichstag in Spätmittelalter und früher Neuzeit, in: R. A. MÜLLER (Hrsg.) Reichsstädte in Franken, Bd. 1, 1987, S. 125–142; P. MORAW Reichstag (ältere Zeit) (Fn. 6); H. BOOCKMANN Geschäfte und Geschäftigkeit auf dem Reichstag im späten Mittelalter, in: Hist. Zeitschrift 246 (1988), S. 297–325.

⁸ W. BECKER Der Kurfürstenrat, 1973; E. KAUFMANN Kurfürsten, in: HRG (Fn. 6), Bd. 2, 1978, Sp. 1277–1290; A. ERLER Kurwürde, ebd., Sp. 1314–1319.

ben, den Publizisten galten sie als Repräsentanten der Allgemeinheit im Sinne der zeitgenössischen politischen Theorie. Die Stabilisierung des Kurfürstentums fiel in die erste Hälfte des 14. Jahrhunderts; aber noch generationenlang, bis in die 1420er Jahre, bildeten die Kurfürsten kein Kollegium mit wirklichem Zusammenhalt. Aktiv waren bis dahin in erster Linie die rheinischen Vier. Die Krise König Wenzels (1378–1400/19) bot den Anlaß, das gewonnene Selbstbewußtsein in erneuten Königslosen Tagen zu erproben. Infolge der stark geminderten Attraktivität des Herrschers fanden sie Anklang bei Fürsten, Grafen und Herren.

König Sigismunds (1410–37) vieljährige Abwesenheit vom Reich erzwang unter der Führung von Kurfürsten und päpstlichem Legaten – zumeist vom Herrscher gebilligt – weitere Königslose Tage mit bedeutungsschweren Entscheidungen. Die Verteidigung des Glaubens gegen die Ketzerei der Hussiten war Anlaß zu den ersten Akten der Selbstorganisation des Reiches als eines Gebildes, das sich wenn nötig auch ohne den König als handlungsfähig erweisen mußte. Im Jahr 1422 hatte man auf einem Tag in Nürnberg die erste Reichsmatrikel als Liste der leistungspflichtigen Reichsglieder erstellt, 1427 wurde in Frankfurt am Main erstmals allen Reichsangehörigen eine Geldsteuer auferlegt. Es war eine Selbstverpflichtung ohne den König, die von den wichtigsten „Leistungsträgern“ und zugleich verfassungsmäßig Könignächsten, den Kurfürsten und den Reichsstädten, gelenkt werden sollte. An der Spitze stand eine in Nürnberg ansässige Zentralinstanz aus sechs Vertretern der Kurfürsten, drei Abgesandten von Reichsstädten und dem obersten Feldhauptmann, die Mehrheitsbeschlüsse fassen konnte. Unterhalb ihrer sollte eine vierstufige Steuerverwaltung mit Zentren in Köln, Nürnberg, Erfurt, Salzburg und Breslau entstehen, von der Teile wirklich ins Leben getreten sind. Dies alles war kurzatmig, beschrieb aber die Gesamtsituation des aktiven Dualismus vor dem Reichstagszeitalter. Nach dem Ende der Hussitenkrise riß dieser Faden wieder ab. Kaiser Friedrich III. (1440–93) handhabte eine Generation hindurch das Instrument des Tages mit der größten Zurückhaltung.

44
Königslose Tage mit bedeutenden Entscheidungen, Sigismund und Friedrich III.

2. Die Entstehung des Reichstags (etwa 1470–1519)

Der Reichstag entstand im Halbjahrhundert nach 1470⁹ und wurde in der darauffolgenden Generation endgültig ausgeformt. Ein präzises Geburtsdatum kann man nicht angeben. Die große Neuerung war nicht das Ergebnis langwährender prinzipieller Reformgedanken und besserer Einsicht in die Staatsnotwendigkeit, sondern die Folge eines Schrittes nach dem anderen unter dem Druck harter Not und die Konsequenz unbeabsichtigter Nebenwirkungen dieser Schritte. Drei Herausforde-

45
Reichstagsentstehung, Einflußfaktoren

⁹ Außer Fn. 7 F. FRENSDORFF Reich und Reichstag, in: *Hansische Geschichtsblätter* 16 (1910), S. 1–43; H. ANGERMEIER Die Reichsregimenter und ihre Staatsidee, in: *Hist. Zeitschrift* 211 (1970), S. 265–315; DERS. Bayern und der Reichstag von 1495, ebd., 224 (1977), S. 580–614; E. ISENMANN Zur Frage der Reichsstandschaft der Frei- und Reichsstädte, in: *Stadtverfassung – Verfassungsstaat – Pressepolitik*, Festschr. f. E. Naujoks, 1980, S. 91–110; H. ANGERMEIER (Bearb.) *Deutsche Reichstagsakten unter Maximilian I*, Bde. V/1 u. V/2, 1981; G. SCHMIDT *Der Städtetag in der Reichsverfassung*, 1984; P. MORAW Fürstentum, Königtum und „Reichsreform“ im deutschen Spätmittelalter, in: *Blätter f. dt. Landesgesch.* 122 (1986), S. 117–136; P. J. HEINIG Städte und Königtum im Zeitalter der Reichsverdichtung, in: *La ville, la bourgeoisie et la genèse de l'état moderne*, Paris 1988, S. 87–111.

rungen waren am wichtigsten: der Ansturm von Feinden im Osten, Westen und Süden, der Türken, Ungarn, Burgunder und Franzosen, der so bedrohlich war wie nie zuvor, der Aufstieg der Kaiserdynastie der Habsburger in bisher nicht vorstellbare kontinentale Dimensionen und der Durchbruch langfristiger Entwicklungsprozesse zur Oberfläche des Geschehens. Dies waren Vorgänge in Wirtschaft und Technik und im sozialen und kulturellen Leben. Alle diese Faktoren führten eine rapide Beschleunigung des historischen Prozesses herbei, wie dies seit dem 12. und 13. Jahrhundert nicht mehr vorgefallen war. Oder anders formuliert: Zahlreiche bisher eher durch ihr Nebeneinander gekennzeichnete Kräfte vereinten sich zu einem einzigen Handlungszusammenhang; die Entstehung Deutschlands wurde vollendet.

46
Aufgabe der Distanz
des Kaisers gegenüber
den Reichsgliedern

Der Anfang gehört der Ereignisgeschichte an. Kaiser Friedrich III. sah sich seit 1470 genötigt, die Politik der Distanz gegenüber den Reichsgliedern aufzugeben und ein naturgemäß spannungsvolles Zusammenwirken mit ihnen in die Wege zu leiten; denn er allein vermochte die politisch-militärisch-finanzielle Gesamtsituation nicht mehr auszubalancieren. Der Tag von Regensburg 1471 war als herkömmlicher Hoftag gemeint, konnte aber in dieser Gestalt nicht durchgehalten werden, und noch deutlicher zeigte sich dies an den folgenden Tagen. Sie schwankten hin und her zwischen den alten Regeln und tastenden Versuchen, das sich verdichtende Gesamtkräftepiel des Reiches mit neuen Verhaltensweisen institutionell einzufangen. Große Klarheit über die Einzelphasen dieses aufregenden Vorgangs der Anpassung eines weitgedehnten Gemeinwesens an gewaltige Herausforderungen besteht noch nicht, auch weil den Zeitgenossen die langfristige Perspektive verschlossen war. Es handelte sich schon wegen der äußeren Dimensionen, aber auch angesichts der Eile, mit welcher Altertümliches an „Modern“-Agonales heranzuführen war, um ein wohl in Europa einmaliges Geschehen.

47
Äußere und innere
Situation des Reichs

Gleichzeitig liefen damals ungeheuer aufwendige und von rascher Abfolge von Erfolg und Mißerfolg gekennzeichnete Militäraktionen an zwei oder gar drei Fronten ab, am Rhein, in den Niederlanden, im österreichisch-ungarischen Südosten und in Norditalien. Währenddessen setzte sich innerhalb des Reiches das vom dynastischen Ehrgeiz kraftvoll gespeiste Ringen um landesherrliche und hegemoniale Positionen fort, und zwischen den Häusern Habsburg und Wittelsbach blieb es bei der großdynastischen Rivalität um die erste Rolle im Reich.

48
Passivität der
meisten
Reichsglieder

Inneres und Äußeres griffen ineinander, wobei die allermeisten Reichsglieder allein die heimische Situation ins Auge faßten und die Frage nach der Selbstbehauptung des Ganzen am liebsten dem Kaiser überließen. Seitdem es ein „Reich“ gab, das dem Herrscher auf dem Reichstag gegenübertrat, zeigte sich diese schon für die damalige Zeit als naiv zu bezeichnende Abstinenz (es war die Generation Machiavellis); kein Problem wird man durch Nichtbeachten aus der Welt schaffen oder so das Mitleid der Feinde rühren. Die Überlebensfähigkeit des Reiches, die seit anderthalb oder gar zweieinhalb Jahrhunderten nicht ernsthaft beansprucht worden war, stand in der Tat auf der Probe.

49
Der Tag von Worms
1495, die Bedeutung
des Königshofs, zum
Begriff „Reichstag“

Der erste Tag König Maximilians I. (1493–1519), der 1495 in Worms stattfand und wie üblich als „Debut“ eines neuen Herrschers besonders gut besucht war, stellt einen ersten Höhepunkt des Geschehens dar. Allerdings ist zu beachten, daß der Königshof vor und nach den Wormser Monaten und ebenso während dieser ein politisches Zentrum ersten Ranges und ein überlegenes soziales Zentrum

geblieben ist. Gegenüber dem Tag von Worms wird man den Begriff „Reichstag“ ohne Zögern gebrauchen, wie es auch die Zeitgenossen taten, wenngleich keineswegs regelmäßig oder auch nur überwiegend. Überhaupt kann man bei dem Bemühen um Präzision nicht leicht auf der politischen Begrifflichkeit von damals fußen. Die deutsche politische Sprache war wenig entwickelt, regional unausgeglich und logisch nicht durchgeformt und sollte dies alles noch mindestens ein Jahrhundert bleiben, während ihr die bewährte Stütze des Lateinischen zu entgleiten begann. Heute mag das Wort „Reichstag“ eindeutig scheinen, um 1500 war es dies mitnichten. Es ist als „saloppe“ Kurzformel aus „Unser (= des Königs) und des Reiches Tag“ entstanden und konnte ursprünglich ebensogut herrscherlich (als Hoftag) wie ständisch (als Reichstag etwa im späteren Sinn) verstanden werden. Der zweitgenannte Bedeutungsinhalt setzte sich gemäß der realen Verfassungsentwicklung durch.

Als Wesenszüge des Reichstags um 1500 sind zunächst festzuhalten:

1. Gemäß der hervorragenden Rolle, die die Kurfürsten als bisher einziges organisiertes Gegenüber des Königs gespielt haben, erblickt man sie auch als Kern des Reichstags, gemäß seiner hierarchischen Struktur als obersten der drei „Räte“, als ein Gremium für sich. Weiterhin nahmen sie wesentliche oder gar wesentlichere Aufgaben im Reich neben und vor dem Reichstag wahr. Der vornehmste der Kurfürsten, der Erzbischof von Mainz, zog folgerichtig eine dirigierende und organisierende Rolle an sich. Dadurch erwuchs dem Herrscher ein persönliches Gegenüber, ja er wurde aus der heranwachsenden internen Praxis des Reichstags faktisch ausgeschlossen. Auch wenn er auf anderen Wegen wieder in diesen Eingang fand, hatte sich hierin ein grundsätzlicher Unterschied zum Hoftag aufgetan.

2. Die Reichsstädte, die als wichtigste Glieder des Kronguts den Hauptanteil der Steuerlast getragen hatten und trugen, soweit sie vom außererbbländischen Reich herrührte, hatten sich während der Abwesenheit des Königtums im Namen des Reichs von den Kurfürsten in Pflicht nehmen lassen. Sie standen vor dem lange Zeit von ihnen nur undeutlich erkannten Dilemma, ob sie sich auf den alten Königsbezug konzentrieren oder sich auch noch in die unbekannte ständische Zukunft vorauswagen sollten. Herrscher und Kurfürsten samt Fürsten zerrten an ihnen. Schließlich blieben sie beiden Seiten ausgeliefert und mußten in unglücklicher Unentschiedenheit beiderseits des entstehenden „institutionalisierten Dualismus“ verharren. Der König griff als Stadtherr oder Stadtvogt weiterhin autoritativ in ihre Angelegenheiten ein, von denen viele damals und später mit dem Reichstag nichts zu tun hatten. Zugleich wollte man sich wenigstens phasenweise ständertig verhalten und bildete so schließlich einen dritten „Rat“ des Reichstags. Einladungen an alle Freien Städte und Reichsstädte waren 1471 und 1489 ergangen und wurden seit 1495 regelmäßig. Aber dies hatte mit Mitbestimmung und Reichstandschaft nichts zu tun, außer in den Augen der Städter selbst. Sie forderten wohl seit 1487 ein Teilnahmerecht und besetzten 1495 die ihnen in den Reichstagsausschüssen angebotenen Plätze. Trotz alledem blieben der soziale Rückstand uneinholbar und damit die Randsituation unveränderbar. Verlierer waren die Städte schon bei der Goldenen Bulle von 1356 gewesen. Auch auf dem Reichstag wurde ihnen Mitsprache bestenfalls bei den Modalitäten und teilweise beim Umfang ihres

50

Kurfürsten, der Erzbischof von Mainz, Praxis des Reichstags und Herrscher

51

Reichsstädte, Freie Städte

Zahlens zugestanden, vom Informationsfluß waren sie vielfach abgeschnitten, ihre politische Rolle blieb defensiv und passiv. Bemerkenswerter ist der Tatbestand, daß sich die Städte seit 1471 über ihre regionalen Bünde hinaus auf allgemeinen Städtetagen trafen, um eine gemeinsame Haltung zu erarbeiten. Dies ist ein Hauptzeugnis für die „Verdichtung“ des Reiches. Ein zweites ist nicht weniger wichtig: Die Freien Städte paßten sich ungeachtet ihrer besseren Rechte ohne viel Aufsehen den Reichsstädten an und blieben fortan nicht mehr von den Lasten des Gemeinwesens verschont.

52
Fürsten, Reichsgrafen,
Reichsprälaten,
Fürstenrat

3. Unvergleichlich wesentlicher war die Einbeziehung der weltlichen und geistlichen Fürsten, Reichsgrafen und Reichsprälaten in einen weiteren, den zweiten „Rat“ des entstehenden Reichstags (wohl seit 1487) — in Distanz zu den Kurfürsten und in noch viel größerem Abstand zu den Städten. Der extrem geringe Anteil, den zumal die weltlichen Fürsten mit sehr wenigen Ausnahmen am Gesamtinteresse genommen hatten, und die Tatsache, daß ihre Gehorsamspflicht gegenüber dem Herrscher sehr theoretisch geworden war, können als notorisch gelten. Dies geschah dem Ausbau regionaler Macht zuliebe, den man als Träger und Glied regionaler Hegemonialsysteme betrieb. Es hat zweifellos mehrere Gründe für den fundamentalen Meinungswandel der Fürsten gegeben. Vor allem war er Ergebnis kleiner Schritte, deren letzte Konsequenz den Beteiligten nicht bewußt gewesen sein kann, da sie doch so sehr ihre Interessen verletzte. Solche kleinen Schritte ergaben sich aus der Rivalität mit den Kurfürsten, denen man inzwischen das Feld nicht allein überlassen wollte, aus harten Gegensätzen untereinander, für die sich ein neuer Austragungsort zu eröffnen schien, aus Loyalität zum Königtum als Ausdruck des neu aktivierten Grundkonsenses, auch weil der Herrscher in Militär und Verwaltung neue Positionen anzubieten hatte, und aus einzelnen unterschiedlichen Hoffnungen, Fehlkalkulationen und Unausweichlichkeiten. Jedenfalls war der Fürstenrat ein „Rest“, der aus denjenigen bestand, die sich zuletzt der Verdichtung des Reiches anbequemen, und war demgemäß unlogisch zusammengeflickt. Nach oben hin hatten sich die sozialständisch gleichrangigen Kurfürsten ausgeschlossen; nach unten mußten die sozialständisch minderrangigen Grafen und Prälaten mühsam einbezogen werden; untereinander war man machtpolitisch so verschieden wie nur möglich; geistliche und weltliche Fürsten, sonst überall im Ständewesen getrennt, wurden zusammengespannt; die Frage, wie es um die Teilhabe des Hauses Österreich-Burgund stand, war ungeklärt. Gleichwohl begann die für das Zustandekommen des Reichstags unentbehrliche Mitwirkung der Fürsten zu funktionieren, wenn auch um den Preis von sich bald eröffnenden seltsamen Ungereimtheiten und nur mit Nachhilfe der Kurfürsten und besonders des Herrschers. Diese sahen die Dinge unter augenblicksbezogenen fiskalischen, keineswegs unter organisationslogischen oder gar langfristigen „konstitutionellen“ Aspekten an.

53
Lastenverteilung,
Mehrheits-
entscheidung,
Bindung der
Abwesenden

4. In der Tat war es primär ein Kampf um Lasten, die möglichst zum Schaden anderer zu verteilen waren, wenn man ihnen schon als zu „Rat und Hilfe“ Verpflichtete in der Not des Reiches nicht ausweichen konnte. Eher hierher als allein in eine abstrakte Geschichte der „Demokratisierung“ Europas gehören auch die Probleme der Mehrheitsentscheidung und der Bindung der Abwesenden durch die Anwesenden. Sie wurden ebenfalls fiskalisch und damit im Endergebnis

zugunsten der Kräftigung der Stände gehandhabt. Dieser Verteilungskampf hat wohl mehr als jedes andere Moment den Reichstag hervorgebracht und zwar abermals von Einzelschritt zu Einzelschritt, ohne Vorstellung von einem Endziel.

Dabei ist zu beachten, daß die Besucher der frühen Reichstage außerhalb von dessen Sitzungen Besucher eines Hofes waren. Daher ist zur Festigung des Neuen die große Zahl der Tage sehr wichtig gewesen, wie es von den Herausforderungen um und nach 1500 und im Zeitalter Karls V. erzwungen worden ist. Hingegen war der Anteil der sogenannten Reichsreformliteratur an der Entstehung des Reichstags überaus gering. Gerade die sehr konkrete Entstehungsweise des Reichstags hat ihn unwiderstehlich und unwiderruflich gemacht.

Die vier Grundurkunden des Wormser Reichstags verdienen als Beispiele des endlich doch gelungenen Zusammenwirkens von König und Ständen Aufmerksamkeit. Es waren:

1. Die Errichtung des Ewigen Landfriedens, der die rechtliche Selbsthilfe zugunsten ordentlicher Gerichtsverfahren beendete, was nach etwa einer Generation wirklich durchgesetzt wurde. Damit wurde die Rechtsgemeinschaft des Reiches befestigt oder gar erst aufgerichtet. Interessenpolitisch gesehen kam der Landfriede der Territorialisierung der Fürsten zugute und beengte den kleineren Adel.

2. Die partielle Umorganisation des Königlichen Kammergerichts als Hauptteil des Tausches von Königsrechten gegen Geldleistungen der Stände; es wurde ein fester Sitz, also die Lösung vom weiterhin wandernden Herrscherhof, und die Bestellung des größten Teils der Beisitzer durch die Stände nach hierarchisch-regionalem Proporz zugestanden. Die höchstrichterliche Gewalt verblieb natürlich dem Herrscher und damit die Ernennung des Kammerrichters und die durch den königlichen Rat weiterhin ausgeübte Hofgerichtsbarkeit, die bald in Gestalt des Reichshofrats institutionalisiert wurde. Im Jahr 1500 wurde die zukunftsreiche Gliederung des Reiches in zunächst sechs, seit 1512 dann zehn Kreise verwirklicht — vorerst um einen Teil der Kammergerichtsbeisitzer zu bestimmen, bald aber auch, um weitere, vor allem militärische Aufgaben zu erfüllen.

3. Die Bewilligung einer von allen Reichsangehörigen zu zahlenden vierjährigen Steuer, des „Gemeinen Pfennigs“, nicht unähnlich dem Vorgehen von 1427. Auch diese Steuer sollte, diesmal in Frankfurt am Main, von einer etwa nach dem Proporz der Bewilligenden bestellten Behörde beaufsichtigt werden und sollte vor allem der Rückzahlung der dem Herrscher vorschußweise gewährten „Eilenden Hilfe“ dienen.

4. Die „Handhabung (des) Friedens und (des) Rechts“ mag man in der Grundstimmung, nicht im Detail als eine Art erster Legitimierung des Reichstags auffassen. Nicht realisiert wurden u. a. dessen hier vorgesehene jährliche Einberufung und das Bestreben, die königliche Politik insoweit mitzubestimmen, als sie von den Ständen mitfinanziert wurde. Aber es war ein Text, in dem sich Maximilian für alle sichtbar selbst beschränkte als Konsequenz der Notlage, in der er sich in Worms befand.

Vermutlich führten Schwierigkeiten mit Einberufung und Besuch allzu häufiger Reichstage zur Idee eines abgekürzt „Reichsregiment“ genannten Ausschusses, der in der Tat das Reich mitregieren oder gar regieren wollte. Was 1495 gescheitertes

54
Große Anzahl
der Tage
um und nach 1500,
Reichsreformliteratur

55
Grundurkunden des
Wormser Reichstags

56
Errichtung des
Ewigen Landfriedens

57
Kammergericht,
höchstrichterliche
Gewalt, Reichshofrat,
Gliederung des
Reiches in Kreise

58
Bewilligung des
„Gemeinen Pfennigs“

59
„Handhabung des
Friedens und des
Rechts“

60
Reichsregiment

Projekt blieb, ist fünf Jahre später in einer anderen Königskrise verwirklicht worden: ein Gremium aus zwanzig Ständevertretern mit einem königlichen Statthalter an der Spitze, das zu Mehrheitsbeschlüssen fähig war. Von der Moderne her gesehen schien nun ein harter Verfassungskampf entbrennen zu sollen, weil die königliche Beschlußgewalt bis auf wenige Rechte an dieses Regiment fiel. Die Wirklichkeit sah aber ganz anders aus. Das Regiment scheiterte nach zwei Jahren kläglich, weil es weder vom Herrscher noch von den Ständen akzeptiert wurde. Dies lehrt den Beobachter, das Verfassungsdenken der Gegenwart nicht unbesehen auf eine Zeit zu übertragen, in der die Majestät und das geschriebene Wort, Adelswelt und Jurisprudenz sich anders zueinander verhielten als in der Moderne. Was wir Verfassung nennen, war damals vielfach ein Verhältnis unter Großen, denen fürstliches Ansehen viel mehr galt als Texte auf Papier, oder besser: dies waren inkommensurable Größen. Eine „konstitutionelle“ Reichsführung, wie sie Erzbischof Berthold von Mainz (1484–1504) damals erstrebte, auch um über den hoffnungslosen Niedergang seines Territoriums hinwegzutäuschen, war unzeitgemäß und übrigens auch keineswegs uneigennützig. Es war noch viel zu früh für jene staatliche Disziplin, die ferner liegenden Vorteilen das Nahe, auch wenn es schwer fällt, unterzuordnen bereit ist und die den Verfassungskonsens höher schätzt als Parteigewinn. In diesem Licht muß man auch den entstehenden Reichstag insgesamt beurteilen. Der Weg in die moderne Welt war eben weit — auch im Bereich der Staatsverfassung.

61
Modernisierung der
Verfassung

Trotz solcher Einschränkungen war es sehr wesentlich für das deutsche Schicksal, was um 1500 geschah: Eine bis dahin fast allein auf die schmale Basis des Königtums gestützte Verfassung wurde im Wettlauf mit dem Druck der Umwelt stark verbreitert und damit modernisiert — natürlich in harten Interessenkonflikten, die beim Weg vom Nebeneinander zum Mit- und Ineinander unvermeidlich waren. Eine neue de facto-Legitimität des Reichstags trat neben die uralte Legitimität des Herrschers — auf eine keineswegs unumstritten klare, vielmehr nur genetisch und nicht systematisch begreifbare Weise — und behielt Dauer. Dies geschah teilweise gegen den Widerstand des Königs, zum anderen Teil förderte er das Neue, ohne dieses Tun als Förderung zu erkennen. Ebenso sehr gegen die Räson der Betroffenen führte das Verhalten der Fürsten und Städte zu immer mehr Geld- und Militärleistungen für das Reich. Es stellte sich also ein Geschehen ein, ohne daß es die Hauptbeteiligten so wollen konnten. Dessenungeachtet mündeten beiderseits entstandene Selbstbindungen in ein Mehr an bald allgemein anerkannter Verrechtlichung und Staatlichkeit ein.

62
Zusammenhalt
im Reich

Wir nennen dies den „institutionalisierten Dualismus“. Es war ein im Funktionieren besserer und zugleich realitätsnaher Zusammenhalt der Deutschen. Dabei beobachtet man quälend langsame und wie erwähnt konfliktreiche Verfahren; es war aber auch ein Zusammenhalt von räumlicher Ausdehnung und sachlicher Komplexität ohnegleichen in Europa und ein Zusammenhalt in einer Adelswelt, die sich an den Respekt vor dem Papier ebenso wie an den zweckmäßigen Umgang mit dem Geld erst langsam gewöhnte. Texte mochten Extrepositionen enthalten; der Weg, den die Realität nahm, war entscheidend. Dazu gehörte die Begegnung von immer mehr Adelsherren und immer mehr Fachleuten, die nach und nach die um 1500 noch deutlich sichtbare mittelalterliche Schwerpunktbildung durch Süd-

oder gar Südwestdeutsche ablöste. Ein Denken in gemeinsamen Begriffen und gemeinsamen Inhalten wuchs heran, wie dies womöglich schon im mehrmonatigen Beisammensein in Worms zum Ausdruck kam. Dazu zählte die Ausweitung des Horizonts, der im Normalfall ein regionaler Horizont war, auf das Gesamtreich. Dabei wird man beachten, daß nicht wenig mit einem hohen Maß von Übereinstimmung der Beteiligten geschah (und damit de facto den Reichstag förderte). So erwies es sich noch vor 1500 als zweckmäßig, auf den Tagen wesentlich mehr Themen als nur die großen Konfliktstoffe der Reichsverfassung zu behandeln. Es waren keine Themen etwa im Sinne einer Sozialpolitik mit langfristigen Zielvorstellungen, aber man befaßte sich mit sozialen und wirtschaftlichen Einzelproblemen in nicht geringer Zahl.

Nimmt man dies alles zusammen, so kann man sagen: Es waren Erfahrungen, die Franzosen und Engländer je für sich schon etwas früher, in der säkularen Auseinandersetzung ihres Hundertjährigen Krieges im 14. und frühen 15. Jahrhundert, erworben hatten. In diesen Krieg der beiden Monarchien waren, wie man ganz richtig gesagt hat, Dynastien hineingegangen und Nationen herausgekommen.

Daß man Ähnliches für Deutschland feststellen kann, war auch die Folge elementarer Prozesse, die in diesen Jahrzehnten den Volkskörper umgestalteten. Überlebensfähigkeit und Anpassungsfähigkeit, die beiden Haupteigenschaften staatlicher Existenz, speisten sich im Reich auch aus anderen als staatlichen Quellen. Dazu gehörten das Auftreten des ersten Massenmediums der Geschichte, des Buch- und bald auch „Zeitungs“drucks zusammen mit der ebenso neuen Druckgrafik, die kräftige Vergrößerung der Bildungsschicht und innerhalb ihrer der Juristen- und Literatenkreise, eine neue Wirtschaftsblüte mit sehr verstärktem Kapitalverkehr und zahlreichen technischen Neuerungen und das Heranwachsen patriotischen Denkens mindestens bei Teilen des Adels, des gehobenen Bürgertums und der Bildungsschicht. Im 16. Jahrhundert konnte sich in Deutschland in fast jeder Hinsicht viel großräumigeres Geschehen mit viel mehr Beteiligten abspielen, als dies im 14. Jahrhundert oder davor vorstellbar erscheint.

Verlierer der neuen Lage war aus mittelalterlicher Sicht das Königtum. Der Weg zur legitimen Verengung der Herrscherrechte war eingeschlagen. Der Hof hatte sein Monopol als Führungs-, Organisations- und Integrationsinstanz eingebüßt. Erst das Versagen des Hofes in diesen Funktionen oder — gerechter geurteilt — sein hoffnungsloses Überfordertsein schon angesichts der alten und erst recht gegenüber der neuen Situation haben den Reichstag möglich gemacht. Fortan konkurrierte der Hof mit seinen sozialen und politischen Mitteln mit dem Reichstag; dabei behielt er die unentbehrliche Funktion der Stabilisierung von Gruppen, die der Reichseinheit unabhängig vom Reichstag dienten. Jedoch weilte er seit dem frühen 17. Jahrhundert endgültig am Rand des Reiches, in Wien. Die Krise jener Integrationsfunktion im späteren 18. Jahrhundert, im Zeitalter Josephs II. und danach, fiel zeitlich und kausal mit der Endkrise des Reiches zusammen. Prinzipiell verhielt es sich mit dem Hofproblem wie mit dem ungelöst gebliebenen Metropolenproblem. Ein einziger Hof und eine einzige Metropole, die den deutschen Geschichtsraum hätten wirklich durchgestalten können, hätten größer sein müssen als jeder reale Beispielsfall in Europa, so groß, wie es die allgemeinen Rahmenbe-

63
Außerstaatliche
Faktoren der
Überlebens- und
Anpassungsfähigkeit
des Reichs

64
Königtum als
Verlierer,
Hofproblem und
Metropolenproblem

dingungen nicht zugelassen haben. Denn entwicklungsgeschichtlich gesehen belegte die Mitte Europas in diesen Jahrhunderten nicht mehr als einen Mittelplatz.

65
Kaisertum und
Fürstentum

Konkret-politisch betrachtet wird die frühneuzeitliche Zukunft des Reiches durch jenes Patt bezeichnet, das man schon 1495 beobachten kann. Anders als in Frankreich, wo sich nach und nach die absolute Monarchie durchsetzte, und anders als in England, wo das Ständeparlament der Stärkere wurde, konnte im Reich keines der beiden großen Kraftzentren „Kaisertum“ und „Fürstentum“ das andere wirklich besiegen. Oder sollte man nicht lieber von einem erfolgreichen Kompromiß sprechen, der beiden Seiten im Kern ihr Recht beließ? Das Vorwissen nämlich, daß dieser Ausgleich für völlig anders gewordene Gegebenheiten, diejenigen des späteren 18. Jahrhunderts, den Keim des Untergangs in sich barg, sollte man zunächst außer acht lassen. Angemessener ist wohl die Beobachtung, daß die unmittelbar bevorstehenden großen Herausforderungen, die Reformation und die Konfessionalisierung, bewältigt wurden und daß sich währenddessen und schon zuvor beide Seiten die neuen Möglichkeiten bewußt machten, die der Reichstag bot. Der Herrscher stützte sich ihm gegenüber immer mehr auf die ihrerseits modernisierten Erbländer und auf die Mittel der Großdynastie. Seine Reichstagspolitik war weder im Detail noch im ganzen erfolglos; denn die separierenden Techniken der Hoftagspraxis erfüllten immer noch ihren Zweck, und es gewann der Reichstag insgesamt keine eigenständige Legitimität; Königslose Tage als antikönigliche Tage mit dem Schein des Rechts gab es nicht mehr. Die Fürsten nutzten ihrerseits den Reichstag als Disziplinierungsmittel gegenüber den heimischen Ständen und Steuerzahlern. So stand bald ein wieder erstarktes Herrschertum einem kompakter gewordenen Fürstentum gegenüber und zwar in einem verrechtlichten Verhältnis. Dies war die deutsche Variante einer Problematik, die allen alten Staaten oder „Staaten“ Europas bei der Auseinandersetzung mit neuen Mitinteressenten am Gemeinwesen und Mitträgern des Gemeinwesens aufgegeben war.

66
Auftakt zur ersten
deutschen Teilung

Zu den Grundgegebenheiten, die das deutsche Schicksal als Ergebnis der Entscheidungen um 1500 fortan bestimmten, gehört ein letzter wesentlicher Punkt. So unausweichlich die Modernisierung des Reiches durch den Reichstag und andere Neuerungen schien, wenn man im Mächteeuropa der Neuzeit vorerst bestehen wollte — der Preis war hoch. Man kann ihn als Auftakt zu einer ersten deutschen Teilung bezeichnen. Kurz vor 1500 hatte der deutsche Geschichtsraum seinen größten Umfang erreicht — in Gestalt einer „vorkonstitutionellen“ Situation oder „Offenen Verfassung“, in lockerer Vielfalt und entsprechendem historischen Reichtum zahlreicher unterschiedlicher Kräfte. Den Weg dahin würde man grob mißverstehen, wenn man ihn von später her staatlich-machtpolitisch deuten wollte. Nicht einheitliche neuzeitliche Machtpolitik war seine Voraussetzung, sondern „pluralistischer“ dynastischer Ehrgeiz, der dann erst einmündete in die in der Geschichte ruhende Würde des Reiches und auf die konkurrenzlose Legitimität seines Hauptes traf. Die Umwandlung dieser lockeren, veraltenden Situation unter dem Druck der Feinde in eine modernere und „dichtere“ war ein Geschehen ohnegleichen; es schuf nicht nur die bisher behandelten institutionellen, sondern auch räumliche Probleme. Entlang älterer Bruchlinien trat eine Dreiteilung in ein „Reichstags-Deutschland“, in die kaiserlichen Erbländer und in Gebiete ein, die keinem dieser beiden Bereiche angehörten.

Die habsburgische Großdynastie¹⁰ war eine überaus dynamische Kräfteballung, die sich durch den konkurrierenden Anspruch des Hauses Valois auf den Vorrang in Europa ständig neu herausgefordert sah. Sie faßte ihre Erbländer in Oberdeutschland und in den Niederlanden samt Burgund durchaus konsequent als zwei Territorienkomplexe auf, die „Reichstags-Deutschland“ parallel geordnet waren. So verhielt es sich fiskalisch; denn die neuen Steuern des Reiches und die alten Einkünfte aus den Erbländern dienten dem gleichen Zweck, vor allem der ungeachtet aller Deklamation des Reichstags weiterhin vom Herrscher verwirklichten Außen- und Militärpolitik des Reiches. Und so verhielt es sich ständepolitisch; denn dem Reichstag entsprachen aus der Sicht des Königs die Stände in Tirol, Kärnten usw., so daß diese Länder auch auf dem Reichstag nicht vertreten waren. Ebenso wichtig wie Entscheidungen, die Maximilian mit diesem fällte, waren allein getroffene dynastische Entschlüsse. Im Jahr 1526 wurden die böhmischen Länder, die trotz des kurfürstlichen Ranges ihres Herrn wegen der Hussitenkrise und ihrer Folgen nicht an der „Verdichtung“ des Reiches teilgenommen hatten, in den (viel schärfer zugreifenden) Verdichtungsprozeß der Erbländer einbezogen; im Jahr 1551 trennte die Erbdonung Karls V. die niederländisch-burgundischen Gebiete zugunsten der spanischen Linie vom österreichischen Zweig ab, so daß die Bindung an das Binnenreich gelockert wurde.

Das Hauptbeispiel für eine Region, die sich weder „Reichstags-Deutschland“ noch den kaiserlichen Erbländern zuordnete, sondern im „unverdichteten“, d. h. weniger belastenden Reich verbleiben wollte, ist die Eidgenossenschaft¹¹. Das Streben nach Befreiung von den Regelungen von 1495 war kein Einzelfall, so dachten auch ein Teil der Kurfürsten und der Herrscher selbst. Bemerkenswert war hingegen die geglückte militärische Selbstbehauptung gegen den letzten Versuch, die habsburgischen Rechte in der späteren Schweiz durchzusetzen (1499), und die geglückte politische Selbstbehauptung gegenüber dem Reichstag. Von diesem aus gesehen war die Eidgenossenschaft als innenpolitisch singuläres und sozial eher randständiges Gebilde ohne fürstlichen Herrn, auch wegen ihrer Adelsfeindschaft, kaum einbeziehbar; dies hätte zu viel konstitutionelle Phantasie erfordert. Indem sich die unbesiegbaren Eidgenossen mit ihrer Verweigerung behaupteten, lösten sie sich nach und nach zwar nicht aus der Rechtsgemeinschaft, aber aus der Handlungsgemeinschaft des Reiches. Bei alledem handelten sie altertümlich, nicht modern. Ähnliches taten lange Zeit auch die Hamburger, nur konnten sie dies aus Gründen der Geographie nicht durchhalten, die den Schweizern sehr zu gute gekommen war.

67
Habsburgische
Großdynastie

68
Eidgenossenschaft,
Hamburg

¹⁰ V. PRESS Die Erbländer und das Reich von Albrecht II. bis Karl VI. (1438–1740), in: R. A. KANN u. F. E. PRINZ (Hrsg.) Deutschland und Österreich, 1980, S. 44–88; DERS. Bayern, Österreich und das Reich in der frühen Neuzeit, in: Verhandlungen d. Hist. Vereins f. Oberpfalz und Regensburg 120 (1980), S. 493–519; DERS. Das römisch-deutsche Reich — ein politisches System in verfassungs- und sozialgeschichtlicher Fragestellung, in: G. KLINGENSTEIN u. H. LUTZ (Hrsg.) Spezialforschung und „Gesamtgeschichte“, 1981, S. 221–242; DERS. Schwaben zwischen Bayern, Österreich und dem Reich 1486–1805, in: P. FRIED (Hrsg.) Probleme der Integration Ostschwabens in den bayerischen Staat, 1982, S. 17–78; DERS. The Habsburg Court as Center of the Imperial Government, in: Journal of Modern History 58, suppl. (1986), S. 23–45.

¹¹ P. MORAW Reich, König und Eidgenossen im späten Mittelalter, in: Jahrb. d. Hist. Ges. Luzern 4 (1986), S. 17–33.

69 Herzogtum Preußen, livländische Territorien
 Außerhalb des Reichstags blieb auch das 1466 geteilte Ordensland bzw. (seit 1525) Herzogtum Preußen, weil seine Bindung an die Institutionen von Papsttum und Universal-Kaisertum nicht wirksam in eine Bindung an das flächenhafte Reich umgewandelt werden konnte. Ebenso wenig realisierte sich der Reichstagsbezug der livländischen Territorien, obwohl diese zum Reich gehörten; dafür ist offenbar die Entfernung zu dem „überseeischen“ Land zu groß gewesen, das am Ende des 16. Jahrhunderts verloren ging.

III. Von der Reformation zum Dreißigjährigen Krieg (1519–1629)

1. Die Ausformung des Reichstags im Zeitalter Kaiser Karls V. (1519–1555)

70 Ausgestaltung der Grundentscheidungen
 ‚Die Grundentscheidungen der Reichstagsgeschichte sind um 1500 gefallen, in den folgenden drei Jahrhunderten hat man sie ausgestaltet.‘ Dieser Satz steht unter einem entscheidenden Vorbehalt: Voraussetzung dafür ist die Kontinuität der Reichsgeschichte wenigstens in ihren Hauptzügen. Nur dann setzt auch ein zweiter Satz die Akzente richtig: ‚Die Hauptphasen jener Ausgestaltung spiegeln bis ins 18. Jahrhundert hinein eindrucksvoll die Anstrengung wider, mit den schwierigsten Zeitproblemen fertig zu werden.‘ Unter jenem selben Vorbehalt steht noch ein dritter Satz: ‚Das Zeitalter Karls V. (1519–56) und der Reformation — die erste jener Hauptphasen — ist dadurch charakterisiert, daß sich damals die innere Ausformung des Reichstags vollzogen hat.‘

71 Universales Kaiserreich, Zerbrechen des einheitlichen Glaubens
 Schwerlich haben sich der älteren deutschen Geschichte ein andermal weitergespannte Alternativen zur bisherigen Existenzform eröffnet als in der Generation Karls V. Die von Anfang an latent bestehende und einmal (in der Stauferzeit) der Realität nähergerückte Möglichkeit, daß sich als Werk einer außerordentlichen Dynastie ein universales Kaiserreich die deutsche Geschichte unterwerfen würde, ist niemals klarer vor Augen getreten als unter Karl V. Dann hätte auch der Reichstag seinen Sinn verloren, denn sein Reich war — wie wir hörten — „Reichstagsdeutschland“ mit der bald verwirklichten Aussicht, die kaiserlichen Erblände einzubeziehen, nicht aber ein Weltreich. Zur gleichen Zeit zerbrach der einheitliche Glaube, auf dem Welt und Reich seit Menschengedenken wie selbstverständlich aufgeruht hatten, ausgerechnet mitten in Deutschland. Schon weil gerade hier im vorausgegangenen Jahrhundert eher kirchlich-christliche als nationale Solidarität der Anlaß gewesen war, zu den Waffen zu greifen und sein Leben zu wagen, standen ein weiteres Mal Reich und Reichstag auf der Probe.

72 Kraftvolle Kontinuität, Konstanten deutscher Geschichte
 Angesichts beider unerhörter Herausforderungen scheint erstaunlich, wie wenig vom Bestehenden durch sie zertrümmert worden ist, wie kraftvoll also die Kontinuität war. Oder auch nicht so erstaunlich dann, wenn man die oft gesuchten Konstanten deutscher Geschichte hier findet: im Grundkonsens, von dem man bei den Verantwortlichen weniger redete als ihn unbefragt lebte, in den Grundzügen der Reichsverfassung, wie sie das Mittelalter eingepägt und mit konkreten Interessen verknüpft hatte, und in den Wurzeln beider Phänomene in der Geschichte, mit der man sich unlösbar verbunden sah. So kann man sich tatsächlich von den drei eingangs formulierten Sätzen leiten lassen.

Karl V. war ungeachtet der Tatsache, daß er der Weltherrschaft im Sinne der Zeit näher kam als irgendein anderer Kaiser, auch die Zentralfigur der Reichstagsgeschichte seiner Zeit, ob er im Reich anwesend war oder nicht. In den ersten zwanzig Jahren seiner Regierung hat er sich nur 1521/22 und 1530/32 hier aufgehalten, danach allerdings von 1540 bis 1554. Demgemäß zerfällt die Reichstagsgeschichte in zwei Phasen von 1521 bis 1532 und von 1541 bis 1551/55. Es haben achtzehn oder neunzehn Reichstage stattgefunden.

Binnendeutschland war nicht das Kernland der Herrschaft, Karls Hof war nicht binnendeutsch, sondern niederländisch-spanisch-italienisch, ganz anders als beim Vorgänger und Nachfolger.

Angesichts des fortdauernden Wechselspiels zwischen Hof und Reichstag war klar, daß es Ersatzkonstruktionen für jenes Manko geben mußte. Der Reichstag Karls V. ist im Zusammenhang mit der Vielzahl der Tage auch dadurch gekennzeichnet, daß er Hoffunktionen übernahm, so daß also gleichsam eine Umkehrung der Konstellation Maximilians eintrat. Dies aber genügte nicht; so wuchs nach und nach der Kaiserbruder und Nachfolger Ferdinand I. (1556–64), seit 1522 Inhaber der österreichischen Erbländer und seit 1531 durch die Königswürde legitimiert, mit seinem deutschen Hof in die Rolle einer zweiten politischen und sozialen Bezugsgröße hinein. Die Dynastie wurde doppelteilig, weil Karl nun von den Niederlanden aus handelte (ein historischer Grund für die Wahl Brüssels, der Hauptstadt Karls, zur Hauptstadt [West-]Europas).

Der Reichstag stand gleichsam dazwischen — auch insofern, als nun die Erbländer im Fürstenrat durch Ferdinand vertreten wurden. Damit begann ihre Einbeziehung in den Reichstag, die durch das Wachstum der Kreisverfassung (Österreichischer und Burgundischer Reichskreis 1512) eingeleitet, durch die kommende burgundische Fürstenstimme fortgesetzt und von der „Readmission“ der böhmischen Kurfürstenwürde (1708) gekrönt worden ist. Einzelstimmen für die verschiedenen habsburgischen Linien (seit 1564) wurden nicht angestrebt, weil man mehr Nachteile als Vorzüge vermutete. Der Integration in den Reichstag trat freilich mehr oder minder eine realpolitische Eigenständigkeit gegenüber; das Kaisertum und im 18. Jahrhundert dann die europäische Großmachtstellung neuen Stils machten sie notwendig.

Stellt man die Frage nach der stärksten Kraft, die der gewaltigen Macht der Großdynastie in Deutschland gegenüberstand, so ist die mittelalterliche Antwort die richtige: Kurfürstentum und Fürstentum. Ungeachtet aller noch so heftigen Polarisierung in Glaubensfragen hat sich die fürstliche Solidarität wenigstens im ganzen als die stärkste Kraft erwiesen. Sie richtete sich auch bei katholischen Fürsten gegen den Kaiser, wenn er durch allzuviel Erfolg gegenüber protestantischen Territorien allzu mächtig zu werden drohte. Der klassische Fall ist Bayern. Neben der „Vielbeschäftigung“ Karls und dem Türkendruck findet man hier das wichtigste Motiv für das politische Überleben der reformatorischen Ideen. Das Forum dafür war der Reichstag, wenn auch noch nicht — wie später — allein; denn die verfassungstechnische Offenheit des Zeitalters zeigt sich an Bündnen und Bündnisprojekten, die politisch und organisatorisch mit dem Reichstag konkurrierten. Nachdem der von Habsburg geführte Schwäbische Bund 1534 am konfessionellen Gegensatz gescheitert war, handelte es sich vor allem um das drei Jahre

73
Karl V. als
Zentralfigur der
Reichstagsgeschichte

74
Karl V. und
Binnendeutschland

75
Ersatzkonstruktionen

76
Reichstag
und Erbländer

77
Kaiser und Fürsten,
Überleben der
reformatorischen
Ideen

zuvor geschaffene protestantische Bündnis von Schmalkalden (zerbrochen 1546/47) und das Projekt eines Kaiserlichen Bundes von 1547/48, dessen Erfolg wohl den Reichstag überflüssig gemacht hätte. Wenigstens in den letzten Jahren des alles entscheidenden Endkampfes von 1547 bis 1552 ging es den Fürsten weniger um die Konfession als um ihre politische Existenz gegenüber dem Kaiser. Diese war schon untrennbar mit der Institution „Reichstag“ verbunden, während dem Herrscher die Option für ein Ja oder ein Nein offenstand. Dabei waren freilich handelnde Personen wohl noch wichtiger als die abstrakte Institution; der Rückhalt an einer Personengemeinschaft, den die Institution bot, war immer noch das eigentlich Erstrebte oder das nicht Geschätzte.

78
Wormser Reichstag
von 1521

Von den Reichstagen Karls V.¹² ist wohl die Versammlung in Worms von 1521, während welcher Luther dem Kaiser begegnete, die bekannteste. Überhaupt hat die Popularität der Reformationsreichstage vieles dazu beigetragen, die ganze Institution unter Zeitgenossen und Nachlebenden bekannt zu machen. Dadurch trat manches andere Langfristige zu Unrecht in den Hintergrund: die Kurfürsten als die nach wie vor wichtigste Gruppe im und neben dem Reichstag, die Mechanismen der Reichsverfassung im ganzen oder die Rolle des Kaisers selbst. Worms war gut besucht nicht wegen Luther, sondern weil es sich wie einst 1495 um den ersten Reichstag eines neuen Herrschers handelte, dem wieder viel Begeisterung entgegen schlug. Es begann hier eine Periode der Ausgestaltung der Reichsverfassung, die vielleicht die wichtigste der frühen Neuzeit war; mit der Reichsexekutionsordnung des Augsburger Reichstags von 1555, die den Kreisen und Fürsten wesentliche Befriedungs- und Vollstreckungsrechte zusprach, fand sie den Abschluß.

79
Reichsmatrikel,
Wormser Edikt

Unter anderem wurde in Worms mit einer deutlich verbesserten, später immer wieder fortentwickelten Reichsmatrikel die Grundlage für das kommende Reichsteuerwesen und in späterer Deutung für das Recht der Reichsunmittelbarkeit oder gar für die Reichszugehörigkeit gelegt. Das Wormser Edikt, das Luther und seine Anhänger in die Acht tat, war hingegen kein Reichstagsprodukt, sondern ein aus herrscherlicher, nach wie vor dem Reichstag gleichrangiger Machtvollkommenheit erlassener Text.

¹² F. REUTER (Hrsg.) *Der Reichstag zu Worms von 1521*, 1971; H. LUTZ *Das Reich Karls V. und der Beginn der Reformation*, in: H. FICHTENAU u. E. ZÖLLNER (Hrsg.) *Beiträge zur neueren Geschichte Österreichs*, 1974, S. 47–70; B. MOGGE *Studien zum Nürnberger Reichstag von 1524*, in: *Mitt. d. Vereins f. Gesch. d. Stadt Nürnberg* 62 (1975), S. 84–101; B. LOHSE u. a. *Augsburger Bekenntnis, Confutatio und Apologie*, in: *Theol. Realenzyklopädie*, Bd. 4, 1976, S. 616–639; G. VÖGLER *Der deutsche Bauernkrieg und die Verhandlungen des Reichstags zu Speyer 1526*, in: R. VIERHAUS (Hrsg.) *Herrschaftsverträge, Wahlkapitulationen, Fundamentalgesetze*, 1977, S. 173–191; H. LUTZ u. E. MÜLLER-LUCKNER (Hrsg.) *Das römisch-deutsche Reich im politischen System Karls V.*, 1982; H. NEUHAUS *Der Augsburger Reichstag des Jahres 1520*, in: *Zeitschr. f. hist. Forschung* 9 (1982), S. 167–211; V. PRESS *Der Kaiser, das Reich und die Reformation*, in: K. LÖCHER (Hrsg.) *Martin Luther und die Reformation in Deutschland*, 1983, S. 61–94; H. ANGERMEIER u. R. SEYBOTH (Hrsg.) *Säkulare Aspekte der Reformationszeit*, 1983; H. ANGERMEIER *Reichsreform und Reformation*, 1983; I. HÖSS *Der Reichstag zu Speyer 1529*, in: J. ARNDT (Hrsg.) *Das Wappenbuch des Reichsherolds Kaspar Sturm*, 1984, S. 139–150; B. MOELLER *Deutschland im Zeitalter der Reformation*, in: *Deutsche Geschichte*, Bd. 2, 1985, S. 1–154; V. PRESS u. D. STIEVERMANN (Hrsg.) *Martin Luther, Probleme seiner Zeit*, 1986; W. SCHULZE *Deutsche Geschichte im 16. Jahrhundert*, 1987; F. BOSBACH *Monarchia universalis*, 1988; V. PRESS *Der Reichstag in der deutschen Geschichte der Neuzeit*. Unveröff. Manuskript.

Beschränkt war der Herrscher juristisch durch seine Zusagen in der Wahlkapitulation, die ihm die Kurfürsten zu ihren Gunsten abgerungen hatten. Sie gestand z. B. fortan deren Mitsprache bei der Reichstageeinberufung zu und begründete das seit 1521 arbeitende zweite Reichsregiment. Es geriet freilich durch Ferdinands Führung rasch unter habsburgischen Einfluß und war insgesamt bis zu seinem Erlöschen bei der Rückkehr des Kaisers viel weniger belangvoll, als seine Vorkämpfer gehofft hatten. Eine Anzahl seiner freilich gescheiterten Projekte (Zoll-, Münz- und andere Wirtschaftsordnungen, Landfriedens- und Militärregelungen) zeigt, daß die territoriale Welt noch nicht jedermann so abgeschlossen schien, wie sie dies dann von Jahrzehnt zu Jahrzehnt wirklich wurde.

Beschränkt war der Herrscher aber vor allem faktisch durch den Willen derjenigen, die er nicht zum schuldigen Gehorsam zwingen konnte, der Fürsten. An ihnen ist das Wormser Edikt politisch gescheitert. In den acht Jahren, in denen Karl nach 1521 vom Binnenreich abwesend war, hat es sich in Glaubens- und Kirchenfragen fundamental verändert.

Man kann den ganzen langen Weg bis zur Resignation des Kaisers hier nur mit wenigen Worten andeuten. Auf dem Speyerer Reichstag von 1526 wurde der Umgang mit dem Wormser Edikt den Ständen insoweit anheimgestellt, als sie es gegenüber Gott und Kaiser verantworten könnten. Der neue Glaube breitete sich immer rascher aus. Der Augsburger Tag vier Jahre später, an welchem Karl wieder selbst teilnahm, sah nach dem Bekenntnis der Protestanten und der katholischen Gegenschrift die Erneuerung des Wormser Edikts, das aber schon 1532 unter dem Druck der Türkengefahr wieder vorläufig suspendiert wurde. Es entstand abermals ein Freiraum bis zur Rückkehr Karls im Jahr 1540.

Der Augsburger Reichstag von 1547/48 sollte dann nach dem Sieg im Schmalkaldischen Krieg die kaiserliche „Zwischenreligion“ des „Interim“ bis zu einem Konzil realisieren und endlich auch das monarchische Prinzip, die Vor- oder gar Alleinherrschaft des Kaisers im Reich, zur Geltung bringen. Beides ist nach Anfangserfolgen gescheitert.

Dieses Scheitern führte über die Rebellion der protestantischen „Kriegsfürsten“ zur Katastrophe des Passauer Vertrags (1552) und zum Augsburger Religionsfrieden von 1555, der eine neue Periode der Reichs- und Reichstagsgeschichte auf der Basis der Realitäten des Dualismus einleitete. Man war zu den Prinzipien von 1495 zurückgekehrt.

2. Zusammensetzung und Arbeitsweise des frühneuzeitlichen Reichstags

Das 16. Jahrhundert ist die am meisten bewegte und die interessanteste Periode der Reichstagsgeschichte. So mag es an dieser Stelle zweckmäßig sein, Zusammensetzung und Arbeitsweise des Reichstags zu beschreiben, auch wenn dabei Begriffe und Verfahren einbezogen werden, die erst wesentlich später gut erkennbar sind¹³.

80
Wahlkapitulation,
Zweites
Reichsregiment

81
Beschränkung des
Herrschers durch die
Fürsten

82
Speyerer Reichstag
1526, Erneuerung des
Wormser Edikts und
dessen Suspendierung

83
Augsburger Reichstag
von 1547/48

84
Protestantische
„Kriegsfürsten“,
Passauer Vertrag,
Augsburger
Religionsfriede

85
Zusammensetzung
und Arbeitsweise des
Reichstags

¹³ K. RAUCH (Hrsg.) Traktat über den Reichstag im 16. Jahrhundert, 1905; H. CONRAD Deutsche Rechtsgeschichte, Bd. 2, 1966; A. WOLF Hausherrschaft und Territorialherrschaft an Tagungs-orten von Ständeversammlungen und Parlamenten, in: *Ius commune* 1 (1967), S. 34–60; K. SCHLAICH *Corpus Evangelicorum und Corpus Catholicorum*, in: *Der Staat* 11 (1972),

- 86** Die drei Räte des Reichstags Die drei Räte oder auch Kollegien des Reichstags waren alles andere als gleichartige, gleichrangige und in gleicher Weise funktionierende Gebilde; sie machten zusammen zwar den Reichstag aus, aber dieser war nicht in sie eingeteilt. So hat der Umgang der Räte miteinander stets ein Problem dargestellt; viel einfacher war die Willensbildung innerhalb eines Rates.
- 87** Kurfürstenrat Die „Geschäftsordnung“ des Kurfürstenrats war die Goldene Bulle von 1356, der Grundsatz der Mehrheitsentscheidung bei der Königswahl ist sogar schon 1338 festgelegt worden. Infolge des de facto-, nicht de jure-Ausscheidens der böhmischen Stimme schon vor der Entstehung des Reichstags gehörten dem Kurfürstenrat zunächst nur noch sechs Mitglieder an. Im Jahr 1648 wurde eine achte pfälzische Stimme als Ersatz für das alte Pfälzer Stimmrecht geschaffen, das der Kaiser 1623 an Bayern übertragen hatte. Seit 1692/1708 gab er eine neunte Kurstimme an Braunschweig-Lüneburg-Hannover, im letztgenannten Jahr gelang ihm auch die Wiedereinführung der böhmischen Stimme. Mit der Vereinigung von Bayern und Pfalz 1777 fiel die pfälzische Stimme weg. Vor der Endkrise der Reichsverfassung bestand nie ein Zweifel am uneinholbaren Vorsprung der Kurfürsten vor den anderen Räten, wie ihn das Mittelalter geschaffen hatte. Die Verteidigung dieses Vorrangs, zum Beispiel im Vorfeld des Westfälischen Friedens, rückte die Kurfürsten immer wieder an den Kaiser heran und schuf Distanz zu den Fürsten.
- 88** Erzbischof von Mainz Der erste unter den Kurfürsten war der Erzbischof von Mainz, der in der entscheidenden Zeit „weicher“ Strukturen um 1500 in der Tradition seiner Wahlvorrrechte und des Erzkanzleramts die Führung („Direktorium“) des Reichstags an sich gezogen hatte und dessen Kanzlei betrieb und dadurch beträchtlichen Einfluß ausübte. Er war der Sprecher des Reichstags gegenüber dem Kaiser. Auch im Kurfürstenrat leitete er die Sitzungen und formulierte die für die Meinungsbildung entscheidenden Umfragen.

S. 218–230; H. NEUHAUS Reichstag und Supplikationsausschuß, 1977; K. SCHLAICH Maioritas-protestatio-utio in partes-corpus Evangelicorum, in: Zs. d. Savigny-Stiftung f. Rechtsgesch. 94, Kan. Abt. 63 (1977), S. 264–299 u. 95, Kan. Abt. 64 (1978), S. 139–179; M. HECKEL Itio in partes, ebd., S. 180–308; W. SELBERT Conclusum imperii, in: HRG (Fn. 6), Bd. 1, 1971, Sp. 630 f.; H.-J. BECKER Protestatio, Protest, in: Zeitschr. f. hist. Forschung 5 (1978), S. 385–412; W. SELBERT Kuriatstimme, in: HRG (Fn. 6), Bd. 2, 1978, Sp. 1293 f.; DERS. Kurien, ebd., Sp. 1294–97; R. AULINGER Das Bild des Reichstags im 16. Jahrhundert, 1980; H. NEUHAUS Reichsständische Repräsentationsformen im 16. Jahrhundert, 1982; DERS. Zwänge und Entwicklungsmöglichkeiten reichsständischer Beratungsformen in der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts, in: Zeitschrift f. hist. Forschung 10 (1983), S. 279–298; K. SCHLAICH Die Mehrheitsabstimmung im Reichstag zwischen 1495 und 1613, ebd., S. 299–340; H. NEUHAUS Die rheinischen Kurfürsten, der Kurrheinische Kreis und das Reich im 16. Jahrhundert, in: Rhein. Vierteljahrsblätter 48 (1984), S. 138–160; J. F. BATTENBERG Das Römisch-Deutsche Königtum und die Legitimation mehrheitlicher Entscheidungen im Spätmittelalter, in: Zeitschrift d. Savigny-Stiftung f. Rechtsgesch. Germ. Abt. 103 (1986), S. 1–41; R. HOKE Reichsabschiede, in: HRG (Fn. 6), Lief. 27 (künftig Bd. 4), 1986, Sp. 519–523; H. NEUHAUS Reichsdeputation, ebd., Sp. 549–553; A. GERLICH Reichsstände, Reichsständschaft, ebd., Sp. 760–773; H. NEUHAUS Wandlungen der Reichstagsorganisation in der ersten Hälfte des 16. Jahrhunderts, in: J. KUNISCH (Hrsg.) Neue Studien zur frühneuzeitlichen Reichsgeschichte (Zeitschr. f. hist. Forschung, Beih. 3), 1987, S. 113–140.

Der Fürstenrat war das größte Kollegium. Es bestand aus zwei Bänken, der weltlichen und der geistlichen. Das Präsidium der erstgenannten führte Bayern, dasjenige der zweitgenannten Österreich (wegen seiner schon erwähnten Verspätung im Reichstag) im Wechsel mit Salzburg. Die Stimmführung im Fürstenrat (Virilstimmen) stellte anders als bei den Kurfürsten, bei denen die Goldene Bulle die Unteilbarkeit der Kurlande festgelegt hatte, ein Problem dar. Erst nach und nach (wohl im späten 16. Jahrhundert) ging man von der persönlichen Stimme des Fürsten, die demnach bei Linienteilungen vermehrbar war, auf das an das Territorium gebundene und damit fixierte Stimmrecht über. Davon unabhängig gab es beträchtliche Unterschiede im realpolitischen Gewicht der Stimmen. Größere Reichsstände suchten daher mit mehr oder weniger Recht Stimmen zu häufen (Kurpfalz und Hessen je 4, Württemberg 2, seitdem 1654 offenkundig zu Unrecht eine Stimme für Mömpelgard durchgesetzt worden war, usw.). Seit 1641 suchte der Kaiser durch die Erhebung treuer Gefolgsleute in den Fürstenstand zielbewußt Stimmenpolitik zu betreiben, was jedoch bald durch Kooptationsansprüche des Fürstenrats gebremst, wenn auch nicht verhindert wurde. Die Stimmen der säkularisierten geistlichen Fürstentümer verblieben den protestantischen Inhabern. Sessions-, das heißt Rangfragen im Fürstenrat blieben ungeachtet kaiserlicher Ordnungsversuche ständige Begleitmusik der Reichstage, weil es kein Kriterium gab, welches das regionale Nebeneinander überzeugend in ein hierarchisches Nacheinander hätte verwandeln können. Nur mit zahlreichen Rechtsvorbehalten und vorläufigen Einigungen, die dann faktisch Dauer gewannen, war die Praxis möglich. Viele Inkonsequenzen verblieben. Die Sitzordnung war für den politischen Einfluß wesentlich, weil die „Umfragen“ statt zu „modernen“ Abstimmungen zu inhaltlichen Äußerungen anleiteten und daher ein möglichst frühes Votieren die beste Gestaltungschance bot. Die Matrikel von 1521 führte 49 geistliche und 31 weltliche Reichsfürsten auf, 1792 zählte der Fürstenrat 59 weltliche und 35 geistliche Virilstimmen. Österreich führte damals abgesehen von der böhmischen Kurstimme drei Virilstimmen, Brandenburg-Preußen außer seiner Kurstimme fünf Virilstimmen. Es gab stets eine klare katholische Mehrheit, die geistlichen Stimmen traten fast geschlossen für den Kaiser ein.

Reichsgrafen und -herren und Reichsprälaten waren keine Fürsten, realisierten jedoch aufgrund ihrer Reichsstandschaft eine Gruppenvertretung auf dem Reichstag (Kuriatstimme), für die nur der Fürstenrat in Frage kam. Es führten dort seit dem 16. Jahrhundert die schwäbischen und die Wetterauer Grafen, seit 1641 auch die fränkischen und seit 1653 die niedersächsisch-westfälischen Grafen und Herren je eine Kuriatstimme (zuletzt zusammen 103 Mitglieder). Die schwäbischen (22) und die rheinischen (18) Reichsprälaten taten es ihnen mit ebenfalls je einer Kuriatstimme gleich. Die Reichsritterschaft war zwar reichsunmittelbar, aber auf dem Reichstag nicht vertreten.

Der Städterrat bestand aus der rheinischen und der schwäbischen Bank mit insgesamt 51 Kommunen (1792), die Matrikel von 1521 hatte mit 84 gerechnet. Von jenen galten 1648 dreizehn als katholisch und fünf als „vermischt“, die übrigen waren protestantisch. Schon bei den Städtetagen des ausgehenden Mittelalters ist erkennbar, daß man im internen Betrieb des Kollegiums ein „demokratisches“ Verhalten schwerlich erwarten darf. Vielmehr übten Führungsstädte eine eindeu-

89
Fürstenrat

90
Reichsgrafen und
-herren,
Reichsprälaten,
Reichsritterschaft

91
Städterrat

tige Vorherrschaft aus und brachten die kleinen zur Gefolgschaft. Das Direktorium hatte die gastgebende Stadt des Reichstags, also von 1663 an Regensburg, inne. Weil die Reichsverfassung in ihrem Kern kaum wandelbar war, ist die ungünstige Ausgangssituation der Städte niemals wirklich verbessert worden. Dafür bot auch ihre wirtschaftliche Situation kaum je ein „systemsprengendes“ Argument. Durch kaiserlichen Entschluß wurde ihnen nach langem juristischem Bemühen 1548 das Recht auf Vorstellung ihrer Ansichten vor den beiden höheren Räten zugesprochen; doch stand es in deren freier Entscheidung, ob sie dies beachten wollten. Das von gelehrter Jurisprudenz vorgetragene Streben nach Reichsstandschaft stützte sich in der Tat, visiert man der Reichstradition entlang, auf dürftige Argumente. So haben die Städte mit dem „Votum decisivum“ von 1648 mehr einen augenblicklichen als einen dauernden Erfolg errungen, dieses war schon angesichts der Entstehungsgeschichte dieses Artikels sehr zweifelhaft. Dahinter stand auch nicht eigentlich ein Streben nach bürgerlicher Emanzipation in irgendeinem modernen Sinn, sondern nach Minderung der Steuerlast.

92
Entscheidungsprozeß,
Folgepflicht,
Durchbrechung der
Folgepflicht

Beim Entscheidungsprozeß innerhalb der Räte sind schon im ausgehenden Mittelalter Mehrheitsbeschlüsse aufweisbar, die – den deutschen Rechten an sich fremd – zuerst im kirchlichen und dann im städtischen, schiedsgerichtlichen und gerichtlichen Milieu bekannt waren. Ungeachtet eines unbestreitbaren Zuwachses an Verfahrensbewußtsein am Reichstag darf man aber seine Mehrheitsfrage nicht isoliert „modern“ erörtern. Kurz gesagt, die Dinge dürften um so „demokratischer“ verlaufen sein, je weniger wichtig sie waren. Oder anders formuliert: Infolge der außerordentlichen Kräfteballung am Reichstag wurde gerade bei fundamentalen Fragen der Verfahrensbereich hoffnungslos überfordert. In diesem war zu viel zweifelhaft und unkalkulierbar: die Verbindlichkeit und die Grenzen des Verfahrens und das zumutbare Ausmaß des Vertrauens in dieses, die Gleichrangigkeit oder Ungleichrangigkeit der Beteiligten, die Wirksamkeit von Meinungsführern, die Rolle der Sitzordnung, die Neigung zur inhaltlichen Äußerung statt zur Ja-Nein-Alternative. Unter solchen Voraussetzungen war Einmütigkeit das Idealziel, der Weg dahin schien eine untergeordnete und flexibel handhabbare Frage zu sein. Die Folgepflicht der Minderheit, die die Einmütigkeit nachträglich herstellte, galt keineswegs als überholtes Prinzip. Es war möglich, daß der Kaiser den Unterlegenen Gehorsam befahl; er blieb ja der Herr, wenn schon weniger des Reichstags, so doch seiner Glieder. Die Folgepflicht konnte man vor allem durch den durchaus nicht seltenen Akt der „protestatio“, also durch eine besondere Erklärung, durchbrechen. Von diesen ist die bekannteste diejenige der „Protestanten“ am Reichstag von Speyer im Jahr 1529. Ohnehin stellte die Konfessionsfrage die Entscheidungsmechanismen des Reichstags gründlich auf die Probe, wie im folgenden Abschnitt erörtert wird.

93
Ausschüsse

Genau so zurückhaltend verhält man sich am besten gegenüber dem anderen „modernen“ Prinzip des Reichstags, seinen Ausschüssen. Es hat diese zuerst im Zeitalter König Sigismunds (1410–1437) gegeben, und zwar sowohl nach dem unproblematischen Hoftagsmodell, indem königliche Räte mit einer ungefähr gleichen (kleinen) Zahl von Räten der Stände zusammenwirkten, da alle Beteiligten eigentlich Diener des Herrschers waren, als auch „reichstagsartig“ allein unter den Ständen, als sich Königslose Tage häuften. Die große Zeit der Ausschüsse war das

16. Jahrhundert. Am bemerkenswertesten sind die interständischen Ausschüsse – insofern, als sie der hierarchischen politischen Gesellschaft das Prinzip des gleichen Stimmrechts am härtesten gegenüberstellten; dabei ist die Kopfzahl der Ausschußmitglieder von vornherein nach Proporz festgelegt worden. Solche Ausschüsse sollten aber eher als zeitweilige Durchbrechung des normalen „altertümlichen“ Betriebs des Reichstags gelten denn als Vorgriff auf die unbekanntere parlamentarische Zukunft. Ja es bleibt zu erwägen, ob jene Gebilde nicht mehr *am* Reichstag wirkten als Teile *des* Reichstags waren. Es gab in der Tat besondere Gründe, öfter Krisensituationen, die auf diese Weise so rasch wie möglich bewältigt werden sollten und bewältigt wurden. Die Ungeduld der Fachleute für Türkenhilfe, Kammergericht, Polizeisachen und anderes auf ständischer (und kaiserlicher) Seite hat hier manchen Erfolg erzielt. Interständische Ausschüsse standen aber immer unter dem Vorbehalt der Grundsatzopposition der Kurfürsten, denn sie wären natürlich von einer Majorisierung durch die Fürsten hart betroffen worden. Man kann sich indes nur schwer vorstellen, daß man unter diesen so unklug war, solches prinzipiell statt im tatsächlich in Versuchung führenden Einzelfall zu unternehmen. Denn ein derartiges „systemfremdes“ Vorgehen hätte am Ende ein Bündnis von Kaiser und Kurfürsten zugunsten der legitimen Ordnung provoziert und wäre zweifellos zum Schaden der Initiatoren ausgegangen.

Interständische Ausschüsse waren primär ein Mittel der Verständigung und Willensbildung der Stände. Man kann z. B. einen solchen „zentralen“ Ausschuß am Wormser Reichstag von 1521 mit neunzehn Mitgliedern beobachten (sechs Vertreter der Kurfürsten, acht der Fürsten, einer der Prälaten, je zwei der Grafen und der Städte). Interständische Ausschüsse waren auch Mittel und Waffe des Kaisers in der kurzen Blütezeit des monarchischen Prinzips 1547/48. Mit seinem Ende verschwand auch diese Alternative – eines von vielen Zeichen des 16. Jahrhunderts, daß bei weitem noch nicht alles entschieden war, daß aber auch schon das Wahrscheinliche und das Unwahrscheinliche zu Tage lagen.

Eine andere Variante bietet der den damals fehlenden Hof partiell ersetzende Supplikationsausschuß, der einem Petitionsausschuß von heute ungefähr vergleichbar scheint, jedoch thematisch bedeutsamer, im Handlungsspielraum aber viel bescheidener war; denn der einzig legitime Adressat jeder Supplik war der Kaiser, der vom Ausschuß streng genommen nur „Rat und Hilfe“ erfuhr. Von 1521 an war dieser mit sechs kurfürstlichen und sechs fürstlichen Abgesandten sowie mit je einem Vertreter der Prälaten und Grafen und mit zwei Städteboten besetzt, für die alle ein Sekretär des Erzbischofs von Mainz gewissermaßen die praktische Seite erledigte. So mögen politisch nicht allzu wichtige Fragen relativ effektiv behandelt worden sein, die man sonst einem Hofbeamten, dem Hofrat oder gar dem Herrscher selbst unterbreitet hätte. Kurzfristig gesehen verlor der Ausschuß seinen Sinn mit dem Wiederauftreten eines arbeitsfähigen Hofes, langfristig durch die endgültige Abschließung der Territorien.

Wichtiger war die Frage, ob man nicht mit Hilfe des Ausschußwesens die ganze schwerfällige und teure Instanz des Reichstags bei annähernd gleicher Autorität einigermaßen perpetuieren könne. In der vollen Breite der Politik ist dies im Fall der schon erwähnten Reichsregimente gescheitert. Dies mußte aus dem gleichen Grund geschehen, weshalb es noch kein modernes Mehrheitsverfahren

94

Interständische Ausschüsse

95

Supplikationsausschuß

96

Perpetuieren des Reichstags mit Hilfe des Ausschußwesens?

oder auch noch kein Papiergeld statt Gold- und Silbermünzen, die ihren Wert in sich trugen, geben konnte: Der Grundkonsens bezog sich sehr wohl auf die Existenz, aber noch kaum auf die Verfahren des Gemeinwesens. Daher waren klar umrissene Einzelaufträge am wirksamsten.

97
Ordentliche und
außerordentliche
Reichsdeputationen

In der Reichsexekutionsordnung von 1555 wurden Ordentliche Reichsdeputationen begründet (zuerst 1569), das heißt, nach ständischem Proporz zusammengesetzte Reichstagsausschüsse, die außerhalb der Reichstagssession tagten. Ihr Arbeitsgebiet war innerhalb eines geordneten mehrstufigen Verfahrens die Sicherung des Landfriedens. Dies öffnete sie bald auch dem regionalen Proporz, indem jeder Reichskreis mindestens einen Vertreter stellen mußte. Sie, denen man mehr Zukunft gewünscht hätte, wirkten freilich (mit einer Ausnahme 1642/45) nur in der verhältnismäßig befriedeten und zugleich immer noch relativ territorial offenen Phase zwischen dem Augsburger Religionskompromiß von 1555 und der konfessionellen Krise bald nach 1600. Der Frankfurter Reichsdeputationstag von 1577 hat noch die bis zum Ende des Reiches gültige Reichspolizeiordnung beschlossen. Mehr Erfolg war dem Institut der Außerordentlichen Reichsdeputation beschieden, die mit ganz verschiedenen Einzelaufgaben nach Reichstagsbeschluß ad hoc ins Leben trat. Der bekannteste dieser Ausschüsse ist derjenige, der den Reichsdeputationshauptschluß vom 25. Februar 1803 erarbeitete, den letzten Ordnungsvertrag schon mitten im Strudel des Untergangs.

98
Reichskreistag,
Gemeiner Pfennig,
Matrikularbeiträge

Eine scheinbar sehr moderne und nach abstraktem Urteil wünschenswerte Institution, der aus den Reichskreisen von 1554 bis 1577 heraufwachsende Reichskreistag, der wenigstens regionale Gerechtigkeit statt des auch in dieser Hinsicht eher feudal-„zufälligen“ Reichstags verkörpert hätte, blieb dagegen ohne Dauer. Der Reichskreistag lief den Existenzprinzipien des Alten Reiches genauso zuwider wie der den Historikern so sympathische zentralistische „Gemeine Pfennig“, der — wie wir noch hören werden — als Reichssteuer zugunsten der weniger „modernen“ Matrikularbeiträge wieder aufgegeben wurde. Alles, was punktuell modern scheint, aber „systemfremd“ war, blieb zum Scheitern verurteilt, weil man den historischen Prozeß nicht betrügen kann. Er hätte in Deutschland zwar einige wenige Male zuungunsten der Territorien umgelenkt werden können, ist aber nicht umgelenkt worden. Die altmodischen Matrikularbeiträge haben noch das Bismarckreich erhalten helfen.

99
Verfahren auf dem
Reichstag

Das Verfahren auf dem Reichstag war das folgende: Nach ordentlicher Einberufung durch den Kaiser und dem Eintreffen der Berufenen wurde auf einer gemeinsamen Sitzung der drei Räte die Proposition des Kaisers verlesen. Sie zählte die Verhandlungspunkte des Reichstags auf. Daran waren die Stände gebunden. Der Inhalt der Proposition wurde punktweise in den einzelnen Räten behandelt. Der normale Weg der Meinungsbildung war abgesehen von vertraulichen Besprechungen die Umfrage. Dabei boten „Stimmführer“ ihre Versionen zur Zustimmung aus, zu denen die übrigen Mitglieder inhaltlich Stellung nahmen. Nach mehr oder weniger häufiger Wiederholung dieser Prozedur kam man am Ende zum erreichbaren Höchstmaß an Übereinstimmung, die in eine „Relation“ einmündete.

Der Kurfürstenrat trat mit dieser an den Fürstenrat in dem Bestreben heran, eine einheitliche Meinung beider Räte zu bilden. Dies wickelte sich gegebenenfalls im mehrfachen Hin und Her der Auffassungen beider Räte ab („Korrelation“ des

Fürstenrats). Hatten sich beide Räte geeinigt, wurde dieser Entschluß vor dem Städterat zur Zustimmung verlesen. Dieser erhielt Gelegenheit zum Einwand, ohne daß sich dies in der Regel auf das Endergebnis wesentlich auswirkte.

War auf diese oder jene Weise eine gemeinsame Meinung erarbeitet worden, wurde sie dem Kaiser als „Reichsbedenken“ oder „Reichsgutachten“ (Consultum Imperii) unterbreitet. Nun suchten Kaiser und Stände in mehr oder weniger langen Verhandlungen zur Übereinstimmung zu gelangen. Erreichte man dies, war der Weg zum Ziel frei. Dabei schuf erst die Entscheidung des Kaisers Recht und Gesetz, wie es von Anfang an gewesen war. Dies geschah in der späteren Zeit durch sein „Hof“- oder „Kommissionsdekret“. Das Gutachten der Stände allein war ohne Wirksamkeit; was der Reichstag beschloß, entschied er auf den Kaiser hin.

Dessen faktisch erzwungene, vor allem durch Wahlkapitulation und Reichsgrundgesetze (Goldene Bulle, Augsburger Religionsfriede, Westfälischer Friede) fixierte Selbstbeschränkung und Beschränkung haben dazu geführt, daß er reichstagsunabhängiges Recht und Gesetz in immer weniger Fällen unbestritten (Reservatrechte) geschaffen hat und auch immer seltener bestritten so handelte.

Historisch betrachtet war bis 1648 die Rechtsgültigkeit seines Handelns mit und ohne Reichstag dieselbe; und man müßte sich kaum dadurch stören lassen, daß die politische Praxis der Zeitgenossen und die ihr dienenden Juristen je nach Parteimeinung verschieden damit umgegangen sind.

Eine präzise rechtsförmliche Abgrenzung der Sphären von Kaiser und Ständen hat es vor und nach 1648 nie gegeben, ganz abgesehen davon, daß gewiß bis in die Neuzeit hinein ein Stück Papier kaum geeignet schien, die Majestät zu begrenzen, die Gott allein verantwortlich war. Wenn aber Recht und Gesetz in der Tat das sind, was auch akzeptiert wird, dann hat sich nach und nach ein starker Wandel vollzogen. Wesentliche Satzungen allein aus kaiserlicher Gewalt, im 14., 15. und 16. Jahrhundert noch gut erkennbar (z. B. das Kaisergesetz „Licet iuris“ von 1338, das Wiener Konkordat von 1448 oder der Geistliche Vorbehalt von 1555), wurden vom 17. Jahrhundert an zur extremen Ausnahme (Reichshofratsordnung 1654). Vor allem hat der Westfälische Friede den Haupteinschnitt geschaffen, seit welchem sich kaiserliche Regierung weithin in kaiserliche Politik umbildete. Schließlich hat sich auch altes ungeschriebenes Recht immer mehr in neues Juristenrecht verwandelt und damit sein Wesen zuungunsten des Herrschertums, das im Kern unbeschrieben-unbeschreibbar blieb, geändert.

Alles Entschiedene wurde vom Erzbischof von Mainz in einem Konzept als „Reichsabschied“ oder nach 1663 als „Reichsschluß“ (Recessus Imperii, Conclusum Imperii) zusammengefaßt und nach sorgfältiger Prüfung durch Vertreter aller Beteiligten in zwei Ausfertigungen urkundlich niedergelegt. Die öffentliche Verlesung in der Schlußsitzung des Reichstags machte den Text nach altem Brauch rechtswirksam, so daß er in einer Diktatstunde am nächsten Tag von den Notaren der Stände für den eigenen Bedarf nachgeschrieben werden konnte. Natürlich wurde er auch rasch gedruckt. Die beiden Originalurkunden gingen an den Kaiser und das Erzkanzlerarchiv. Reichshofrat und Kammergericht erhielten den Text zur „Insinuation“, damit sie ihn fortan ihrer Rechtsprechung zugrundelegten.

100

Folgen der
Beschränkung des
Kaisers

101

Rechtsgültigkeit
kaiserlichen Handelns

102

Sphärenabgrenzung,
Einschnitt von 1648

103

Verfahrensmäßige
Behandlung der
Entscheidungen

104 Weil es sich bei „Abschieden“ und „Schlüssen“ um kaiserliches Recht handelte, war es durch den kaiserlichen Fiskal, eine Art Kronanwalt, vor den kaiserlichen Gerichten einklagbar. Dies war besonders beim Steuerwesen von Belang, konnte aber in der Regel nur gegenüber mindermächtigen Ständen exekutiert werden.

Einklagbarkeit vor den kaiserlichen Gerichten

3. Vom Augsburger Religionsfrieden zum letzten Höhepunkt des monarchischen Prinzips (1555–1629)

105 Mit dem Augsburger Religionsfrieden und seinen Folgen und dem Dreißigjährigen Krieg und seiner Vorgeschichte sind die beiden Schwerpunkte genannt, die 75 Jahre Reichstagsgeschichte in zwei verschiedenartige und doch eng zusammenhängende Abschnitte teilen¹⁴.

Abschnitte der Reichstagsgeschichte

106 Der Religionsfriede von 1555 besiegelte die Niederlage Karls V. gegenüber den Fürsten, setzte ein „nationales“ Kaisertum statt des universalen wieder durch und nahm Luthers Reformation in die Reichsverfassung auf. Es war das Ereignis eines Reichstags, und der Reichstag als Institution wurde Orientierungspunkt und Bühne der Reichsgeschichte bis zum Ende des Jahrhunderts. Indessen war es ein Ausgleich des eigentlich Unausgleichbaren und daher nur solange wirklich funktionsfähig, als er von der Generation der Leidgeprüften mit Anstrengung gewollt wurde. König Ferdinand I. und eine Mittelpartei der Fürsten hatten ein für dieses prinzipienfreudige Zeitalter sehr beachtliches Maß an politischer Klugheit gezeigt.

Religionsfriede von 1555

107 Die Reichsstände, nicht die Untertanen durften über ihre Konfession entscheiden; geistliche Fürsten aber sollten Land und Leute verlieren, wenn sie evangelisch werden wollten. Dieser „Geistliche Vorbehalt“ ist mit königlicher Machtvollkommenheit in den „Abschied“ aufgenommen worden; der Widerstand der Protestanten dagegen war damit zugleich ein Widerstand gegen die herrscherliche Machtvollkommenheit, ohne daß ein solcher grundsätzlich mit dem Luthertum zu tun gehabt hätte. Umgekehrt war das Kaiserhaus gewiß katholisch, aber zumindest in der Person Maximilians II. (1564–76) eher weitherzig als pointiert. Der „Geistliche Vorbehalt“ sicherte jedenfalls die katholische Mehrheit im Fürstenrat für fast ein Vierteljahrtausend und damit das Fortbestehen der Reichsverfassung.

Reichsstände und Konfession, der „Geistliche Vorbehalt“

¹⁴ H. BECKER Der Speyerer Reichstag von 1570, Diss. Mainz 1969; H. LUTZ u. A. KOHLER (Hrsg.) Das Reichstagsprotokoll des kaiserlichen Kommissars Felix Hornung vom Augsburger Reichstag 1555, 1971; W. SCHULZE Das Haus Österreich auf den Reichstagen des späten 16. Jahrhunderts, in: Österreich in Gesch. u. Literatur 16 (1972), S. 121–131; G. PFEIFFER Augsburger Religionsfriede, in: Theol. Realenzyklopädie, Bd. 4 (1976), S. 639–645; W. SCHULZE Reich und Türkengefahr im späten 16. Jahrhundert, 1978; M. LANZINNER Friedenssicherung und Zentralisierung der Reichsgewalt, in: Zeitschr. f. hist. Forschung 12 (1985), S. 287–310; M. HECKEL Deutschland im konfessionellen Zeitalter, in: Deutsche Geschichte, Bd. 2, 1985, S. 155–354; DERS. Reichsrecht und „Zweite Reformation“, in: H. SCHILLING (Hrsg.) Die reformierte Konfessionalisierung in Deutschland — Das Problem der „Zweiten Reformation“, 1986, S. 11–43; H. ANGERMEIER Deutsche Reichstagsakten — Reichsversammlungen von 1556–1662, in: Jahrb. d. hist. Forschung in der Bundesrepublik Deutschland, Berichtsjahr 1985, 1986, S. 39–45; P. MORAW Der „Gemeine Pfennig“, in: U. SCHULTZ (Hrsg.) Mit dem Zehnten fing es an, 1986, S. 130–142, 277; M. LANZINNER Die Denkschrift des Lazarus von Schwendi zur Reichspolitik (1570), in: J. KUNISCH (Hrsg.) Neue Studien zur frühneuzeitlichen Reichsgeschichte (Zeitschr. f. hist. Forschung, Beih. 3), 1987, S. 141–185.

Daß der Reichstag ungeachtet der Stabilisierung des Kaiserhofs Mittelpunkt der politischen Geschichte blieb, hing mit der Labilität des Gleichgewichts zusammen, das man 1555 geschaffen hatte. Es war überhaupt nur zustande gekommen, weil Katholiken und Protestanten den Frieden verschieden zu deuten imstande waren: jene als vorübergehende erzwungene Notlösung, diese als Rechtssicherung ihrer Position auf Dauer. Problematisch war auch, daß beide Konfessionen nur einen einzigen wahren wiederherzustellenden Christenglauben als mit der Reichsverfassung vereinbar ansahen, dies sollte jeweils ihr Glaube sein. Man muß also die Unvollkommenheit und die Notwendigkeit der Unvollkommenheit, die allein den Ausgleich ermöglicht hatten, zugleich ins Auge fassen, um die Schwierigkeiten dieser Generationen zu ermessen.

Zur Lösung einer eigentlich unlösbaren Aufgabe war der Reichstag das einzig denkbare Forum. So machte auch seine Ausgestaltung und Verschriftlichung — z. B. in Gestalt des Protokollierens der Rätessitzungen — deutliche Fortschritte und bewegte sich damit ungefähr parallel zur „Bürokratisierung“ der großen Höfe. Das religiöse Problem wurde mit alledem wenigstens in seiner Handhabung säkularisiert, wiewohl das Denken der Beteiligten alles andere als säkular war. Auch wenn die Zeitgenossen am stärksten das Zermürbende dieser Lage empfunden haben dürften, handelte es sich aufs Ganze gesehen um eine bedeutende Leistung. Sie ruhte auf der Fürstensolidarität — einem eher stillen, aber darum nicht weniger wirksamen Stück Grundkonsens — und schloß damit jede wirksame Machtvermehrung des Kaisers aus. Es war auch ein defensives Geschäft, das leicht von anderen Fragen ablenkte.

Gleichwohl war man sich beim ersten Problem der Türkengefahr einig. Diese war neben der Konfessionsfrage das Hauptthema der Reichstagsgeschichte nach 1555. So sehr die osmanische Bedrohung in der ersten Jahrhunderthälfte der Opposition gegen den Kaiser Spielraum verschafft hatte — nun stellte sie sich als ein Medium heraus, um die Stände zugunsten des Kaisers zu disziplinieren und sie zu bisher ungeahnten, auch später nicht mehr übertroffenen Leistungen für das Gesamtreich zu veranlassen. Es handelte sich um einen innenpolitischen Faktor ersten Ranges, der die Durchgestaltung der Reichsverfassung etwa zum Jahrhundertende hin auf den Höhepunkt führte. Zwischen 1556 und 1608 verzeichnet man elf Reichstage, davon sieben in Regensburg, was allein schon das Vorwalten des Kaisers kenntlich macht.

Die Reichssteuerfrage war ein Problem seit der Hussitenzeit. Die einzige ordentliche Reichssteuer, der „Kammerzieler“, diente seit dem Konstanzer Reichstag von 1507 recht und schlecht dem Unterhalt des Kammergerichts. Anstrengungen in der Art des „Gemeinen Pfennigs“, die an den Territorien vorbei den einzelnen Untertan zu erfassen suchten, waren inzwischen immer wieder (zuletzt 1551) unternommen worden, ohne doch wirklich zufrieden zu stellen. Denn sie waren gegenüber der Territorialstruktur „systemfremd“ und blieben auch unberechenbar, weil es keinerlei statistische Unterlagen gab. Daher wandte man sich seit 1507 dem „systemkonformen“ und daher auch langfristig erfolgreicherem Modell der Matrikularbeiträge zu. Es beruhte auf einer uralten, gänzlich unbestreitbaren Pflicht aller reichszugehörigen Herren und Obrigkeiten, der außerordentlichen Beisteuer zum Romzug des Herrschers zur Kaiserkrönung. Daher kam die

108

Labiles Gleichgewicht und Stellung des Reichstags, Katholiken und Protestanten

109

Ausgestaltung und Verschriftlichung des Reichstags, Fürstensolidarität

110

Türkengefahr

111

Reichssteuerfrage, Matrikularbeiträge, Mittelbewilligungen der Reichstage

Rechengröße der Steuer zu ihrem Namen „Römermonat“, als Einheit eines Heeres von 4000 Reitern und 20 000 Fußsoldaten, das mit einem Sold von zwölf bzw. vier Gulden monatlich 128 000 Gulden kostete. Um ein solches Heer zu finanzieren, war 1521 die schon erwähnte Matrikel als Grundlage für das Umlegen dieser Summe auf die Reichsglieder aufgezeichnet worden, denen die Art und Weise der Aufbringung freigestellt war. Die Reichstage der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts bewilligten dem Kaiser für seine gewaltigen Militäranstrengungen das Vielfache jenes Geldes. Der Reichstag von 1576 sagte zum Beispiel 60 Römermonate zu, der Reichstag von 1603 als Höhepunkt 86. Es war ein steiler Anstieg, denn von 1519 bis 1555 sind 73, von 1556 bis 1606 409 Römermonate genehmigt worden. Auch wenn niemals die volle Summe eingezogen wurde, sind von 1576 bis 1606 mit über 30 Millionen Gulden doch mehr als achtzig Prozent der Veranschlagung realisiert worden, während gleichzeitig das konfessionelle Problem in der Schwebe blieb und sich zum Jahrhundertende hin zuzuspitzen begann. Es handelte sich wohl um die größte Einzelleistung des Alten Reiches.

112
Einnahmen-
verwaltung,
Reichspfennigmeister

Die Verwaltung dieser Summen wurde gemäß der ständischen Balance von einer Behörde auf der kaiserabgewandten Seite des Dualismus vorgenommen, vom Reichspfennigmeister mit seinen Gehilfen. Er arbeitete mit erstaunlicher Effektivität. Den sozialen Regeln des Zeitalters entsprach es, daß sich dieses Amt auf seinem Höhepunkt abermals um 1600, unter der Leitung von Zacharias Geizkofler, dem Herrscherhof so sehr näherte, daß man nahezu von einer kaiserlichen Behörde reden kann.

113
Verschärfung der
konfessionellen
Situation

Am Ende des 16. Jahrhunderts verschärfte sich die konfessionelle Situation im Reich. Begonnen hatte dies schon in den siebziger oder gar sechziger Jahren mit der Hinwendung der Kurpfalz zum Calvinismus, wodurch die alte Rivalität dieses Wittelsbacher Fürstentums mit dem Haus Habsburg verschärft wurde. Inzwischen hatte sich eine neue Generation der Fürsten auch in ihrem Heiratsverhalten konfessionell polarisiert und damit die herkömmliche Solidarität gemindert. Die Konfessionen waren theologisch schärfer abgegrenzt, die Territorien weiter gefestigt worden. Den kaiserlichen Behörden, voran dem Reichshofrat, schrieb man einen betont gegenreformatorischen Kurs zu. Mit den Türken hatte man 1606 Frieden geschlossen. Diese und andere Gründe überließen den Scharfmachern beider Seiten größeren Spielraum und schwächten die so empfindlichen Mechanismen des Ausgleichs. Es erhob sich Opposition dagegen, daß die katholische Mehrheit des Reichstags so großzügig Römermonate bewilligte. Das Kaiserhaus, dem sie zuletzt zugute kamen, schien pointierter katholisch zu sein als zu Maximilians II. Zeiten oder war in einer unübersichtlichen Lage. Es sah so aus, als ob sich die ganze Reichsverfassung langsam, aber sicher dem Katholizismus zuneigte.

114
Reichstagskrise
nach 1600

Den Reichstag betraf dies seit 1582 vor allem in der Frage des Mehrheitsrechts bei freiwilligen Steuerbewilligungen; die Türkenhilfe war freiwillig, da man außerhalb des Reiches, in Ungarn, wenn auch für das Reich kämpfte. Die Protestanten strebten Übereinkünfte auf der Basis der konfessionellen Parität an, ebenso wie sie es bei den obersten Gerichten im Reich wünschten. Die Katholiken lehnten dies mit dem Hinweis auf das Herkommen und als „staatlichen“ Rückschritt strikt ab, da es sich nicht um eine Gewissensfrage handele. Demgegenüber schien man das Neue nur durch Verweigerung erzwingen zu können. Aber hiermit zögerten viele,

weil dies wie Verrat an Kaiser und Reich aussah und weil nach einem Kammergerichtsurteil in Steuersachen die Exekution drohte. So ging erst der Reichstag von 1603 ohne „Abschied“ auseinander, da ihn die protestantischen Aktivisten unter Pfälzer Führung verließen. Der Reichstag von 1613 ließ wenig Hoffnung auf Ausgleich, weil die Evangelischen gegen seinen „Abschied“ scharf protestierten. Schon zuvor waren wie einst zu Karls V. Zeiten konfessionelle Militärbündnisse entstanden, 1608 die evangelische „Union“ und ein Jahr später die katholische „Liga“.

Die Geschichte des Dreißigjährigen Krieges (1618–1648) kann als bekannt vorausgesetzt werden. Als Kaiser Ferdinand II. (1619–37) im schwankenden Kampfgeschehen die Oberhand zu gewinnen schien, wagte er im Restitutionsedikt von 1629 – zum letzten Mal – den Griff nach der Monarchie im vollen Sinn, wenn auch nicht mehr als universales, sondern als dynastisches Programm. Dazu gehörten wie gewohnt die alleinige Rechtsetzung aus herrscherlicher Vollgewalt, die Rückkehr zum Monopol des Hofes und der Hofbehörden, der Verzicht auf den Reichstag zugunsten von Gefolgschaftstreffen, die Disziplinierung der Fürsten und auch die alleinige Militärhoheit (Friede von Prag 1635). Aber wie 1547/48 war die Stunde des Triumphes kurz. Vor allem hatten die Kurfürsten, auf die ein Kaiser welcher Konzeption auch immer keinesfalls verzichten konnte, sich durchaus ständisch verhalten und verweigert. Wieder wehrte sich das katholische Bayern, inzwischen mit dem Pfälzer Kurhut ausgestattet, bis zum äußersten aus dynastischer Rivalität und nicht weniger das sonst nur gedämpft protestantische Kursachsen. Der Kaiser hatte zwar seinen heimischen Adel unterworfen und die Erbländer erfolgreich modernisiert, aber im Reich zu Unrecht mehr auf die Konfession gesetzt als mit der Fürstensolidarität gerechnet. Ferdinand III. (1637–57) mußte die Politik des Vaters auch für das Thema „Reichstag“ liquidieren und zum alten Stil zurückkehren.

115

Griff nach der Monarchie im vollen Sinn, Verweigerung der Kurfürsten

IV. Vom Dreißigjährigen Krieg zum Ende des Alten Reiches (1630–1806)

1. Im Umkreis des Westfälischen Friedens (1630–1663)

Die 1644 eröffneten Friedensverhandlungen schufen vier Jahre später in Münster und Osnabrück Vertragswerke¹⁵, die zu Marksteinen der Reichsverfassung wurden. Einen anderen Markstein stellte das Verfahren dar, das die Kongresse prägte: Es konnte für das Reich nicht auf die zentrale Gewalt konzentriert werden, obwohl dies der Kaiserhof gemäß dem Handeln von 1629 und 1635 gewollt hatte.

116

Vertragswerke von Münster und Osnabrück, Verfahren der Friedenskongresse

¹⁵ F. WOLFF *Corpus Evangelicorum und Corpus Catholicorum auf dem Westfälischen Friedenskongreß*, 1966; H. HAAN *Der Regensburger Kurfürstentag von 1636/1637*, 1967; K. BIERTHER *Der Regensburger Reichstag von 1640/1641*, 1971; R. v. KIETZELL *Der Frankfurter Deputationstag von 1642–1645*, in: *Nass. Annalen* 83 (1972), S. 99–119; G. BUCHSTAB *Reichsstädte, Städtekurie und Westfälischer Friedenskongreß*, 1976; F. DICKMANN *Der Westfälische Frieden*, 4. Aufl. hrsg. v. K. REPGEN 1977; A. LAUFS *Jüngster Reichsabschied*, in: HRG (Fn. 6), Bd. 2, 1978, Sp. 468–472; W. ZIEGLER *Die Regensburger Reichstage der frühen Neuzeit*, in: D. ALBRECHT (Hrsg.) *Zwei Jahrtausende Regensburg*, 1979, S. 97–119; A. SCHINDLING *Der Westfälische Frieden und der Reichstag*, in: H. WEBER (Hrsg.) *Politische Ordnungen und soziale Kräfte*

Jedoch haben die unabweisbaren militärisch-politischen Realitäten der allerletzten Kriegesphase, als die deutschen Mitkämpfer, auch der Kaiser, zu Tode erschöpft waren, anders entschieden. Zur Schwächung Deutschlands sollten es Verhandlungen in der Art eines Reichstags sein, dessen Glieder damit in das europäische Kräftespiel eingeführt wurden. Sein Zeremoniell und seine Geschäftsführung boten in der Tat Vorbilder, auf die man sich zu einigen vermochte.

117 Fortexistenz des Reichs als Staatswesen, innere Machtverteilung

Zwar verstümmelte der Friede nach dem Willen der Feinde das Reich und entließ die nördlichen Niederlande und die Schweiz, aber er setzte seine Fortexistenz als Staatswesen als selbstverständliche „Geschäftsgrundlage“ der Zukunft voraus. Das Reich sollte allerdings in der inneren Machtverteilung vom Mittelalter Abschied nehmen und tat dies auch. Zwar stand der Kaiser immer noch über den Ständen, und bald nahm seine Macht, gestützt auf die Erbländer und treue Gefolgsleute, wieder beträchtlich zu. Aber dies war nun zumeist Sache von Politik, nicht mehr von Regierung als Ausdruck einer wenn auch eingeeengten Vollgewalt. Davon blieb nun nicht viel mehr als ein Vorrang an Würde und die Handhabung von Einzelrechten. Auch dies hatte Frankreich diktiert. Weil von ständischer Seite schwerlich modernisierende Impulse zu erwarten waren, wurde die staatliche Entwicklung des Reiches damit gleichsam angehalten, so daß Konkurrenzfähigkeit und Selbstbehauptungskraft immer mehr schwinden mußten. Das Neue brach sich deutlicher als bisher nur noch in den Territorien Bahn, wiewohl durchaus ungleich.

118 Regelungen des Westfälischen Friedens

Im einzelnen formulierte der Westfälische Friede vielfach Tatbestände, die als ständisch-protestantische Reichstagsziele wohlbekannt waren. Ganz neue Wege sind nicht eingeschlagen worden. Ein Hauptmoment war die Bindung des Kaisers an die Zustimmung der Räte bei der Gesetzgebung, in der äußeren und der Militärpolitik. Das andere war die Bildung von zwei Blöcken, des „Corpus Evangelicorum“ und des „Corpus Catholicorum“, mit getrennten Beratungen (Itio in partes) in allen Fragen religiöser Natur. Dies schloß Mehrheitsentscheidungen aus und machte eine „gütliche Vereinbarung“ (Amicabilis compositio) notwendig. In das Corpus der Protestanten sahen sich die Reformierten einbezogen. Den Ständen wurde volle Landeshoheit und das Waffen- und Bündnisrecht zugebilligt, außer gegen Kaiser und Reich. Eine lange Liste weiterer wichtiger Punkte sollte auf dem nächsten Reichstag geregelt werden.

119 Verträge von 1648 und Reichstag, unveränderte Bereiche

Die Verträge von 1648 erbrachten die wichtigste Legitimierung, die der Reichstag je erfuhr; in vieler Hinsicht wechselte er erst jetzt vom „de facto-Bereich“ in den „de jure-Bereich“ hinüber. Genauso wichtig war freilich, was nicht geändert wurde: die hierarchische Grundstruktur der Reichsverfassung, das Miteinander der drei Räte mit ihren weiterhin sehr verschiedenartigen Bedingungen, die Rolle des Herrschers gegenüber dem Reichstag.

120 Zur Stellung des Kaisers, die beiden „Corpora“

Sah man den Kaiser als geschwächt an, so waren dies auch die Kurfürsten; bei den Gewinnern, den Fürsten, besaß er nach wie vor eine sichere Mehrheit. Sollte das konfessionelle Problem langsam an Gewicht verlieren und damit das Patt der

im Alten Reich, 1980, S. 113–153; DERS. La diète de Ratisbonne et les villes impériales, in: G. LIVET u. B. VOGLER (Hrsg.) Pouvoir, ville et société en Europe 1650–1750, 1981, S. 405–412; K. REPGEN Der Westfälische Friede und die Ursprünge des europäischen Gleichgewichts, in: Jahres- u. Tagungsbericht der Görres-Gesellschaft 1985, 1986, S. 50–66. Vgl. Fn. 16.

Blöcke nicht künftig die Politik bestimmen, stand der langsamen Rückkehr zum alten Übergewicht der kaiserlich-katholischen Seite nicht viel im Weg; sollte dies nicht gelingen, so war es gut, wenn möglichst viel offen blieb und man von den Lücken der neuen Verfassung aus zu handeln vermochte. In der Tat hat der Kaiser, solange er eindeutig der stärkste war (bis 1740), schwerlich größere Schwierigkeiten im Reichstag vorgefunden als vor 1648. Eine Abgrenzung der speziellen Kaiserrechte (*Iura reservata*) von den gemeinsam ausgeübten (*Iura comitalia*) ist nie erfolgt. Die beiden „Corpora“ kann man nicht in gleicher Weise wie die Räte als unangefochtene Bestandteile der Reichstagsverfassung betrachten; stets war hier die Rechtsmeinung der Katholiken anders als die der Protestanten. Immer noch gehörte zu Reich und Reichstag das Ungeregelte wesentlicher Punkte.

Das verhältnismäßig gelassene Urteil aus kaiserlichem Interesse setzt eine institutionell-statische Sicht der Dinge voraus, die das Stehenbleiben der Nachbarn annimmt. Sie genügt nicht. Das Urteil über den Westfälischen Frieden als deutsche Katastrophe ist (abgesehen von den Gebietsverlusten) dann zutreffend, wenn man die Selbstbehauptungsfrage des Reiches im Europa der Mächte bedenkt, das früher oder später von einer Zone minderer Kräfteakkumulation und Entschlußkraft zum Zugriff eingeladen wurde. Hierzu ist „Reichstags-Deutschland“ durch 1648 geworden. Nicht für alle Zukunft mochte der Kaiser mit den eigenen Mitteln dafür eintreten. Zwar hat eine Situation der Balance fast ein Jahrhundert Bestand gehabt. Nicht mehr bestehen konnte sie, als eine Mächtigkeitspolitik europäischen Formats im Reich selbst auftrat und als die Heraufbesetzung insgesamt — ob von außen oder von innen — so groß wurde, daß dysfunktional und zur Selbstbehauptung unfähig gewordene Stände nicht mehr einfach mitgeschleppt werden konnten.

So führt kein Weg am Auseinandertreten des historischen Urteils vorbei: Der Reichstag, den wir weiterhin bei seiner Arbeit beobachten, wurde zwar ein immer gründlicherer und korrekterer Garant der Rechtsordnung im Reich (der Reichshofrat hat sich wohl flexibler gezeigt); es war aber eine Ordnung, die immer weniger konkurrenzfähig und daher immer mehr gefährdet war. Gerade weil jedes gute Recht so gut geschützt wurde, stand am Ende die größte Ungerechtigkeit, das Ende aller Rechte, die der Reichstag bewahrt hatte. Dabei war dieser natürlich nur das Abbild, wiewohl ein vielbeachtetes, einer Situation, die das ganze Reich außerhalb seiner modernen Führungsmächte betraf und als Reformunfähigkeit einer mittelalterlichen Verfassung bezeichnet werden muß. Als die Lage auf äußerste zugespitzt war, schien sie nur durch den Rechtsbruch der großen deutschen Staaten bewältigt werden zu können, die inzwischen eigene Legitimität, eigene Rason und nur ihnen verpflichtete Führungsgruppen gewonnen hatten.

Damals war die Welt aus den Fugen. Die Erschütterung ganz Europas dürfte in der Tat die einzige Chance geboten haben, einen neuen Anlauf zur Verstaatung des Reiches von einer deutschen Führungsmacht aus zu unternehmen; denn eine einigermaßen verfassungskonform-kaiserliche (notwendigerweise gegen Fürsten und Protestanten gerichtete) Lösung erscheint ebenso unrealistisch wie eine friedlich-uneigennützig bundesstaatliche (notwendigerweise gegen den Kaiser gewandt). Wahrscheinlich hat allerdings nicht erst das Jahr 1648, sondern die staatlich-territoriale Entwicklung im Reich insgesamt eine andere Endsituation als

121

Westfälischer Friede
als deutsche
Katastrophe

122

Reichstag und
Rechtsordnung,
Reformunfähigkeit,
Rechtsbruch
deutscher Staaten

123

Erschütterung
Europas als Chance
zur Verstaatung des
Reichs

die machtpolitische Katastrophe ausgeschlossen. Weil auch die deutschen Großmächte versagten, stand am Ende Napoleon.

2. Entstehung und Wirken des Immerwährenden Reichstags (1663–1795/97)

124 „Immerwährenden“ Reichstag, Reichspolitik durch Fachleute
 Auf dem Weg in das 18. Jahrhundert überholten Herrscherhof und Fürstenhöfe mit ihren heranwachsenden Behörden den Reichstag als Entscheidungszentrum endgültig. Man könnte daher dem ereignisgeschichtlichen Zufall, daß der Reichstag gerade jetzt „immerwährend“ wurde, das heißt fortan ohne Unterbrechung tagte, seinen festen Sitz im Regensburger Rathaus nahm und damit endlich zum selbsttragenden Gebilde wurde¹⁶, eine innere Konsequenz abgewinnen: Auf seine Weise wurde auch er einigermaßen zur rechten Zeit „höfisch“, selbst wenn nicht mehr der Kaiser, sondern sein immerhin fürstlicher Prinzipalkommissar, und nicht mehr die Reichsfürsten als Träger der Mitentscheidung, sondern ihre Gesandten dort wirkten. Man kann dies auch insofern als Modernisierung verstehen, als damit ansehnliche Teile der Reichspolitik in übergreifender und zugleich räumlich ungefähr ausgeglichener Weise in die Hände von Fachleuten gerieten; dabei vertraten diese oft mehrere Stände gleichzeitig. Diese Fachleute wirkten weiterhin als Träger des schon geschilderten besonderen Entscheidungsprozesses des Reichstags, als Kontakt- und Informationspersonen und als Agenten des rechtlich-politischen Ausgleichs – im Dienst einer rückwärtsblickenden Gerechtigkeit zum Wohl vor allem der kleineren Reichsglieder.

125 Zur Bedeutung des Reichstags nach 1663
 So wurde der Reichstag zum Forum der Reichseinheit als Garant des Rechtsfriedens. Damit wurde er unter anderem auch zum Partner der nun dort wie an den großen Höfen ansässig werdenden ausländischen Gesandten. Nicht jedoch wurde

¹⁶ U. KÜHNE Geschichte der böhmischen Kur in den Jahrhunderten nach der Goldenen Bulle, in: Archiv f. Urkundenforschung 10 (1928), S. 1–110; K. O. v. ARETIN Heiliges Römisches Reich 1776–1806, 2 Bde., 1967; TH. ROHR Der deutsche Reichstag vom Hubertusburger Frieden bis zum bayerischen Erbfolgekrieg (1763–1778), Diss. Bonn 1967; K. MÜLLER Zur Reichskriegserklärung im 17. und 18. Jahrhundert, in: Zeitschr. d. Savigny-Stiftung f. Rechtsgesch., Germ. Abt. 90 (1973), S. 246–259; E.-R. HUBER Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 1, 2. Aufl. Nachdruck 1975; N. HAMMERSTEIN Karl VII. und Frankfurt am Main, in: Archiv f. Frankfurts Gesch. u. Kunst 57 (1980), S. 19–48; H. MATIS (Hrsg.) Von der Glückseligkeit des Staates, 1981; A. SCHINDLING Reichstag und europäischer Frieden, in: Zeitschr. f. hist. Forschung 8 (1980), S. 159–177; DERS. Die Anfänge des Immerwährenden Reichstags zu Regensburg, Ms. Habilitationsschr. Würzburg 1982; W. FÜRNRÖHR Die Vertreter des habsburgischen Kaisertums auf dem Immerwährenden Reichstag, in: Verhandlungen d. Hist. Vereins f. Oberpfalz u. Regensburg 123 (1983), S. 71–139 u. 124 (1984), S. 99–148; V. PRESS Das wittelsbachische Kaisertum Karls VII., in: Land und Reich, Stamm und Nation, Festg. f. M. Spindler, Bd. 1, 1984, S. 201–234; R. HOKE Prinzipalkommissar, in: HRG (Fn. 6), Bd. 3, 1984, Sp. 1962–65; H. NEUHAUS Reichskrieg, in: HRG (Fn. 6), 27. Lief. (künftig in Bd. 4), 1986, Sp. 687–693; R. VIERHAUS Deutschland im Zeitalter des Absolutismus. 1648–1763, in: Deutsche Geschichte, Bd. 2, 1985, S. 355–512; K. O. v. ARETIN Vom Deutschen Reich zum Deutschen Bund, ebd., S. 513–672; V. PRESS Friedrich der Große als Reichspolitiker, in: H. DUCHHARDT (Hrsg.) Friedrich der Große, Franken und das Reich, 1986, S. 25–56; J. KUNISCH (Hrsg.) Staatsverfassung und Heeresverfassung in der europäischen Geschichte der frühen Neuzeit, 1986; DERS. Absolutismus, 1986; K. O. v. ARETIN Das Reich, 1986; R. VIERHAUS Deutschland im 18. Jahrhundert, 1987; P. MORAW Reichshofrat, in: HRG (Fn. 6), 27. Lief. (künftig Bd. 4), 1987, Sp. 630–638; A. SCHINDLING Die Ausbildung des Immerwährenden Reichstags zu Regensburg, in: H. DICKERHOF (Hrsg.) Festgabe H. Hürten z. 60. Geburtstag, 1988, S. 301–315.

Regensburg zum Forum der Selbstbehauptung des Reiches gegenüber der durch diese Gesandten vertretenen Machtpolitik und Staatsräson und schon gar nicht zu einem Forum der Weltpolitik wie London oder Paris oder selbst Wien.

Daß der Reichstag von 1663 im Zuge langwieriger Beratungen nach und nach „immerwährend“ wurde, war vor allem eine Folge der offenen Probleme, die der Westfälische Friede vor sich her geschoben hatte. Dieses Offenlassen war die Voraussetzung dafür gewesen, daß der Friede überhaupt zustande kam, und blieb weiterhin die Voraussetzung für das Bestehen des Reiches, wie es seit 1555 und im Grunde seit der Entstehung des Reichstags der Fall gewesen war. Dies war eine Sache des älteren Rechts selbst, das ungeschriebener Gewohnheit und ehrwürdigen Traditionen entstammte und diese beiden weitertrug, das seinem Wesen nach aus heute ganz verschieden qualifizierten Rechtsquellen gleichermaßen schöpfte und mit dem Monopol klar formulierter Artikel nichts zu tun hatte, wenn es diese auch nach und nach inselhaft zuließ. Dies war auch eine Sache der „unausgetragenen“ Reichsverfassung insgesamt, die die Prinzipien der Vollgewalt des Kaisers und des Konsensrechts der Fürsten auf heute irritierende Weise unentschieden stehen ließ und nur die Legitimierungshierarchie – mit dem Kaiser an der Spitze – als Ordnungskriterium anzubieten scheint. Es war schließlich auch eine Sache der Politik, denn das Ausformulierte beschränkte den Kaiser; was nicht formuliert war, ließ ihm die Chance, seine Majestät und seine soziale und militärisch-politische Überlegenheit zur Geltung zu bringen.

Vieles, was als Wesenszug des 16. Jahrhunderts benannt worden ist, blieb auf dem Reichstag des 17. und 18. Jahrhunderts bestehen: das Vorwalten konfessioneller Gesichtspunkte, die Politik als Denken in einem hierarchischen Gefüge, die Legitimierung des Standpunkts mit alten und uralten Argumenten, die treue Gefolgschaft der kleinen, allerdings immer mehr veraltenden Kräfte für den Kaiser. Auch deshalb war die Lage für ihn nicht so ungünstig, wie 1648 viele erhofft hatten. Man kann die Reichstagsgeschichte von diesem Datum bis zum tiefen Einschnitt von 1740 auch als Geschichte des Wiedererstehens eines kaiserlichen Herrschaftsinstruments auffassen, das freilich altaristokratisch-vorsichtig, ja staatsklug gehandhabt wurde und Formen indirekter Einflußnahme hochschätzte. Man suchte nicht die Westfälischen Verträge frontal zu durchbrechen. Es gibt eine klare Linie des Aufstiegs von Leopold I. (1658–1705) zu Joseph I. (1705–11); die Jahre Karls VI. (1711–40), die von neuen dynastischen Voraussetzungen gekennzeichnet sind, brachten Höhepunkt und Umschwung. Die Triumphe über die Türken solidarisierten mit Begeisterung, die mühsame Defensive gegen die Franzosen mit Ingrim; beides war politisch sehr wirksam. Gegen den Kaiser war nichts durchsetzbar, auch außenpolitisch handelte er weithin für das Reich allein.

So wurden die Freiheiten von 1648 von der Gesamtheit der Stände weniger als erwartet und je für sich nur von den wenigsten genutzt – eigentlich nur gemäß den mittelalterlichen Schwachstellen des Kaisers: beim „Verfassungseinbruch“, den die Kurfürsten im 14. und 15. Jahrhundert erzielt hatten, und angesichts der hergebrachten Kontaktarmut zum Norden. Jedoch wurden die Kurfürsten am Rhein immer schwächer. So endete der Versuch des Mainzers Johann Philipp von Schönborn (1647–73), wie einst Berthold von Henneberg im Reich institutionell statt machtfundiert mitzureden, mit dem „Rheinbund“ von 1658 in der recht

126

Offenlassen der Probleme

127

Merkmale des Reichstags des 17. und 18. Jahrhunderts, Kaiser und Reichstag

128

Kurfürsten am Rhein, Aufstieg von Brandenburg-Preußen

unpopulären Gefolgschaft Frankreichs und scheiterte dann gänzlich. Viel gefährlicher und zuletzt für das Alte Reich tödlich war der Aufstieg einer wirklich konkurrenzfähigen Macht im kaiserfernen Norden, Brandenburg-Preußens seit dem Großen Kurfürsten Friedrich Wilhelm (1640–78). Karl V. hatte die habsburgischen Positionen im Nordwesten der spanischen Linie gegeben, die unglücklich gehandelt hatte; das Wiederherstellungsbemühen des Kaisertums im 18. Jahrhundert war nicht umfassend genug, man blickte eher nach Italien als auf die Niederlande. Währenddessen bediente sich Brandenburg-Preußen der nicht-reichischen und unkaiserlichen Mittel von Militär und Bürokratie und überholte das alte Zentrum Kursachsen. Wie dieses fast stets, war freilich auch Brandenburg-Preußen generationenlang prinzipiell loyal zu Kaiser und Reich, bis dann die Versuchung der Macht unwiderstehlich wurde.

129 Verstaatung der Territorien, wachsende Unterschiede
Dieses hätte in den Einzelheiten nicht so geschehen müssen. Heute ist jedoch erkennbar, daß der Kaiser seine Erfolge im Reichstag mit veraltenden Mitteln und in einem veraltenden Forum erzielte, früher oder später also auf dieser Linie nicht mehr weiterkommen konnte. Als unaufhaltsam muß dabei die von Jahrzehnt zu Jahrzehnt fortschreitende Verstaatung der Territorien, auch der neuen Großmacht „Österreich“, gelten sowie die wachsenden Unterschiede zwischen den großen und den kleinen: Beides veränderte die Existenzbedingungen von Reich und Reichstag grundsätzlich.

130 Reichstagsgesetzgebung
Dies ist der Hintergrund, vor welchem die ansehnlichen Leistungen der Reichstagsgesetzgebung nach 1648 zu bewerten sind, die Reichsdefensionalordnung von 1681/82, die Reichskommerzienordnung von 1713, die Reichshandwerksordnung von 1731 und andere. Sie standen in der Tradition der Rechtsformung seit dem Zeitalter Karls V., seit dem Strafgesetzbuch von 1532 (Constitutio criminalis Carolina), der Reichspolizeiordnungen (1530–77) oder der Reichsmünzordnung von 1551.

131 Wiener Behörden, oberste Gerichte, Reichspost, Lehre vom Reichsstaatsrecht
In dieselbe, immer noch vereinheitlichende Richtung wirkten ein (abnehmender) Teil der Wiener Behörden, die obersten Gerichte im Reich oder auch die Reichspost, die weiterhin auf der kaiserlichen Rechtsherrschaft und kaiserlichen Privilegien beruhten, oder auch die Lehre vom Reichsstaatsrecht an den Universitäten, die seit 1600 immer weiter ausgebaut worden war. Hier bestand ein Parteienkampf wie in der Politik, der gemäß dem Verlauf der deutschen Hochschulgeschichte die Protestanten im Vorteil sah und insgesamt den Umschwung der Gesamtsituation zugunsten der Fürsten begleitete.

132 Politische Konsensbildung
Von den zwanziger Jahren des 18. Jahrhunderts an stellten sich immer größere Schwierigkeiten bei der politischen Konsensbildung am Reichstag ein. Man erkannte, daß die zum konfessionellen Ausgleich erarbeitete Corpus-Struktur machtpolitisch genutzt werden konnte; dem Ende des Reiches zu wurde weit überwiegend nur noch nach diesen Blöcken „abgestimmt“. Neue einheitsstiftende Faktoren fehlten.

133 Reichsarmee, Einzeleliten, Gesamtelite, Reichspatriotismus
Es war nicht gelungen, ein stehendes Heer im Reichsganzen aufzubauen, vor allem weil Kaiser und Stände ein solches Machtmittel als innenpolitisch zu riskant ansahen; die Reichsarmee blieb wie zuvor anlaßgebunden und war daher schwerfällig und kaum entwicklungsfähig. Zum zweiten bot das Reich erst recht jetzt eine Basis nur für punktuelle, kleine und eher voneinander isolierte Einzel-

eliten, wie diejenige in Regensburg. Es gab keine wirklich große Gesamtelite, die ihr Lebensinteresse mit dem Reich verbunden und sich gar nach unten sozial geöffnet hätte, in die noch weit entfernte Zukunft eines kraftvollen Bürgertums hinein. Statt dessen zogen Höfe, Armeen und Behörden der Einzelstaaten solche Eliten auf sich. So gab es auch keine kompakte Interessentenbasis für den wieder wachsenden Reichspatriotismus des 18. Jahrhunderts; er blieb zumeist „freischwebend“-bildungsbürgerlich und konnte sich auf manchmal merkwürdige Weise mit dynastisch-staatlichen Einzelpatriotismen verbinden.

Vom großen Umschwung von 1740 spielte sich nichts auf dem Reichstag ab, aber er wurde sehr stark davon betroffen. Nach dem Tod Kaiser Karls VI., als kein Sohn zur Verfügung stand, fiel Friedrich II. von Preußen (1740–86) ins habsburgische Schlesien ein und meldete sich die uralte dynastische Rivalität der Wittelsbacher zu Wort. Obwohl das Kaisertum Karls VII. von Bayern (1742–45) kläglich scheiterte, erschütterte es im Verein mit den preußischen Erfolgen die Reichsverfassung bis in die Grundfesten. Die einen beruhten auf offenem Rechtsbruch, das andere verstieß gegen die gewachsene Realität. Die Reichsverfassung war eben, ohne daß man dies juristisch formuliert hätte, habsburgisch geworden, schon bevor es den Reichstag gegeben hatte, und konnte anders nicht mehr sein. Der eingeübte Dualismus von Kaiser und Ständen ruhte nur zum geringen Teil auf einem „konstitutionellen“ Konsens, zum größeren auf einem vordualistisch legitimierten oder gar elementaren Macht„konsens“. Die Beteiligten waren daher nicht einfach austauschbar.

Zugleich traten endgültig jene langfristigen unwiderstehlichen Entwicklungen zutage, die die Zukunft von altem Reich und Reichstag noch grundsätzlicher in Frage stellten. Ob die Kaisermacht oder ob Preußen obsiegte, in beiden Fällen handelte es sich inzwischen um Kraftzentren europäischen Formats mit Machtpolitik und Staatsräson modernen Stils, mit starken Heeren, ihnen angepaßten Finanzen und mit aufsteigender Bürokratie und sich zentralisierender Wirtschaftspolitik. So waren das übrige Reich und seine Glieder nicht beschaffen, und sie fielen eher immer noch weiter zurück. Es wurde die Frage formulierbar, in welchem Maß und ob überhaupt sich das Reich für Österreich und Preußen noch verlohne.

Die Reichstagsgeschichte von 1740 bis zur Französischen Revolution hat die Auswirkung dieser Realitäten und den aus dem Selbsterhaltungstrieb erwachsenen Widerstand der kleineren Mächte zum Thema; er wurde von den alteingewurzelten Normen und Regeln gestützt. So kann man weiterhin Routinearbeit beobachten, die freilich seltener als zuvor in das Ergebnis eines „Reichsschlusses“ einzumünden scheint, sodann die Widerspiegelung der neuen Kräfteballungen, das heißt vor allem die Indienstnahme des Reichstags durch den Kaiser, und das Spiel der Kleinen im Umkreis des Reichstags, der ihnen immer mehr als das wertvollste Koordinationszentrum, ja als Rettungsanker erschien. Im Siebenjährigen Krieg (1756–63), in welchem Preußen die Reichsverfassung abermals verletzte, setzte der Kaiser die Reichsexekution durch, so daß die Reichsarmee auszog und bei Roßbach eine bittere Niederlage erlitt (1757); die Reichsacht wurde durch protestantisch-norddeutsche Fürstensolidarität verhindert.

134

Preußen, Rivalität der Wittelsbacher, Erschütterung der Reichsverfassung

135

Österreich und Preußen als Kraftzentren europäischen Formats

136

Reichstagsgeschichte seit 1740, Siebenjähriger Krieg

- 137** Ein tiefer Einschnitt, der Anfang vom Ende des Reichstags, war zu verzeichnen, als sich dort wohl erstmals erfolgreiche Opposition gegen den Kaiser bildete: im Jahr 1785 unter der Führung Preußens („Fürstenbund“). Dieses betrieb Interessenpolitik in reichstagsgemäßen Formen, was die Kleineren eine Zeitlang zu täuschen vermochte. Dahin hatten offenbar nicht so sehr die Erfolge Friedrichs des Großen wie die weitverbreitete Enttäuschung über den Kaiser, Joseph II. (1765–90), geführt. Dieser verfolgte, wie es die Vorgänger in die Wege geleitet hatten, österreichisches Großmachtstreben auch innerhalb des Reiches, jedoch nun mit sehr geringer Rücksicht auf die gewachsenen Zustände. Es scheint „Planspiele“ mit den Territorien anderer Reichsstände seit den sechziger Jahren gegeben zu haben. Josephs aufgeklärte Politik der raschen Modernisierung Österreichs bedrohte unmittelbar die geistlichen Fürsten und die kleinen weltlichen Gewalten Oberdeutschlands. Beide waren in der Tat im Sinne des Machtstaatsgedankens überholt, weil sie sich nicht mehr selbst behaupten konnten und praktisch auch nicht mehr bündnisfähig waren. Wenn aber Arrondierung an die Stelle indirekter Herrschaft trat, war der Reichstag im Sinn der hergebrachten Kaiserpolitik und womöglich diese selbst nicht mehr funktionsfähig. Keine geringere Vertrauenskrise und Erschütterung der Werte, diesmal auch unter den mittleren Mächten, löste Josephs Vorhaben aus, Bayern gegen die österreichischen Niederlande einzutauschen, als die bayerische Linie der Wittelsbacher ausstarb (1777); damit wären Gebietsveränderungen auch bei anderen verbunden gewesen. Im Jahr 1784 hat der Kaiser gemäß alledem den Zerfall des Reichstags in Betracht gezogen.
- 138** Da sich beide deutschen Großmächte mit nicht allzuviel zeitlichem Abstand — ihrem staatlichen Interesse folgend — von Reich und Reichstag und deren altem Recht zu emanzipieren bereit waren (und zwar bevor die Französische Revolution ausbrach) und da das „Dritte Deutschland“ über recht vage Projekte hinaus zum Erhalt der Reichsverfassung nur wenig beizutragen vermochte, kann man kaum umhin, den sich abzeichnenden Wandel von den alten zu unbekanntenen neuen Formen für zwangsläufig zu halten. Jedoch ist damit noch nichts über die Art und Weise der Transformation ausgesagt. Hier gab es wohl bis zur letzten Phase, als gegenüber der Hegemonie Napoleons keine Alternative mehr bestand, verschiedene Möglichkeiten. Gewiß scheint nur, daß der innerdeutsche Dualismus hätte ausgekämpft werden müssen, wie es dann auch wirklich, wenngleich viel später, geschah (1866).
- 139** Angesichts der Französischen Revolution rückten Kaiser und König zusammen (1790). Ein Jahr später verurteilte der Reichstag die Übergriffe auf die Rechte der Reichsstände im Elsaß durch sein Gutachten, mit dessen Inkraftsetzung der Kaiser freilich zögerte. Als der revolutionäre Nachbar gleichwohl dem Herrscher den Krieg erklärte (1792), trat Preußen auf dessen Seite, und der Reichstag stellte den Reichskrieg fest. Man rechnete mit einem raschen Sieg, doch es kam ganz anders. Die deutschen Mächte gerieten in die Defensive, so daß Preußen zuerst den Frieden suchte (Basel 1795) und der Kaiser nicht viel später (Campo Formio 1797). Beide Monarchen waren bereit, das linke Rheinufer, das ihnen nur ungefähr zur Hälfte gehörte, preiszugeben, und planten für sich selbst eine Entschädigung auf Kosten rechtsrheinischer Reichsglieder. Beide haben damit ihre Reichspflichten und Treu und Glauben im Reich abermals gröblich verletzt; obendrein nahmen sie

Opposition gegen den Kaiser, Enttäuschung über den Kaiser

Zwangsläufigkeit des Wandels, Art und Weise der Transformation

Österreich und Preußen

den Umsturz der Reichsverfassung zugunsten einer Quasi-Teilung Deutschlands in eine südliche und eine nördliche Hälfte als Möglichkeit oder Wahrscheinlichkeit in Kauf.

3. Im Strudel des Untergangs (1795/97–1806)

Ein Kongreß in Rastatt sollte diese Planungen vollziehen, doch verzögerte der zweite Koalitionskrieg (1798–1801) zwischen Österreich und Frankreich, bei Neutralität Preußens, die Entscheidung. Noch einmal bewilligte der Reichstag hundert Römermonate (1799).

140
Zweiter
Koalitionskrieg

Der Friede von Lunéville verschlimmerte aber nur die Lage. So formulierte eine Außerordentliche Reichsdeputation nach zwingenden französischen Vorgaben und russischer Einflußnahme durch ihren „Hauptschluß“ vom 25. 2. 1803 die Neuordnung des rechtsrheinischen Deutschland, Reichstag und Kaiser stimmten zu. Es verschwanden die geistlichen Fürstentümer mit drei Ausnahmen und die Reichsstädte bis auf sechs (seit 1805 nur noch fünf). Der Wettlauf der Höfe mittleren Ranges um die Protektion von Paris und St. Petersburg führte zur Stärkung des „Dritten Deutschland“ zwischen seinen beiden Großmächten. Frankreich wollte das Ende des Reiches, Österreich und Preußen taten wenig dagegen.

141
Friede von Lunéville,
Neuordnung

Die Neuordnung des Reichstags spitzte diese Situation noch zu, vor allem zu Lasten des Kaisertums. Aus dem Kurfürstenrat schieden Köln und Trier aus. Dafür wurden Salzburg (für den habsburgischen Großherzog von Toscana, bis 1805), Württemberg, Baden und Hessen-Kassel aufgenommen, so daß nun vier katholischen Kurfürstentümern sechs protestantische gegenüberstanden. Im Fürstenrat wäre bei insgesamt 127 Viril- und vier Kuriatstimmen eine ganz klare protestantische Mehrheit (77/78 zu 53/54) entstanden; dabei wären durch Stimmenhäufungen 78 Fürstenstimmen von Kurfürsten geführt worden. Das Städtekollegium wurde völlig bedeutungslos. Man zielte auf eine föderative Ordnung mit stark geschwächter Spitze ab. Für den Fürstenstand erließ der Kaiser das ratifizierende Dekret nicht, so daß sich die Lage zwischen neuen Realitäten und verstümmelter alter Rechtsordnung noch mehr verwirrte.

142
Neuordnung des
Reichstags

Ein dritter, kurzer Krieg zwischen Frankreich und dem Kaiser begann und endete 1805 (Friede von Preßburg), in welchem Bayern, Württemberg und Baden schon mit Napoleon marschiert sind. Kurz vor dessen französischer Kaiserkrönung hatte Kaiser Franz II. (1792–1806 bzw. 1804–35) zusätzlich die Würde eines erblichen Kaisers von Österreich angenommen (1804). Zwei Jahre später errichtete Napoleon einen Rheinbund aus sechzehn deutschen Staaten, die vor dem Reichstag den Austritt aus dem Reich erklärten (1. 8. 1806). Nach einem französischen Ultimatum legte Franz am 6. August die Krone des Reiches nieder. Damit erlosch das Kaisertum und mit ihm das Reich. Bis zuletzt war neben Wien Regensburg die deutsche Bühne dieses zuletzt gespenstischen Geschehens, der französische Gesandte am Reichstag war das Sprachrohr des Diktators¹⁷.

143
Dritter
Koalitionskrieg,
Rheinbund,
Niederlegung der
Krone des Reiches

¹⁷ Außer Fn. 1 und 16 A. SCHARNAGL Zur Geschichte des Reichsdeputationshauptschlusses von 1803, in: Hist. Jahrb. 70 (1951), S. 238–259; W. WAGNER (Hrsg.) Das Staatsrecht des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation, 1968; H. SCHULZE Der Weg zum Nationalstaat, 1985;

- 144** Nicht moderne Ideen von Freiheit und Gleichheit führten das Ende des Reiches herbei, vielmehr entschied fremde Machtpolitik, auch weil Napoleon einen kleinen Teil von dessen Legitimität auf sich leiten wollte: Er führte nun auch einen Kaisertitel, nannte sich König von Italien und seinen Sohn König von Rom und griff damit Herrschertitel des untergehenden Reiches wörtlich und im Anklang auf.
- Das Ende des Reiches,
Napoleon
- 145** Im eigenen Land freilich hatte die Formel vom „Heiligen Römischen Reich“ inzwischen an Anziehungskraft verloren. Im fließenden Übergang war längst vor 1806 immer häufiger auch in offiziellen Texten (des Kaisers, des Reichstags, auswärtiger Mächte) und ohnehin privat gleichbedeutend von „Deutschland“, „deutscher Nation“, „deutschem Vaterland“ und „deutschem Reich“ die Rede; in dieselbe Richtung bewegte sich das Reichsstaatsrecht an den Universitäten. Diese Gleichsetzungen schlugen ebenso die Brücke zur Zukunft wie eine Anzahl sachlicher Kontinuitäten. Der Rheinbund und der Deutsche Bund von 1815 führten Wesenszüge des Alten Reiches fort; dessen letzte verzweifelte Anstrengung, die Neuordnung von 1803, war die Grundlage des deutschen 19. Jahrhunderts.
- Formel vom „Heiligen
Römischen Reich“,
Brücke zur Zukunft

V. Würdigung

- 146** Hoftag und Reichstag des Heiligen Römischen Reiches waren keine demokratischen Parlamente, ebensowenig wie alle anderen mit großen Räumen befaßten Körperschaften Europas vor dem endenden 18. Jahrhundert. Wenn jenes von kleinräumigen Versammlungen behauptet wird, ist auch Vorsicht am Platz. Denn es ist unzulässig, einzelne demokratisch erscheinende Wesenszüge isoliert hervorzuheben; damit zerreißt man den Zusammenhang der prinzipiell anders gefügten vormodernen Vergangenheit unseres Kulturkreises und gerät in Gefahr, Geschichte zu verfälschen.
- Hoftag, Reichstag,
kleinräumige
Versammlungen und
demokratische
Struktur
- 147** Zum Beispiel wurde der Gedanke allumfassender und grundsätzlicher sozialer Gerechtigkeit (nicht sozialer Gerechtigkeit in vielen Einzelfällen) unausweichlich begrenzt von der Dominanz der Lebenswelt der sozial ungleichen, nämlich ständisch gegliederten Gesellschaft, die gottgewollt erschien, auch von einem im Vergleich zur Moderne sehr engen Staatszweck. Es wäre also grob anachronistisch zu wünschen, daß sich der alte Reichstag mit jenem Thema befaßt hätte. Ebenso sehr ist die auf den Idealen von Freiheit und Gleichheit, auf der Idee der Volkssouveränität und auf dem allgemeinen Wahlrecht der Staatsbürger aufruhende Demokratie eine Errungenschaft der Moderne, bei uns eine Verbindung französischer Ideen mit englischen Institutionen. Es handelt sich dabei um die *Neuerichtung* der Voraussetzungen legitimer Staatsgewalt; vorausgegangen ist wie fast überall etwas ganz anderes, das originäre Herrschaftsrecht einer Monarchie.
- Soziale Gerechtigkeit
und Demokratie,
Errungenschaften der
Moderne

O. DANN Freiheit und Gleichheit, in: Der Name der Freiheit 1288–1988, Ergänzungsbd., 1988, S. 87–93; K. O. v. ARETIN Säkularisation, in: HRG (Fn. 6), 29. Lief. (künftig in Bd. 4), 1988, Sp. 1263–1267; D. GRIMM Deutsche Verfassungsgeschichte 1776–1866, 1988; V. PRESS Altes Reich – Rheinbund – Deutscher Bund. Kontinuität und Diskontinuität. Unveröff. Manuskript.

Der Bereich des Demokratischen ist jedoch nicht das einzige Merkmal moderner Volksvertretungen. Zwei andere Wesenszüge sind kaum minder bedeutsam: die Stellung in der politischen Mitte des Gemeinwesens und die zentrale Rolle in dessen Rechts- und Friedenssystem. In diesen beiden verantwortungsschweren Wirkungsbereichen haben Hoftag und alter Reichstag den modernen Verhältnissen nachdrücklich vorgearbeitet.

Diese Leistungen verdienen auch heute Beachtung und Respekt. Auch sind sie deshalb von Belang, weil sie vom Zusammenhang der deutschen Geschichte über ein Jahrtausend hinweg zeugen. Es ist nämlich möglich und notwendig, Hoftag und alten Reichstag als einheitlichen Geschehenszusammenhang vom 10. bis zum 19. Jahrhundert zu verfolgen. Es handelt sich dabei auch im europäischen Vergleich um bemerkenswerte Tatbestände — als Teil des Staatswerdungsprozesses eines der ältesten und großen Gemeinwesen des Kontinents. Dabei mag besonders interessieren, wie die Reichsverfassung aus sehr elementaren Voraussetzungen hervorzuzwuchs und sich nach und nach differenzierte, weil sie auf immer neue Herausforderungen zu antworten genötigt war. Hier kann man von beachtlichen politischen Reifungsprozessen und ebensogut von wohl bis heute nachwirkenden Besonderheiten dieser Vorgänge sprechen, wie von der speziell im Reichstagsmilieu beheimateten „Rechts“- statt (wie anderswo) „Machtpolitologie“. An der Schwelle zur Moderne erwies sich die Reichsverfassung nicht mehr als konkurrenzfähig; auch die Gründe dafür mögen bedenkenswert sein.

Angesichts des Hoftags und alten Reichstags könnte sich schließlich die deutsche Demokratie einer ihrer Unterlassungssünden bewußt werden: der Vernachlässigung der notwendigerweise vordemokratischen, aber notwendigen älteren deutschen Geschichte.

148

Wesenszüge moderner Volksvertretungen und Hoftag sowie alter Reichstag

149

Zusammenhalt der deutschen Geschichte

150

Unterlassungssünde der deutschen Demokratie

§ 2 Volksvertretungen im monarchischen Konstitutionalismus (1814–1918)*

JÖRG-DETLEF KÜHNE

I. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

1. Konstitutionalismus und monarchisches Prinzip

a) Grundlagen

Prägend für das Parlamentsrecht, seine Entfaltung und Grenzen im Untersuchungszeitraum ist die Grundspannung zwischen den beiden vorgenannten Prinzipien. Ihre entscheidenden normativen Grundlagen sind unter dem gängigen Komplexbegriff des monarchischen Konstitutionalismus die Art. 13 DBA, 57 WSA und später Art. 15 ff. BRV. Dabei enthält Art. 13 DBA mit dem bekannten Gebot, „landständische Verfassungen stattfinden“ zu lassen, durchaus keine präzise Grundlegung des Konstitutionalismus. Aufgrund seiner nur stichwortartigen Kürze bot dieser Artikel nicht mehr als den normativen Fußpunkt für einen Konstitutionalismusgedanken, der zwischen Verfassungsrecht und -theorie sowie offenen politischen Forderungen oszillierte und sich auch genetisch kaum stärker fixieren ließ. Als Konzession an die Reform- wie Volksbewegung vor und im Zuge der Befreiungskriege hatte man dabei u. a. psychologisierend an die Bevölkerungsintegration in den frisch arrondierten süddeutschen Staaten gedacht wie an eine konservierende rechtsstaatliche Sicherung im antirevolutionären Sinne, an eine partizipatorische Bewältigung der kriegszerrütteten Staatsfinanzen wie an die Institutionalisierung eines national zuverlässigen Gegengewichtes in den ehemali-

1
Grundspannung
zwischen den
Prinzipien, normative
Grundlagen

* *Abkürzungen:* BRV = Bismarcksche Reichsverfassung einschl. Verf. des Norddt. Bundes; DBA = Deutsche Bundesakte (1815); FRV = Frankfurter Reichsverfassung; GO = autonome Geschäftsordnung; GOG = Geschäftsordnungsgesetz; H = Hannover, hann.; P = Preußen, preuß.; R = Reich; S = Sachsen, sächs.; VRT = Verhandlungen des Reichstags (ab 1867); VU = Verfassungsurkunde; VWKA = Verhandlungen der württ. Zweiten Kammer (Kammer der Abgeordneten); W = Württemberg, württ.; WSA = Wiener Schlußakte (1820).

Literatur: M. BOTZENHART Dt. Parlamentarismus 1848–1850, 1977; H. BRANDT Parlamentarismus in Württemberg 1819–1870, 1987; P.-M. EHRLE Volksvertretung im Vormärz, 2 Teile, 1979; (A. GRÖBER) Bericht der Geschäftsordnungskommission über die Revision der Geschäftsordnung der Zweiten Kammer des Württ. Landtags, in: VWKA 1907/09, Beilagenbd. 105, S. 369–684; J. HATSCHKE Das Parlamentsrecht des Dt. Reiches, 1. Teil 1915 (zit.: Hatschek I), DERS. Dt. und Preuß. Staatsrecht Bd. 1, 1922 (zit.: Hatschek II); E. R. HUBER Dt. Verfassungsgeschichte seit 1789, 2. Aufl., Bd. I–III, 1967–70, Bd. IV, V, 1969/78; G. MEYER /G. ANSCHÜTZ Lehrb. des Dt. Staatsrechts, 7. Aufl. 1919. Punktuelle Beleuchtungen bei G. RITTER (Hrsg.) Gesellschaft, Parlament und Regierung, 1974.

gen Rheinbundmonarchien¹. Modern gesprochen war Art. 13 DBA mithin ein Rahmangebot. Es gewährte hinsichtlich der organisatorischen Konkretisierung zunächst rein deskriptiv zu verstehender Parlamente ganz erheblichen Spielraum und veranlaßte eine Flut einschlägiger Interpretationen und Theoriebildungen², die im Gegensatz zur Normwirklichkeit bemerkenswert aufgearbeitet sind. Ihr gemeinsamer Nenner ist die urkundliche Fixierung sowie Institutionalisierung einer wenigstens partiell bürgerchaftlichen Partizipation. Anstoß und Ermutigung geben insoweit die angloamerikanischen Verfassungszustände sowie das Verfassungslaboratorium Frankreichs seit 1789. Gegenüber diesen westlichen Vorbildern erweist sich freilich nicht zuletzt aufgrund des zeitgleichen Reformabsolutismus das historische Recht in seiner konkreten Ausprägung des monarchischen Prinzips hierzulande als zählebiger. Als Schranke der Konstitutionalismusforderung gedacht ist dieses Gegenprinzip in Art. 57 WSA kaum weniger offen formuliert als Art. 13 DBA und läuft im Ergebnis auf die Entgegensetzung zweier Generalklauseln hinaus. Angesichts der daraus resultierenden Deutungsoffenheiten reicht die Schwankungsbreite von einer materiell verstandenen inneren Souveränität des Monarchen als alleinentscheidendem Faktor des politischen Lebens bis hin zu seiner nur formellen, symbolischen Rechtsträgerschaft gegenüber den Kammern³.

2 Die völlig unterschiedliche Ausdeutbarkeit hat u. a. dazu geführt, von einem Ausdeutbarkeit dilatorischen Formelkompromiß⁴ zu sprechen. Dies ist zeitgenössisch allerdings noch nicht voll bewußt gewesen. Die Stände sind anfangs und nach jedem Thronwechsel erneut üblicherweise von Harmonievorstellungen beherrscht⁵, die von einer allseitigen, d. h. auch monarchischen Kooperations- und Kompromißbereitschaft ausgingen und Enttäuschungen nur allzu lange auf falsche Berater, ausländische Ehefrauen usw. zurückzuführen geneigt sind. Auch hat die weite Ausdeutbarkeit rückblickend dazu geführt, Art. 57 WSA entgegen seiner Schrankenfunktion und der Normsystematik eines auch zeitlichen Vorlaufs des Art. 13 DBA als „institutionelle Garantie des deutschen Konstitutionalismus“⁶ zu bezeichnen. Für diese Lesart läßt sich immerhin anführen, daß das monarchische Prinzip nach einem Wort OESTREICHS⁷ die deutsche Verfassungswirklichkeit und -theorie bis 1918 beherrscht hat. Wenn auch eine wachsende Tendenz zum Defensivprinzip

¹ Dazu näher HUBER I S. 315 ff; WUNDER Landstände u. Rechtsstaat, in: ZHF 5 (1978), S. 139–185, 181 ff; KEHR Preußische Finanzpolitik 1806–1810, 1984; MAGER Das Problem der Landständischen Verfassungen auf dem Wiener Kongreß 1814/15, in: HZ 217 (1974), S. 296–346, 343.

² Vgl. i. e. die Arbeiten von H. BOLDT Dt. Staatslehre im Vormärz, 1975 u. H. BRANDT Landständische Repräsentation im dt. Vormärz, 1968.

³ Vgl. die franz. Formel: «Le roi régné mais il ne gouverne pas» einerseits und den dagegen gerichteten Ausspruch des bay. Königs nach der Julirevolution andererseits: «Le roi régné et gouverne et il administre» (ZUBER Der „Fürst-Proletarier“, L. V. OETTINGEN-WALLERSTEIN, 1978, S. 98); zu den verschiedenen Modellen samt Zwischenstufen eingehend BOLDT (Fn. 2) S. 282 ff.

⁴ So FRIAUF Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament u. Regierung, 1. Bd. 1968, S. 57; ähnl. C. SCHMITT Staatsgefüge u. Zusammenbruch des Zweiten Reiches, 1934, S. 11, 39 „Scheinkompromiß“.

⁵ Zutreffend KLEINKNECHT S. Jordan (1792–1861). Ein dt. Liberaler im Vormärz, 1983, S. 66 f.

⁶ HUBER III S. 7.

⁷ Monarchisches Prinzip, in: FRAENKEL/BRACHER (Hrsg.) Staat u. Politik, 1957, S. 195–198, 195.

zu ergänzen wäre, spricht für diesen empirischen Befund noch zweierlei. Einmal die aus Art. 57 WSA gefolgerte verfassungsrechtliche Zuständigkeitsvermutung für die Krone (*praesumptio regis*)⁸, die sich materiell verdünnt selbst in § 84 FRV findet. Und zum anderen — in schärfstem Gegensatz zu England — die verbreitete verfassungstheoretische Klassifizierung der Parlamente als Hilfs- oder Sekundärorgane der Staatsgewalt⁹.

Die zutreffende Erfassung der parlamentarischen wie parlamentsrechtlichen Entwicklung setzt mithin die Bewußthaltung der elementaren Gegenkräfte beider Prinzipien und ihres Ringens voraus. Das heißt allerdings nicht, daß stets von Polarität oder schroffem Dualismus ausgegangen werden müßte. Die Realität erweist sich vielmehr als regional und temporär schwankend und nähert sich 1848/49 sogar den hochliberalen Vorstellungen einer kondominialen Zweieinheitlichkeit von Fürst und Volk(svertretung) an¹⁰. Zu einer mehr als punktuellen oder gar dominanten Amalgamierung beider Prinzipien in diesem Sinne ist es indessen ebensowenig gekommen wie zu der einheitlichen Struktur, die von konservativer Seite im Spätkonstitutionalismus u. a. zur Abwehr westlich-parlamentarischer Formen der Verfassungsorganisation behauptet wurde¹¹.

Der real dominierende Widerstreit beider Prinzipien läßt sich normativ an der äußeren Rechtsstellung der Legislativkörperschaften und namentlich ihrem Verhältnis zum Monarchen wie an den Regelungen über Abgeordnetenstatus und Geschäftsverfahren ablesen. Was sich auf diesem Felde in größter Vielfalt zeigt, vermag erst vor dem Hintergrund der vorerwähnten Grundspannung Ein- und Durchsichtigkeit zu gewinnen. Beispielhaft sind insoweit mit durchaus treffendem Machtgespür das parlamentshemmende Gegengewicht eines Staats- oder Geheimen Rats¹², monarchische Einberufungs- und Auflösungsrechte sowie Bestätigungsrechte hinsichtlich der Kammerpräsidenten, parlamentarische Selbstversammlungsverbote, Öffentlichkeitsbeschränkungen, fraktionshemmende Sitzordnungen, die Verweigerung von Gesetzesinitiative und Regierungseinfluß sowie das Fehlen von materieller Geschäftsordnungsautonomie und Dienstherrenfähigkeit hinsichtlich des Kammerpersonals¹³. Es handelte sich bei den unterschiedlichen

3
Widerstreit der
Prinzipien

⁸ Näher dazu HUBER I S. 653 f, III S. 12; EHRLE S. 271; BOLDT (Fn. 2) S. 44 ff.

⁹ J. HELD System des Verfassungsrechts der monarchischen Staaten Deutschlands, 1. Teil, 1856, S. 388; OPITZ Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen, 2. Bd. 1887, S. 4; ähnl. bereits GERBER über öffentliche Rechte, 1852 (ND 1913), S. 84: weil kein staatsrechtl. Wille, der unmittelbar auf Unterwerfung des Volkes wirke; H. A. ZACHARIAE Landtag in den dt. Staaten, in: BLUNTSCHLI/BRATER (Hrsg.) Dt. Staatswörterbuch, Bd. 6, 1861, S. 277–310, 284 „keine Mitsouveräne“; v. CAMPE Die Lehre von den Landständen nach gemeinem Dt. Staatsrechte, 2. Aufl. 1864, S. 361; die sog. Herrschertheorie stellte gar die Organqualität überhaupt in Abrede, dazu G. JELLINEK Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1914, S. 545. Zu England ZACHARIAE (wie vor) S. 283 f und s. u. Fn. 49.

¹⁰ Dazu i. e. KÜHNE Die Reichsverfassung der Paulskirche, 1985, S. 467 ff.

¹¹ Überzeugend E.-W. BÖCKENFÖRDE Der Verfassungstyp der dt. konstitutionellen Monarchie im 19. Jh. (1967), in: DERS. (Hrsg.) Moderne dt. Verfassungsgeschichte, 2. Aufl. 1981, S. 146–170, 161 f; ähnl., aber weniger abgewogen bereits C. SCHMITT (Fn. 4); zur kons. Einheitlichkeitsbehauptung auch FAULENBACH Ideologie des dt. Weges, 1980, S. 214 ff, 298 ff.

¹² Auch zu seinem spätconst. Niedergang durch den Aufstieg der Parlamente H. SCHNEIDER Der Preuß. Staatsrat, 1952, S. 213, 252, 296 ff.

¹³ Einzelheiten s. u. II u. III.

Einzelausgestaltungen stets um Austarierungen der beiden Grundprinzipien, wobei in die Reihe der Tariergewichte auch die Besetzungsmodalitäten der Legislativkörperschaften gehörten. Hier gab Art. 13 DBA mit dem Adjektiv „landständisch“ das entscheidende Stichwort. Seine interpretatorische Spannweite verläuft spätestens seit den Karlsbader Beschlüssen (1817) zwischen den Eckwerten einer Besetzung „im Sinn historischer Stände und . . . im Sinn einer Repräsentation der zeitgenössischen Sozialstruktur“¹⁴, worauf noch näher einzugehen sein wird.

b) Verschiebungen im Zuge der deutschen Verfassungswellen

- 4** Wird der monarchische Konstitutionalismus insgesamt als Epoche zwischen dem Absolutismus einerseits und dem Parlamentarismus andererseits verstanden, erfährt er weitere Untergliederungen. Sie beruhen darauf, daß es in Deutschland seit 1815 in annähernd periodischen Abständen zu Verfassunggebungen bzw. Novellierungen oder Interpretationsanstößen kommt, die den Konstitutionalismus mehr und mehr in der Offensive zu Lasten des monarchischen Prinzips zeigen. Stichwortartig seien die bekannten Verfassungswellen von 1814/19, 1831/33, 1848/49 und 1867/71 genannt¹⁵, während die Anstöße von 1878/79, 1892 und 1908 ff weniger bekannt und eher auf die Reichsebene beschränkt bleiben¹⁶. Ungeachtet gewisser regionaler Unterschiede geht mit diesen Verfassungswellen ein parlamentarischer Aufstieg einher, der bereits quantitativ faßbar ist. Geht von dem Dreiviertel der deutschen Staaten, die bis zur Julirevolution 1830 Verfassungen geschaffen haben, nur ca. die Hälfte über rein altständische Beteiligungsformen i. S. der Konstitutionalismusforderung hinaus, verschiebt sich das Bild anschließend. Rein altständische Verfassungen treten nun nicht mehr in Kraft¹⁷. Ab 1848 werden sich dann bis 1918 sämtliche Staaten der Konstitutionalismusforderung beugen, wobei lediglich die beiden Mecklenburg in altständischen Verfassungszuständen verharren, während sonst vorhandene altständische Restelemente in Kammerbesetzung und -organisation zunehmend abgebaut werden.
- 5** Verschiebungen ergeben sich auch daraus, daß sich eine zunehmende Verstärkung der Konstitutionalismusforderung durch das andere große Offensivprinzip des 19. Jahrhunderts feststellen läßt, die mehr und mehr entfaltete Rechtsstaatsforderung, Zernierung des monarchischen Prinzips

¹⁴ HUBER I S. 641 u. umfassend H. HOFMANN Repräsentation 1974, S. 432 ff.

¹⁵ HIERZU VAN CALKER Die Verfassungsentwicklung in den dt. Einzelstaaten, in: ANSCHÜTZ/THOMA (Hrsg.) Handbuch des Dt. Staatsrechts Bd. I, 1931, S. 49–63, 55 ff.

¹⁶ Zu 1878/79, d. h. den Debatten um das Stellvertretergesetz u. Bismarcks Bruch mit den Liberalen, vgl. HUBER III S. 823 ff, MORSEY, Die oberste Reichsverwaltung unter Bismarck 1867–1890, 1957, S. 302 ff; zu den Forderungen nach verantwortl. Reichsministern 1892 vgl. v. BENNIGSEN / E. RICHTER VRT 120, 5015 ff (204. Sitz., 26. 3. 1892); zu den nach der Daily-Telegraph-Affaire ab 1908 ausgelösten Debatten s. u. I 3 c.

¹⁷ Vgl. dazu den Überblick bei HUBER I S. 656 f, zuzüglich Lauenburg, das seine altständische Verfassung behielt.

¹⁸ Zeitgen. E. ALBRECHT Rezension des Maurenbrecherschen Staatsrechts (1837), ND 1962; s. a. E.-W. BÖCKENFÖRDE Organ, Organisation, Juristische Person, in: Fortschritte des Verwaltungsrechts, FS H. J. Wolff 1973, S. 269–305, 273 mit w. Nachw.

Hausgut des Fürsten¹⁹ sowie ein zunehmender Ausbau der Gewaltentrennung²⁰, die dem Gedanken ungeteilter monarchischer Souveränität i. S. des Art. 57 WSA ebenfalls entgegenarbeitet.

Bleibt noch, sonstige temporäre wie regionale Untergliederungen zu nennen, deren parlamentsrelevanter sachlicher Umriss indessen nicht ohne weiteres klar ist. So wird der verfassungsrechtliche Begriff des Frühkonstitutionalismus zum Teil auf die Zeit bis 1830 beschränkt, schließt überwiegend aber auch den Julikonstitutionalismus bis 1847 ein und ist partiell sogar bis 1866 ausgedehnt worden²¹. Weniger eingefahren ist demgegenüber der Begriff des Spätkonstitutionalismus mit einem dezidierten Beginn ab 1850 sowie der Hoch- oder Märzkonstitutionalismus von 1848/49. Die Gründe für die unverkennbaren Unsicherheiten bei beiden Bezeichnungen beruhen darauf, daß die Haupttriebkraft des Konstitutionalismus, der Liberalismus ab 1850 geschlagen ist und aus seiner Sicht die Phase des Spätkonstitutionalismus zum Teil nur noch als Scheinkonstitutionalismus²² bezeichnet wird. Für die obsiegende Richtung des liberal-konservativen Kompromisses einschließlich einer konformen Verfassungshistoriographie verschiebt sich die hohe Zeit des Konstitutionalismus hingegen auf die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts²³. In der Sache läßt sich diese Bewertungsdivergenz freilich durch nähere Betrachtung der Rechtslage unterlaufen bzw. als eher terminologischer Streit ernüchtern. Die frühkonstitutionelle Zeit bis 1848 ist aus parlamentarischem Blickwinkel durch eine Zernierung der Legislativkörperschaften bzw. durch eine kompetenzielle Negativbilanz gekennzeichnet: neben fehlendem Gesetzesinitiativrecht und Einfluß bei der Ministerbestellung kein Kontrollrecht über Innenverwaltung, Heer und auswärtige Gewalt²⁴. Die märzkonstitutionelle Phase von 1848/49 wird man demgegenüber als höchste Bejahung sämtlicher vorgenannter Befugnisse bezeichnen und die spätkonstitutionelle Zeit ab 1850 auf einer Linie zwischen Früh- und Märzkonstitutionalismus ansetzen können.

Daß zum Teil mit Hilfe allgemein historischer Begriffe wie Vor- und Nachmärz (Reaktion) weitere Untergliederungen vorgenommen werden²⁵, sei nur am Rande erwähnt. Denn eine überzeugende parlamentsrelevante Typisierung ist damit bislang ebensowenig erreicht worden wie mit den geographisch orientierten Begriffen des süd-, mittel- und norddeutschen Konstitutionalismus. Am überzeugendsten erscheint insoweit noch, in der genannten Reihenfolge auf einen maßgeblichen Einfluß der französischen Charte (1814), der belgischen Verfassung (1830) und angelsächsischer Verfassungszustände hinsichtlich der Legislativkörperschaften abzustellen. Weitere Unterscheidungen, etwa anhand des Aspekts von Bera-

6
Früh-, März-
und Spät-
konstitutionalismus

7
Weitere
Untergliederungen
und
Unterscheidungen

¹⁹ Vgl. §§ 1 ff Tit. III BayVU, § 59 BadVU; §§ 102, 188 ff WVU; §§ 156 ff Mecklenburg-Schwerin (1849).

²⁰ KÜHNE (Fn. 10) S. 348 ff.

²¹ Beschränkung auf die Zeit bis 1820 bei HUBER Bd. I, S. 336 f, 350, 387 ff; bis 1862 jedenfalls hinsichtlich der Finanzgewalt FRIAUFG (Fn. 4) S. 15. Gute Charakterisierung bei FABER Restauration u. Revolution, in: JUST (Hrsg.) Hdbch. der Dt. Geschichte, Bd. 3 I b, 1979, S. 101 ff.

²² Zu diesem Topos BOLDT (Fn. 2) S. 139 f; KÜHNE (Fn. 10) S. 473; J. BECKER Liberaler Staat u. Kirche in der Ära von Reichsgründung u. Kulturkampf, 1973, S. 392 „Semikonstitutionalismus“.

²³ In diesem Sinne etwa HUBER III S. 11 ff.

²⁴ Dazu näher s. u. I 3.

²⁵ Z. B. HUBER II S. 309 ff, 435 ff.

tion oder Entscheidung, des Erhalts altständischer Separatrechte sind demgegenüber eher unklar bzw. wären noch zu leisten.

2. Ständeversammlung und Volksvertretung

8 Bereits formal erhellt aus dem Verfassungswortlaut im Untersuchungszeitraum, daß bei damaligen Parlamenten nicht von Volksvertretungen im analytischen Sinne gesprochen werden kann. Schlagen sich doch die Konkretisierungen des landständischen Verfassungsgebotes (Art. 13 DBA) durchaus sinngerecht in traditionalistischen Bezeichnungen wie Ständeversammlung, Stände, Landstände, Land- und Reichstag nieder²⁶.

9 Obwohl der Begriff Stände und Volksrepräsentation auf den Wiener Konferenzen „weitgehend synonym“²⁷ gebraucht wurde, war es sehr bald zu einer Differenzierung und Perhorreszierung des Volksvertretungsbegriffes gekommen: durch die Karlsbader Beschlüsse und insbesondere den von GENTZ dazu vorgetragenen Angriff auf Repräsentativkörperschaften²⁸. Das hat praktische Folgen. Während bis dahin verschiedene Verfassungen den Begriff der „Volksrepräsentation“ oder „Volksvertretung“ bzw. den des Volksvertreters für sämtliche Kammermitglieder verwenden²⁹, streicht die spätere Verfassung Württembergs aus der ursprünglich vorgesehenen Bezeichnung „Kammer der Volksabgeordneten“ die Vorsilbe Volk³⁰. Die verfassungsamtliche Verwendung des Volksbegriffs wird seither vermieden. Erst in der Zeit des Märzkonstitutionalismus werden offizielle Begriffe wie „Volksvertretung“, „Volkshaus“, „Volkskammer“ sprunghaft, aber vorübergehend zunehmen³¹. Lediglich inoffiziell, d. h. in der staatstheoretischen wie -rechtlichen Literatur³² rangieren die Kammern zunehmend unter dem Begriff der Volksvertretung. Die Gründe dafür beruhen vornehmlich auf Erweiterungen in der Zusammensetzung und Aufgabenstellung, wobei neben der Distanz von vorkonstitutionellen Zuständen auch westlich-parlamentarische Versammlungen als Vergleich dienten. Dabei geben die letzteren einen Maßstab für die Volksvertretungen vor, der sich erstens durch die Teilnahme aller (Klassen) an der Bestellung der Repräsentanten durch Wahlen (Volksrepräsentation) und zweitens durch die generelle Aufgabe nationaler Willenseinheit (Nationalrepräsentation bzw. -einheit) kennzeichnen läßt³³.

²⁶ Vgl. in der gen. Reihenfolge z. B. BadVU, BayVU, HVU, SVU, WVU, PVU, FRV/BRV.

²⁷ EHRLE S. 283 mit Fn. 167 u. bereits S. 13.

²⁸ HUBER I S. 643; E. BÜSSEM Die Karlsbader Beschlüsse von 1819, 1974.

²⁹ In der gen. Reihenfolge: § 1 Verf. Schwarzbg.-R. (1816); § 1 f Verf. Lippe-D.; § 79 Verf. Sa.-Weimar (1816); §§ 4, 15 ff Verf. Sa.-Mein. (1824).

³⁰ EHRLE S. 348 unter Hinweis auf den Entwurf von 1817; zum anfangs aristokratischen Volksbegriff treffend K. HECTOR Die polit. Ideen u. Parteibildungen in der schlesw.-holst. Ständeversammlung 1836–46, 1938, S. 39 ff, vgl. auch II 1 c; ab 1848/49 sollten auch die Mittelklassen und mehr erfaßt werden.

³¹ In der gen. Reihenfolge: §§ 186 f FRV; §§ 85 ff FRV; §§ 73 ff Kremsierer Verf. Treffende materielle Begriffskritik bei HOFMANN (Fn. 14) S. 427 f.

³² Z. B. HELD (Fn. 9) S. 375 ff; v. KALTENBORN Einl. in das constitutionelle Verfassungsrecht, 1863, S. 64 f; ZOEPFL Grundzüge des gemeinen dt. Staatsrechts, 5. Aufl., Bd. 2, 1863, S. 253 ff; RÖNNE/ZORN Das Staatsrecht der Preuß. Monarchie, 5. Aufl., Bd. 1, 1899, S. 261 ff.

³³ Vgl. EHRLE S. 288 in Anlehnung an RAUSCH. Zu beiden Repräsentationsvarianten eingehend HOFMANN (Fn. 14) S. 420 ff. Zum weiter genannten freien Mandat s. u. II 2 a.

Überprüft man anhand dieser Kriterien, so eröffnete das Adjektiv „landständisch“ in Art. 13 DBA altständische, neuständische und repräsentative Besetzungen. Dabei war allerdings nur das Mittelband neuständischer Zusammensetzung, d. h. einer Anknüpfung an Berufs- oder auch Besitzstände durchgängig, d. h. auch 1848/49 unstreitig³⁴. Die altständische Besetzung knüpfte demgegenüber an die vorkonstitutionellen Stände der Geistlichkeit einschließlich der Universitäten (Prälaten), des höheren und niederen Adels, der Städte und Ämter sowie der (freien Groß-)Bauern an, während das Repräsentativsystem eine Vertretung „alle(r) Classen der Staatsbürger“³⁵ meinte. Hinsichtlich der Legislativkörperschaften der Einzelstaaten konnte sich indessen die repräsentative Besetzung wenn überhaupt kaum je ausschließlich durchsetzen³⁶. Es kam vielmehr zu höchst unterschiedlichen Vermischungen mit den beiden anderen Systemen, so daß die Kammern zunächst nur partiell repräsentative Wahlkörperschaften waren. Der Hochadel behielt weitgehend die altständische Befugnis persönlicher Landstandschaft; daneben standen verbindliche Ernennungsrechte der Krone, Präsentationsrechte altständischer Korporationen wie Universitäten und Klöster sowie die aus Berufszweigen gewählten Abgeordneten. Das sog. Separierungsprinzip dominierte, wobei die Uneinheitlichkeit des Besetzungsverfahrens hinsichtlich der inneren Parlamentsarbeit auf eine massive Fragmentierung der Kammermitglieder hinauslief. Zu einer zeitgerecht vollen Verwirklichung des Gedankens der Volksrepräsentation kam es lediglich in der Zeit des Märzkonstitutionalismus³⁷ und des Reichstags ab 1867.

Auch hinsichtlich des Repräsentationsziels der Nationalpräsentation kam es zu Abstrichen. So etwa im mitteldeutschen Konstitutionalismus, der ein „nicht selten“³⁸ gebrauchtes altständisches Separatvotum³⁹ einräumte. Es erlaubte bestimmten Kammermitgliedern ihre abweichende Stimme gleichrangig neben dem Mehrheitsentscheid dem Monarchen zur Entscheidung vorzulegen, eine Lösung, die weitgehend 1848/49 — in Sachsen allerdings erst 1868 fiel. — Bemerkenswert auch die Gemeinwohlverpflichtung der Kammermitglieder, mit der das Ziel der Nationaleinheit ausgedrückt werden sollte. Diese Verpflichtung war zunächst kaum je auf die Gesamtheit aller Staatsbürger, sondern auf „das Land“⁴⁰ bezogen und ließ die Kammern in Anknüpfung an die alte Formel: „Die Stände sind das Land“ weniger als Personal- denn als Territorialvertretung erscheinen. Der Übergang zur Volksvertretung konnte hier indessen durch entsprechende Uminterpretation stillschweigend geschehen, wobei von Interesse sein mag, daß es im Spätkonstitutiona-

10
Altständische,
neuständische und
repräsentative
Besetzung

11
Altständisches
Separatvotum,
Gemeinwohl-
verpflichtung der
Kammermitglieder

³⁴ Zur Debatte des § 187 FRV, d. h. der Ausklammerung altständischer Landstandsbefugnisse und allein noch zulässiger neuständischer oder repräsentativer Besetzungen s. KÜHNE (Fn. 10) S. 291 ff, 457 f.

³⁵ So der preuß. Entwurf zu Art. 13 DBA, vgl. EHRLE S. 15 Fn. 21.

³⁶ Zu den frühkonstitutionellen Ausnahmen der Verf. Hohenzln.-Hech. 1831, Luxemburg 1841 s. EHRLE S. 297 Fn. 219.

³⁷ Zur weitgehenden Repräsentativlösung 1848/49 vgl. die Übersicht bei VOGEL/SCHULTZE Deutschland, in: STERNBERGER/VOGEL (Hrsg.) Die Wahl der Parlamente, Bd. I, 1, 1969, S. 189–411, 202 f.

³⁸ Dieser Hinweis zur — bislang unaufgearbeiteten — Anwendungshäufigkeit bei MURHARD Die kurhess. Verfassungsurkunde, 2. Abt. 1835, S. 339 (zu § 76 VU).

³⁹ Überblick bei EHRLE S. 488 ff, wo freilich § 129 SVU übersehen ist (aufgehoben 1868).

⁴⁰ S. Angabe bei EHRLE S. 295 Fn. 208: u. a. §§ 107/98 HVU 1833/40; § 155 WVU.

lismus anfangs noch als stilwidrig galt, einen Abgeordneten in der Debatte namentlich zu nennen. Gesprochen werden sollte statt dessen nur von dem „Abgeordneten für den Wahlkreis...“⁴¹.

12 Gleitender Übergang Insgesamt läßt sich mithin im Untersuchungszeitraum ein gleitender Übergang von der ständisch geprägten Legislativkörperschaft zur Volksvertretung im modernen Sinne dartun. Im zeitgenössischen Bewußtsein kam dieser Wandel dadurch zum Ausdruck, daß spätestens ab 1848 zunehmend unsicher wurde, ob auch Kammern mit altständischer Besetzung integrierender Bestandteil der Volksvertretung seien. Die Reformbemühungen um eine neuständische oder repräsentative Neugestaltung der ersten Kammern waren insoweit ebenso beredt⁴² wie die Meinungsverschiedenheiten über die Klassifizierung des BISMARCKSchen Bundesrates⁴³.

13 Volksvertretung und Volkssouveränität Schließlich resultierte aus der Grundspannung zwischen Konstitutionalismus und monarchischem Prinzip auch, daß die Volksvertretung nicht etwa als Ausdruck des demokratischen Gedankens (Volkssouveränität) verstanden werden sollte. Praktische Folge sind nicht nur Verbote für die Kammern, sich in Aufrufen an das Volk zu wenden⁴⁴. Vielmehr wird auch dogmatisch zu der leeren⁴⁵ Konstruktion geschritten, die Volksvertretung als ausschließliches Staatsorgan, nicht aber auch als Organ des Volkes zu bezeichnen⁴⁶. Wenn WOLZENDORFF⁴⁷ darin 1915 u. a. „Furcht vor einem Rückfall in die dualistischen Gedankengänge des ständischen Staates“ bemerkte, so belegt das indirekt ein durchaus zutreffendes zeitgenössisches Bewußtsein von den Realitäten des monarchischen Konstitutionalismus.

3. Parlamentarismus und parlamentarischer Gedanke

a) Gesetzgebungshoheit

14 Heutiges Verständnis des Parlamentarismus Ohne die seinerzeit verbreitete Gleichsetzung von Repräsentativbesetzung und Parlamentarismus⁴⁸ übergehen zu wollen, erscheint dessen heutiges Verständnis

⁴¹ Diese Übung wurde aus den Vereinigten Preuß. Landtagen von 1847 u. 1848 ebenso in den preuß. Kammern (z. B. bei WENTZEL Sten. Ber. Zweite Kammer, S. 397, 33. Sitz. v. 1. 3. 1851) wie im Erfurter Reichstag (z. B. bei v. PRITZWITZ Sten. Ber. über die Verh. des Dt. Parlaments zu Erfurt, Volkshaus, S. 117, 10. Sitz. v. 13. 4. 1850) übernommen. Sie fiel im Verlauf der 50er Jahre (z. B. bei LETTE/GERLACH Sten. Ber. preuß. Zweite Kammer, S. 107 f, 9. Sitz., 14. 1. 1856).

⁴² So in Baden 1904, Württ. 1906, Hess.-Darmstadt 1911; entspr. Reformvorhaben in Preußen und Bayern kamen bis 1918 nicht zum Abschluß.

⁴³ Für Einbeziehung des Bundesrats MEYER/ANSCHÜTZ Lehrb. des dt. Staatsrechts, 7. Aufl. 1919, S. 527, dagegen LABAND Das Staatsrecht des Dt. Reichs, 5. Aufl., Bd. I, 1911, S. 293.

⁴⁴ § 47 BayGOG 1872, jedenfalls nicht ohne regierungsseitige Zustimmung.

⁴⁵ So treffend SCHEUNER Volkssouveränität u. Theorie der parlamentarischen Vertretung, in: BOSL (Hrsg.) Der moderne Parlamentarismus u. seine Grundlagen in der ständischen Repräsentation, 1977, S. 297–340, 331.

⁴⁶ Vgl. MEYER/ANSCHÜTZ S. 330 mit Fn. 5, akzentuierter noch LABAND (Fn. 43) S. 297 „irreführende Bezeichnung“; s. a. A. DIENEMANN Die rechtliche Natur der Volksvertretung, jur. Diss. Breslau 1910; Problemverzeichnis bei ACHTERBERG Parlamentsrecht, 1984, S. 41 f.

⁴⁷ DERS. Rezension A. INGELMANN, Ständische Elemente in der Volksvertretung nach den dt. Verfassungsurkunden der Jahre 1806–1819, 1914, in: AÖR 34 (1915), S. 201–208, 207.

⁴⁸ Z. B. v. KALTENBORN (Fn. 32) S. 67.

doch besser geeignet, die Möglichkeiten und Grenzen des monarchischen Konstitutionalismus auszuleuchten. Parlamentarismus ist danach durch Gesetzgebungshoheit, Budget-/Finanzhoheit und die Regierungsbestimmung seitens der Legislativkörperschaft bestimmt.

Diese Kriterien bleiben im Untersuchungszeitraum weitgehend unerreicht. Dominant sind statt dessen Annäherungen bzw. Relativierungen, die im folgenden als parlamentarischer Gedanke überschrieben seien und durch das französisch-belgische wie englische Vorbild gespeist werden. Ausgangsbasis ist dabei ein Parlamentsbegriff, der vom letzteren Vorbild insofern abweicht, als er hierzulande nicht auch den Monarchen einschließt⁴⁹, während andererseits gerade auch wenig bekannte Parallelen hinsichtlich anfänglicher justizieller und exekutiver Beimischungen zu zeigen sein werden.

Geht man vom Parlamentarismus aus, zeigen sich bereits bei der Gesetzgebung Abstriche. Sie ist aufgrund der dualen Verfassungsvorgaben zwischen der Legislativkörperschaft und dem Monarchen geteilt. Die Legislative ist mithin mindestens zwei- und im Zweikammersystem sogar dreigliedrig. Dabei ist im Vergleich mit dem Ausland entscheidend, daß der Monarch materiell gleichberechtigt ist und folglich auch die absolute Vetobefugnis besitzt. In der damaligen Dogmatik war der Gesetzesbeschluß der Legislativkörperschaft(en) nicht mehr als Gesetzesentwurf⁵⁰, der in konsultativer Beschränkung z. T. nur den Charakter eines Grundsatzbeschlusses besaß, d. h. noch von der Krone näher konkretisiert werden durfte⁵¹. Jedenfalls bewirkte stets erst die Zustimmung des Monarchen die Erteilung des Gesetzesbefehls (Sanktion). Parlamentarische Weiterbildungen i. S. des Parlamentarismus waren insoweit 1848/49 ein nur suspensives Veto des Kaisers (§ 101 FRV) und ab 1867 eine Lösung (Art. 5 BRV), die sogar jedes förmliche kaiserliche Veto ausschloß, es freilich in der Sache partiell in den Funktionen des Bundesrates unterbrachte (Art. 78 I BRV). Folgerichtig war es deshalb, wenn MEYER/ANSCHÜTZ⁵² das Sanktionsrecht dem gem. Art. 7 Nr. 1 BRV letztentscheidenden Bundesrat und nicht dem Kaiser zuwies. Die damals h. L. ließ indessen weitgehend den Kaiser in der Tradition des monarchischen Prinzips an der Sanktion teilhaben, in dem sie spitzfindig zwischen bundesrätlichem Sanktionsbeschluß und der Pflicht zum kaiserlichen Sanktionsbefehl differenzierte⁵³.

Es ist darüber hinaus immer wieder als Schwäche der Gesetzgebungskörperschaften bewertet worden, daß sie jedenfalls vor 1848 ganz überwiegend kein

15
Parlamentarismus im
Untersuchungs-
Zeitraum

16
Gesetzgebung

17
Gesetzesinitiativrecht,
Gesetzes-
petitionsrecht

⁴⁹ HATSCHKE Engl. Staatsrecht, 1. Bd. 1905, S. 373 ff; WILDING/LAUNDY An Encyclopaedia of Parliament, 4. Aufl. 1971, S. 521.

⁵⁰ MEYER/ANSCHÜTZ S. 662.

⁵¹ Vgl. etwa §§ 85/113/115 HVU 1833/40/48. Dazu näher DAHLMANN Die Politik (1835) ND 1968, S. 155 f.

⁵² S. 681 f.

⁵³ Dazu i. e. HUBER III S. 922 ff, der ebd. statt dessen weitergehend als die seinerzeitige Lehre das volle Sanktionsrecht dem Kaiser (!) einräumt. Der vereinzelt gebliebene, vergebliche Verweigerungsversuch Kaiser Friedrich III., es i. S. eines freien auszuüben — vgl. HUBER III S. 927 Fn. 64 — war Ersatzhandlung für seine aus Krankheitsgründen unterlassene Regierungs- wie Bundesratsumbildung.

direktes Gesetzesinitiativrecht, sondern nur ein Gesetzespetitionenrecht besaßen⁵⁴. Der Monarch konnte damit bereits präventiv die Gesetzesvorlage unterbinden, während ihm bei einer Gesetzesinitiative der Kammern nur das Recht der reaktiven Sanktionsverweigerung blieb. Unter parlamentarischem Vorzeichen ist indessen zu sehen, daß das englische, d. h. das klassische Parlamentarismusmodell bereits damals dem Gesetzesinitiativrecht des Parlaments keinen hohen Stellenwert beimaß, sich vielmehr insoweit auf die informellen Bindungen der parlamentarisierten Regierung zu verlassen geneigt war⁵⁵.

Wenn der hiesige Märzkonstitutionalismus den Parlamenten gleichwohl das Gesetzesinitiativrecht zu geben suchte⁵⁶, so nicht zuletzt deswegen, weil er i. S. kondominialer Einheitlichkeit von Fürst und Volk nicht für eine wirkliche Regierungsparlamentarisierung eintrat⁵⁷. — Wo die Einführung erst später oder gar nicht gelang — wie in einigen Kleinstaaten bis 1918⁵⁸ — konnte hingegen das Gesetzespetitionenrecht je nach der faktischen Parlamentsgeneigtheit der Regierung faktisch zu einem Initiativrecht auflaufen. Ansätze dazu zeigten sich etwa in Baden und Württemberg⁵⁹, die nach der Reaktionszeit eine vergleichsweise hohe Parlamentarismusannäherung erreichten, bevor sie die förmliche Gesetzesinitiative im Zuge des Art. 23 BRV einführten.

18
Ausmaß der
Gesetzgebungshoheit

Wichtig ist weiter, auf das sachliche Ausmaß der Gesetzgebungshoheit einzugehen, das hinter dem heutigen Umfang zurückblieb. Materiell wurde die Gesetzgebungsbefugnis durch die Freiheits- und Eigentumsformel gesteuert⁶⁰, die allerdings nicht überall verfassungsnormiert war. Auch in solchen Fällen wurde sie indessen als materielles Gesetzeskriterium implizite angenommen, obwohl oder gerade weil die parlamentarische Gesetzesmitwirkung ansonsten als entwicklungssoffen und tendenziell erweiterbar hätte verstanden werden können⁶¹. Im Ergebnis waren damit folgende Bereiche dem Zugriff der Kammern versperrt: neben den temporär gesetzvertretenden Notverordnungs Kompetenzen⁶² vor allem der Bereich der Auswärtigen und Militär-Gewalt⁶³. Da hier aber einzelne Verfassungen⁶⁴ ausdrücklich Gesetzesmitwirkung vorsahen (z. B. für Staatsverträge), blieb die Zugriffseinschränkung auf diesen Feldern bis 1918 streitig. Überwiegend als

⁵⁴ Vgl. MEYER/ANSCHÜTZ S. 659; K. F. ARNDT Parl. Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht, 1966, S. 32, Ausnahme ebd. in Fn. 57 und — zu ergänzen — § 88 HVU 1833, 1840 beseitigt, 1848 wiederhergestellt.

⁵⁵ Vgl. HATSCHKE (Fn. 49) S. 373 ff.

⁵⁶ § 99 FRV, Art. 64 PVU; hinsichtlich der zeitgl. Verfassungsänderungen in Bayern und Sachsen MEYER/ANSCHÜTZ S. 659 Fn. 2.

⁵⁷ KÜHNE (Fn. 10) S. 467 ff.

⁵⁸ Vgl. i. e. MEYER/ANSCHÜTZ S. 659 Fn. 3; ARNDT (Fn. 54) S. 33 Fn. 63.

⁵⁹ § 65 a BadVU i. d. F. 1869; § 172 WVU i. d. F. 1874.

⁶⁰ Dafür ZACHARIAE (Fn. 9) S. 285 f; vgl. auch MEYER/ANSCHÜTZ S. 655 ff; Regelungsübersicht bei EHRLE S. 59 f mit Fn. 58; z. B. § 65 BadVU, § 2 Tit. VII BayVU.

⁶¹ I. e. MEYER/ANSCHÜTZ S. 651 ff, insbes. S. 657 für Art. 62 PVU, § 86 SVU, § 88 WVU, sowie — zu ergänzen — §§ 85/113 HVU 1833/40.

⁶² Dazu MEYER/ANSCHÜTZ S. 676 ff.

⁶³ Zur auswärtigen Gewalt: z. B. § 7 HVU 1833, § 85 WVU; zum Militär: §§ 8, 86 HVU 1833, §§ 76 f FRV, Art. 46 ff PVU, Art. 11, 63 BRV.

⁶⁴ § 2 Sächs. Verf., § 92 Hann. Verf. (1833), § 85 Württ. Verf., § 102 Nr. 3, 5–7 FRV, Art. 2, 48 Preuß. Verf.

Ausnahmen verstanden, wurden derartige Einzelausweitungen andererseits auch auf solche Verfassungen zu übertragen versucht⁶⁵, die insoweit schwiegen.

b) Budgethoheit

Hinsichtlich der Budgethoheit wird trotz lebhafter Bemühungen der deutschen Legislativkörperschaften nirgends eine Angleichung an die Gesetzgebung erreicht. Das beruht darauf, daß eine parlamentarische Finanzsperre die Regierungstätigkeit lahmgelegt und damit gegen die Herrschaft der Krone als Zentralanliegen des monarchischen Prinzips verstoßen hätte. Drängten bei der sonstigen Gesetzgebung in aller Regel die Stände, eine für die Regierung im Zweifel ältere und bequemere Rechtslage mindestens zu novellieren, gab es in Finanzfragen ein Primärinteresse der Regierung. Für sie galt es auf diesem Feld, eine Totalverweigerung als negative Mitregierung zu verhindern. Das angelsächsische Prinzip: "The power to tax is the power to destroy" ist mithin ohne Chance.

Die Budgetfeststellung, die in Baden, Bayern und Sachsen lediglich geprüft, d. h. nur mitberatend beeinflusst werden kann⁶⁶, wird als verpflichtend für die Steuergesetzgebung erklärt. In Württemberg wie im norddeutschen Konstitutionalismus wird das Budget demgegenüber der Mitentscheidung der Kammern unterworfen. Das war indessen kaum mehr als eine Akzentverschiebung. Denn gleichzeitig wurden die Versagungsmöglichkeiten dadurch beschnitten, daß man das Fortbestehen des letzten gemeinschaftlich verabschiedeten Etats als sog. Ordinarium (Normaletat)⁶⁷ unterstellte bzw. die letzte verabschiedete Steuergesetzgebung (Art. 109 PVU) fortschrieb. Und in diesem Punkt blieb selbst § 103 Nr. 5 FRV mit seiner normativ klaren Anpassung an ein parlamentarisches Budget, d. h. „es ganz oder teilweise“⁶⁸ bewilligen oder verwerfen zu können, offen. Denn auf liberaler Seite ging man von der These der Zustimmungspflicht zu sog. notwendigen Ausgaben aus⁶⁹, wie sich Ende 1848 in der Paulskirche mit der mehrheitlichen Verurteilung des Steuerverweigerungsbeschlusses der Berliner Nationalversammlung als „offenbar rechtswidrig“⁷⁰ zeigte.

In der hochstreitigen Frage der (Mindest-)Bindung bei Budget oder Steuern lag tatsächlich eine der offenen Wunden im Verfassungsleben des monarchischen Konstitutionalismus. Die Lückenhaftigkeit der einschlägigen Verfassungsregelungen⁷¹ und die Erkenntnis, daß größere staatliche Finanzgebarung zur Staatsleitung bzw. zur Regierung gehört, ließ jedenfalls die Durchsetzung der Bewilligungspflicht schon früh zur Bewährungsprobe des monarchischen Prinzips werden. Es

19
Budgethoheit

20
Budgetfeststellung

⁶⁵ Vgl. die h. L. bei MEYER/ANSCHÜTZ S. 813, a. A. hinsichtlich Gebietsänderungsverträgen E. KAUFMANN *Auswärtige Gewalt und Kolonialgewalt*, 1908, S. 25 ff, 109.

⁶⁶ I. e. FRIAUF (Fn. 4) S. 37 ff.

⁶⁷ Dazu FRIAUF (Fn. 4) S. 47, 53; BRANDT S. 365 ff.

⁶⁸ Ebenso § 122 Verf. Waldeck 1849, dazu FRIAUF (Fn. 4) S. 81 f, der das Vorbild der FRV übersieht.

⁶⁹ Zur lib. Theorie der notwendigen Ausgaben FRIAUF (Fn. 4) S. 187 ff, KÜHNE (Fn. 10) S. 461 mit Fn. 220.

⁷⁰ So die Frankfurter Nationalvers. am 20. 11. 1848 zum Beschluß der preuß. Nationalvers. vom 15. 11. 1848, vgl. HUBER *Dokumente zur dt. Verfassungsgeschichte*, 3. Aufl., Bd. 1, 1978, Nr. 184 (160).

⁷¹ Dazu i. e. FRIAUF (Fn. 4) S. 56 ff.

erlaube keine Mitregierung der Stände⁷². Und dogmatisch verfeinert lag es im Spätkonstitutionalismus auf der gleichen Linie, wenn LABAND auch bei vorgeschriebener gesetzesförmlicher Haushaltsfeststellung deren Verwaltungsaktsqualität vertrat; denn damit konnte die Pflichtbindung der Stände aus dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, d. h. aus der Hierarchie der Rechtsquellen abgeleitet werden⁷³.

So wenig diese Auffassung sich in der Verfassungspraxis voll durchzusetzen vermochte, sie ist wichtig, weil mit ihr eine grundsätzliche Entstehungsschwäche der Legislativkörperschaften sichtbar wird. Wie im preußischen Provinzialkonstitutionalismus vor 1848 wurde den Parlamenten in diesem Punkte angesonnen, weniger entscheidende Legislativkörper denn staatsratsähnliche Konsultativen⁷⁴ zu sein.

21 Konflikte Daß sie dazu nicht bereit waren, belegt eine Reihe von Konflikten. Nur stichwortartig seien neben dem bekannten kurhessischen und preußischen Budgetkonflikt⁷⁵ die weniger bekannten Streitereien über die Einbeziehung steuermindernder Domänenenerträge in Nassau und Hannover genannt⁷⁶.

22 Stände und Haushaltsberatung, indirekte Abstimmung über die Regierung Wie rasch die Stände die entscheidende Rolle der Finanzgebarung für die Stellung der Regierung erkannten, zeigte sich weiter darin, daß sie schon früh die Haushaltsberatung zur indirekten Abstimmung über die Regierung nutzten und damit den Deutschen Bund herausforderten. So kommt es i. S. indirekter Regierungsmißbilligung und ohne Rücksicht auf die zumindest teilweise Bedarfsgerechtigkeit schon 1822 in Baden zur gänzlichen Verwerfung des Militärhaushalts, ein Verfahren, das sich spätestens unter BISMARCK auf die Verwerfung voll bedarfsgerechter Einzelposten des Haushalts verfeinert hat⁷⁷.

23 Steuerverweigerungsaufrufe, monatliche Steuerbewilligung Erwähnt seien schließlich auch die Steuerverweigerungsaufrufe in Preußen 1848 und Kurhessen 1862 sowie das etwas mildere Druckmittel nur monatlicher Steuerbewilligung, mit der die zweite Verfassungsberatende Landesversammlung in Württemberg 1849 vergeblich ihre Auflösung zu verhindern suchte⁷⁸.

24 BRV, Zivilhaushalt, Militäretat, Oktoberverfassung von 1918 Es gehört zu den liberal-konservativen Kompromissen der BRV, daß sie den Gedanken der Bewilligungspflicht für den Zivilhaushalt nicht weiter verfolgte, ihn aber für den — erheblich umfangreicheren — Militärhaushalt durch strikte Normierungen (Art. 60, 62) praktisch übernahm. Das war zugleich ein modus vivendi auch für die Gliedstaaten insoweit, als er ihnen Militärlasten auferlegte (Art. 60 BRV), denen sie sich aus föderativen Gründen nicht entziehen konnten. — Wenn

⁷² Vgl. die zeitgen. Hinweise bei FRIAUF (Fn. 4) S. 62, 68, 221 Fn. 107.

⁷³ Dazu näher MEYER/ANSCHÜTZ S. 888 f, FRIAUF (Fn. 4) S. 251 ff.

⁷⁴ So die dezidierten Verfassungsvorstellungen in Preußen, vgl. § 4 VO über die zu bildende Repräsentation des Volkes v. 22. 5. 1815 (GSS 103).

⁷⁵ Zu beiden eingehend FRIAUF (Fn. 4) S. 230 ff.

⁷⁶ Zu Nassau: EICHLER (Bearb.) Nassauische Parlamentsdebatten, 1985, S. 140, wonach die dortigen Domäneneinkünfte ungefähr die Gesamteinkünfte der Steuerkasse erreichten; zu Hannover: FRIAUF (Fn. 4) S. 51 f, wonach mittels der Domänenenerträge um 1835 zwei Fünftel der gesamten Staatsausgaben bestritten wurden. Zu Württemberg: BRANDT S. 326 f „Zwischen 36 und 52 %“.

⁷⁷ In der gen. Reihenfolge HUBER I S. 379; BRANDT S. 398 f und HUBER III S. 904 f (1884).

⁷⁸ Dazu näher in der gen. Reihenfolge HUBER II S. 755, III S. 448; CORDES Württ. Landtag bis 1918, in: BRADLER/QUARTHAL (Red.) Von der Ständeversammlung zum demokratischen Parlament, 1982, S. 123–152, 139.

im Bereich des Zivilhaushalts hier wie auf der Reichsebene nun keine massiven Konflikte mehr aufbrachen, so deshalb, weil sich die monarchische These von der Bewilligungspflicht mit der freiwilligen Regierungsunterstützung seitens bestimmter Fraktionen zu verbinden begann mit dem Ergebnis einer Entspannung⁷⁹. Wenn auch noch keine reinen Parteiregierungen, so waren die Regierungen doch auch keine rein monarchischen Kabinettsregierungen mehr⁸⁰ wie im Frühkonstitutionalismus. Bezeichnend endlich die Oktoberverfassung von 1918, die Art. 60, 62 BRV unverändert ließ, da ihr die richtige Wertung zugrundelag, daß die Parlamentarisierung der Regierung indirekt auch die des Militäretats bewirken würde.

c) *Regierungsbesetzung*

Die deutlichste Abweichung vom Parlamentarismus ist im Bereich der Regierungsbesetzung aufzuzeigen. Im Gegensatz zur Geltendmachung der juristischen Verantwortlichkeit im Wege von gerichtlichen Ministeranklagen ist die politische Verantwortlichkeit, d. h. die unvermittelte Abhängigkeit der Regierungsernennung oder wenigstens des -bestandes von der Parlamentsmehrheit, in der Epoche des deutschen monarchischen Konstitutionalismus grundsätzlich kein Regelungsgegenstand.

Das formelle wie materielle Kronrecht der Regierungsernennung ist so selbstverständlich, daß sich die Verfassungen weitgehend ausschweigen. Es gilt zunächst gem. der generellen Zuständigkeitsvermutung aus Art. 57 WSA und später „kraft ungeschriebenen Rechts“⁸¹. Wenn zwei nennenswerte Staaten dasselbe vor 1848 ausnahmsweise auch noch ausdrücklich regelten⁸², so ließ nur Hannover dafür triftige Gründe erkennen. War doch in diesem mit England durch Personalunion verbundenen Staat zunächst daran gedacht worden, dessen parlamentsfreundliche Verfassung zu übernehmen⁸³, so daß es angezeigt erscheinen konnte, das letztendlich weitergehende Besetzungsrecht „nach eigener Wahl ... und Gefallen“ völlig unmißverständlich zu normieren.

Faktisch ist es allerdings das französische Beispiel der Parteiregierung, das in Baden Anfang der 30er Jahre und massiv Anfang der 40er Jahre zu einer so starken oppositionellen Mehrheit führt, daß selbst der leitende Staatsminister v. BLITTERSDORFF 1846 seinem Monarchen die maßvolle Parlamentarisierung der Regierung anempfahl. „Ein Ministerium BEKK, verstärkt durch Notabilitäten der Zweiten Kammer unter Beimischung irgend eines monarchischen Elements als Garantie für das Ausland ist daher nunmehr an der Zeit...“⁸⁴. Dieses Modell einer — wegen der Beimischung genaugenommen nur partiell — parlamentarischen Regierung mit monarchischem Korsett kam faktisch indessen erst im Märzkonstitutionalismus

25
Politische
Verantwortlichkeit im
monarchischen
Konstitutionalismus

26
Kronrecht der
Regierungsernennung

27
Partielle
Parlamentarisierung
der Regierung

⁷⁹ Diese entscheidende Veränderung wird bei HUBER III S. 345 Fn. 18, der die Lösung des preuß. Budgetkonfliktes vom Grundgesetz übernommen sieht, übergangen.

⁸⁰ So vor allem in Bayern, Baden und Württemberg, dazu HUBER IV S. 385 ff, 411 ff.

⁸¹ MEYER/ANSCHÜTZ S. 522.

⁸² § 150 HVU 1833; ähnl. § 57 WVU, § 48 Verf. Hohenzln.-Hech. 1833.

⁸³ V. PÖLITZ Betrachtung des Entwurfs des Staatsgrundgesetzes für das Kgr. Hannover, 1831, S. 3.

⁸⁴ Nach BECHT Die bad. Zweite Kammer u. ihre Mitglieder 1819–1841/42, phil. Diss., Mannheim 1985, S. 267.

zum Zuge, wobei der monarchische Anteil zumeist aus vorgeblich fachlichen Außen- wie Kriegsministern bestand⁸⁵.

28 Regierungsernennung und Märzkonstitutionalismus Ganz i. S. des parlamentarischen Gedankens ist die Frage der Regierungsernennung jedenfalls in den Märzverfassungen durchweg ausdrückliches Verfassungsthema, wobei sich eine gewisse Tendenz zeigt, völlig eindeutig nur noch die formelle Regierungsernennung als Kronrecht festzuschreiben⁸⁶. Für die materielle Regierungsernennung sieht der liberal dominierte Märzkonstitutionalismus nämlich ein Kondominium von Fürst und Volk(svertretung) vor, das hinter einer strikten Regierungsparlamentarisierung bewußt zurückbleibt. Eine solche einseitige Parlements-herrschaft („Parlamentsabsolutismus“) wird aus Gründen rechtsstaatlicher Gewaltenteilung abgelehnt mit dem praktischen Ergebnis, daß sich die Krone bei der Regierungsernennung durchaus nicht stets nach der Parlamentsmehrheit, freilich auch nicht dauerhaft gegen sie richten soll⁸⁷. Hintergrund dieses rechtsstaatlichen Gegenmodells zum Gewaltenmonismus ist gleichermaßen die Phobie vor dem System einer über „King’s influence“ korruptiv das Parlament bearbeitenden Kabinettsregierung wie vor der Forderung nach einer demokratisch totalitären Versammlungsregierung, die beide zum damals gegebenen Erlebnishorizont gehörten⁸⁸.

29 Vorparlament, Rumpfparlament, badische Revolutionsregierung Über ausländische Beispiele hinaus sind hier 1848 Bestrebungen im Vorparlament zu nennen und ein Jahr später das Stuttgarter Rumpfparlament mit seinen fünf Reichsregenten sowie die badische Revolutionsregierung während der sog. Reichsverfassungskampagne⁸⁹. Daß die Ausnahmesituation und Erfolglosigkeit in allen drei Fällen dem Parlamentarismus hierzulande nicht vorgearbeitet hat, liegt auf der Hand und dürfte zugleich zur indirekten Festigung des monarchischen Konstitutionalismus beigetragen haben.

30 Liberale Opposition im preußischen Abgeordnetenhaus Bezeichnend insoweit die massive Kammermajorität der liberalen Opposition im preußischen Abgeordnetenhaus während einer der Höhepunkte der Konfliktzeit 1863. In einer von v. BISMARCK herausgeforderten Debatte über präsumtive Nachfolger für ihn lehnten die Führer der Liberalen wie VIRCHOW, v. UNRUH und GNEIST eine Parteilregierung strikt zugunsten einer kondominialen Regierungsbildung von Fürst und Volk ab⁹⁰.

⁸⁵ KÜHNE (Fn. 10) S. 471.

⁸⁶ § 73 II FRV; Art. 43/45 PVU 1848/50; Art. 79 Verf. Luxembg.; § 38 Verf. Schleswig-H.; § 128 Verf. Mecklenbg.-Schw. 1849; anders — wie Fn. 86 — Art. 24 II/12 § 5 Verf. Oldenbg. 1849/52; § 10 II Verf. Schwarzbg.-S. 1857.

⁸⁷ I. e. KÜHNE (Fn. 10) S. 467 ff; die mehrheitsüberspringende Formel lautete: „Vertrauen des Landes“ z. B. im Beschluß der Dt. Nationalvers. zum Berliner Steuerverweigerungsbeschluß (Fn. 70).

⁸⁸ Zum franz. Revolutionsparlamentarismus wie zum engl. Parlamentarismus, der damals durchaus noch im Fluß war, vgl. G. JELLINEK (Fn. 9) S. 700 ff; auf derselben Linie, am Ende des Untersuchungszeitraums, mit dem Verdikt „unechter Parlamentarismus“ die — für Weimar einflußreiche — Arbeit von REDSLOB Die parl. Regierung in ihrer wahren u. unechten Form, 1918.

⁸⁹ In der gen. Reihenfolge BOTZENHART S. 26 f, Permanenzklärung u. Mittellösung des 50er-Ausschusses; ebd. S. 706; RICHTER Revolution u. Gegenrevolution in Baden 1849, in: ZGORH 119 (1971), S. 387–425.

⁹⁰ Vgl. BISMARCK Sten. Ber. preuß. Zweite Kammer, S. 53 (5. Sitz., 27. 1. 1863) und ebd. v. UNRUH S. 54, VIRCHOW S. 85 (6. Sitz., 28. 1. 1863) und BISMARCK S. 121 f (7. Sitz., 29. 1. 1863) ebd. GNEIST S. 124 f; s. a. REDSLOB (Fn. 88).

Wenn bereits diese kompromißverpflichtete Zusammenarbeit bei der Regierungsernennung zeitgenössisch als Parlamentarismus bezeichnet wurde, so hängt das mit dessen seinerzeitigem, noch nicht klar ausgeprägten Verständnis zusammen. Infolgedessen wurden und werden nicht nur die Revolutionszeit von 1848/49, sondern auch die Jahre 1867–1879 auf der Reichsebene sowie gewisse Phasen im süddeutschen Konstitutionalismus als einschlägige Zeiträume „parlamentarischen“ Regierens genannt⁹¹.

Dabei ließ diese Bewertung unberücksichtigt, daß das Modell des Zusammenwirkens bei der Regierungsernennung im Spätkonstitutionalismus anders als 1848/49 nicht mehr als Rechtspflicht verstanden wurde. Art. 15 BRV wurde von der h. L. vielmehr so verstanden, daß der Kaiser staatsrechtlich zu keiner Rücksichtnahme auf das Parlament verpflichtet sei. Nur aus Gründen politischer Klugheit sei es wünschenswert, bei der Regierungsernennung unter allen Umständen auf die Stimmung der Volksvertretung Rücksicht zu nehmen⁹². — Daß insoweit interpretatorische Entwicklungsmöglichkeiten bestanden, zeigte sich im Zuge der Daily-Telegraph-Affäre von 1908. Hier wies der spätere Vorsitzende des Weimarer Verfassungsausschusses C. HAUSSMANN⁹³ zutreffend darauf hin, daß es angesichts der Offenheit des Art. 15 BRV hinsichtlich der materiellen Regierungsernennung jedem Kanzlerkandidaten freistehe, eine Amtsübernahme von der Unterstützung durch die Parlamentsmehrheit abhängig zu machen und daß mithin ohne Verfassungsänderung zur Parlamentsabhängigkeit geschritten werden könne. Die Realisierung dieses Vorschlags hätte die ausdrücklich parlamentarisierende Oktoberverfassung von 1918⁹⁴ überflüssig gemacht.

Bleibt noch die Ministeranklage als partielle Einflußmöglichkeit auf die Regierungszusammensetzung zu erwähnen. Sie sollte vom Märzkonstitutionalismus über Verfassungs- und Gesetzesverletzungen hinaus im Sinne des impeachment auch auf die „Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Wohlfahrt“ erstreckt werden⁹⁵, gewinnt indessen über nur schwer meßbare Vorwirkungen hinaus kaum praktische Bedeutung. Die Gründe dafür liegen darin, daß dieses Instrument auch da, wo die Durchführungsgesetzgebung nicht lange (Bayern, Baden)⁹⁶ oder gänzlich (Preußen) blockiert wird, verfahrensmäßig verstellt ist. Negativfaktoren sind hier namentlich die weitgehend geforderte Zustimmung der Ersten Kammern für eine Anklageerhebung⁹⁷, sowie eine imparitätische Richterernennung zugunsten der Regierung⁹⁸, unterstützt durch normative und manipulative Beeinträchtigungen der richterlichen Unabhängigkeit. Wo eine der insgesamt 16 Anklagen, die zur parlamentarischen Abstimmung kamen, bis zur richterlichen Entscheidung vor-

31
Parlamentarismus,
Zeiträume
„parlamentarischen“
Regierens

32
Regierungsernennung
im Spät-
konstitutionalismus,
Entwicklungs-
möglichkeiten

33
Ministeranklage

⁹¹ In der gen. Reihenfolge z. B. MOHL Die geschichtlichen Phasen des Repräsentativsystems in Deutschland, in: ZgesStW 27 (1871), S. 1–69, 37; L. BAMBERGER Bismarcks großes Spiel, 2. Aufl., 1933, S. 339; HUBER IV S. 392 ff.

⁹² MEYER/ANSCHÜTZ S. 335.

⁹³ VRT 233, S. 5424 A, B (159. Sitz., 11. 11. 1908), zust. K. v. DIRKSEN (DRP) ebd., S. 5935 D (154. Sitz., 2. 12. 1908).

⁹⁴ Gesetz zur Abänderung der Reichsverfassung, 28. 10. 1918 (RGBl. 1274).

⁹⁵ KÜHNE (Fn. 10) S. 463 ff.

⁹⁶ Bis 1848 bzw. 1868.

⁹⁷ Vor 1848 Ausnahme allein § 179 WVU; ab 1848 §§ 99, 187 FRV, Art. 61 PVU.

⁹⁸ Annähernde Parität allein in §§ 196, 202 WVU.

stieß, traf sie auf eine äußerst restriktive Verfassungsauslegung. Fazit⁹⁹ war auf diese Weise der völlige Mißerfolg:

<i>parlamentarisch</i>		<i>gerichtlich</i>		
keine Antragsmehrheit	Veto der 1. Kammer	Verneinung der Zulässigkeit	Unbegründetheit mangels obj. Tatbestands-erfüllung	Erledigung durch Hemmung der Rechtspflege
1823 Württemberg (v. WECKHERLIN)	1831 Nassau (v. MARSCHALL)	1833 Kurhessen (HASSENPFUG)	1833–35 Kurhessen (dreimal HASSENPFUG)	1850 Kurhessen (HASSENPFUG)
1831 Bayern (v. SCHENK)	1849 Sachsen	1855 Holstein	HASSENPFUG)	1866 Kurhessen
1848 Württemberg (Gesamtministerium)	(Gesamtministerium) 1865 Hessen-D.	(v. SCHEELE)	1840 Kurhessen (v. HANSTEIN)	1866 (ABBÉE)
1866 Baden (LAMEY)	(v. DALWIGK)		1850 Württemberg (v. WÄCHTER-SPITTLER)	

34 Mißbilligungsvotum,
formeller
Mißtrauensantrag

Diese Erfolglosigkeit ließ als Surrogat förmlicher Regierungsbeeinflussung mehr und mehr das indirekte oder direkte Mißbilligungs- oder Tadelsvotum an Bedeutung gewinnen. Beispiele sind insoweit die bereits erwähnten Etatablehnungen unabhängig von der Anerkennung des Finanzbedarfs, Entschließungen über die Verfassungswidrigkeit des Regierungshandelns¹⁰⁰ oder Adressen an den Monarchen, die einen Regierungswechsel erbitten¹⁰¹. Schließlich wird nach der Daily-Telegraph-Affäre in der Schlußphase des Spätkonstitutionalismus auf der Geschäftsordnungsebene das Interpellationsrecht um einen formellen Mißtrauensantrag ergänzt. Im Anschluß an die regierungsseitige Interpellationsbeantwortung wird nunmehr in Südwestdeutschland sowie im Reichstag die unmittelbar anschließende Abstimmung darüber erlaubt, „ob die Behandlung der Angelegenheit der Anschauung des Hauses entspricht“¹⁰². Paradebeispiel ist hier vor allem das Regierungsverhalten in der Zabern-Affäre 1913, das im Landtag Elsaß-Lothringens ebenso wie im deutschen Reichstag mißbilligt wurde¹⁰³.

Daß sich der parlamentarische Gedanke auch ansonsten mehr und mehr vorschob, bleibt im folgenden zu zeigen.

⁹⁹ Literaturnachweise bei KÜHNE (Fn. 10) S. 466 Fn. 260 f; zur Klage gegen Weckherlin BRANDT S. 447 ff; ebd. S. 405 über einen weiteren Anklageantrag (1858), der allerdings nicht zur Abstimmung kam aufgrund der Annahme eines umfassenderen Antrags.

¹⁰⁰ So erstmals in Baden 1842, vgl. HUBER II S. 442 und später in der preuß. Konfliktzeit, HUBER III S. 309, 321; daneben kam es auch zu Verfassungswidrigkeitserklärungen des Monarchenverhaltens (HUBER II S. 442) und im Blick auf Gerichtsentscheidungen (HUBER III S. 329 f).

¹⁰¹ So in Preußen Mitte 1863, dazu HUBER III S. 317.

¹⁰² § 47 WGO 1909, § 42 Elsaß-L. GO 1911, § 43 BadGO 1912, im Reichstag § 33 a RGO i. d. F. 1912, dazu HUBER III S. 904 ff; zu Mißbilligungsfällen in Württemberg seit 1857 vgl. GRÖBER S. 520 ff.

¹⁰³ In Elsaß-L. HUBER IV S. 477 f, im Reichstag ebd., S. 588; s. a. Reichstagsresolutionen gegen die Germanisierungspolitik bei HUBER IV S. 488, 510.

II. Auswahl und Schutz der Parlamentarier

1. Auswahlkriterien

a) In den Privilegiertenkammern

Die Legislativkörperschaften der größeren Staaten des Deutschen Bundes sind nach englisch-französischem Vorbild etwas vergrößernd aus einer sog. Wahlkammer und einer Adels- oder Privilegiertenkammer zusammengesetzt. Es handelt sich dabei durchweg um ein echtes Zweikammersystem¹⁰⁴. Die Gleichberechtigung beider Kammern kennt lediglich in Haushaltsfragen gewisse Abweichungen. Sie sollen teils den finanzlähmenden Divergenzfall zwischen den Kammern überwinden¹⁰⁵, teils nach englischem Vorbild dem Umstand Rechnung tragen, daß die Hauptabgabenlast nicht auf dem Adel, sondern auf den in der Wahlkammer repräsentierten Bevölkerungsklassen ruht¹⁰⁶.

Für die Besetzung der ersten Kammern ist die Privilegierung durch geborene und monarchisch gekorene Mitgliedschaft charakteristisch: Geburt (Prinzen, Standesherrn, u. ä.), die Inhaberschaft bestimmter Ämter in Universitäten, Klöstern u. ä. bzw. freie oder begrenzte Ernennung¹⁰⁷. Bietet die Landstandschaft der Prinzen einen gewissen Ersatz für das Fehlen eines „King in Parliament“ samt seinem direkten Einfluß, so folgt sie für die sog. Standesherrn aus Art. 14 DBA. Er gebietet für den standesherrlichen, d. h. seit 1806 mediatisierten Hochadel eine deutliche Bevorzugung und schlägt sich im süddeutschen Konstitutionalismus in durchaus treffenden Kammerbezeichnungen wie „Kammer der Reichsräte“ bzw. „... der Standesherrn“ nieder¹⁰⁸. Im mittel- und norddeutschen Raum, der deutlich weniger Standesherrn aufwies, dominierte demgegenüber in den ersten Kammern der nicht-standesherrliche höhere Adel.

Daß die Privilegiertenkammern im Märzkonstitutionalismus aus Gleichheitsgründen überall zugunsten föderalistischer, kommunaler oder berufsständischer Kammern bzw. zugunsten des Einkammersystems fallen sollten, braucht nur kurz erwähnt zu werden¹⁰⁹. Zu einem dauerhaften Umbau kam es nämlich nicht. Vielmehr lebten ab 1850 die Privilegiertenkammern nach frühkonstitutionellem Besetzungsschema wieder auf und blieben, trotz partikulär neuständischer Anreicherung nach Beginn dieses Jahrhunderts¹¹⁰, für das Bild des monarchischen Konstitutionalismus bestimmend.

Dabei ergibt sich das volle Ausmaß der Privilegierung daraus, daß dem Adel bei 1 % Bevölkerungsanteil grundsätzlich gleicher Einfluß auf die Gesetzgebung eingeräumt worden ist wie den die sonstige Bevölkerung repräsentierenden Wahlkammern. Freilich wird dieses — unter demokratischen Vorzeichen — offene Mißver-

35
Wahlkammer,
Privilegiertenkammer,
Zweikammersystem

36
Besetzung der
Privilegierten-
kammern

37
März-
konstitutionalismus,
Privilegierten-
kammern ab 1850

38
Ausmaß der
Privilegierung

¹⁰⁴ Über anfängliche Dreigliedrigkeits-Tendenzen entsprechend dem altständischen Schema: Adel, Klerus, Städte s. K. KOLB/J. TEIWES Beiträge zur politischen, Sozial- und Rechtsgeschichte der hann. Ständevers. 1814–1833 und 1837–1849, 1977, S. 257.

¹⁰⁵ Z. B. § 2 Nr. 3 Verf. Nass., § 181 Nr. 3 WVU, §§ 61, 74 BadVU.

¹⁰⁶ § 18 Tit. VI BayVU; § 103 Nr. 6 FRV, Art. 72 III PVU.

¹⁰⁷ EHRLÉ S. 364 ff, Art. 65 ff PVU i. d. F. 1854.

¹⁰⁸ § 1 a Tit. VI BayVU; § 129 WVU.

¹⁰⁹ I. e. KÜHNE (Fn. 10) S. 291 ff.

¹¹⁰ S. o. Fn. 42.

hältnis im Untersuchungszeitraum erst mit dem Erstarken der liberalen und demokratischen Bewegung voll bewußt¹¹¹. In einer Zeit, der anfangs eine Kopfzahlrepräsentation fernlag, vielmehr altständische Besetzungen für zulässig erachtet wurden, durfte dies selbstverständlich auch i. S. geburtsadeliger bzw. monarchisch nominierter Oligarchisierung geschehen.

39 Mitglieder der Privilegiertenkammern und Monarchen Es ist für die parlamentarische Entwicklung von Interesse, daß die Mitglieder der Privilegiertenkammern zunächst in fühlbarem Gegensatz zum jeweiligen Monarchen standen. Grund dafür ist ihr tiefsitzender Groll gegen die jeweiligen Landesherren als den eigentlichen Gewinnern ihrer Mediatisierung¹¹². — Die ansatzweise Fronde des deutschen Hochadels hätte zur Speerspitze der hiesigen parlamentarischen Entwicklung werden können¹¹³. Doch ging diese Chance spätestens mit der Julirevolution auf das Bürgertum in den Wahlkammern über — parallel zum Bedeutungsanstieg der bürgerlich-industriellen Welt.

40 Frontstellung gegen das Bürgertum, Fragwürdigkeit der Privilegierung Vollends im Nachmärz zeigen sich die Privilegiertenkammern in Frontstellung gegen das Bürgertum — in weitgehendem Einklang mit dem Monarchen. Gegenüber den durch zunehmende Wahlrechtserweiterungen gestärkten Wahlkammern erweist sich ihre Privilegierung mehr und mehr legitimatorisch prekär und überständig.

41 Mitgliedschaft der Prinzen Beispielsweise sollte die geborene Mitgliedschaft der Prinzen neben dem monarchischen Kammereinfluß aus liberaler Sicht die edukatorische Aufgabe mitbewältigen, künftige Monarchen in das konstitutionelle Leben einzuführen. Wurde ersteres gelegentlich durch extensive Interpretation der landstandschaftsberechtigten Angehörigen des Herrscherhauses großfamiliär überdehnt¹¹⁴, blieb die Erfüllung des edukatorischen Zieles insgesamt unzureichend und vermag ein bezeichnendes Licht auf die personelle und politische Qualität der seinerzeitigen Herrscherhäuser zu werfen.

42 Beratungsteilnahme, Abstimmungspraxis, Reform als Dauerthema Gehört es doch zu den Dauerklagen im Untersuchungszeitraum und besagt etwas über die Wertschätzung des monarchischen Konstitutionalismus durch bedeutende Verfassungsorgane, daß die Teilnahme an den Beratungen der Privilegiertenkammern nicht nur der königlichen Prinzen, sondern überhaupt stets stark zu wünschen übrig ließ¹¹⁵. Sie bewegt sich weitgehend auf der Grenze zur Beschlußunfähigkeit, obwohl hier häufig gegenüber den Wahlkammern Stimmrechtsübertragungen¹¹⁶ und zusätzlich deutlich günstigere Beschlußfähigkeitsquo-

¹¹¹ S. o. I 2; über Ansätze bereits 1821 P. GEHRING F. List, 1964, S. 314.

¹¹² H. GOLLWITZER Die Standesherrn, 2. Aufl. 1964, S. 93, 97 ff; vgl. auch den zugunsten der Mediatisierten geschaffenen Art. VI Abs. 2 DBA, der evtl. eine Parlamentarisierung des Dt. Bundes ermöglicht hätte, aber niemals realisiert wurde.

¹¹³ Über Ansätze z. B. in Nassau vgl. EICHLER (Fn. 76) S. 30 f.

¹¹⁴ So hinsichtlich § 4 Nass. Verf. im Zuge des dortigen Domänenstreits, vgl. EICHLER (Fn. 76) S. 89 (1831).

¹¹⁵ Vgl. für Bayern: ZUBER (Fn. 3) S. 85; für Württemberg: H. KLUMPP Geschichte u. Reform der Zusammensetzung der Kammern der Standesherrn, jur. Diss. Tübingen, 1903, S. 80 ff mit Anwesenheitstabellen.

¹¹⁶ Zu Württemberg. § 156 Verf. u. KLUMPP (Fn. 115) S. 36; vgl. auch: § 108 HVU 1833, § 64 SVU; angesichts der Stellvertretungsmöglichkeit wurde in der damaligen polit. Auseinandersetzung von „Geisterstimmen“ gesprochen, vgl. CORDES (Fn. 78) S. 128; Stellvertretungsverbote in § 47 BadVU, § 17 Tit. VI BayVU.

ren oder -berechnungsweisen vorgesehen waren¹¹⁷. Überdies erregte in der Sache eine Abstimmungspraxis Anstoß, die die Privilegiertenkammern als beständiges Vetoorgan gegenüber liberalen und sozialen Veränderungen auswies¹¹⁸. Da der zähmende Pairsschub demgegenüber rare Ausnahme blieb¹¹⁹, wird die Reform der Privilegiertenkammern im Spätkonstitutionalismus zum Dauerthema und bewirkt – gleichsam im Vorgriff – die bereits erwähnte Ausklammerung aus dem Begriff der Volksvertretung.

b) Besetzungsverfahren der Wahlkammern

Konzentriert man sich im weiteren auf die dem Repräsentativsystem verpflichteten Wahlkammern, so ist für ihre einschlägigen Besetzungssegmente (Corporationen, Classen), die auch im Einkammersystem der kleineren Staaten bestehen, das mittelbare Wahlverfahren in Einerwahlkreisen dominant¹²⁰. Die wenigen Fälle direkter Wahlen¹²¹ im Vormärz finden erst im Märzkonstitutionalismus eine vorübergehende Ausweitung¹²² und gewinnen unterhalb des direkten Reichstagswahlrechts von 1849/69 in den Einzelstaaten erst seit Beginn dieses Jahrhunderts breiteren Raum. — Bis 1848 kennen beide Hessen andererseits die doppelt mittelbare Wahl, ein Verfahren, das hinsichtlich der ländlichen Abgeordnetensegmente bis dahin auch in Bayern, Hannover und den preußischen Provinzen galt¹²³. Die daraus resultierende deutliche Relativierung des Urwählereinflusses wurde noch durch weitere Normierungen verstärkt.

So legen Verfassungen wie Wahlgesetze von vornherein eine höchst unterschiedliche Stimmgewichtung fest, deren Quintessenz eine klare Städteaversion zeigt und auf restaurative und namentlich antiaufklärerische Tendenzen zurückgeführt werden kann.

Das ländlich-agrarische Element wird bis 1918 mit zusätzlicher Hilfe der Adelskammern oder -segmente gegen die demographische und wirtschaftliche Entwicklung bis 1918 tendenziell übergewichtet. Das gilt auch unterhalb der Ebene des Reichstagswahlrechts von 1869, in dem die anfangs präzise Wahlkreisgeometrie der zunehmenden Verstärkung bekanntermaßen nicht angepaßt worden ist.

Gegen dieses Strukturprinzip ließe sich allerdings anführen, daß für den Frühkonstitutionalismus eine Überrepräsentation der Städte — verglichen lediglich mit den Wahlgruppen der bürgerlichen Landbewohner — festgestellt worden

43
Mittelbares
Wahlverfahren,
direkte Wahlen,
doppelt mittelbare
Wahl

44
Stimmgewichtung,
Städteaversion

45
Ländlich-agrarisches
Element

46
Überrepräsentation
der Städte im Früh-
konstitutionalismus

¹¹⁷ Zur privilegierten Beschlussfähigkeit §74 BadVU, §§6, 15 Tit. VI BayVU, §128 SVU, §160 WVU; in Art. 80 PVU wurde die ursprünglich gleiche Beschlussfähigkeit durch §2 Gesetz vom 30. 5. 1855 (316) abgeändert; zur privilegierten Berechnung unter Abzug der Prinzen z. B. §18 SGOG 1874.

¹¹⁸ Z. B. bei Ministeranklagen, Agrar- und Sozialgesetzen usw., vgl. KÜHNE (Fn. 10) S. 294; vgl. auch HEFFTER Die dt. Selbstverwaltung im 19. Jh., 2. Aufl. 1969, S. 556: Akropolis des Ständetums.

¹¹⁹ Beispiele bei BRANDT S. 474 u. HEFFTER (Fn. 118) S. 551 ff.

¹²⁰ EHRLE S. 708 ff.

¹²¹ Vor allem Nassau u. Schleswig-Holstein (wie vor).

¹²² Vgl. VOGEL/SCHULTZE (Fn. 37) S. 201 ff, zum Reichstagswahlrecht KÜHNE (Fn. 10) S. 63, 416 ff.

¹²³ EHRLE S. 711.

ist¹²⁴. Das Verhältnis lautet in der Tat für die zweite Kammer Badens und Bayerns auf 1 : 3,5 bzw. 1 : 2 bei einem Bevölkerungsverhältnis von 1 : 9 bzw. 1 : 7¹²⁵. Die Städtebegünstigung betrug mithin das 2,5 bzw. 3,5fache, Werte, die in Sachsen und Hannover bei nicht ganz kongruenter Segmentbildung um 2 bzw. annähernd 5 liegen¹²⁶. Daß damit indessen keine grundsätzliche Abkehr vom Prinzip der Städteaversion intendiert war, folgt neben den massiven Adelsergänzungen weiter daraus, daß sich die fragliche Überrepräsentation mit der ansteigenden Verstärkung tendenziell einebnete. Da in den Städten durchweg höhere aktive Wahlanforderungen als auf dem Land galten, erscheint für die frühkonstitutionelle Städtebegünstigung vielmehr ein finanzielles Großbürgertum entscheidend, dessen Steuer- oder Vermögenskraft dem der nicht adeligen Landbewohner überlegen war und mithin einem Prinzip der Kammerbesetzung zu folgen erlaubte, das erneut und noch weiter zu beachten sein wird: die besitzadelige Oligarchisierung.

47 Eigenheiten der Wahlabwicklung Diese Besetzungsmodalitäten im monarchischen Sinne wurden noch durch administrative Eigenheiten der Wahlabwicklung ergänzt. — Die Abgeordnetenwahlen durch Wahlmänner finden weitgehend unter der Leitung von Regierungsbeamten statt¹²⁷. Sie haben ein Mitsprache- und Vorschlagsrecht und nutzen die anfänglich sehr verbreitete Obrigkeitgläubigkeit überall reichlich aus. Überliefert ist auf diese Weise u. a. die Wahl eines Königs zum Abgeordneten, allerdings auch die Forderung einer Ständeversammlung, die Regierungskommissäre bei der Präsentation der Ständekandidaten nach Verfehlen der absoluten Wahlmännermehrheit zumindest an die durch das Ergebnis des ersten Wahlgangs gegebene Reihenfolge zu binden. Dies wurde regierungsseitig bezeichnenderweise „kategorisch abgelehnt“¹²⁸.

48 Freie Wahlen, öffentliches Wahlrecht Unter diesen Umständen konnte kaum je von freien Wahlen die Rede sein¹²⁹. Dafür sprach auch und gerade die seinerzeitige Dominanz des öffentlichen Wahlrechts. Nachdem sich Sachsen, Württemberg und Baden bereits in den sechziger Jahren und Bayern 1883 an das geheime Reichstagswahlrecht von 1849/69 angepaßt hatten, fiel es in Preußen, d. h. für drei Fünftel der kleindeutschen Bevölkerung erst 1918.

49 Wahlkreis-zuschneidung, Beeinflussung des Urwahlkampfes Die Klaviatur regierungsseitiger Wahlbeeinflussung zugunsten genehmer Abgeordneter war damit indessen noch nicht zu Ende. Die Wahlkreis-zuschneidung benachteiligte z. B. in Nassau eine ganze unliebsame Region, wurde in der bayrischen Pfalz gegen die dortigen Demokraten zur „wahren(n) Meisterschaft“ entwickelt und war auch ansonsten nachweisbar¹³⁰. Daneben stand eine Beeinflussung

¹²⁴ BECHT (Fn. 84) S. 20 f.

¹²⁵ Errechnet nach den Angaben bei BECHT (Fn. 84) für Baden; bei EHRLE S. 622, 647 für Bayern.

¹²⁶ Errechnet nach den Angaben bei EHRLE S. 625, 650 für Sachsen; bei KOLB/TEIWES (Fn. 104) S. 106 für Hannover.

¹²⁷ I. e. EHRLE S. 747 ff.

¹²⁸ EICHLER (Fn. 76) S. 96.

¹²⁹ Ebenso BECHT (Fn. 84) S. 24 für Baden.

¹³⁰ Zu Nassau EICHLER (Fn. 76) S. 92; zur Pfalz LENK Zur Geschichte der bay. Volksvertretung, in: BOCKLET (Hrsg.) Das Regierungssystem des Freistaats Bayern, Bd. II 1979, S. 19–77, 51; zu Preußen z. B. P. SCHMIDT Die Wahlen im Reg.-Bez. Koblenz 1849–1867/69, 1971, S. 115 f, 138, 152 ff; zu Hannover M. WARSCHAUER/J. H. DETMOLD In der Opposition, 1926, S. 33 f; zu Württemberg s. das Stichwort Wahlbeeinflussung bei BRANDT S. 896.

schon des Urwahlkampfs, bei dem regierungsseitig bis hin zum zeitgenössischen Vorwurf des „Terrorismus“¹³¹ alle Register gezogen wurden.

So werden Regierungspräsidenten und Landräte, aber auch Kirchenbehörden immer wieder angewiesen, sich für regierungsgenehme Kandidaten einzusetzen oder im Hinblick auf den günstigsten Zeitpunkt einer Landtagsauflösung über die Stimmungslage zu berichten¹³². Neben diesen direkten Einflüssen, deren Anstößigkeit z. B. 1842 zur aufsehenerregenden ausdrücklichen Verfassungswidrigkeitserklärung der zweiten bad. Kammer führt und noch 1885 in Preußen so massiv ist, daß es auf königlichen Druck zur Entlassung des Innenministers kommt¹³³, stehen indirekte Beeinträchtigungen der Wahlfreiheit, die hier nur angedeutet werden können.

Dazu gehören über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg eine rigide Pressegesetzgebung, eine regierungsseitige Pressepolitik, die vor korruptiven Mitteln nicht zurückschreckt, sowie bis weit in die spätkonstitutionelle Zeit hinein eine restriktive Vereinsgesetzgebung, die übergreifende Parteibildungen untersagt und damit auch faktisch erheblich erschwert hat¹³⁴.

Insgesamt kam es zu einer Wahlhandhabung, die die Bedeutung der Urwahlen lange relativierte. Bezeichnend insoweit ein Gesetz, das in Nassau 1821 gegen den Willen der Wahlkammer zur Sicherung der Wahlfreiheit erging und neben Bestechung und Drohung auch die „Vorspiegelung falscher Tatsachen“ bei den Wahlen unter schwere Strafe stellte. Die Verbesserung gegenüber dem Regierungsentwurf war gleichwohl unübersehbar. Er hatte nicht nur jede Stimmenwerbung, sondern schon die bloße Hervorhebung einzelner Kandidaten unter schwere Strafe stellen und damit jeglichen Wahlkampf unterbinden wollen¹³⁵. Daß partiell mit gleicher Rigorosität auch gegen regierungsseitige Wahlbeeinflussungen vorgegangen wurde, sei nicht verschwiegen, bleibt insgesamt freilich eher Ausnahme¹³⁶.

Der praktische, heute nicht mehr ohne weiteres geläufige Erfolg dieser Restriktion zeigte sich in einer Wahlbeteiligung, die selbst bei hochpolitisierten Urwahlen in der preußischen Konfliktzeit dank des indirekten Wahlrechts niemals 40 % erreichte¹³⁷. Nur bei Wahldirektheit ging sie darüber hinaus, lag etwa in Württemberg 1848 bei 70 % und zeigte in der geheimen Reichstagswahl von 1912 den Spitzenwert von 85 %¹³⁸. Die Wahlbereitschaft stieg mithin ganz offensichtlich mit dem rechtlichen und faktischen Abbau von Einflüßhemmnissen bei der Besetzung der Parlamente.

50

Direkte
Einflüsse,
indirekte
Beeinträchtigungen
der Wahlfreiheit

51

Urwahlen, Gesetz zur
Sicherung der
Wahlfreiheit (Nassau,
1821),
Regierungsentwurf

52

Wahlbeteiligung

¹³¹ So bei J. BECKER (Fn. 22) S. 218.

¹³² LENK (Fn. 130) S. 51.

¹³³ Unter Friedrich III. HUBER IV S. 173 f.

¹³⁴ Vgl. KÜHNE (Fn. 10) S. 403 ff, 410 ff.

¹³⁵ Näher EICHLER (Fn. 76) S. 93 f, 369.

¹³⁶ EHRLE S. 751 f mit Hinweisen auf Kurhessen und Baden Anfang der 30er Jahre.

¹³⁷ Z. B. für Preußen die Tabelle bei VOGEL/SCHULTZE (Fn. 37) S. 348 max. 34,3 % (1862); s. a. G. MEYER Das parlamentarische Wahlrecht, 1901, S. 526 „häufig ... unter 10 %“; irreführend EHRLE S. 651 Fn. 645, der hinsichtlich Bad., Bay. u. Württ. übersieht, daß dort seit Anfang dieses Jh. das direkte Wahlrecht galt, vgl. HUBER IV S. 395.

¹³⁸ Für Nassau im Vormärz kaum mehr als 55 %, vgl. EICHLER (Fn. 76) S. 96; für Württemberg: B. MANN Die Württemberger u. die dt. Nationalversammlung 1848/49, 1975, S. 399 ff; für den Reichstag 1912: M. SCHWARZ MdR, Biographisches Handb. der (Dt.) Reichstage, 1965, S. 808.

c) *Wahlrechts- und Wählbarkeitsreduktionen*

- 53** Sucht man insoweit Strukturprinzipien zu benennen, ohne sich in der verwirrenden Normenvielfalt zu verlieren, so fällt eine anfangs erhebliche Einschränkung der Legitimationsbreite der Kammerbesetzung auf.
- Einschränkung der Legitimationsbreite der Kammerbesetzung
- 54** Unter dem modernen Blickwinkel der allgemeinen Wahl läßt sich erst seit 1849 das allgemeine Reichstagswahlrecht sowie das preußische Dreiklassenwahlrecht anführen und im einzelnen ein Mindestwahlalter, das hauptsächlich bei 25 Jahren liegt, im Frühkonstitutionalismus aber für Wahlmänner und Abgeordnete üblicherweise auf max. 30 Jahre gesteigert ist¹³⁹.
- Allgemeines Reichstagswahlrecht, Dreiklassenwahlrecht, Mindestwahlalter
- 55** Das aktive wie passive Wahlrecht litt vor allem an Ungleichheiten. Im gesamten Untersuchungszeitraum geht es — mit marginalen Ausnahmen für sog. stimmrechtsfähige Grundstücke¹⁴⁰ — um ein reines Männerwahlrecht. Auch setzt in weitgehender Anlehnung an Art. 16 DBA jedenfalls das passive Wahlrecht die Zugehörigkeit zu einer der drei christlichen Konfessionen voraus. Sonstige Bekenntnisse werden erst mit dem Märzkonstitutionalismus zugelassen, um anschließend teilweise wieder auf den vormärzlichen Stand zurückzufallen, bevor es ab 1869 zu dauerhafter Parität kommt¹⁴¹.
- Aktives und passives Wahlrecht
- 56** Neben Unbescholtenheitskriterien, die im Einzelfall bis hin zum Erfordernis „verträglicher Gemütsart“¹⁴² gesteigert sind, gilt es in Abweichung vom heutigen Bild Selbständigkeitsvorschriften hervorzuheben, die den Blick auf wirtschaftlich-zensitäre Wahlvoraussetzungen lenken.
- Unbescholtenheitskriterien, Selbständigkeitsvorschriften, wirtschaftlich-zensitäre Wahlvoraussetzungen
- Was sich in diesem Bereich jenseits der gleichen Wahlrechte des März- und Spätkonstitutionalismus findet, dient dem anfangs stärkstens aufgeblähten Anliegen, antimonarchische, regierungskritische, staatsferne wie rein persönlich interessierte Volkskreise auszuschließen¹⁴³. Die Brücke zwischen dieser mentalen Absichtungsaufgabe und ihrer praktischen Umsetzung bildet die Prognose, daß Grundbesitz, Vermögen, Steuerleistung und Jahreseinkommen einen promonarchischen Deputierten herausfiltern lassen. Bezeichnenderweise gelang jedoch niemals eine Einigung auf klare, geschweige denn als gerecht empfundene wirtschaftliche Differenzierungskriterien. Die partikulär völlig unterschiedliche prognostische Sicht verursacht vielmehr ein Bild unsteter Normenvielfalt, das für den heutigen Betrachter chaotisch wirkt¹⁴⁴ und seinerzeit in der Regel nicht die Repräsentation politischer Köpfe, sondern ähnlich wie in England, nur die des Reichtums des Landes bewirkt¹⁴⁵.

¹³⁹ I. e. EHRLE S. 497 ff, 541 ff, 581 ff.

¹⁴⁰ Vgl. EHRLE S. 583.

¹⁴¹ I. e. J. TOURY Soziale u. politische Geschichte der Juden in Deutschland, 1847–1871, 1977, S. 277 ff, 384 ff u. Bundes-/Reichsgesetz über die Gleichstellung der Konfessionen in bürgerlicher u. staatsbürgerl. Beziehung vom 3. 7. 1869 (Norddt. BGBI. 292).

¹⁴² So § 4 S. 2 Verf. Liechtenstein (1818) als Voraussetzung für die Landstandschaftsfähigkeit.

¹⁴³ I. e. EHRLE S. 693 ff; W. GAGEL Die Wahlrechtsfrage in der Geschichte der dt. liberalen Parteien 1848–1918, 1958, S. 9 ff.

¹⁴⁴ Vgl. die um Genauigkeit bemühte Übersicht bei EHRLE S. 647 ff.

¹⁴⁵ So N. GASH Politics in the Age of Peel, 5. Aufl. 1969, S. 58, s. a. S. 89 ff; nach wie vor instruktiv dazu K. LOEWENSTEIN Zur Soziologie der parl. Repräsentation in England, in: Archiv f. Sozialwiss. u. Sozialpolitik 51 (1924), S. 614–708.

Eine gewisse Durchsichtigkeit ergibt sich indessen anhand der realen Wahlrechtsdaten. — Dabei vermag allerdings die heute, im Zeichen demokratischer Repräsentation aussagekräftige Quote aktiver Wahlberechtigter aufgrund der damaligen Verfassungsvorgaben noch kein einheitliches Bild zu geben. Sie liegt bei indirekten Wahlrechten im Frühkonstitutionalismus Sachsens bei 10 % und in Württemberg und Baden, die dem Repräsentativsystem verhältnismäßig weit folgten, bei 15 bzw. 17 %, Werte, die durch das allgemeine, gleiche und direkte Männerwahlrecht von 1849/69 bis 1918 nur noch auf das Maximum von ca. 22 % gesteigert werden konnten¹⁴⁶. Daß sich insoweit kein zentrales Anliegen freilegen läßt, erhellt neben der evidenten Uneinheitlichkeit auch daraus, daß die Urwähleranteile in der Diskussion des Frühkonstitutionalismus kein Thema sind und ebensowenig in den Akten der staatlichen Stellen nennenswerten Niederschlag gefunden haben¹⁴⁷. Aufgrund der altständischen Traditionen, die den Frühkonstitutionalismus noch kräftig durchzogen, stand der einzelne Bürger noch eher im Hintergrund.

Interessanter war demgegenüber die Ebene der Wahlmänner bzw. direkt Wählenden, wie ein Vergleich mit dem seinerzeit führenden englischen Parlamentarismus zeigt. Wenn dort 1832 in der berühmten ersten Wahlreform neben der Beseitigung käuflicher Wahlkreise (*wrotten boroughs* u. ä.) der Anteil der direkt Wahlberechtigten von ca. 3 auf 4,5 % gesteigert wurde¹⁴⁸ und Furore machte, dann kann als zeitgenössisch zentrale Frage der unmittelbare Einfluß auf die Besetzung der zweiten Kammern ins Blickfeld gezogen werden. — Das bestätigt sich, wenn man auf die hiesigen frühkonstitutionellen Berechtigtenanteile in Direktwahlen von Urwählern oder Wahlmännern abstellt. Im Vergleich mit England zeigt sich ein um die Hälfte niedrigerer Wert¹⁴⁹, der hinsichtlich der Abgeordnetenwählbarkeit noch erheblich weiter zugespitzt ist. Bis 1848 wird hierzulande so restriktiv geregelt, daß selbst der repräsentativ geöffnete süddeutsche Konstitutionalismus als Abgeordnete der Städte- und Landgemeinden in Baden nur 0,5 % und in Bayern nur 0,3 % der Bevölkerung wählbar sein läßt, Quoten, die in Nassau unter 0,1 %, im preuß. Provinzialkonstitutionalismus bei 0,4 % und in Sachsen nach der Julirevolution bei 0,7 % liegen¹⁵⁰.

¹⁴⁶ Einzelstaatliche Werte bei EHRLE S. 772 f; s. a. BRANDT S. 52 für Württ. 13–14 %; BECHT (Fn. 84) S. 23 (Bad.); Reichstagswert bei SCHWARZ (Fn. 138) S. 807 f, max. 22,24 % (1912).

¹⁴⁷ Ebenso BRANDT S. 49 f, zufälliger Aktenfund ebd. Fn. 4 u. bei EICHLER (Fn. 76) S. 91 mit Fn. 23 (S. 406).

¹⁴⁸ Hier — anders als gelegentlich sonst — Anteil an der Gesamtbevölkerung von England u. Wales. Präzise Angaben liegen nur für diese beiden Kronländer vor. Für 1831 s. CH. SEYMOUR *Electoral Reform in England and Wales, 1915* (ND 1970), für 1832 F. W. S. CRAIG *British Parliamentary Election Results 1832–1885, 1975*; hinsichtlich des Anteils der passiv Wahlberechtigten gibt es für die 30er Jahre keine verlässlichen Werte (Mitt. des brit. Unterhauses); nur, daß sie um ein Mehrfaches kleiner waren, ist sicher.

¹⁴⁹ Württemberg: 2,5 % (EHRLE S. 713); Bayern: 3 % (EHRLE S. 621 ff, 646, 715); Hannover: 0,5 % (KOLB/TEIWES [Fn. 104] S. 48); Schleswig-Holstein: 2–3 % (EHRLE S. 683); Nassau: 0,5 % (EHRLE S. 690, EICHLER [Fn. 76] S. 96).

¹⁵⁰ EHRLE S. 692 „zum größten Teil . . . unter 1 %“; i. e. für Baden: BECHT (Fn. 84) S. 26 Fn. 26; für Bay. u. Sachs.: EHRLE S. 690 f; für Nassau: EICHLER (Fn. 76) S. 96 mit Fn. 52 (S. 407 f); für Preußen: EHRLE S. 692 (Kreis Solingen 1831); in Hessen-D.: 0,2 % (EHRLE S. 689). Ausnahme war insoweit allein Württ., vgl. § 146 WVU, wo es aber aufgrund des Übergewichts der Höchstbesteuerten im Wahlmännnergremium (§§ 139f WVU) praktisch zu einer erhebl. Einschränkung

- 58** Die erstaunliche Durchgängigkeit dieser exorbitanten Restriktion vermag nicht nur faßbar zu machen, wie sehr das frühkonstitutionelle Hauptaugenmerk auf der ganz entschiedenen Sicherung promonarchischer Kammerbesetzungen durch hochgradige Filtrierung und Selektion liegt. Vielmehr erlaubt die Präzisierung der quantitativen Restriktion des weiteren ein Schlüsselprinzip der frühkonstitutionellen Kammerbesetzung freizulegen: eine ursprünglich einheitliche, durchaus stimmige Besetzungskonzeption für die ersten und zweiten Kammern. In beiden Kammern wurde die Mitgliedschaft in auffälliger Übereinstimmung auf einen Bevölkerungsanteil unter 1 % beschränkt. Und die materielle Parallelführung bestand darin, daß durch Rückgriff auf den Geburts- bzw. auf den Besitzadel für beide Kammern gleichermaßen eine Oligarchisierung intendiert war¹⁵¹.
- Sicherung promonarchischer Kammerbesetzungen, Schlüsselprinzip
- 59** Daß damals nicht von Volkswahlen, geschweige denn von solchen im modernen Sinne gesprochen werden kann, wird auf diese Weise ebenso klar, wie die überwiegend plutokratische Zusammensetzung frühkonstitutioneller Wahlkammern bzw. der lang anhaltende Ausschluß des Dritten und Vierten Standes. Von politisch führenden Versammlungen kann angesichts der weitgehenden Verhinderung einer autonomen Repräsentation breiter Bevölkerungskreise und ihrer Probleme noch kaum gesprochen werden. Diese entpolitisierenden, quantitativen Vorgaben erklären auch das nur langsame Vordringen des parlamentarischen Gedankens vor 1848 — über den Staatsratsgedanken und sonstige exekutive Schatten hinaus. Es dürfte den frühkonstitutionellen Intentionen der Regierungen und teilweise auch dem damaligen Alltag der Kammern durchaus gerecht werden, sie als Beirat-Parlamente einzustufen. Ihre Mitglieder seien, wie es mit exekutiv einvernehmendem Unterton von seiten des leitenden bay. Staatsministers 1840 hieß: „Räte des Königs“¹⁵².
- Keine Volkswahlen, plutokratische Zusammensetzung und Bedeutung der Wahlkammern
- 60** Erst angesichts der ursprünglichen Besetzungshomogenität beider Kammern läßt sich die wahrrechtliche Bedeutung der Märzrevolution genau ermessen. Neben der Erweiterung des aktiven Wahlrechts liegt ihr Verdienst vor allem in der Sprengung der scharfen Wählbarkeitsrestriktionen und weiterhin darin, Volk und Politik in die Parlamente eingelassen zu haben¹⁵³. — Wenn damit zugleich die einheitliche Besetzungs- und Legitimationskonzeption für beide Kammern zerbrach und nie mehr erreicht werden sollte, so lag das daran, daß die Realisierung der 1848/49 für die Umwandlung der ersten Kammern vorhandenen Reformideen bis 1918 weitgehend unterblieb.
- Märzrevolution, Besetzungs- und Legitimationskonzeption beider Kammern
- 61** Die volle Angleichung des passiven an das zunächst tendenziell großzügiger gewährte aktive Wahlrecht erfolgte in weiten Teilen bis 1871¹⁵⁴, wobei der Arbeiterabgeordnete freilich nur bei nicht oder schwach zensitärem Wahlrecht zum Zug kam.
- Angleichung des passiven an das aktive Wahlrecht
- kam; dazu näher EHRLE S. 606 f, BRANDT S. 35 ff. Zu engl. Parallelen LOEWENSTEIN (Fn. 145) S. 652, wonach sich die Auswahl nur oder fast nur auf Angehörige der gesellschaftl. Oberschicht beschränkte. — Weiterer, aber sehr partieller Ausnahmefall § 66 Kurhess. VU.
- ¹⁵¹ Ähnl. im zeitgen. England, LOEWENSTEIN (Fn. 145) S. 654, 658 ff.
- ¹⁵² Zit. nach SCHEUNER (Fn. 45) S. 333; vgl. auch ZACHARIAE Dt. Staats- und Bundesrecht, 2. Aufl., Bd. 1, 1853, S. 579, wonach die Kammer dem reg. Fürsten untertan und ihm zur Treue u. verfassungsgemäßem Gehorsam verpflichtet sei. Im Ergebnis entsprechend HOFMANN (Fn. 14) S. 429: bloße Rats-, Ausschuß-Repräsentation.
- ¹⁵³ O. VOSSLER Die Revolution von 1848 in Deutschland, 2. Aufl. 1969, S. 151.
- ¹⁵⁴ Vgl. die Übersicht bei VOGEL/SCHULTZE (Fn. 37) S. 232 ff.

2. Schutzgehalt des Abgeordnetenstatus

a) Mandatsfreiheit

Im Blick auf die parlamentarische Entwicklung war es eine entscheidende Leistung des Frühkonstitutionalismus, ja ist als sein einziges fortschrittliches Strukturmerkmal bezeichnet worden¹⁵⁵, das freie Mandat herausgebildet zu haben. Das ist zutreffend, übergibt aber, daß die Abkehr von altständischen Rückbindungen sich durchaus nicht widerstandslos durchsetzt. So sind während der ersten kurhessischen Verfassungsbemühungen 1816 Versuche nachweisbar, den Abgeordneten auf Instruktionen seiner ritterschaftlichen Wähler festzulegen¹⁵⁶. Und ein Jahr später ist die klare Instruktion einer norddeutschen Stadt an ihren Abgeordneten in der Hannoverschen Allgemeinen Ständeversammlung noch ausdrücklich zurückzuweisen¹⁵⁷. Danach gewinnt das freie Mandat indessen mehr und mehr Raum. Normativ findet es sich teils indirekt in den Vorschriften über strikte Verbote von Instruktionen – oder deren inzwischen geläufige Abschwächung zu Naturalobligationen – und direkt durch die Überzeugungs- bzw. Gewissensbindung in den damals weithin vorhandenen Verfassungsvorschriften über Abgeordneteneid¹⁵⁸.

Die reale Entfaltung des freien Mandats kann freilich noch nicht modern genannt werden, sondern leidet an unklaren Bezügen. Werden doch die Abgeordneten damals z. T. im altständischen Sinne als Vertreter ihrer jeweiligen Wählergruppen bezeichnet¹⁵⁹ und verhalten sich faktisch namentlich in den Privilegiertenkammern so. Auch ist anfänglich – parallel zu früheren englischen Zuständen – eine gewisse Tendenz zugunsten absorptiver Repräsentation¹⁶⁰ bei der Wahrnehmung des freien Mandats erkennbar. So verwahrt sich selbst ein entschieden konstitutioneller wie der bekanntere Staatsrechtslehrer und kurhessische Abgeordnete S. JORDAN gegen politisch petitionierende Staatsbürger. Das Volk war für ihn „durch die Ständemitglieder zur Genüge an den politischen Entscheidungen beteiligt“¹⁶¹. Der Grund dieser Auffassung des unerschrockenen Oppositionellen dürfte weniger in den bei damaligen Frühliberalen vielfach vorhandenen konservativen Schattierungen gelegen haben. Er beruhte vielmehr auf einer verbreiteteren verfassungstheoretischen Position im Frühkonstitutionalismus¹⁶². Die noch nach dem Separierungsprinzip besetzten Ständeversammlungen wurden mit justiziellem Unterton als vermittelndes Organ zwischen Volk und Regierung gesehen, hatten also gegenüber beiden gleichermaßen auf Nähe und Distanz bedacht zu sein.

Spätestens seit dem Märzkonstitutionalismus ist jedoch zugunsten einer virtuellen Repräsentation entschieden, die sich mit der Polarisierung von Fürst und Volk

62
Frühkonstitutionalismus, freies Mandat, Instruktion

63
Freies Mandat und unklare Bezüge, absorptive Repräsentation

64
Virtuelle Repräsentation, Volksrepräsentation

¹⁵⁵ KOLB/TEIWES (Fn. 104) S. 49.

¹⁵⁶ W. SPEITKAMP/H. SEIER (Hrsg.) Akten zur Entstehung und Bedeutung des Kurhess. Verfassungsentwurfs von 1815/16, 1985, insbes. S. 45 f mit Fn. 18.

¹⁵⁷ KOLB/TEIWES (Fn. 104) S. 17 ff.

¹⁵⁸ DAZU i. e. EHRLE S. 301 ff, W. STEFFANI Abgeordneteneid u. freies Mandat, in: DERS. Pluralistische Demokratie, 1980, S. 167–198, 176.

¹⁵⁹ So z. B. in Nassau bis 1846, vgl. EICHLER (Fn. 76) S. 32 mit Fn. 10.

¹⁶⁰ DAZU CHR. MÜLLER Das imperative und freie Mandat, 1966, S. 223 f u. eingehend HOFMANN (Fn. 14) S. 431 f, 446 ff.

¹⁶¹ G. KLEINKNECHT (Fn. 5) S. 197 ff, auch S. 73 ff.

¹⁶² So vor allem die gouvernementale Position Hegels, dazu näher MÜLLER (Fn. 160) S. 224 ff und BRANDT (Fn. 2) S. 153 ff; empirisch EICHLER (Fn. 76) S. 48.

und den Wahlrechtsausweitungen des Spätkonstitutionalismus jedenfalls hinsichtlich der zweiten Kammern mehr und mehr zur klaren Volksrepräsentation im heutigen Sinne entwickelte.

b) Diäten

65 Zur Unterstützung und Sicherung der bei der Mandatswahrnehmung des freien Mandats erwünschten Unabhängigkeit sind bereits im Frühkonstitutionalismus fast überall Diätenzahlungen vorgesehen¹⁶³. — Dabei zeigen sich anfänglich ständische Relikte darin, daß die Diäten z. T. noch als Angelegenheiten der Wahlkorporation und nicht als Aufgabe des Gesamtstaates betrachtet werden¹⁶⁴. Infolgedessen konnten sich einzelne wahlberechtigte Kommunen so belastet fühlen, daß z. T. nicht gewählt bzw. um Wahlaussetzung gebeten wurde oder die Wahl vorzugsweise auf in der Residenz wohnende Beamte fiel, da ihnen keine gesonderten Anreise- und Unterhaltskosten entstanden. Weiterhin ergaben sich Mängel daraus, daß man für die Diätenauszahlung nur ausnahmsweise¹⁶⁵ eine „ständische“, d. h. parlamentarische Diätenkasse neben der Staatskasse vorsah. Auf diese Weise konnte es bei regierungsoptionellen Abgeordneten trotz kammerpräsidialer Anweisung zur Diätenverweigerung kommen¹⁶⁶.

66 Im einzelnen lagen die Diäten mit einem Tagegeldsatz von 5–6 Gulden sehr hoch und zwar so, daß sie in etwa den damaligen Bezügen eines Ministerialrates entsprachen¹⁶⁷. Vermag bereits dieser Vergleich erneut die staatsrätlich-exekutiven Schlacken der frühen Parlamente zu bestätigen, zeigt die Höhe freilich auch eine Orientierung an der oligarchischen Zusammensetzung der Kammern, d. h. am Standard der hochvermögenden Kammermitglieder. Darüber hinaus dürfte jedoch auch das korrumpierende Motiv des goldenen Zügels sowie die Absicht einer Distanzierung von den Urwählern kaum abzuweisen sein. Denn sind die monarchisch „sicheren“ Mitglieder der Privilegiertenkammern weitgehend von der Diätenberechtigung ausgenommen, werden die Abgeordneten der Wahlkammern im Volksmund sehr bald als „Diätenschlucker“¹⁶⁸ kritisiert. — Immerhin sorgten die Abgeordneten dafür, daß weitergehende Zulagen an einzelne nur aufgrund Gesetzes erfolgen durften¹⁶⁹. Auch drängten sie teilweise darauf, die Diäten herabzusetzen, die nicht nur Tagegelder und Reisekosten, sondern im Fall Nassaus auch

¹⁶³ W. SCHEFFLER Die Entwicklung und Lösung des Diätenproblems in England u. Deutschland, phil. Diss. FU Berlin 1956, S. 91 f; die Ausnahmen betrafen lediglich einige Stadt- u. Kleinstaa- ten; Verfassungsbestimmungen über Diäten z. B. § 120 SVU, § 194 WVU; ansonsten auch in Sondergesetzen u. Geschäftsordnungsregelungen.

¹⁶⁴ So im preuß. Provinzialkonstitutionalismus, vgl. OBENAU Anfänge des Parlamentarismus in Preußen bis 1848, 1984, S. 382; für Hannover KOLB/TEIWES (Fn. 104) S. 44 ff u. MURHARD (Fn. 38) 2. Abt. 1835, S. 403.

¹⁶⁵ So § 194 WVU.

¹⁶⁶ So im Falle S. JORDANS 1833, vgl. KLEINKNECHT (Fn. 5) S. 129 ff.

¹⁶⁷ EICHLER (Fn. 76) S. 40 zu Nassau: 6 fl (1 Gulden = 2 M); in Kurhessen: 4 Taler (1 Taler = 3 M); die Diäten lagen in beiden Staaten am höchsten, vgl. MURHARD (Fn. 38) S. 404; darunter Württ. und Hess.-D. HATSCHKE I S. 605; zum Spätkonstitutionalismus vgl. die Übersicht bei L. PITAMIC Das Recht der Abgeordneten auf Diäten, 1913, S. 120 ff.

¹⁶⁸ BRANDT S. 263.

¹⁶⁹ Vgl. § 6 Württ. Gesetz vom 22. 6. 1821 bei HATSCHKE I S. 605.

Erstattungen für „Wohnung, Beleuchtung, Heizung und Bedienung“ sowie Schreibmaterialien vorsahen, ja sogar Krankheitskosten und Trinkgelder umfaßten¹⁷⁰.

Neben solcher aus heutiger Sicht bemerkenswerten rechtlichen Differenzierung steht eine nicht minder auffällige personelle. So erhält der Kammerpräsident im Blick auf seine parlamentsverwaltende Arbeit üblicherweise höhere Diäten, während andererseits Abgeordnete, die am Sitz der Kammer wohnen, meist ohne Diätengewährung bleiben. — Bleibt noch zu sagen, daß damit die Gesamtkosten, die für das Parlament aufzuwenden waren, in Kleinststaaten „kaum mehr“ als für die fürstliche Hofkonditorei betragen¹⁷¹.

HATSCHEK¹⁷² hat hinsichtlich der Diätenrechtfertigung im einzelnen für den Untersuchungszeitraum die langsame Entwicklung vom Anwesenheitsgeld zur mehr generalisierten Aufwandsentschädigung dargelegt. Beide Systeme blieben mit der Anwesenheitspflicht des Abgeordneten verknüpft. Die weitere Stufe des belgisch-französischen Systems berufsmäßiger Alimentation wurde hierzulande bis 1918 nur ein einziges Mal faktisch erreicht, als sich ohne formelle Schließung des Stuttgarter Rumpfparlaments seine Abgeordneten wider Willen in die Schweiz gedrängt sahen¹⁷³.

Bleibt noch kurz auf das bekannte Diätenverbot für Reichstagsmitglieder ab 1867 einzugehen, das sich tendenziell gegen die Wählbarkeit ärmerer Volksschichten richtete und auf der Gliedstaatsebene keine Nachfolge fand. Es sollte bis zu seiner Abschaffung im Jahre 1906 mehr und mehr durch gleichzeitige Landtagsmandate, Parteienstellungen und Parteidäten unterlaufen werden¹⁷⁴. Soweit letztere offen geschahen, wurde ihnen freilich über eine extensive Auslegung des Art. 32 BRV in den sog. Diätenprozessen im Bereich des bis 1900 geltenden preuß. ALR ein darin gegebener Rückforderungsanspruch des Fiskus entgegengesetzt¹⁷⁵.

c) Immunität

Deutlich weniger ausgeprägt als das Diätensystem ist der Immunitätsschutz der Abgeordneten. Ist auch das System von materieller und formeller Immunität bereits erkennbar, ist die verfassungsrechtlich normierte „Unverletzlichkeit“¹⁷⁶ der Abgeordneten anfangs denkbar relativ. Die Unterentwicklung eines Immunitätsschutzes, der um der Funktionsfähigkeit der Parlamente willen besteht, war folgerichtig. Sie entsprach der schwachen Stellung der Kammern im Frühkonstitutionalismus und fiel mit deren Aufstieg.

67
Personelle
Differenzierung,
Gesamtkosten für das
Parlament

68
Anwesenheitsgeld,
Aufwands-
entschädigung,
berufsmäßige
Alimentation

69
Diätenverbot,
Unterlaufen des
Verbots, Parteidäten
und Fiskus

70
Immunitätsschutz

¹⁷⁰ So in Nassau, EICHLER (Fn. 76) S. 40; für Kurhessen MURHARD (Fn. 38) S. 404.

¹⁷¹ So EICHLER (Fn. 76) S. 40 für ca. 30 aktive Abgeordnete.

¹⁷² I S. 605 ff.

¹⁷³ Auf eine partielle Alimentationsmöglichkeit macht BRANDT (S. 263) für Württ. aufmerksam, da dort die Abgeordnetenwählbarkeit nicht auf Höchstbesteuerte beschränkt war; s. o. Fn. 150.

¹⁷⁴ Vgl. Art. 32 BRV i. d. F. 1906; dazu J. SCHMÄDEKE Der Reichstag, 1970, S. 56 ff; der Anteil der Doppelmandatäre ging daraufhin von ca. 50 % (1906) auf ca. 30 % (1912) zurück.

¹⁷⁵ Vgl. RGZ 16, 88 (1886) DIRICHLET-Urteil; die Vorinstanz Ann. des Dt. Reiches 1886, 624; dazu FUCHS Die Diätenprozesse in Preußen, in: AÖR 2 (1887), S. 123–146 u. SCHEFFLER (Fn. 163) S. 127 ff.

¹⁷⁶ So § 69 Verf. Sachs.-Weimar-Eisenach (1816), auch ZOEPFL (Fn. 32) S. 362 ff.

71 Im einzelnen sind von vornherein Immunitätsausnahmen zugunsten der externen Verfolgung festgelegt, die sich neben Hochverrat und Verleumdung auch und gerade auf die innerparlamentarische Beleidigung erstrecken¹⁷⁷. Daß damit eine erhebliche Waffe gegen kritisches oder gar dauerhaft oppositionelles Reden gegeben war, dürfte von kaum zu überschätzender Bedeutung für die anfängliche politische Rolle und Zählung der Kammern gewesen sein. Darüber hinaus verstand es sich „von selbst“¹⁷⁸, daß straf- und zivilgerichtliche Privatklagen gegen innerparlamentarisches Verhalten zulässig blieben und auch die damals häufigere Duellforderung nicht gesperrt war. — Da nur Schutz vor einer Verhaftung gewährt wurde, blieben Durchsuchungen ebenso unabgedeckt wie Aufenthaltsbeschränkungen (Konfinierungen), mit denen namentlich im Zuge des hannoverschen Verfassungskonfliktes ab 1837 Kontakte zwischen oppositionellen Abgeordneten unterbunden werden sollten¹⁷⁹.

72 Zu einem normativ abgeschwächten Immunitätsschutz kommt es nach englisch-belgischem Vorbild erst im Zuge des Märzkonstitutionalismus¹⁸⁰. Die neuen Verfassungen sehen bei gleichzeitiger Betonung der parlamentarischen Disziplinarmöglichkeiten einen umfassenden Schutz vor, der sich freilich faktisch in der frühen Reaktionszeit anlässlich der massiven Verfolgung der Rumpfparlamentarier von Stuttgart als ebenso brüchig erwies wie in den preußischen Steuerverweigerungsprozessen¹⁸¹.

73 Daß auch nach der Reaktionszeit noch krasse Verstöße vorkamen, zeigte sich 1866. In seiner berühmt-berüchtigten TWESTEN-Entscheidung¹⁸² befand das preuß. Obertribunal nach regierungsseitiger Manipulation der Richterbank, daß der innerparlamentarische Vorwurf systematischer Justizkorruption eine Tatsachenbehauptung sei, die nicht dem Meinungsschutz des preuß. Immunitätsschutzes unterfalle¹⁸³. Die Antwort auf diese eklatante Restriktion war die unmißverständliche Fassung des Art. 30 BRV. Damit wurde jede parlamentarische Äußerung geschützt, eine Regelung, die § 11 RStGB Anfang der 70er Jahre auf sämtliche deutschen Landtage erstreckte. Erst dieser umfassende Schutz sollte sich dauerhaft bewähren. Das galt jedenfalls nach 1894, als der Reichstag das Gesuch der Strafverfolgungsbehörden zurückwies, im Falle W. LIEBKNECHTS wegen innerparlamentarischer Majestätsbeleidigung vorzugehen, d. h. die Grenze zwischen materieller und formeller Immunität zu Lasten ersterer zu verschieben¹⁸⁴.

¹⁷⁷ Verfassungsnormen bei MEYER/ANSCHÜTZ S. 371 f, EHRLE S. 511 Anm. 56.

¹⁷⁸ So § 110 II WVU 1833.

¹⁷⁹ Dazu WARSCHAUER (Fn. 130) S. 71, 73 ff, 81.

¹⁸⁰ Z. B. §§ 114, 117 ff FRV; Art. 84 PVU.

¹⁸¹ Dazu H. JESSEN Die Dt. Revolution 1848/49 in Augenzeugenberichten, 1973, S. 369 ff; HUBER III S. 173.

¹⁸² Preuß. OT 55, 20.

¹⁸³ Dazu HUBER III S. 328, 372 ff.

¹⁸⁴ W. LIEBKNECHT war beim sog. Kaiserhoch sitzen geblieben, vgl. VRT 138, 10 (2. Sitz., 6. 12. 1894), dazu DERS. ebd., S. 67 (4. Sitz., 12. 12. 1894), Ablehnung des Exekutivgesuchs ebd., S. 168 ff (7. Sitz., 15. 12. 1894).

3. Externe Mandatssteuerungen

a) Allgemein

Über den zunächst nur relativen Immunitätsschutz hinaus gilt es hier auf zwei frühkonstitutionelle Lücken in der Sicherung der Abgeordnetenstellung aufmerksam zu machen, die seinerzeit bedeutende externe Zugriffsmöglichkeiten auf Mandatsbestand und -erwerb eröffneten, heute indessen weitgehend dem Bewußtsein entschwunden sind. Es handelt sich einmal um exzessive strafrechtliche Unbescholtenheitsregelungen. Sie gingen weit über die heute geläufige rechtskräftige Aberkennung bürgerlicher Ehrenrechte hinaus, indem für Wählbarkeits- und Mandatsverlust jedes Strafverfahren ohne „gänzlichen“ Freispruch ausreichte¹⁸⁵. Angesichts der seinerzeitigen exekutiven Richterauswahl konnte mithin bequem gegen mißliebige Abgeordnete vorgegangen werden und zwar namentlich dann, wenn – wie im Extremfall – sogar die bloße Verwicklung in eine Strafverfolgung zur Annahme strafrechtlicher Bescholtenheit genügte¹⁸⁶. Der formelle Immunitätsschutz bezog sich auf eine solche Untersuchung nicht. Mißliebige Abgeordnete ließen sich mithin ohne weiteres über regierungsseitig veranlaßte Strafverfahren eliminieren. Offen blieb dann nur noch, ob der gesetzliche Verlust der Wählbarkeit ipso iure zu erfolgen hatte oder auch der deklaratorischen Kammerbestätigung bedurfte. Wurde dies 1822 im Falle des bedeutenden Nationalökonomens und württ. Abgeordneten FRIEDRICH LIST noch im Sinne eines äußerst fragwürdigen Gesetzesvollzugs bejaht¹⁸⁷, setzte sich seit der Julirevolution mehr und mehr eine konstitutive Auffassung durch, wobei das Bewußtsein im Vordergrund stand, den Abgeordnetenstatus nicht weiter extern unterlaufen zu lassen¹⁸⁸. Die extreme Unbescholtenheitsforderung ist jedenfalls mit dem Märzkonstitutionalismus weithin gefallen.

Weitere Fälle eines Ausschlusses bzw. externer Selektion ergaben sich daraus, daß die Wahlprüfung im Frühkonstitutionalismus noch teilweise in den Händen der Regierungen lag¹⁸⁹ und von diesen u. a. dazu genutzt wurde, sich ein freies sog. Recusationsrecht gegenüber mißliebigen Wahlkandidaten anzumaßen. Dieser Mißbrauch, der exzessiv in Sachsen-Coburg, z. B. im BRIEGLEB-Fall getrieben wurde¹⁹⁰, ist indessen ebenso bis 1848 abgebaut wie eine ad-hoc-Sperre für Rechtsanwälte, die sich daraus ergab, daß diese Berufsgruppe im Vormärz zum Teil noch dem öffentlichen Dienst zugerechnet wurde¹⁹¹. Sie sind damit zum Teil

74
Strafrechtliche
Unbescholtenheits-
regelungen,
gesetzlicher Verlust
der Wählbarkeit

75
Wahlprüfung,
Recusationsrecht,
Rechtsanwälte

¹⁸⁵ §§ 12, 14 Tit. VI BayVU; § 94 HVU 1848; § 74 SVU (bis 1861); §§ 135, 158 WVU (bis 1906); § 60 Verf. Hess.-D. (bis 1842); § 67 Kurhess. Verf. (bis 1848).

¹⁸⁶ So § 135 WVU.

¹⁸⁷ Dazu i. e. GEHRING (Fn. 111) S. 289 ff allerdings schon nur mit der Regelung vorläufiger Suspension, die in der Verfassung nicht vorgesehen war (ebd., S. 333 ff).

¹⁸⁸ Deutlich § 74 II SVU, § 67 I Nr. 1 Kurhess. Verf. restriktiv zugunsten der Kammern, dazu auch MURHARD (Fn. 38) S. 236, 238: setzt Anklageprozeß u. wenigstens ein förmliches Urteil voraus.

¹⁸⁹ I. e. EHRLE S. 753 ff mit Anm. 321, u. a. Verf. Sachs.-Cob. bis 1846, ebenso preuß. Provinzialverf.

¹⁹⁰ Zu M. BRIEGLEB, der zu dem Problem auch 1844 eine Schrift herausgab, H. BACHMANN in: Fränk. Lebensbilder 4, 1975, S. 241–262, 244 ff.

¹⁹¹ So vor allem in Bayern, dazu E. HEINTZ Der Beamtenabgeordnete im Bay. Landtag, phil. Diss. FU Berlin 1966, S. 63 Fn. 5, S. 73 ff unter Hinweis auf § 44 c Tit. I, X. Beil. zur VU sowie das

einem Urlaubsbewilligungsrecht wie die Beamten unterstellt worden, dessen selektive Handhabung im antiparlamentarischen Sinne bis zum Märzkonstitutionalismus zentrale Bedeutung besaß.

b) Bei Beamten

76 Unwählbarkeiten, Unvereinbarkeiten, öffentlicher Dienst
 Es ist für die Abgeordnetenauswahl und den Mandatsbestand ebenso interessant wie für die exekutive Unterlaufung der Parlamentseigenständigkeit, daß es im monarchischen Konstitutionalismus normativ ganz überwiegend nicht zu absoluten Unvereinbarkeiten geschweige denn Unwählbarkeiten kommt. Unbeschadet vereinzelter Ansätze zu relativen (temporären¹⁹² und regionalen¹⁹³) Unwählbarkeiten sind vielmehr relative (temporäre) Unvereinbarkeiten dominant. Neben solchen familiärer, intern gewaltenteilender und föderativer Art¹⁹⁴ gelten sie vor allem für das Feld des öffentlichen Dienstes, zu dem im Zeitalter des Staatskirchentums auch die Kirchenbeamten gehören¹⁹⁵.

77 Amt und Mandat
 Sprach gegen eine strikte Trennung von Amt und Mandat die Sachkompetenz der Beamten, kam aus der Sicht der Kammern wesentlich hinzu, daß das hiesige Beamtentum im Frühkonstitutionalismus noch zum guten Teil durch die Tradition des aufgeklärten Reformabsolutismus geprägt war, d. h. ein dem Konstitutionalismus durchaus gewogener sog. Beamtenliberalismus vorhanden war¹⁹⁶. Demgegenüber trat in einer Zeit, in der die Institutionalisierung der Gewaltenteilung noch in den Kinderschuhen steckte, der Gedanke der personellen Gewaltenteilung zurück.

78 Relative Inkompatibilitätsregelungen, Urlaubsbewilligungsrecht
 Die relativen Inkompatibilitätsregelungen beruhten ganz i. S. des monarchischen Prinzips vorzugsweise auf Gründen persönlicher Loyalität. Der Beamte, der in besonders engem Verhältnis zum Monarchen stand und unentbehrlich oder unersetzbar erschien, sollte i. S. der Integrität des Staatsdienertums uneingeschränkt im Dienst gehalten werden können¹⁹⁷. Fazit war das Urlaubsbewilligungsrecht, mit dem die Entscheidung über den Kammereintritt dem begründeten Ermessen des Dienstherrn überantwortet wurde.

Dieses Recht wurde auch dort, wo es nicht ausdrücklich in der Verfassung stand, aufgrund der besonderen Beamtenpflichten gegenüber der Krone als selbstverständlich in Anspruch genommen¹⁹⁸. Praktisch eröffnete es der Exekutive eine krass politisierte Selektionsherrschaft über die Abgeordneten, die weidlich genutzt

Bay. Urlaubsbewilligungsgesetz vom 23. 5. 1846 (GBl. 38); zu entspr. Versuchen in Kurhess. KELLNER Verfassungskämpfe u. Staatsgerichtshof in Kurhessen, 1965, S. 52.

¹⁹² Vgl. EHRLE S. 526, über entsprechende Bemühungen in der Paulskirche HATSCHKE I S. 587 f; G. MEYER (Fn. 137) S. 466 ff, zu BISMARCK VRT 1, 430 (21. Sitz., 28. 3. 1867).

¹⁹³ Vgl. EHRLE S. 528 ff z. B. in § 46 WVU u. Baden, ebd. Hinweis auf Maximalquoten.

¹⁹⁴ Familiär: EHRLE S. 522 ff, intern gewaltenteilend: ebd., S. 537 ff, 551 ff, 586 ff u. § 35 BadVU, § 146 WVU; föderal: § 97 FRV, Art. 9 BRV.

¹⁹⁵ Übersicht bei EHRLE S. 530 ff z. B. § 146 WVU, § 71 SVU; § 44 c Tit. I, X. Beil. zur BayVU und Urlaubsgesetz 1846, dazu HEINTZ (Fn. 191) S. 77 ff, zu Staaten ohne ausdrückliche Regelung s. u. Fn. 198.

¹⁹⁶ HEFFTER (Fn. 118) S. 351 u. D. TSATSOS Die parl. Betätigung von öffentl. Bediensteten, 1970, S. 129 f.

¹⁹⁷ Vgl. HEINTZ (Fn. 191) S. 61 mit der Bemerkung für Bayern (S. 63 Fn. 5), daß diese Befugnis dort als Waffe gegen den Advokatenstand gedacht gewesen sei; auch TSATSOS (Fn. 196) S. 129 ff.

¹⁹⁸ So ZOEPFL (Fn. 32) S. 277; zur Vorschriftensituation EHRLE S. 530 ff.

wurde und vormärzliche Politiker reihenweise betroffen hat. Beispielhaft seien nur A. v. ITZSTEIN in Baden, W. J. BEHR in Bayern, S. JORDAN in Kurhessen und F. RÖMER in Württemberg erwähnt¹⁹⁹.

Die dadurch bewirkte Verdrängung kritischer Köpfe aus den Parlamenten ist kaum zu überschätzen und wurde verständlicherweise nicht immer durch einen Austritt aus dem Beamtendienst unterlaufen.

Daneben kommt es zu einer Einschüchterung der Parlamente dadurch, daß Beamtenabgeordnete auch nach bewilligtem Urlaub jederzeit „quiesziert“ d. h. vom Dienst suspensiert bzw. in den Ruhestand versetzt werden konnten, wie es im Falle K. T. WELCKERS 1832 geschah²⁰⁰. Und bei verbreiteterer späterer Renitenz konnte die Bewilligungsfrage jederzeit durch Kammerauflösung und Neuwahlen neu gestellt werden.

Bleiben noch formelle Rechtswidrigkeiten bei der Wahrnehmung des Urlaubsbewilligungsrechts zu ergänzen, zu denen es hinsichtlich der für die Entscheidung zuständigen Stelle²⁰¹ wie hinsichtlich des Begründungszwanges kam. Trotz z. T. entgegenstehender Vorschriften ging die Praxis zu Lasten der Kammern durchweg dahin, die jeweiligen Regierungen ohne Angabe von Gründen für zuständig zu halten, eine Auffassung, die 1834 noch durch den regierungsseitig besetzten kurhess. StGH inzident hingenommen wurde²⁰², 1842 freilich in Baden zur dramatischen Verfassungswidrigkeitserklärung einer deutschen frühkonstitutionellen Kammer führte²⁰³.

Der Märzkonstitutionalismus suchte demgegenüber jeglichen Regierungseinfluß zu streichen, indem er zur grundsätzlichen Kompatibilität schritt, die auch für den Spätkonstitutionalismus gelten sollte²⁰⁴. Das war eine Entscheidung, zu der es trotz der nunmehr stärker normierten institutionellen Gewaltenteilung²⁰⁵ und nachweislicher Überlegungen zu ihrer personellen Untermauerung kam²⁰⁶. 1848/49 ist freilich hinter der Kompatibilität das damalige Modell einer Zweieinheitlichkeit von Fürst und Volk zu sehen²⁰⁷. Es will demgemäß auch den Beamten integrieren und vertraut die Entscheidung über seinen Kammereintritt optimistisch

79
Einschüchterung der
Parlamente

80
Formelle
Rechtswidrigkeiten
beim
Urlaubsbewilligungs-
recht

81
Kompatibilität,
nachträglich relative
Inkompatibilität

¹⁹⁹ Dazu in der gen. Reihenfolge EHRLE S. 530 ff Anm. 128, 136, 119, 131.

²⁰⁰ HUBER I S. 376 f.

²⁰¹ So MURHARD (Fn. 38) S. 283 f i. S. einer dezentralisierten Entscheidungskompetenz der unmittelbar vorgesetzten Behörde, vgl. als Beispiel § 75 SVU und weiter EHRLE S. 533 Anm. 133.

²⁰² So im Rahmen seiner Entscheidung über die dritte Ministeranklage gegen HASENPFUG, Nachweis bei HUBER II S. 74, wobei die Frage des von der Regierung beanspruchten konzentrierten Bestätigungsrechts, das § 71 KurhessVU — anders als § 146 WVU — nicht ausdrücklich vorschrieb, zu ergänzen ist; i. e. MURHARD (Fn. 38), vgl. auch KLEINKNECHT (Fn. 5) S. 116 ff, 122 f sowie W. E. KELLNER (Fn. 191) S. 39, 54 ff.

²⁰³ HUBER II S. 442 m. w. N.

²⁰⁴ Z. B. § 6 Gesetz betr. die Wahlen der Abgeordneten zum Volkshause vom 12. 4. 1848 (RGBl. 79); Art. 78 II PVU; Art. 21 BRV; in Württ. wurde das Urlaubsbewilligungsrecht des § 146 Verf. 1874 gestrichen, zur vorherigen Praxis BRANDT S. 69 ff; § 75 SVU 1861 eingeschränkt; in Kurhessen 1848 aufgehoben; zu Bayern HEINTZ (Fn. 191) S. 85 ff.

²⁰⁵ Vgl. KÜHNE (Fn. 10) S. 348 ff.

²⁰⁶ Vgl. anlässlich der Beratung des Wahlgesetzes zum Volkshause R. HÜBNER (Hrsg.) Aktenstücke ... zur ... Frankfurter Nationalvers. (1924), ND 1967, S. 392 ff, 429 f; s. a. Fn. 192; im Frühkonstitutionalismus bereits W. J. BEHR (1830), zit. nach HEINTZ (Fn. 191) S. 58 f.

²⁰⁷ S. o. Fn. 10.

dem vernünftigen Wahlurteil der nunmehr verstärkt zum Zuge kommenden Wählerschaft an. Deren Selektionsherrschaft betont insbesondere der nun weithin geregelte Fall einer nachträglichen relativen Inkompatibilität bei Amtserwerb oder -aufstieg während der Mandatsinnehabung. Um jeden Anschein exekutiver Korrumpierung auszuschließen, haben sich einschlägig verändernde Abgeordnete nach brit.-franz. Vorbild der Neuwahl zu unterwerfen²⁰⁸.

82 Verschiebungen durch und zugunsten der Exekutive, Beamtenprivilegierung

Im Spätkonstitutionalismus erfuhr dieses Konzept nicht unbedeutende Verschiebungen durch und zugunsten der Exekutive. Gegen den Beamtenliberalismus und 1848/49 intendierte Parlamentsaffinitäten homogenisierte sie den Beamtenkörper weitgehend im monarchischen Sinne²⁰⁹ und erhöhte die Kandidaturbereitschaft und Treue der nunmehr „sicheren“ Beamten durch völlige oder teilweise Fortzahlung der Bezüge – unabhängig von den Diäten²¹⁰. Die ursprüngliche Benachteiligung der Beamten hat sich damit zur Privilegierung gewandelt.

83 Maßnahmen gegen Beamte, reaktive Inkompatibilität

Dort, wo sich der Beamte dennoch unbotmäßig verhält, wird er vom Amte suspensiert, strafversetzt, disziplinarisch belangt oder sonst behindert. So z. B. in Preußen zu Beginn der Reaktionszeit wie in der Konfliktzeit Mitte der 60er Jahre sowie zuletzt 1899 im Fall der sog. Kanalrebell²¹¹. Derartige Maßnahmen liefen nicht nur einem weitverstandenen Immunitätsschutz zuwider. Sie zeigten auch, daß für hochkarätige Beamtenabgeordnete, soweit sie sich in entscheidenden Situationen oppositionell verhielten, gegen die normative Regelung faktisch eine reaktive Inkompatibilität durchsetzbar war. Die spätkonstitutionelle Vereinbarkeit von Amt und Mandat stand mithin insoweit noch in der Tradition der frühkonstitutionellen ad-hoc-Selektion und erweist sich mithin partiell als Legende.

84 Regierungstreue bzw. ungefährliche Beamtenabgeordnete, Beamtenparlamente

Andererseits bleibt hinsichtlich der regierungstreuen oder als ungefährlich eingestuftes Beamtenabgeordneten eine bedenkliche Großzügigkeit festzuhalten. Sie hat hierzulande zu einer bis heute andauernden Tradition der Beamtenparlamente geführt: Während die Beamtenanteile im spätkonstitutionellen Bayern und Preußen im Schnitt 27,7 % bzw. 41,5 % betrug und gelegentlich zu Bezeichnungen wie Landrätekammern o. ä. geführt haben, lagen die entsprechenden Werte in den frühkonstitutionellen Kammern Bayerns und Badens – ähnlich wie heute – bei 45,1 % bzw. 42,2 %²¹².

²⁰⁸ § 124 FRV, Art. 78 III PVU, Art. 21 II BRV; im Frühkonstitutionalismus bereits in Sachsen (§ 71 Verf.) und Kurhessen (§ 70 Verf.), vgl. HATSCHKE I S. 585 ff u. TSATSOS (Fn. 196) S. 334 ff.

²⁰⁹ R. STADELMANN Soziale u. polit. Geschichte der Rev. von 1848, 2. Aufl. 1962, S. 190 „Die Bürokratie wurde ... reaktionär“, TSATSOS (Fn. 196) S. 130 f, HATTENHAUER Geschichte des Beamtentums, 1980, S. 224 ff. Zu konsequenten beamtenfeindl. Wahlparolen BRANDT S. 167 u. HEINTZ (Fn. 191) S. 91.

²¹⁰ Z. B. § 14 Reichsbeamtenengesetz vom 31. 3. 1873 (RGBL. 63).

²¹¹ Vgl. HEFFTER (Fn. 118) S. 434, TSATSOS (Fn. 196) S. 130 f, HUBER IV S. 1099 ff. Krasser Rückfall auf das vormärztl. Urlaubsverweigerungsrecht in Hannover ab 1855, dem dort u. a. R. v. BENNINGSEN u. L. WINDTHORST zum Opfer fielen.

²¹² Errechnet für Bayern nach HEINTZ (Fn. 191) S. 57, 83 (ohne die Januarwahlen von 1849); für Baden: BECHT (Fn. 84) S. 528 (bis 1842); für Preußen: L. ROSENBAUM Beruf und Herkunft der Abgeordneten zu den dt. u. preuß. Parlamenten 1847–1919, 1923, S. 29; im konst. Reichstag von 1867 ca. 60 % (!), s. KÜHNE (Fn. 10) S. 571 f. — Zur Gegenwart HESS Statistische Daten ... zur Verbeamtung der Parlamente in Bund und Ländern, in: ZParl. 1976, S. 34–39.

III. Zur inneren Organisation der Parlamente

1. Geschäftsordnungsbefugnis und Geschäftsordnungsautonomie

Die Regelung materieller Geschäftsordnungsfragen erfolgt bis 1918 zwei- bzw. dreistufig. Erstens in der Verfassung, zweitens in einfachen Geschäftsganggesetzen (Reglement, Landtagsordnung, Geschäftsordnung²¹³), die z. T. durch autonome Geschäftsordnungen ersetzt oder – drittens – ergänzt werden. Für die bedeutenderen zweiten Kammern wie die Reichsebene sei dies durch eine tabellarische Übersicht²¹⁴ verdeutlicht, die neben dem Beginn der faktischen bzw. rechtlichen Autonomiegewährung die nur schlecht greifbaren Hauptdaten der einschlägigen unterverfassungsrechtlichen Verfahrenskodifikationen aufführt²¹⁵:

85
Regelungsebenen
materieller Geschäfts-
ordnungsfragen,
Autonomiegewährung

	Autonomie- gewährung	unterverfassungsrechtl. materielle Geschäftsordnungsregelungen			
		bis 1830	ab 1830	ab 1848	ab 1867 ab 1900
Baden	1819–1867/69–	1819			1870
Bayern	1831–	1825	1831/31	1850/51	1872/72 1904
Hannover	–		1833, 1840	1850/55	
Preußen	1848–			1848, 1849, 1862	1872
Sachsen	1833–1849–57, 1872–		1833	1849	1874/74
Württemberg	1826–1874–	1821/26		1849, 1851	1875 1909
Reich	1848–49, 1867–			1848, 1850	1867, 1868

Bis auf die konstante Autonomieverweigerung in Hannover könnte dieses Bild suggerieren, daß die parlamentarische Herrschaft über die Geschäftsordnung verhältnismäßig bald erreicht worden sei. Doch gilt es demgegenüber zu relativie-

²¹³ Bezeichnungen in der gen. Reihenfolge: §§ 121 HVU 1833; 137 SVU; 77 Kurhess. VU; 102 HVU 1840.

²¹⁴ Unterstrichen = Geschäftsordnungs(teil)regelungen in Gesetzesform, kursiv = faktisch in Anspruch genommene Autonomie bzw. nicht sanktionierte GO-Gesetze aufgrund nur provisorischer Annahme der Kammern; ansonsten rechtl. Autonomie bzw. autonome Regelungen.

²¹⁵ Fundstellen zur Autonomie: K. F. ARNDT (Fn. 54) S. 21 ff; ergänzend in Kurhessen u. Sachsen Änderungsautonomien 1831 bzw. 1849 s. u. Fn. 219; zum Reich § 114 Unionsverfassung 1850, der § 116 FRV erheblich einschränkte.

Fundstellen zu den materiellen Geschäftsordnungsregelungen (GOG oder GO): sämtl. bis 1850 bei BOTZENHART S. 464 ff, die jeweils letzten Geschäftsordnungsgesetze bzw. -ordnungen bei v. RAUCHHAUPT Handbuch der dt. Wahlgesetze u. Geschäftsordnungen, 1916; zu ergänzen bleiben: für Baden GO vom 14. 2. 1870 bei K. GLOCKNER Bad. Verfassungsrecht, 1905, S. 373 ff; für Bayern Nachweise bei M. SEYDEL Bay. Staatsrecht, Bd. I, 2. Aufl. 1896, S. 455 ff u. 3. Aufl. Bd. I 1913, S. 290 ff; für Hannover Reglement v. 26. 9. 1833 (GBl. I 332), v. 7. 2. 1850 (GBl. I 13) sowie ÄnderungsVO 12. 4. 1855 (GBl. I 180); für Preußen PLATE, Die Geschäftsordnungen des Preuß. Abgeordnetenhauses, 2. Aufl. 1904, S. 1 ff; für Sachsen Landtagsordnung v. 8. 10. 1857 (GBl. 175) u. als letzte größere GO-Konzeption im Untersuchungszeitraum der Entw. HETTNER u. a., 1917 (s. u. Fn. 224); für Württemberg ausführlich mit Abdruck sämtl. dortigen GO-Texte GRÖBER; für die Reichsebene – nach der Paulskirche – die Allgemeine GO für beide Häuser des Erfurter Parlaments 1850 (BOTZENHART S. 503 Fn. 45), die als Reg. vorlage u. angesichts des § 114 Unionsverf. nicht voll autonom war; ab 1867 JUNGHEIM (Hrsg.) Die Geschäftsordnungen für den Reichstag, 1916, S. 1 ff; teilweise Textwiedergabe jetzt bei GÜTH/KRETSCHMER (Bearb.) Die GOen dt. Parlamente seit 1848, 1986.

Zur Literatur neben BOTZENHART, GRÖBER u. HATSCHKE noch ZOEPLF (Fn. 32) S. 329 ff.

ren. Steht doch hinter der faktischen Autonomieinanspruchnahme in Baden lediglich der Verzicht der dortigen Regierung, ihre 1819 von der Kammer übernommene Vorlage der Geschäftsordnung noch zu sanktionieren; rechtlich blieb die Autonomiefrage damit zunächst ebenso in der Schwebe wie in der württ. und sächs. zweiten Kammer, die ab 1826 bzw. 1833 die einschlägige Gesetzgebung bzw. Regierungsvorlage nur „provisorisch“ übernahmen, um keine sanktionsfähige Gesetzesgrundlage zu bieten²¹⁶. Daß dies nicht durchgängig gelang, zeigten neben dem sanktionierten Geschäftsganggesetz Sachsens von 1857 verschiedene Kleinstaaten, die sich bis 1918 nicht zur Autonomiegewährung verstanden²¹⁷.

86
Vorprägung und
Einschränkung der
Autonomie

Wo Autonomie bestand, war ihr Umfang durch die einschlägige (Verfassungs-) Gesetzgebung stark vorgeprägt und eingeschränkt. Als grobes Indiz²¹⁸ dafür mag der Anteil von Bestimmungen über die Legislativkörperschaften dienen, der in den Verfassungen von 1848/49 bis heute zwischen 10 bis 20 % liegt. Die entsprechenden Werte in den frühkonstitutionellen bis 1918 gültigen Verfassungen Badens und Sachsens lauten demgegenüber auf ca. 70 bzw. 50 % und sind in Bayern und Württemberg mit etwa 40 % kaum wesentlich niedriger. Und zusätzlich engten Bayern wie Sachsen den autonomen Gestaltungsraum dadurch ein, daß sie in ihren autonomiegewährenden unterverfassungsrechtlichen Geschäftsganggesetzen nicht davon absahen, weitere materielle Geschäftsordnungsfragen zu regeln.

87
Detaillierungs-
autonomie,
Globalautonomie,
Stellung des
Parlaments

In der Sache kam es damit zu zwei Arten der Autonomiegewährung: In den frühkonstitutionellen Verfassungsstaaten wie namentlich Bayern und Sachsen war sie rechtlich und tatsächlich im wesentlichen nur Detaillierungsautonomie bzw. -ermächtigung²¹⁹, und stimmte ohne weiteres mit der Verordnungsthese zusammen, die vor 1918 zur Qualifizierung von Geschäftsordnungen vertreten wurde²²⁰. — Die Gewährung der rechtlichen Globalautonomie war demgegenüber Frucht des Märzkonstitutionalismus. Sie vermag sich vor allem auf der Reichsebene und in Preußen bleibend durchzusetzen und zeigt eine grundsätzliche verfassungstheoretische Gewichtsverschiebung an. Galt das Parlament im Frühkonstitutionalismus als Sekundärorgan mit strikt limitierter Kompetenzzuweisung²²¹, sollte es im Märzkonstitutionalismus zusammen mit der Krone zu einem paritätischen Hauptstaatsorgan werden — mit entsprechendem Kompetenzausgleich.

88
Spät-
konstitutionalismus,
Reichsebene, Preußen

Trotz des Weiterbestandes der Globalautonomien vermochte sich diese überschießende Dimension im Spätkonstitutionalismus nicht durchzusetzen. Ihr stand ein regierungsseitiges Verständnis gegenüber, das der Prärogative der Krone

²¹⁶ BOTZENHART S. 476 f; detailliert für Württembg. BRANDT S. 177 ff.

²¹⁷ U. a. Anhalt, Hessen-D., Oldenburg, Braunschweig; nähere Angaben bei K. F. ARNDT (Fn. 54) S. 26 ff.

²¹⁸ Entspr. bereits CSER Bad. Landtag bis 1918, in: BRADLER/QUARTHAL (Fn. 78) S. 123–152, 159 f; Quantifizierung insoweit vergrößernd, als die fragl. Bestimmungen sich häufig auch detailliert mit dem Wahlverfahren beschäftigen.

²¹⁹ So etwa in § 18 BayGOG sowie als Änderungsautonomien in Kurhessen § 44 GOG v. 16. 2. 1831 (Abdruck bei BOTZENHART S. 476 Fn. 106), der sich 1849 auch Sachsen anschloß, § 185 SGO 1849 (Fundstelle wie vor, S. 512 Fn. 44).

²²⁰ Dazu HATSCHKE I S. 38 ff; K. F. ARNDT (Fn. 54) S. 141 ff.

²²¹ HUBER I S. 653 f u. s. o. Fn. 8 f, s. a. Preuß. OVG 51, 121 u. 125 (1907) u. ANSCHÜTZ Die Verf. des Dt. Reiches, 14. Aufl. 1933, S. 179, wo — ab 1919 — eine umgekehrte Zuständigkeitsvermutung zugunsten des Reichstages vertreten wird.

aufgrund des monarchischen Prinzips verhaftet blieb. Immerhin können gesetzliche Regelungen im Autonomiebereich insbesondere auf der Reichsebene und in Preußen weitgehend abgewehrt werden²²² und gewinnen die dortigen Geschäftsordnungen mehr und mehr eine Leitfunktion: etwa im Streit um die ministerielle Bindung an die parlamentarische Disziplin sowie bei der Ergänzung des Interpellationsrechts durch ein formelles Mißtrauensvotum²²³.

Im Grunde aber ist das Gros der deutschen Parlamente bis 1918 nie aus dem Bann eines auf strikte Binnenregulierung fixierten Autonomieverständnisses herausgetreten. Diese kompetenzorientierte regierungsfreundliche Position wird nicht nur in der Rechtsprechung, sondern auch von der h. L. vertreten²²⁴. Die Parlamente sind für sie dogmatisch lediglich nachrangige Staatsorgane, wobei auch eine Rolle spielt, daß der Gewaltenteilungsgrundsatz für das Deutsche Reich bis 1918 nicht allgemein anerkannt war²²⁵. Eine organschaftliche Auffassung, die stärker status- bzw. gewaltenorientiert auf die Verfassungsfunktion abstellte und mithin eine weniger restriktive Auslegung eröffnet hätte, vertrat im Spätkonstitutionalismus nur GIERKE²²⁶, der die Parlamente dezidiert zu unmittelbaren Staatsorganen anhob.

Die vorherrschende Auffassung einer innenrechtlichen Limitierung autonomer Geschäftsordnungsbefugnisse bedeutete, daß Beziehungen zu nicht parlamentsangehörigen Regierungsmitgliedern und -kommissaren, zu Petenten, Besuchern usw., also bei Interpellationen, regierungsseitigen Rederechten, Petitionsbescheiden und Wahrnehmung externer Polizeigewalt häufig nur in Gesetzesform regelbar waren und mithin regierungsseitiger Sanktion bedurften. Daß es dabei nicht immer zur klaren kodifikatorischen Rechtsformtrennung kam, zeigte Baden noch 1912. Die Anzeige der neuen formal autonomen Geschäftsordnung wurde von der dortigen Regierung mit der materiell einschränkenden Formel beantwortet, zu dem „gefaßten Beschlusse über die Annahme der neuen Geschäftsordnung namens der Großherzoglichen Regierung, soweit deren Stellung dadurch berührt wird, (die Zustimmung) zu erklären“²²⁷.

Wurden die Unterschiede zwischen autonomen und nichtautonomen Geschäftsordnungsregelungen dadurch formal verwischt, geschah das materiell dadurch, daß die autonomen Geschäftsordnungen z. T. im Sinne der Verordnungstheorie perpetuierliche Fortgeltung für künftige Kammern anordneten²²⁸. Und wo

89
Parlamente und kompetenzorientiertes Autonomieverständnis, Parlamentsstellung

90
Folgen des kompetenzorientierten Autonomieverständnisses, Baden 1912

91
Verwischung von Unterschieden, Ausnahmen von der Gesetzesform, Abweichungsbefugnis

²²² HATSCHEK I S. 41, K. F. ARNDT (Fn. 54) S. 52 ff, 123 ff; krit. gegenüber der größeren Laxheit heute BVerfGE 70, 324/377 f/386 ff.

²²³ Dazu s. u. 2b und s. o. I 3 c.

²²⁴ Preuß. OVG 51, 121, 125; zur Lehre etwa HATSCHEK I S. 6; K. F. ARNDT (Fn. 54) S. 62, 65; u. ebenso in Sachsen die detaillierten Abgrenzungsüberlegungen der Praxis im HETTNERschen Entwurf einer neuen Landtagsordnung u. einer GO v. 10. 5. 1917, in: Landtagsakten von den Jahren 1915/16, Berichte der Zweiten Kammer (Nr. 397), S. 971–1004, 974 f.

²²⁵ Zur Bezeichnung des Parlaments als nachgeordnetes Organ im Staate s. o. Fn. 9; zum Gewaltenteilungsgrundsatz vgl. HUBER III S. 850.

²²⁶ GIERKE Labands Staatsrecht u. die dt. Rechtswissenschaft (1883) ND 1962, S. 44 mit Fn. 2 „funktionelle Selbständigkeit“ u. S. 52; verhaltener JELLINEK (Fn. 9) S. 546. Als moderne Problemparallele drängt sich die Statusfrage des BVerfG auf, vgl. JbÖR NF 6 (1957) S. 137 ff mit restrikt. Gutachten THOMA, ebd. S. 161 ff.

²²⁷ RAUCHHAUPT (Fn. 215) S. 102.

²²⁸ Z. B. §§ 18 BayGOG; 45 SGO 1874; § 80 WGO 1909, dazu näher m. w. Nachw. GRÖBER S. 584 mit der Qualifikation der GO-Bestimmungen als Rechtsvorschriften ebd.

der Monarch einschlägige Gesetzesbeschlüsse der Kammern ohne weiteres, etwa im Blick auf die autonomen Vorbilder des Reiches und Preußens, sanktionierte, schrumpften die Unterschiede zwischen autonomer und einfachgesetzlicher Geschäftsordnung ebenso zusammen. Auch waren in Geschäftsordnungsgesetzen z. T. für ständige Abänderungen und punktuelle Abweichungen Ausnahmen von der Gesetzesform vorgesehen²²⁹. Setzte sich damit auch anderswo die für die hohe Konstanz der bad. Geschäftsordnung von 1819 verantwortliche Abweichungsbefugnis durch²³⁰, unterlag die Anwendung dieser faktisch autonomen Regelung wiederum der regierungsseitigen Zustimmung.

92
Gemeindeutscher
Kern des autonomen
Parlamentsrechts

Versucht man danach inhaltliche Aussagen zum Umfang des autonomen Parlamentsrechts zu machen, so lassen sich wegen der starken verfassungs- und einfachgesetzlichen Vorprägungen namentlich im süd- und mitteldeutschen Raum als gemeindeutscher Kern des autonomen Parlamentsrechts kaum mehr als Konkretisierungen der Geschäftsleitungsbefugnis und der Verhandlungsabfolge, Antragsquoten sowie Einsetzung und Verfahren nicht obligatorischer Vorberatungsgremien nennen.

93
Materielle
Geschäftsordnungs-
regelungen:
Vorbilder, Einfluß des
Auslandes

Hauptunterschiede der materiellen Geschäftsordnungsregelungen ergeben sich weniger aus der Rechtsform, als aus der unterschiedlichen Rezeption ausländischer Vorbilder. Flügel bilden dabei einerseits Baden mit einer weitgehenden Übernahme der Geschäftsordnung der franz. Nationalversammlung von 1814 und andererseits Hannover, das sich in starkem Maße an die Verfahrensvorschriften des brit. Unterhauses anlehnte. Eine Mittelstellung nahmen hingegen Württemberg und Bayern ein. Sie orientierten sich insbesondere hinsichtlich der Vorberatungsgremien stärker an altständischen Vorbildern, wobei Bayern zusätzlich, zusammen mit Sachsen, den einzelnen Abgeordneten durch starke Pflichtenbindung obrigkeitlich-exekutiv in den Griff nahm. — Der Einfluß des Auslandes sollte, unterstützt durch die rasche Übersetzung einschlägiger Literatur²³¹, über den gesamten Untersuchungszeitraum relevant bleiben. Anfangs sehr klar, trat er indessen seit 1848/49 aufgrund eigener Erfahrungen in den großen Parlamenten der Paulskirche und Preußens²³² sowie erneut auf der Reichsebene seit 1867 zugunsten einer stärker selbständigen Entwicklung zurück.

2. Geschäftsleitung

a) Organe

94
Präsidenten-
bestimmung,
Bestätigungsrecht,
Einschränkung der
Kammerautonomie

Der Präsident als geschäftsleitendes Hauptorgan wurde bis 1848 nicht von der Kammer allein, sondern aufgrund ihrer Vorschlagsliste vom Monarchen bestimmt. Dieses Bestätigungsrecht, das außer in Baden stets auch die Vizepräsidentenstelle

²²⁹ Vgl. §§ 37 (partiell)/75 HGOG 1833/40; 39 SGOG 1874.

²³⁰ §§ 69/76/52 BadGO 1819/70/1912; ohne Regierungszustimmung: §§ 83/99/79 WGO 1851/95/1909, dazu GRÖBER S. 582 ff; So auch in Preußen und im Reich.

²³¹ Z. B. JEFFERSON, BENTHAM, MAY, CUSHING u. a., vgl. i. e. Nachweise bei PLATE (Fn. 215) S. IV f; s. a. REDLICH Recht u. Technik des engl. Parlamentarismus. Die GO des House of Commons . . . , 3 Bde. 1905.

²³² Zur franz.-bad. Rezeption der RGO 1848 s. BOTZENHART S. 487; die PGO 1848/49 orientierte sich an letzterer und zusätzlich am Vorbild der belg. Kammer, hierzu PLATE (Fn. 215) S. 4.

umfaßte²³³, bedeutete eine Einschränkung der Kammerautonomie, die in Hannover noch durch eine institutionelle Aufsplitterung des Präsidentenamtes verstärkt wurde. Mit der Landtagseinberufung und Konstituierung wurde hier der Erblandmarschall betraut. Er war wie sein altständischer Vorgänger erbgräflicher Landtagsvorsitzender²³⁴. Und weiter traten neben den Präsidenten für Wahlprüfungen, bestimmte Vorberatungsformen, die Petitionsvorbereitung und die Notifikation der Kammerbeschlüsse Generalsyndici, die zuzüglich eines Generalsekretärs bis 1840 dem gleichen Bestätigungsverfahren unterworfen waren wie die Präsidenten²³⁵.

Die Praxis des Bestätigungsrechts ist insoweit von Interesse, als sie subtil den Aufstieg des parlamentarischen Gedankens zu zeigen vermag. Rein formal betrachtet, wurde nur selten von den Kammervorschlägen abgewichen²³⁶. Entscheidend war indessen die faktische Vorwirkung. Sie führt zu vielfältigen, internen Vorklärunge, externen Fühlungen und eben auch zu Vorfeldverzicht nicht regierungsgeheimer Kandidaten²³⁷.

Bis zur Julirevolution ist das Resultat aufgrund parlamentarischer Unerfahrenheit wie faktischer Dominanz der Administration ein durchweg ministrabler Präsidentschaftstyp, der nach unten eher Behördenchef denn primus inter pares eines Kollegialorgans war. Namen wie WEISSHAAR und HERBER seien hier erwähnt²³⁸. Dieses Bild wandelt sich erst mit dem gestiegenen Selbstbewußtsein der Kammern nach der Julirevolution. Die Präsidenten werden nun als Doppelnaturen oder Lavierer zwischen den Kammer- und Regierungsinteressen charakterisiert²³⁹. Erst seit dem Märzkonstitutionalismus, der das Bestätigungsrecht weitgehend beseitigt²⁴⁰, zeigte sich mit Namen wie SIMSON, v. UNRUH u. a. eine eindeutige Prädominanz der Kammerinteressen. Gleichwohl bleibt bis zum Ende des Untersuchungszeitraums eine gewisse Rücksichtnahme auf die monarchische Regierung unverkennbar. Entschiedene Oppositionelle haben keine Chancen, wie sich noch 1912, im Zuge der Vizepräsidentschaftskandidatur SCHEIDEMANNs, im Reichstag erwies²⁴¹. Auch vermag sich insoweit ein Zugriffsrecht nach der Fraktionsstärke noch nicht durchzusetzen.

95
Praxis des
Bestätigungsrechts

96
Präsidententypen,
entschiedene
Oppositionelle,
Zugriffsrecht nach
Fraktionsstärke

²³³ Z. B. § 45 BadVU (bis 1869); §§ 10/10 BayGOG 1825/31; §§ 14, 16/10 f/15 f HGOG 1833/40/50; § 72 SVU (bis 1874), § 164 WVU (bis 1874). Zur Einordnung der Präsidentenstellung vor 1848 im internat. Vergleich s. PARTSCH Die Wahl der Parlamentspräsidenten, in: AöR 86 (1961), S. 1–38, 3 ff.

²³⁴ §§ 5 ff/4 ff/1 ff HGOG 1833/40/50 (hier: Grafen Münster); ähnl., aber praktisch funktionslos in Kurhessen (Grafen Riedesel), dazu BOTZENHART S. 467; anderswo war der Name nur dt. Wort für gewählte, z. B. § 58 Verf. Sachs.-Weimar-Eisenach 1816, bzw. im preuß. Provinzialkonstitutionalismus für ernannte Präsidenten.

²³⁵ §§ 18 ff/13/17, 23 HGOG 1833/40/50; vielköpfiges Präsidentenamt auch in Kurhess., Braunschwg. u. im Preuß. Vereinigten Landtag, vgl. MITTERMAIR, Geschäftsordnungen, in: Staatslexikon, 2. Aufl., Bd. 5, 1847, S. 643–654, 645.

²³⁶ Vgl. BECHT (Fn. 84) S. 29, 513 ff, BRANDT S. 190 ff.

²³⁷ Z. B. ITZSTEIN, dazu BECHT (Fn. 84) S. 515.

²³⁸ Dazu in der gen. Reihenfolge BRANDT S. 186 f, EICHLER (Fn. 76) S. 47 f, 148.

²³⁹ Vgl. BRANDT S. 186 ff, 191 f.

²⁴⁰ § 110 FRV, Art. 78 PVU; anschließender, weit verbreiteter Rest blieb eine Anzeigepflicht, z. B. § 7 SGOG 1874, § 164 WVU (ab 1874), § 10 PGO 1849/62, § 10 RGO (1868).

²⁴¹ HUBER IV S. 325 ff; in diesen Zusammenhang gehört auch der z. T. bemerkenswerte Adelsanteil bei den Präsidenten, zutreffend PARTSCH (Fn. 233) S. 11.

- 97** Neben den Exekutiveinflüssen auf die Präsidenten steht über den gesamten Zeitraum hinweg eine subsidiäre Steuerungsbefugnis des Kammerplenums, vor allem bei Festlegung der Tagesordnung und in Disziplinarfragen²⁴². Erwähnenswerter ist indessen die parlamentarische Unterorganbildung, die seit Mitte der sechziger Jahre zu einer internen Beschränkung der Präsidentenstellung führt: der Seniorenkonvent (Vertrauensmännerausschuß, Delegiertenkonferenz, Ältestenrat)²⁴³. Lange vor seiner normativen Fixierung in den Geschäftsordnungen ab 1909²⁴⁴ verkörpert er den steigenden Einfluß der Fraktionen, die über dieses Gremium – im wesentlichen zusammen mit dem Präsidenten – Einfluß vor allem auf die Ausschußbesetzung sowie die Gestaltung der Tages- und Redeordnung gewinnen. Die subsidiäre Steuerungsbefugnis des Plenums tritt mehr und mehr in den Hintergrund.
- 98** Gewöhnlich bildeten die Präsidenten (Präsidium)²⁴⁵ und die aus der Kammer gewählten Schriftführer (Sekretäre) den auch Büro oder Direktorium genannten Gesamtvorstand²⁴⁶, dem die Kanzlei zur Seite stand. Ihr gehörten in unterschiedlichen Aufgabenabschnitten Kanzlisten, Registratoren und Archivare an, von denen letztere zugleich Kassierer hinsichtlich der Diätenauszahlung sein konnten, eine Aufgabe, die z. T. sog. Quästoren oblag²⁴⁷.
- Dabei gehört es zu den Abschwächungen des Präsidentenamts, daß die Kanzlei z. T. weder seiner Allein- noch Mitaufsicht untersteht²⁴⁸. Das ändert sich erst mit dem Märzkonstitutionalismus, lebt indessen bis 1918 in unterschiedlichen Beeinträchtigungen der Dienstherrnfähigkeit über das Kanzlei- und Geschäftspersonal fort²⁴⁹.
- 99** Bleibt noch die Schriftführeraufgabe der Protokollführung zu bemerken, die vor der Durchsetzung vollständiger stenographischer Berichte ein ganz erhebliches Recht gab, das heute nicht mehr ohne weiteres verständlich ist. Denn die Protokollführung eröffnete die Möglichkeit, Dinge im doppelten Wortsinn her-

²⁴² Wenn MITTERMAIR (Fn. 235) S. 647 das Fehlen absoluter Machtbefugnisse des Präsidenten mit der Souveränität der Kammer begründete, so kamen Selbstlähmungseffekte dabei etwas kurz; vgl. PARTSCH (Fn. 233) S. 4 f.

²⁴³ I. e. HATSCHEK I S. 175 ff, H. FRANKE Vom Seniorenkonvent des Reichstages zum Ältestenrat des Bundestages, 1987, insbes. S. 40 ff; die Bezeichnung Ältestenrat vor 1918 bereits in § 59 GO Entw. HETTNER (Fn. 224).

²⁴⁴ FRANKE (Fn. 243) S. 70 f; §§ 15 WGO (1909); 15 BadGO (1912), Art. 36 GOG Hessen-D., §§ 27 ff GO Anhalt (1914), über ähnliche Tendenzen in Sachsen 1917 vorst. Fn.

²⁴⁵ So die offizielle Bezeichnung auf der Reichsebene ab 1848/49 und 1867 ff sowie in Preußen, vgl. HATSCHEK I S. 169 ff.

²⁴⁶ Zur Bürobezeichnung HATSCHEK (wie vor), den Direktoriums begriff verwandten Sachsen §§ 7/4 ff GO 1833/74 sowie Hannover § 27 GOG 1833 u. Bayern.

²⁴⁷ Archivare z. B. §§ 78/77 ff/84 f BadGO 1819/70/1912, § 193 WVU, Registrator §§ 7/8 WGO 1849/75; Quästoren in §§ 16 RGO 1868 u. 14 PGO, dazu HATSCHEK I S. 224 f.

²⁴⁸ Z. B. Mitaufsicht; §§ 14/13 BadGO 1819/70; § 15 RGO 1848; §§ 12/21 SGO 1833/GOG 1857; keine Aufsicht (Pflicht des Generalsekretärs) §§ 19/19/4 HGOG 1833/40/50; Alleinaufsicht in § 3 WGO 1821 u. im Reichstag ab 1867, dazu HATSCHEK I S. 211 f.

²⁴⁹ Vgl. K. F. ARNDT (Fn. 54) S. 34 f; i. e. § 85 BadGO 1912 „im Benehmen mit der Regierung“; § 37 SGOG 1874 nur hinsichtlich der Dienstentlohnung „im Einvernehmen mit dem Staatsministerium“; § 193 WVU (ab 1906) Dienstherr für Kanzlisten, ansonsten nur, soweit es nicht um Lebenszeiteinstellung geht.

auszustreichen und vermag die vielfältigen Remonstrationsvorschriften in den Geschäftsregelungen zu erklären²⁵⁰.

b) Negative und positive Präsidialbefugnisse

Aus heutiger Sicht sind die Befugnisse der Geschäftsleitungsorgane primär durch Defizite gekennzeichnet, die die Einschränkungen der materiellen Parlamentsautonomie besonders deutlich werden lassen. So ist den Kammern über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg ein freies Selbstversammlungsrecht verwehrt²⁵¹. Das ermöglichte Divergenzen zwischen politischer Aktualität und parlamentarischer Präsenz mit der Folge deutlicher Beeinträchtigungen für die Rolle der Kammern. Zwar wird dem z. T. durch Einrichtung von sog. Zwischenausschüssen zu begegnen versucht²⁵², doch vermögen sie aufgrund strikter kompetenzieller Einschnürung keinen breiteren Raum zu gewinnen. Statt dessen kommt es zu einer langsamen Verkürzung der Zeitabstände, binnen deren der Monarch spätestens die Kammern einzuberufen verpflichtet ist. Bewegt sich diese obligatorische Wiederberufungsperiode bis 1848 etwa in einem Rahmen von 1–6 Jahren²⁵³, will sie der Märzkonstitutionalismus zur Gewichtsverstärkung der Kammern auf die Einjahresfrist drücken. Darüber hinaus bleibt ganz i. S. der nun erstrebten und sorgfältig austarierten Parität von Fürst und Volk ein Selbstversammlungsrecht auf zwei Sonderlagen begrenzt: als Notwehr gegen monarchische Mißachtung der Pflichtberufung und bei einem Thronwechsel wegen seiner vielfältigen Regierungsrückwirkungen²⁵⁴. Breiter vermag sich davon im Spätkonstitutionalismus indessen allein die Verkürzung der Einberufungsperiode durchzusetzen. Sie beträgt im Reich, in Preußen, in Hannover zeitweise²⁵⁵, sowie in Baden ab 1904 ein Jahr und zeigt ansonsten bis 1918 normative Werte, die den frühkonstitutionellen Periodizitätsrahmen auf drei Jahre halbieren²⁵⁶. Das z. T. großzügig bemessene Einberufungsrecht der Krone changierte damit mehr und mehr zur Einberufungspflicht.

Es ist unübersehbar, daß mit dieser Verkürzung zugleich ein politischer Aufstieg der Parlamente einhergeht und die Notwendigkeit eines Selbstversammlungsrechts in den damals etwas ruhigeren Zeiten nach und nach in den Hintergrund trat. Über die Staaten mit einjähriger Einberufungsfrist hinaus galt das auch anderswo: durch Verlängerung der Session, indem das Institut der Landtagsschließung zugunsten bloßer Vertagungen mehr und mehr ungenutzt blieb²⁵⁷ oder durch

100

Selbstversammlungsrecht,
Zwischenausschüsse,
Verkürzung der
Einberufungsperiode

101

Aufstieg der
Parlamente,
Verlängerung der
Session,
außerordentliche
Einberufung

²⁵⁰ Insbes. §§ 5/6/7 WGO 1849/51/75; einige Staaten führten sten. Berichte erst sehr spät ein, z. B. Hamburg 1899; auch zu anderen Staaten Einzelheiten bei RAUBOLD Die bay. Landtagsberichterstattung vom Beginn des Verfassungslebens bis 1850, 1931; BOTZENHART S. 475 f u. BRANDT S. 226 ff.

²⁵¹ I. e. MEYER/ANSCHÜTZ S. 359; K. F. ARNDT (Fn. 54) S. 31 mit kleinstaatl. Ausnahmen ebd.

²⁵² Z. B. §§ 51 BadVU, 187 ff WVU, 162 KurhessVU u. Übersicht bei MEYER/ANSCHÜTZ S. 362 Fn. 18.

²⁵³ EHRLE S. 763 Fn. 353.

²⁵⁴ §§ 104, 190 FRV, Art. 70 Entw. Waldeck PVU; BOTZENHART S. 540, 653, 737.

²⁵⁵ Einjährigkeit §§ 118/109 HVU (1833/48), ab 1837 u. 1855 Zweijährigkeit.

²⁵⁶ Bayern und Württ. waren die einzigen größeren Staaten, die bis 1918 bei der Dreijahresfrist verblieben, vgl. i. e. MEYER/ANSCHÜTZ S. 358 f.

²⁵⁷ JEKEWITZ Der Grundsatz der Diskontinuität der Parlamentsarbeit im Staatsrecht der Neuzeit ..., 1977, S. 77.

großzügigere Handhabung des Fakultativrechts zur kurzfristigeren außerordentlichen Einberufung — wie in Sachsen. Während ansonsten solche Einberufungen neben den ordentlichen (Regel-)Landtagen (Session, Sitzungsperiode, Diät) quantitativ nur mäßig ins Gewicht fielen, kam es in diesem Staat mit drei- und ab 1868 zweijähriger Regeleinberufung zu einem Spitzenanteil außerordentlicher Landtage von insgesamt 25 %²⁵⁸.

102
Kammerschließung,
Diskontinuitäts-
grundsatz, Wahl- und
Legislaturperiode

Ebenso wenig wie die Einberufung war den Kammern die Schließung, d. h. Zuruhebringung²⁵⁹ und völlige Auflösung²⁶⁰ gestattet. Zuständig ist insoweit allein die Krone, die das Auflösungsrecht und die damit ausgelösten Neuwahlen teilweise, wie unter BISMARCK, cäsaristisch einsetzte. Die Außensteuerbarkeit des inneren Parlamentsbetriebs durch beide Beendigungsformen wurde noch mittels der z. T. ausdrücklich geregelten Wirkung des Diskontinuitätsgrundsatzes verstärkt. Er knüpfte — durch gelegentliche Ausnahmenvorschriften gemildert²⁶¹ — bereits an die Schließung der einzelnen Sitzungsperiode²⁶² und nicht erst an das Ende der Wahlperiode an²⁶³. Letztere war mithin nur Amtsperiode und genaugenommen noch keine Legislaturperiode²⁶⁴, die diese Bedeutung erst zu gewinnen vermochte, als das frühkonstitutionelle Prinzip auch zeitlich separierter Besetzung der Landtage sowie deren bis 1918 häufigere Partialerneuerung²⁶⁵ zugunsten der klaren Zäsur umfassender Integralerneuerung abgebaut bzw. verdrängt werden konnte.

103
„Vollziehende“
Konstituierung,
Wahlprüfung

Obwohl die Krone bereits das Einberufungsrecht besaß, wurde die Kammerleitung auch bei der „vollziehenden“ Konstituierung der Landtage, d. h. der Herstellung legitimationsüberprüfter Beratungs- und Beschlußfähigkeit anfangs unselbständig gehalten. Lediglich Baden schaffte ab 1819 eine dem heutigen Bild entsprechende Anlaufkompetenz von Alterspräsident und kammereigener Wahlprüfung²⁶⁶. Ansonsten oblagen Konstituierung samt Wahlprüfung in unterschiedlichen Zuständigkeitsschnitten der Regierung, dem Erblandmarschall, mit Regierungskommissären gemischten (Einweisungs-)Kommissionen u. ä.²⁶⁷. Das franz.-bad. Modell breitet sich indessen im Zuge des Märzkonstitutionalismus aus. Es wird auf der Reichsebene und in Preußen übernommen und führt im Spätkonstitutionalismus auch sonst zum langsamen Rückzug der Regierungseinmischung²⁶⁸. Regierungsseitige Wahlprüfungsbefugnisse schrumpfen mehr und mehr zur bloßen Vorprüfung. Auch spricht für die gestiegene Rolle der Kammern, daß Legitima-

²⁵⁸ Errechnet nach der Übersicht in: Staatsbibliothek preuß. Kulturbesitz (Hrsg.), Die dt. Parlamentsschriften vom Beginn des 19. Jahrhundert bis 1945, 2. Aufl. 1986, S. 139 ff.

²⁵⁹ So — offiziell — § 15 HGOG 1840; „außerhalb ruhet die Tätigkeit der Ständevers.“. Vgl. auch die indirekte Aussage des § 43 BadVU.

²⁶⁰ MEYER/ANSCHÜTZ S. 361.

²⁶¹ So in Bayern, Würt., Luxembg. u. im Reichstag ab 1871, vgl. i. e. JEKEWITZ (Fn. 257) S. 70 ff, 166 ff, 220 ff sowie — zu ergänzen — in Hannover §§ 15/81 GOG (1840/50).

²⁶² Vgl. i. e. JEKEWITZ (Fn. 257) insbes. S. 158 u. ebd. S. 166 f die Ausnahme Luxembg.

²⁶³ Dazu näher EHRLE S. 761; MEYER/ANSCHÜTZ S. 356.

²⁶⁴ Vgl. die Kontroverse bei MEYER/ANSCHÜTZ S. 356 Fn. 2.

²⁶⁵ I. e. EHRLE S. 766; MEYER/ANSCHÜTZ S. 356 f Fn. 7.

²⁶⁶ §§ 1 ff BadGO 1819/70/1912.

²⁶⁷ Vgl. EHRLE S. 752 ff; i. e. BOTZENHART S. 464 ff.

²⁶⁸ Ebenso Art. 3 BayGOG 1850; ansonsten wurde die Reg. auf die Vorprüfung zurückgedrängt, z. B. §§ 23 ff HGOG 1850; ZOEPFL (Fn. 32) S. 330 f; MEYER/ANSCHÜTZ S. 364 f.

tionszweifel nicht mehr die vorläufige Suspendierung der Abgeordnetenrechte auslösen²⁶⁹. Die Freistellung von exekutiven Mitrechten führt allerdings nur vorübergehend zur parlamentarischen Alleinkompetenz. Am Ende des Untersuchungszeitraums zeigt vielmehr Elsaß-Lothringen mit seiner modernsten Verfassung des Kaiserreichs die für die spätere Entwicklung maßgebliche Lösung²⁷⁰: parlamenteigene Prüfung mit gerichtlicher Kontrollmöglichkeit.

Der Kernbereich der verbleibenden Geschäftsleitungsbefugnisse stand dem Präsidenten zu. Vorbildhaft auch hier die bad. Geschäftsordnung von 1819²⁷¹: „Der Präsident wacht auf die innere Ordnung und auf die Beobachtung der Geschäftsvorschriften, bewilligt das Wort, setzt die Frage zur Abstimmung fest, spricht das Resultat der Abstimmung aus und ist das Organ der Kammer im Verhältnis zur Regierung und zur anderen Kammer.“ Folgt man diesem Aufgabenduktus, so gehören zur inneren Ordnung durchweg die Wahrung der Disziplin im ganzen Hause, wobei das Beifallsverbot für das Plenum erst seit dem Märzkonstitutionalismus fällt²⁷². Gleichzeitige Lockerungen für die Tribüne vermögen sich nicht durchzusetzen, sind freilich gelegentlich wie 1911 beim Kronprinzenbeifall im Reichstag aufgrund der dualen Verfassungsvorgaben zähneknirschend hinzunehmen²⁷³. Für den Debattenverlauf gilt entsprechend weiter das Verbot von „Persönlichkeiten“²⁷⁴, d. h. Anzüglichkeiten gegenüber dem eigenen und fremden Landesherrn, dem Deutschen Bund usw., eine enumerative Lösung, die am Ende des Untersuchungszeitraums dem Globaltatbestand „gröblicher Verletzung der Ordnung“²⁷⁵ weicht. Sanktionen sind dabei: Ordnungsruf, Unterbrechung der Sitzung sowie der zeitweise Ausschluß, während der dauernde Ausschluß seit dem Märzkonstitutionalismus ohne dezidierte Verfassungsvorgabe eher als unrechtmäßig erachtet wird²⁷⁶.

Die Disziplinarergewalt des Präsidenten über die Regierungsvertreter wird auch im Spätkonstitutionalismus ansatzweise nur bezüglich der Regierungskommissäre geregelt²⁷⁷. Gegenüber den Ministern, die nicht Kammermitglieder sind, vermag

104

Befugnisse des
Präsidenten, innere
Ordnung, Sanktionen

105

Disziplinarergewalt
über
Regierungsvertreter

²⁶⁹ §§ 5 PGO 1849, 6 RGO 1868 sowie §§ 8 BadGO 1870, 2 WGO 1909, dazu i. e. GRÖBER S. 424 ff.

²⁷⁰ § 9 Verf. 1911, § 10 GO.

²⁷¹ §§ 11/12 GO 1819/70; ähnlich § 165 WVU (bis 1874).

²⁷² Zunächst z. T. noch für „jedes laute (!) Zeichen des Beifalls“ aufrechterhalten §§ 48/40 SGO 1848/1857; zur verwandten Frage der Polizeigewalt ist zu sagen, daß sie den süddt. Kammern zukam, vgl. § 79 BadGO 1819 u. bes. martialisch Art. 7 BayGOG 1850: Präs. hat Militärwache zur Verfügung; zu Preußen PLATE bei HATSCHKE II S. 523; § 6 WGO 1909; anders, nur Hausrecht in §§ 43/27 SGOG 1857/74 u. im Reichstag, wie vor, S. 523 ff, ARNDT (Fn. 54) S. 34.

²⁷³ Anl. der englandfeindl. Rede eines kons. Abgeordneten; vgl. VRT 268, S. 7722 B (201. Sitz., 9. 11. 1911) nur sehr indirekt aus der Präsidiälerklärung sowie dem Zwischenruf ebd. (D) hervorgehend; i. e. J. SCHMÄDEKE (Fn. 174) S. 61 f.

²⁷⁴ So § 22 BadGO 1819, umfassend § 83 SVU (bis 1874), die teilweise Art. 25 BayGOG 1825 übernahm.

²⁷⁵ Seit dem LIEBKNECHT-Fall (1894): §§ 60 RTGO, 64 PGO; dazu s. o. Fn. 184.

²⁷⁶ Vgl. § 114 FRV u. entspr. — zur preuß. Rechtslage — RGSt 47, 270/272 (1913) Fall BORCHERT/LEINERT.

²⁷⁷ So in §§ 29/30 f HGOG 1840/50; die Commissäre waren danach jedoch nur der Disziplin i. S. des späteren Begriffs der Ordnungsgewalt unterworfen, nicht also auch der Sanktionsgewalt

sich indessen nach scharfen Kontroversen während der preußischen Konfliktzeit²⁷⁸ als Kompromiß nur ein unfixierter *modus vivendi* einzubürgern: das von SIMSON eingeführte Hypothesenverfahren, mit dem die Rüge indirekt erteilt wird: „Wenn die Äußerung von einem Mitglied des Hauses getan worden wäre...“²⁷⁹.

106
Sitzungs-
anberaumung, weitere
Präsidentrechte

Präsidentialrecht ist die Anberaumung der einzelnen Sitzungen (Tagungen), freilich begleitet von den Mitrechten des Plenums bzw. seines Seniorenkonvents sowie – z. T. – von knappen Fristvorgaben für die Sitzungsabstände²⁸⁰, um neben dem monarchischen kein gleichwertiges faktisches Vertagungsrecht der Kammern entstehen zu lassen. Auch kann der Präsident in der Regel beratend an Kommissionen teilnehmen und ist regelmäßig Haupt der Deputation, d. h. der an den Monarchen gehenden Parlamentsabordnung. – Wichtig ist weiter seine Kompetenz zur Stellung der Abstimmungsfragen, deren Abfolge vereinzelt ebenso ausführlich wie überzogen vorzubestimmen gesucht wird: für Vor-, Haupt-, Eventual-, Neben- und Unteranträge, die noch in direkte und indirekte aufzuspalten sind²⁸¹.

107
Präsidentiale
Abstimmungsbefugnis

Was schließlich die eigene präsidentiale Abstimmungsbefugnis angeht, so zeigte sich hier wie im Ausland eine Bandbreite, die zwischen Stimmenthaltungspflicht, normalem und ausschlaggebendem Stimmrecht sowie Stichentscheidungsbefugnis schwankt²⁸². Neben Zwischen- und Mischformen spiegelten sich darin ebenso Anlehnungen an engl. Neutralisierungs-²⁸³ wie franz. Hierarchisierungstendenzen der Präsidentenstellung.

3. Geschäftsgang im Plenum

a) Regierungsvorrang

108
Regierungsvorlagen
und Tagesordnung,
Redeordnung,
Ableseverbot

Über das Gewicht des regierungsseitigen Gesetzesinitiativmonopols hinaus ist im Frühkonstitutionalismus u. a. dafür Sorge getragen, daß Regierungsvorlagen vorrangig auf die Tagesordnung gesetzt werden, d. h. die ansonsten geltende Reihenfolge der Eingänge durchbrechen²⁸⁴. Des weiteren darf die Regierung, aufgrund des monarchischen Prinzips mit bis heute andauernder Folgewirkung, jederzeit in die Redeordnung eingreifen²⁸⁵, wobei für sie als weiteres Privileg das ansonsten

der Kammer, die der Regierung ledigl. den Hergang zur weiteren Verfügung anzeigen konnte; die entspr. Erstreckung auch auf Minister in § 31 HGOG 1850 mit der max. Folge der Wortentziehung fiel 1855.

²⁷⁸ Vgl. HUBER III S. 311 f.

²⁷⁹ Zum Reich: JUNGHEIM (Fn. 215) S. 239 ff.; HATSCHKE II S. 439 f m. w. N.; zu Preußen PLATE (Fn. 215) S. 195; zu Württemberg: GRÖBER S. 499; zur ausdrücklichen Regelung in Hannover, die Episode blieb, s. o. Fn. 277.

²⁸⁰ Dreitagesfrist z. B. §§ 48/108 ff VU 1833/40, Achttagesfrist z. B. § 23 Nass. GO 1840 bei EICHLER (Fn. 76) S. 376 ff.

²⁸¹ Vgl. §§ 41 ff/55 ff HGOG 1840/50.

²⁸² Enthaltung § 43 RGO 1848; ausschlaggebend §§ 74 BadVU, 28 SVU, 176 WVU; Stichentscheid § 22 HGOG 1833; krit. gegen Stimmbefugnis MITTERMAIR (Fn. 235) S. 648.

²⁸³ Zur Neutralisierung u. den justiziellen Hintergründen PARTSCH (Fn. 233) S. 3 u. 31 ff; ihr entsprach auch, daß die Reden in der Kammer z. T. an den – quasi-richterl. – Präsidenten zu richten waren, etwa in Hannover, Württ., vgl. BOTZENHART S. 472 u. § 38 SGOG 1857.

²⁸⁴ Z. B. Art. 79 BayGO 1831; §§ 42 SGO 1833; 16 WGO 1821.

²⁸⁵ Z. B. §§ 76 BadVU; 134 SVU; 121 FRV; Art. 60 PVU; § 9 BRV.

geltende Ableseverbot nicht gilt²⁸⁶ — mit entsprechenden Folgen für die Debattenlebensfähigkeit und Kammerrhetorik. Von den größeren Staaten gelingt es dank einer weniger rigiden Verfassungsvorgabe allein Württemberg²⁸⁷ den regierungsseitigen Redevortritt dem Wechselredeprinzip zu unterstellen, das vor bzw. neben der präsidentialen Ermessenszuteilung bzw. dem unkaschiert fraktionsgebundenen Anteilsprinzip galt²⁸⁸.

Im Bereich der frühkonstitutionellen Verfassungen vermag sich weiter bis 1918 die regierungsseitige Befugnis zum jederzeitigen Öffentlichkeitsausschluß zu halten²⁸⁹, während sie ansonsten mit dem gestiegenen Geltungsanspruch der Kammern seit 1848 und namentlich auf der Reichsebene fällt.

Auch hinsichtlich der Sachanträge und Abstimmungen bleiben besondere Regierungsrechte zu beachten. Das seit dem Märzkonstitutionalismus bestehende Interpellationsrecht²⁹⁰ ist lange zugunsten der Regierungen mit einer Sperre für unmittelbar anschließende (Miß-)Billigungsanträge verbunden²⁹¹, die am Ende des Untersuchungszeitraums nur im Reichstag und einigen süddeutschen Staaten fällt²⁹². Auch wird das Gewicht der Regierungsvorlagen z. T. dadurch unterstrichen, daß sie bei Beschlußdivergenz zwischen erster und zweiter Kammer nur mit qualifizierter Mehrheit verworfen werden können oder gar der Entscheidung des Monarchen überlassen werden²⁹³. Diese vereinzelte verfassungsexplizite Kammer schwächung wurde über das Argument der Lückentheorie implizit auch im preuß. Budgetkonflikt behauptet. — Weiter wird unterhalb der Reichsebene bei Abstimmungen häufiger für möglichst klare Mehrheiten gesorgt, indem Abstimmungszwang besteht²⁹⁴. Enthaltungen haben sich auf sog. Ausstandsfälle zu beschränken, deren Verbreitung im damaligen Parlamentsrecht inzwischen ohne Entsprechung ist²⁹⁵. Mochte der Entscheidungszwang, der ansonsten nur für Spruchkörper der Judikative vorgesehen ist²⁹⁶, die richterliche Vermittlerrolle zwischen Krone und Volk unterstreichen, zeigten die Ausstandsregelungen erneut bürokratisch-exekutive Parlamentsbelastungen.

Insgesamt ließ sich die anfangs aufsichtlich gedachte starke Involvierung der Regierung in die Kammergeschäfte im Zuge der Entwicklung auch kondominial bzw. mehrheitsorientiert mäßigen. Der klassische Gedanke der Gewaltenteilung

109

Befugnis zum jederzeitigen Öffentlichkeitsausschluß

110

(Miß-) Billigungsanträge, Beschlußdivergenz bei Regierungsvorlagen, Abstimmungszwang, Enthaltungen

111

Mäßigung der Regierungs-involvierung, Gedanke der Gewaltenteilung

²⁸⁶ Z. B. § 77 BadVU.

²⁸⁷ Vgl. §§ 169 WVU; 55 WGO 1909, der eine Übung seit 1852 fixierte, i. e. GRÖBER S. 546 f.

²⁸⁸ § 37 RGO 1848, §§ 31/28 BadGO 1819/70, §§ 47/46 PGO 1849/62, gemäßigt § 55 WGO 1909; i. S. strikter Reihenfolge §§ 27/25/37 HGOG 1833/40/50 bzw. Präsidiälermessens §§ 77/39 SGOG 1857 / GO 1874 sowie § 44 RGO 1868.

²⁸⁹ § 53 BadGO 1912, Art. 13 BayGOG 1872, § 135 SVU, § 168 WVU.

²⁹⁰ Z. B. §§ 50 ff/30 ff RGO 1848/50, §§ 56 ff/53 ff/46 ff WGO 1849/51/75.

²⁹¹ Z. B. § 48 BadGO 1870, Art. 21 BayGOG 1872, §§ 29/29 PGO 1849/62; 31 SGOG 1874.

²⁹² S. o. Fn. 102.

²⁹³ Vgl. § 92 SVU qualifizierte Mehrheit; fakultat. bzw. obligator. Kronentscheid: § 183 WVU, § 2 Nr. 2 Nass. Verf. 1814.

²⁹⁴ Z. B. Art. 29 BayGOG 1872, §§ 38/49 HGOG 1840/50; §§ 92/73/17 SGO 1833 / SGOG 1857/74; Württ. wertete Stimmverweigerung u. a. als Zustimmung, vgl. §§ 51 f GO 1821, dazu BRANDT S. 211 f.

²⁹⁵ Hauptfall heute noch Art. 84 Brem. Verf., dazu BremStGH, NJW 1977, 2307 f.

²⁹⁶ § 195 GVG.

hatte demgegenüber, dem monarchischen Prinzip wie auch dem engl. Parlamentsvorbild entsprechend, jedenfalls institutionell nur wenig Gewicht.

b) Abgeordnetenvereinzlung

112 Durch die verwirrenden Einzelheiten der Geschäftsregelungen hindurch ist im Frühkonstitutionalismus die Vereinzlung des Abgeordneten unübersehbar. Für diesen Grundzug läßt sich eine rigide Inpflichtnahme anführen, die, als hochintensives besonderes Gewaltverhältnis zu charakterisieren ist, erneut eine exekutivbürokratische Parlamentsicht verrät und insgesamt namentlich in Bayern und Sachsen zu nachhaltiger Vorsicht anhält, um nicht von Einschüchterung zu reden.

Vereinzlung des Abgeordneten

113 Neben der bis 1848 weit verbreiteten Pflicht zur Wahlannahme²⁹⁷ steht — unterhalb der Reichsebene — bis 1918 die Eidespflicht, die über den Verfassungseid hinaus weitgehend auch auf den Monarchen bezogener Treueeid ist²⁹⁸.

Wahlannahmepflicht, Eidespflicht

114 Weitere Pflichten wurden nachdrücklich sanktioniert: zivilrechtliche Haftung für Abgeordnete, die die Parlamentskonstituierung verzögern²⁹⁹, Kammerausschluß beim Disziplinarverstoß der Rede³⁰⁰. Auch wird der Abgeordnete dadurch unter Druck gesetzt, daß er bei Anprangerung exekutiver oder privater Unregelmäßigkeiten ausdrücklich verpflichtet ist, den dafür Verantwortlichen namhaft zu machen. Droht bei Namensverschweigung der Kammerausschluß³⁰¹, droht bei Namensnennung unter dem Vorzeichen des relativen Immunitätsschutzes straf- und zivilrechtliche Inanspruchnahme seitens des Genannten³⁰². — Kammerausschluß und zivilrechtliche Haftung weiter bei einem Verstoß gegen die Geheimhaltungspflicht nach nichtöffentlicher Sitzung³⁰³.

Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Abgeordneten

Bis weit in den Spätkonstitutionalismus Kammerausschluß auch bei unentschuldigtem Fehlen, der technisch in Sachsen über den Wählbarkeitsverlust, in Bayern und Hannover über die Fiktion stillschweigenden Mandatsverzichts bewirkt wird³⁰⁴. Das sollte insbesondere während des hannoverschen Verfassungstreits von Bedeutung werden, als ein Teil der Gegner des königlichen Verfassungsbruchs sich in die auf altständischer Basis oktroyierte Ständeversammlung wählen ließ, um deren Tätigkeit durch Nichterscheinen zu blockieren³⁰⁵. Angesichts solch rigider Sanktionsmöglichkeiten war es eher maßvoll, daß das Säumnis in einem Unterorgan des Parlaments (Kommission, Deputation) nur den Ausschluß daraus, d. h. die ständige Stellvertreterereinberufung zur Folge hatte³⁰⁶.

²⁹⁷ I. e. EHRLE S. 757 ff.

²⁹⁸ Z. B. §§ 69 BadVU; 25 Tit. VII BayVU; Art. 108 PVU; schwächer bzw. anders: §§ 82 SVU, 163 WVU, 113 FRV.

²⁹⁹ So § 17 / Art. 17 BayGOG 1825 / GO 1831; §§ 31/6/8 SGO 1833/49/GOG 1857.

³⁰⁰ Völliger Ausschluß möglich: § 57 / Art. 107 BayGOG 1825 / GO 1831; § 83 SVU; § 27 HGOG 1840.

³⁰¹ § 58 / Art. 107 BayGOG 1825 / GO 1831; §§ 54, 58/50/42/15 SGO 1833/49/GOG 1857 / GO 1874.

³⁰² S. o. II 2 c.

³⁰³ § 50 / Art. 74 BayGOG / GO 1831; §§ 85/45/50 SGO 1833/49 / GOG 1857.

³⁰⁴ Vgl. § 15 SGOG 1857, Art. 27 BayGOG 1872, §§ 3/23/35 HGOG 1833/40/50.

³⁰⁵ Dazu HUBER II S. 108, WARSCHAUER (Fn. 130) S. 33.

³⁰⁶ § 96 SGOG 1857.

Dieses intensive Potential von Einzelzugriff und Einschüchterung wurde durch eine Zersplitterung der überindividuellen Parlamentsmöglichkeiten ergänzt. So ist die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlung bis zum Märzkonstitutionalismus kein eigentliches Schutzgut. Sie war im preuß. Provinzialkonstitutionalismus und ab 1840 in Hannover sogar grundsätzlich ausgeschlossen³⁰⁷. Aufgrund der separierten Zusammensetzung der frühkonstitutionellen Kammern trat nur langsam ins Bewußtsein, daß die Erschwerung der Resonanz ihrer Verhandlungen zugleich ihre Repräsentationsanträge bedrohte. Wie zählebig jedoch die Bedenken gegen eine uneingeschränkte Öffentlichkeit auch im Spätkonstitutionalismus blieben, zeigte neben der regierungsseitigen³⁰⁸ eine kammereigene Ausschlußbefugnis, die bis 1918 in auffallendem Maße als Minderheitenrecht ausgestaltet war³⁰⁹. — Ständische Vorprägungen und der Gedanke, gegen die Vereinzelung gerichtete Gruppenbildungen zu unterbinden bzw. so wenig wie möglich zu fördern, bilden weiter das Doppelmotiv dafür, daß die Sitzordnung in den Parlamenten vor 1848 nicht frei ist³¹⁰.

Die Zersplitterung der Parlamentsmöglichkeiten fand indessen ihren Höhepunkt in der hoch individualisierten Antragsrechtsgewährung. Als selbständiger Antrag ist anfangs durchweg der Einzelantrag zulässig³¹¹. Lediglich Baden sieht bereits 1819 das Unterstützungserfordernis eines Abgeordneten vor, eine Lösung, der sich Hannover 1840 anschließt³¹². Der Erfolg des weithin ungehemmten Antrags- oder Motionsrechts ist eine Geschäftsflut, die der frühkonstitutionelle Landtag — auch wegen des Vorrangs der Regierungssachen und noch zu behandelnder obligatorischer Ausschußbefassungen — in einer Session nicht bzw. nur zu Bruchteilen bewältigte³¹³. Damit kam es zu einem Selbstlähmungseffekt, der in der Sache die Kronregierung begünstigte und zusammen mit allen anderen Behinderungen den zeitgenössischen Stoßseufzer G. BÜCHNERS³¹⁴ über die Landtage verständlich macht: „Langsame Fuhrwerke, ... aber nimmermehr eine feste Burg für deutsche Freiheit.“

Dieser Selbstlähmungseffekt fällt allmählich im Zuge der Herausbildung und Verfestigung von Fraktionen. Auch führt das Gewicht der 1848 gewonnenen Sachantragsrechte (Gesetzesinitiative, Interpellation) zur Aufgabe der bis dahin unabgestuften Antragserfordernisse. Rechtstechnisch führt der Weg in den Geschäftsordnungsregelungen seit dem Märzkonstitutionalismus über die Er-

115
Öffentlichkeit der
Parlaments-
verhandlung,
Sitzordnung

116
Antragsrecht,
Selbstlähmungseffekt

³⁰⁷ Genaue Übersicht bei HUBRICH Die Immunität der parl. Berichterstattung, Ann. des Dt. Reiches 1897, S. 1–65, 32 ff.

³⁰⁸ I. e. MEYER/ANSCHÜTZ S. 369 mit Fn. 28, nicht in Preußen u. auf der Reichsebene außer § 20 RGO 1850.

³⁰⁹ §§ 53 BadGO 1912, 135 SVU, Art. 13 BayGOG 1872; anders, d. h. Mehrheitsrecht §§ 17 RGO 1848, 168 WVU, Art. 79 PVU, § 90 HGOG 1850.

³¹⁰ I. e. BOTZENHART S. 464 ff; Ausnahmen: § 16 BadGO 1819 u. §§ 2/24 HGOG 1833/40.

³¹¹ Z. B. § 49 BadGO 1819; § 80 / Art. 102 BayGOG 1825 / GO 1831; § 84 SGO 1833; § 24 WGO 1819.

³¹² § 51 BadGO 1819; § 66 HGOG 1840.

³¹³ Legaldefinition des Motionsrechts in § 171 WVU; zur Praxis z. B. in Württ. BRANDT S. 204 f von 120 Anträgen 1835 lediglich 17 d. h. 14 % erledigt.

³¹⁴ G. BÜCHNER Der Hessische Landbote (1834), in: DERS. Ges. Werke, 1961, S. 177; schärfer noch L. BÖRNE bei BRANDT S. 203.

schwerung der Debatteneröffnung und die Verstärkung der Unterstützungsfrage³¹⁵ hin zur offenen Prävention direkt gesteigerter, differenzierter Antragsquoten für Gesetzes-, Interpellations- und sonstige Anträge³¹⁶, um am Ende des Untersuchungszeitraums bis zur Bindung an Fraktionsstärken unter Fortfall der Unterstützungsfrage zu gelangen³¹⁷.

117 Die anfänglichen Vereinzeltendenden sind damit in solchem Maße abgebaut, daß insbesondere für den späten Reichstag insoweit ein modernes Niveau erreicht ist, einschließlich der Fragestunde, die im Zeichen verschiedener Parlamentsreformen 1912 zugunsten des einzelnen Abgeordneten eingeführt wird³¹⁸.

Abbau der
Vereinzeltendenden,
Fragestunde

4. Vorberatungsgremien

a) Offizielle

118 Für die Vorberatung, mit der intensiver bzw. formgelöster als in beschließenden Plenarsitzungen die parlamentarische Arbeitsfähigkeit verbessert werden soll, ist hierzulande das System der Aufgabendelegation aus dem Plenum auf Unterorgane (Abteilungen, Kommissionen) dominant. Dabei entscheidet sich im Frühkonstitutionalismus nach franz. Vorbild allein Baden für die — damals — modernste Variante dieses Systems. Es kommt dort zur Bildung von Abteilungen (Sektionen), d. h. zu einer offiziellen Grundgremienbildung, mit der alle Abgeordneten gleichermaßen berücksichtigt werden³¹⁹.

Aufgabendelegation
auf Unterorgane,
Abteilungsbildung in
Baden

Im Wege des Losverfahrens wurden mangels sonstiger Einteilungskriterien sämtliche Kammermitglieder auf fünf zwölköpfige Abteilungen verteilt, die als parlamentarische Grundarbeitseinheiten fungieren. Ihnen oblag neben der Wahlvorprüfung der jeweils anderen Abteilung die Vorberatung von Gesetzesvorhaben sowie — abteilungsanteilig — die Wahl der Mitglieder zusätzlich einsetzbarer Kommissionen (Ausschüsse).

119 Es ist der alle Abgeordnete egalisierende Zug dieses Grundrasters, der es im Märzkonstitutionalismus breite Nachfolge finden ließ. So schuf die Paulskirche fünfzehn ca. dreißigköpfige Abteilungen, während Preußen das auch für den späteren Reichstag ab 1867 geltende Modell von sieben ca. sechzigköpfigen Abteilungen einführt³²⁰, deren Vorberatungsfunktion freilich mit dieser Größe zugleich tendenziell zugunsten der max. dreißigköpfigen Ausschüsse abgeschwächt wurde. Das Abteilungsraster setzt sich auch in den Staaten durch, die zunächst der altständisch geprägten Delegationsvariante stehender Ausschüsse gefolgt waren³²¹.

Paulskirche, Preußen,
Reichstag ab 1867,
Sachsen, Bayern,
Württemberg

³¹⁵ Zur Debattenschwerung vor allem der berühmte Antrag SCHNEER, der in der Paulskirche angenommen wurde, vgl. BOTZENHART S. 441, 491 f; zur Erhöhung der Unterstützungsquoten z. B. § 29 RGO 1848: auf 10; § 66 HGOG: auf 3; §§ 27, 30/24, 26 WGO 1851/75: auf 5.

³¹⁶ Z. B. §§ 30, 37 BadGO 1912; §§ 22, 31 a, 33 a RGO i. d. F. 1912, §§ 26 WGO 1819, 172 WVU i. d. F. 1874.

³¹⁷ Z. B. §§ 44/37 BadGO 1870/1912: bei Gesetzesantrag 10, ansonsten 3.

³¹⁸ § 31 a RGO i. d. F. 1912, Anstoß gab — im Zuge der Daily-Telegraph-Affaire — C. HAUSMANN vgl. VRT 233, S. 5424 A (159. Sitz., 11. 11. 1908).

³¹⁹ §§ 48, 51, 57 f BadGO 1819; über entspr. Einführungsversuche in Württ. 1821 u. 1833, die an regierungsseitigem Widerstand scheiterten, vgl. BRANDT S. 242 ff.

³²⁰ § 1 RGO 1848, in Preußen i. e. BOTZENHART S. 494 ff.

³²¹ Dazu BOTZENHART S. 468 f.

So in Sachsen 1849, das es nach Unterbrechungen in der Reaktionszeit 1874 endgültig vorschrieb, während Bayern die Einführung der Abteilungen 1849 der autonomen Entscheidung der Kammern überließ, die sich dafür indessen erst später entschieden³²². Wenn die dortige Abgeordnetenversammlung zunächst von der Einführung absah, so deshalb, weil hier gleichzeitig die Zulassung von Sonderausschüssen i. S. einer Egalisierung erleichtert wurde und es erst noch zu einer Anpassung an das gemischte System Württembergs aus (stehenden) Pflicht- und freien Ausschüssen kam³²³.

Sprach gegen das Modell — meist fünf — stehender Ausschüsse, daß es nur einem Bruchteil der Abgeordneten Gelegenheit zu intensiverem parlamentarischen Mitwirken bot und sie damit auch noch nach Herrschaftswissen fragmentierte³²⁴, so verblieb bei dem ausgelosten Abteilungsraster ein Nachteil, der mit dem Fraktionsaufstieg immer bewußter wurde: die völlige Blindheit gegenüber den Kräfteverhältnissen im Plenum. — Damit kam es zu Verzerrungen, die z. B. für die abteilungsgewählte Erstbesetzung des Verfassungsausschusses der Paulskirche verdeutlicht werden können: eine mehr als 60%ige Überrepräsentation der im Plenum vorhandenen Verfassungskoalition³²⁵.

Die genannten Nachteile wurden indessen noch vor der Fraktionsanerkennung durch das Generalausschußsystem vermieden, das nach englischem Vorbild (committee of the whole house) in Hannover, aber auch darüber hinaus geraume Zeit von Bedeutung war³²⁶. Im Gegensatz zur Plenarentlastung durch Aufgabendelegation stand hier die Plenar Bevorzugung. Bei wichtigen Gegenständen kam es zur Vorberatung durch die gesamte Kammer, wobei für die Vorberatungsfähigkeit deutlich niedrigere Quoren als für die Beschlußfähigkeit vorgesehen waren und zugleich — systemgerecht — Kommissionseinsetzungen erheblich erschwert wurden.

Die Vorteile des ebenso egalitären wie die Mehrheitsverhältnisse beachtenden Modells blieben nicht unbeachtet. Im Zuge der Anlehnung an engl. Geschäftsformen wurde es in Preußen ab 1862 als „Vorberatung im ganzen Haus“ fakultativ neben der Kommissionsvorberatung eingeführt³²⁷; 1867 vom konstituierenden Reichstag des Norddeutschen Bundes übernommen, erlebte es hier seine bedeutendste Anwendung: auf die — gesamte — Vorberatung der Verfassung des Norddeutschen Bundes³²⁸. Ansonsten ist dieses Verfahren indessen oberhalb der

120

Nachteil des Modells stehender Ausschüsse und des Abteilungsrasters

121

General-ausschußsystem

³²² §§ 102 ff/1 ff SGO 1849/74, nicht im SGOG 1857; zu Bayern: BOTZENHART S. 507 u. Art. 4/17 GOG 1850/72.

³²³ BRANDT S. 232.

³²⁴ Illustrativ BRANDT S. 239.

³²⁵ KÜHNE (Fn. 10) S. 43.

³²⁶ §§ 20/33/43 f HGOG 1833/40/50 i. e. BOTZENHART S. 471, 508; die Kommissionseinsetzung setzte bis 1850 gem. §§ 45/55 HGOG 1833/40 zweimalige Beschlußfassung voraus; dasselbe Verfahren unter der Bezeichnung „Allgemeiner Ausschuß“ auch in Nassau, vgl. § 14 GO 1840 (bei EICHLER [Fn. 76] S. 376 ff) u. §§ 33 ff GO 1848 (bei BOTZENHART S. 471 Fn. 66); vgl. auch MITTERMAIR (Fn. 235) S. 651 über ähnl. Ansätze in Baden vor 1848.

³²⁷ PLATE (Fn. 215) S. 11.

³²⁸ VRT 1/2, 71 (7. Sitz., 6. 3. 1867).

parlamentarischen Größenverhältnisse Hannovers „nicht praktisch“³²⁹ geworden. Es fiel im Reichstag 1868, in Preußen 1872 und vermag sich danach noch in einigen Kleinstaatsparlamenten zu halten, deren geringe Abgeordnetenzahl eine Unterorganbildung wenig empfahl³³⁰.

122
Entscheidung gegen
das General-
ausschußsystem

Wenn die hiesige Entscheidung letztlich gegen die bis heute in England praktizierte Vorberatungsart fiel, so nicht nur aufgrund der schon damals größeren Tradition der Unterorganbildung. Dagegen konnte auch der in den sechziger Jahren stattfindende Übergang der Kommissionswahlen auf die Fraktionen angeführt werden³³¹, mit dem sich der Nachteil der politisch blinden Ausschußbesetzung aus den Abteilungen beheben ließ. — Und hinzu trat als weniger geläufiger wichtiger Grund, daß sich das plenarbevorzugende Generalausschußsystem und das System der plenarentlastenden Aufgabendelegation theoretisch, aber auch weitgehend praktisch ausschlossen. Sie wurden hiezulande indessen mit entsprechend verwirrenden Folgen für kombinierbar gehalten³³². — Sichtbarster Ausdruck dafür waren die völlig unterschiedlichen und unsteten Regelungen der Lesungen. Waren für das Delegationssystem die Primärbefassung³³³ und die jederzeitige Wiederbefassung in den hiesigen Regelungen mit max. drei Lesungen vorgesehen, so geschah das, wie im Reich ab 1868³³⁴, nach engl.-hann. Vorbild, ohne jedoch den dortigen inneren Abfolgeduktus mitzuübernehmen. War dort die erste Lesung im Grunde nur die Stellung der Unterstützungsfrage und kam es in der zweiten Lesungsphase zur konzentrierten und vorrangigen Beratung im ganzen Haus³³⁵, mußte die hiesige Kombination mit der jederzeitigen Ausschüßeinsetzung fast zwangsweise arbeitsmäßige Übertreibung, Unübersichtlichkeit bzw. parlamentarischen Leerlauf heraufbeschwören. Statt sich strikt alternativ zu entscheiden oder evtl. die Lesungsanzahl zu kürzen, fiel der irritierende Generalausschuß.

123
Der „Abstieg“ der
Abteilungen

Indessen blieb auch das dominierende System der Aufgabendelegation nicht ohne Veränderungen. Der Sieg der Abteilungen im Märzkonstitutionalismus

³²⁹ PLATE (Fn. 215) S. 51 (1866/67). Zu den Größenverhältnissen der 2. Kammern: Hann. 85–89 Abg., ähnl. Sachs. 75–92, Württ. 92, kleiner Bad. 63/73, größer Bayern 115/163 u. Preußen 350/443.

³³⁰ Z. B. § 42 GO Lippe 1877: „der Landtag als solcher kann sich zur Prüfung einzelner Vorlagen als Ausschuß konstituieren“; ähnl. zuvor im — wie Hannover — 1866 untergegangenen Nassau, s. o. Fn. 325.

³³¹ Zum Reichstag KÜRSCHNER Die Statusrechte des fraktionslosen Abgeordneten, 1984, S. 23 wahrscheinlich schon 1867, bestimmt seit 1875; in Preußen PLATE (Fn. 215) S. 13 ab 1870/71; zur prakt. Abwicklung der Wahl, bei der die Abteilungen zunächst noch „im Auftrag“ zu handeln hatten, HATSCHKE I S. 229 f.

³³² Zu den Ursachen JEKEWITZ Ein ritualisierter historischer Irrtum, in: Der Staat 15 (1976), S. 537–552.

³³³ Z. B. extreme Primärbefassung in § 25 BayGOG 1852 für Antragsvorprüfung und anschl. Antragssachprüfung in anderem Ausschuß; obligat. bei Regierungsanträgen §§ 123 SVU u. 173 WVU, dazu BRANDT S. 274; obligat. nur bei Gesetzesvorlagen §§ 48, 51 BadGO 1819.

³³⁴ § 18 RGO 1868; von den größeren Einzelstaaten kannten abgesehen von Hannover §§ 36/63/65 HGOG 1833/40/50 drei Lesungen: § 70 SGO 1833 fakult. bei umfgl. Gesetzentwürfen u. obligat. §§ 11 ff SGO 1874; ähnl. § 23 BayGO 1904, der von zwei Beratungen ausging, aber die erste in eine allgem. u. bes. aufteilte.

³³⁵ Zum engl. Verfahren HATSCHKE (Fn. 55) S. 447 ff; JEKEWITZ (Fn. 332) S. 545 f, 548 f.

bedeutet zugleich den Anfang ihres Abstiegs. So wird z. B. schon 1849 in Preußen ihre Vorberatungsrolle teilweise an (Regel-)Kommissionen (Adreß-, Finanz-, Petitionskommissionen) abgetreten und 1862 ihre grundsätzliche Verdrängung aus der Vorberatung fixiert, die 1877 mit der Errichtung einer Wahlprüfungskommission abgeschlossen ist³³⁶. Da zu dieser Zeit auch ihre Wahlfunktion schon an die Fraktionen gefallen ist, verwundert es nicht, daß die steigende Funktionslosigkeit der Abteilungen die Vorschläge zu ihrer völligen Abschaffung zunehmen ließ, um freilich bis 1918 nur in einigen Staaten Südwestdeutschlands definitiven Erfolg zu haben³³⁷.

Blickt man auf einzelne der im Untersuchungszeitraum üblichen oder möglichen Ausschüsse, seien zunächst die weitgehenden Regelkommissionen für Petitionsangelegenheiten genannt³³⁸. Mit dem Ausbau des formellen Rechtsstaats fällt ihre Bedeutung mehr und mehr. Ist in der Paulskirche noch „ein bestimmter Tag in jeder Woche“³³⁹ für die Berichte des Petitionsausschusses vorgesehen, so steht am Ende des Spätkonstitutionalismus bereits ein modern anmutendes Berichtsverfahren, das nur noch auf besonderen Antrag hin die Verhandlung vorsieht und ansonsten in seinen Vorschlägen als genehmigt gilt³⁴⁰.

Bei den Sonderausschüssen ist vornehmlich das Untersuchungsausschußrecht zu nennen, das bis 1918 freilich nicht als Minderheitenrecht ausgebildet ist. Dieses Recht hatten die Parlamente im wesentlichen mit dem Märzkonstitutionalismus errungen und praktiziert³⁴¹. Anschließend hatte es, wenn man von den annexhaften Untersuchungskompetenzen namentlich der Wahlprüfungsgremien absieht³⁴², kaum noch Bedeutung. Der Grund dafür steckte in den dualen Verfassungsvorgaben, drohte doch mit dem Untersuchungsrecht aus monarchischer Sicht zumindest ansatzweise die Vorherrschaft des Parlaments über die Exekutive³⁴³. Die spätkonstitutionelle Rechtswirklichkeit ist deshalb durch scharfe Restriktionen gekennzeichnet. Verfahrensmäßig durch die Bindung an regierungsseitige Rechtshilfe, d. h. die Untersagung jeder eigenen unmittelbaren

124

Regelkommissionen
für
Petitionsangelegenheiten

125

Untersuchungs-
ausschußrecht

³³⁶ Zum vorstehenden PLATE (Fn. 215) S. 8, 11, 18.

³³⁷ Vgl. PLATE (Fn. 215) S. 13, 18; völlige Beseitigung in Elsaß-Lothringen 1911, Baden 1912; ebenso in Sachsen 1917 im Entw. HETTNER (Fn. 224); faktisch nicht mehr gebildet im Reichstag ab 1914, vgl. KÜRSCHNER (Fn. 331) S. 32.

³³⁸ So auch in § 54 BadGO 1819; anders Hannover, wo diese Aufgabe dem Generalsyndikus oblag, §§ 18 ff/13, 67 HGOG 1833/40 und es erst später zu einem gemeinschaftlichen Petitionsausschuß beider Kammern kam, §§ 67, 75 HGOG 1850.

³³⁹ § 48 RGO 1848.

³⁴⁰ § 27 SGO 1874; §§ 86/79/45/28 WGO 1849/51/75/1909; § 50 BadGO 1912.

³⁴¹ § 99 FRV; Art. 82 PVU; Art. 33/33 f BayGOG 1850/72 u. weitere Bestimmungen bei LAMMERS Parl. Untersuchungsausschüsse, in: ANSCHÜTZ/THOMA (Fn. 15) Bd. II, 1932, S. 454–474, 456 Fn. 11, wobei Art. 62 Verf. Luxembg. 1848 ebenso zu ergänzen ist wie Württ. s. u. Fn. 344; bei LAMMERS (wie vor) S. 457 Fn. 7 Beispiele aus dem Vormärz; zur Reichsebene ab 1867/71 STEFFANI Die Untersuchungsausschüsse des preuß. Landtages, 1960, S. 61 ff.

³⁴² Z. B. § 73 Bad. Wahlgesetz 1904 bei v. RAUCHHAUPT (Fn. 215).

³⁴³ HATSCHER I S. 228, HATSCHER II S. 104 ff, LAMMERS (Fn. 341) S. 455.

Beweiserhebung³⁴⁴ und thematisch durch die Beschränkung auf generell informierende, gesetzsvorbereitende Funktionen, d. h. die Blockierung der Kontrollrechtsfunktion etwa als Surrogat oder Vorstufe der Ministeranklage³⁴⁵.

126
Gemischte
Kommissionen,
Vereinigte Ausschüsse

Bleibt schließlich auf die aus Regierungsvertretern und Parlamentariern besetzten sog. Gemischten Kommissionen hinzuweisen, die namentlich auf der Reichsebene ab 1871 durch Gesetz eingeführt wurden und z. T. auch Untersuchungsausschußfunktionen übernahmen³⁴⁶. Auch waren als Vorläufer des heutigen Vermittlungsausschusses in einigen Staaten sog. Vereinigte Ausschüsse vorgesehen³⁴⁷.

b) Inoffizielle

127
Fraktionen

Die inoffiziellen Vorberatungsgremien sind die Fraktionen. Ihre Herausbildung war unmittelbar für die Vorstrukturierung der parlamentarischen Arbeit wie auch für die Orientierung der Wählerschaft von Vorteil. Ersteres zeigte sich insbesondere bei der Verdrängung der Abteilungen aus den Ausschußwahlen, wengleich damit zugleich die unabhängigen Abgeordneten (sog. Wilde, Strandläufer usw.) verdrängt wurden und dies zu einem bis heute andauernden Restproblem des innerparlamentarischen Minderheitenschutzes geführt hat³⁴⁸.

128
Vorbelastungen des
Fraktionsbegriffs,
andere Begriffe

Weniger geläufig sind spezifisch konstitutionelle Vorbelastungen des inzwischen vollends eingefahrenen Begriffes der Fraktion. Sie lenken den Blick auf den eigentlichen Beginn fraktioneller Wirksamkeit im Julikonstitutionalismus, der sicher als das wichtigste unnormierte Qualifikationsmerkmal dieser Verfassungsepoche bezeichnet werden kann. Der Fraktionsbegriff wurde damals³⁴⁹ als stärkste regierungsseitige Pejorativbezeichnung i. S. von Kammerzersplitterung oder -uneinheitlichkeit benutzt. Sein Gegenbild ist vom Wortsinn her eine gesellschaftsverdrängende staatsorganschäftliche Einheit und Isolierung, deren Betonung im Spätkonstitutionalismus darin gipfelte, die gesellschaftliche Primär- oder Mitfunktion des Parlaments mit Entschiedenheit abzustreiten³⁵⁰. Die ebenfalls schon im Julikonstitutionalismus gebrauchten Begriffe des „Clubbs“ oder der „Partey“³⁵¹, wären demgegenüber entwicklungsöffener i. S. der angelsächsischen „party in Parliament“ gewesen. Sie traten indessen im Lauf der Zeit zugunsten des Fraktionsbegriffes zurück.

³⁴⁴ Vgl. i. e. STEFFANI (Fn. 341) S. 50 ff, ebenso Art. 62 Verf. Luxembg. „auf amtlichem Wege Erkundigungen einzuziehen“ und § 74 Bad WahlG vom 28. 8. 1904; Ausnahme nur §§ 24/21/56/20 WGO 1849/51/75/1909.

³⁴⁵ STEFFANI (Fn. 341) S. 56 ff mit regierungsseitigem Verbot der Rechtshilfe bei Kontrollenquoten 1863.

³⁴⁶ STEFFANI (Fn. 341) S. 64 ff, HATSCHKE II S. 609 f, Reichsgesetz vom 23. 12. 1874 (RGBl. 194) betr. Reichsjustizkommission; zu Württ. BRANDT S. 234.

³⁴⁷ § 131 SVU „gemeinschaftliche Deputation“; § 75 BadVU (ab 1904); §§ 43 f/48/76 HGOG 1833/40/50; vgl. auch Ansätze bei HATSCHKE I S. 246 ff, MEYER/ANSCHÜTZ S. 337; ansonsten kam es z. T. zur Vereinigung beider Kammern in Gänze, z. B. in Württ. u. Nassau.

³⁴⁸ KÜRSCHNER (Fn. 331) S. 29 ff.

³⁴⁹ Vgl. dazu BRANDT S. 531 Fn. 111.

³⁵⁰ S. o. I. 2 mit Fn. 45 f.

³⁵¹ Vgl. H. KRAMER Fraktionsbindungen in den dt. Volksvertretungen 1819–1849, 1968, S. 21 ff, zu Ansätzen vor 1830 in Württ. BRANDT S. 474 ff.

Skizziert man kurz die tatsächliche Entwicklung, so ist die freie Fraktionsbildung bereits Mitte der dreißiger Jahre ebenso durch bundesseitige Repressionsmaßnahmen³⁵² wie durch Gegenoffensiven der Regierung gehemmt, die i. S. von „King’s influence“ eigene Gruppen zu bilden suchten. Die übliche Kammeraufteilung gehorcht dabei dem Dreier-Schema: Liberale (Oppositionelle) und Konservative (Gouvernementale) sowie dazwischen die sog. Mittelpartei. Sie war nichts anderes als die Bezeichnung für unabhängige und kompromißsuchende Abgeordnete, deren Anteil z. B. in der Paulskirche ca. 25 % betrug³⁵³. — Die innerparlamentarischen Gruppierungen traten unter dem Namen ihrer Vereinslokale oder ihrer Häupter ins allgemeine Bewußtsein. War es den Liberalen gelungen, den Schock der regierungsseitigen Parteibildung seit Beginn der vierziger Jahre zu überwinden und in der Bevölkerung die breite Unterstützung zu finden, die sie bis in die siebziger Jahre hinein numerisch dominieren ließen, traten spätestens während des Märzkonstitutionalismus auch die Demokraten sowie die katholischen Fraktionen als zwei weitere Größen des deutschen Fünf-Parteiensystems auf die parlamentarische Bühne, während dasselbe für die sozialistische Richtung erst ab Ende der sechziger Jahre gelten sollte³⁵⁴.

So lebendig die Fraktionen faktisch waren, zum Gegenstand ausdrücklicher Geschäftsordnungsregelungen hinsichtlich Ausschußbesetzung und Redezeitverteilung wurden sie erst, unter der unbelasteten Bezeichnung Mitgliedervereinigungen³⁵⁵, am Ende des Untersuchungszeitraums und zwar samt einer Befugnis, die den Umschlag von der parlamentarischen Vereinzelung zum Gruppenparlament unübersehbar machte: dem jederzeitigen Austauschrecht von Fraktionsangehörigen in den Ausschüssen³⁵⁶.

Bleibt noch der inoffizielle Begriff der Opposition zu erwähnen, der ebenfalls schon im Julikonstitutionalismus geläufig ist³⁵⁷, angesichts nicht parteigebundener Regierungen indessen der zeitgerechten Relativierung bedarf. In der damaligen Zeit handelt es sich um einen Oppositionsbegriff, der normativ-institutionell wie politisch-praktisch erst langsam im Parlament zentriert. Dabei bieten sich institutionell für ihn mit unverkennbar altständischer Wurzel Ansätze in der Errichtung der ersten Kammern sowie in den Rechten zum Separatvotum und zu Ausschußminderheitsberichten, die sich bis in die siebziger Jahre hinein geregelt finden³⁵⁸. Politisch gesehen steht parlamentarische Opposition indessen zunächst noch neben

129
Tatsächliche
Entwicklung

130
Fraktionen und
Geschäftsordnungs-
regelungen

131
Begriff der
Opposition,
parlamentarische
Opposition

³⁵² Dazu i. e. HUBER II S. 154 ff, 173 ff.

³⁵³ Vgl. Übersicht bei BRANDT S. 807, in der die Mittelparteiler und Unabhängige ab 1839 nicht mehr geschieden sind; zur Paulskirche KÜRSCHNER (Fn. 331) S. 26, ebd. S. 28 zu Preußen um 1850 ca. 20 %.

³⁵⁴ I. e. HUBER IV S. 91 ff u. im ganzen T. NIPPERDEY Die Organisation der dt. Parteien vor 1918, 1961. Vgl. i. e. Überblick auf S. 101.

³⁵⁵ So § 14 WGO 1909 u. Art. 35 GOG Hess.-D. 1914; Fraktionsbegriff in § 16 BadGO 1812; § 15 GO Elsaß-L. 1911; Mittelweg 1917 in Sachsen in § 58 GO Entw. HETTNER (Fn. 224), der primär den Begriff Abgeordnetengruppe verwandte u. Fraktion eingeklammert hinzusetzte.

³⁵⁶ HATSCHKE I S. 229 f im Reichstag seit 1909; s. a. BVerfGE 77, 1/42 f.

³⁵⁷ S. o. Fn. 349 u. weiter WARSCHAUER (Fn. 130) S. 8 ff u. H.-P. SCHNEIDER Die parl. Opposition im Verfassungsrecht..., 1974, S. 49 f.

³⁵⁸ Zum Separatvotum s. o. Fn. 39; Minderheitsberichte: §§ 113/99 SGO 1833/57; §§ 58/73 HGO 1840/50; § 25 RGO 1848; auch nach Ende der 70er Jahre §§ 28/25/60 WGO 1849/51/75.

den häufigeren Rivalitäten zwischen Regierung und Krone samt ziviler und militärischer Kamarilla. Es hängt des weiteren mit den dualen Verfassungsvorgaben zusammen, daß der Oppositionsbegriff bis in die sechziger Jahre hinein noch Parlamentsmehrheiten umfassen kann. Die Restriktion auf eine Parlamentsminderheit geht mit nicht geringen Schwierigkeiten einher, wie sich anlässlich der Sozialistengesetzgebung erweist³⁵⁹. Freilich zeigt sich dabei auch als große positive Leistung des Spätkonstitutionalismus, daß die Trennung von Hochverrat und Opposition, d. h. innerparlamentarischer Minderheit letztlich gelingt.

132
Regierungsbereite
Opposition,
Relevanz der
Kammeropposition,
Vielparteiensystem

Die andere große Leistung des Oppositionsbegriffs bleibt indessen aufgrund der Verfassungsvorgaben des Untersuchungszeitraums verstellt. Eine jederzeit regierungsbereite Opposition im angelsächsischen Sinne ist von vereinzelt Phasen während des Märzkonstitutionalismus abgesehen, nicht gegeben. Die Relevanz der Kammeropposition hiezulande ist erheblich geringer als in einem mit Alternativ- oder Schattenkabinett lebenden Parlament. Im Ergebnis unterstützte dies, neben deutschen Neigungen zum Grundsätzlichen und der Chance für geborene Oppositionelle, die Beförderung des Vielparteiensystems, das noch durch entsprechende Affiliationsverbote unterstützt wird, und nicht zuletzt die Ursache und Wirkung verwechselnde Kritik, daß die hiesigen Parteien nicht regierungsfähig seien.

133
Resümee

Zusammenfassend und entscheidend blieb der Nachteil, daß die Parlamente im Untersuchungszeitraum bei aller positiven Entfaltung und gesetzgeberischen Leistung³⁶⁰ keine Regierungsschule waren — mit Nachwirkungen noch für Weimar. — Darüber hinaus vermögen die vorstehenden Überlegungen nicht nur die hohe Bedeutung des Märzkonstitutionalismus für die parlamentarische Entwicklung zu unterstreichen. Sie erlauben es auch, die von C. SCHMITT³⁶¹ aufgestellte, freilich schon von ihm selbst angezweifelte Behauptung eines vor 1918 liegenden goldenen Zeitalters interessengelöster parlamentsinterner Diskussion, aufgrund der vielfältigen Einschränkungen der Abgeordneten im Frühkonstitutionalismus und ihrer bald einsetzenden Fraktionierung jedenfalls hiezulande als ahistorische Chimäre zu erweisen.

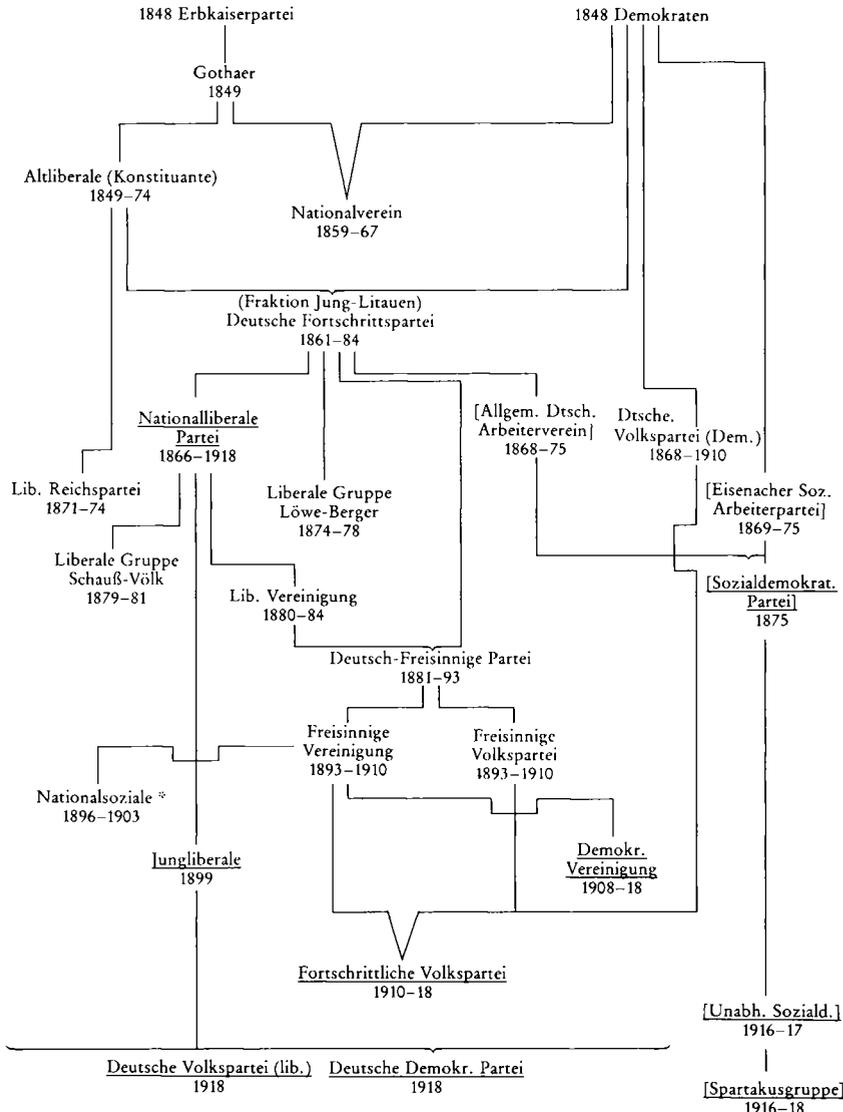
Der Niedergang dieser Rechte zeigt vielleicht am besten die langsame Machtverlagerung in u. auf die Parlamentsmehrheit an. Hinweis auf das damals gestiegene Machtbewußtsein der Parlamentsmehrheit in BVerfGE 70, 324 (378).

³⁵⁹ Näher HUBER IV S. 1156 ff ohne (!) Mandatsverlust.

³⁶⁰ Realdaten bei GRAWERT Gesetzgebung im Wirkungszusammenhang konstitutioneller Regierung, in: Der Staat, Beiheft 7 (1984), S. 113 ff.

³⁶¹ Die geistesgeschichtl. Lage des heutigen Parlamentarismus, 3. Aufl. 1961, insbes. S. 62 f, 90; Selbstzweifel — jedenfalls hinsichtlich der großen Entscheidungen — auf S. 62 in Klammern; krit. zum verfalltheoretischen Ansatz E. KAUFMANN Ges. Schriften, Bd. 3, 1961, S. 377.

Die Entwicklung der nichtkonservativen Fraktionen auf der Reichstagebene bis 1918



* 1896 aus den jüngeren Christlichsozialen hervorgegangen, also von der Rechten abgezweigt, nicht liberalen Ursprungs, 1903 zur Freisinnigen Vereinigung.

– Unterstreichung bedeutet, daß die Parteien 1918 noch bestehen.
 [] Eckige Klammern, daß sie nicht zum Liberalismus gehören.

§3 Wandlungen des Parlamentarismus: Von Weimar nach Bonn

KLAUS VON BEYME

I. Weimar

1. Das parlamentarische System der Weimarer Verfassung

Der Mangel an nationalstaatlicher Kontinuität in Deutschland war eine schwere Belastung für den Parlamentarismus, weil sich auf nationalstaatlicher Ebene kein modernes parlamentarisches System aus dem vordemokratischen repräsentativen Ständesystem entwickeln konnte. Es ist daher kein Zufall, daß Deutschland nach Schweden der am spätesten parlamentarisierte Staat West- und Mitteleuropas wurde.

In den meisten westeuropäischen Ländern (mit Ausnahme von Frankreich) ging die Parlamentarisierung des Systems dem allgemeinen Wahlrecht voraus. In Deutschland ist die Schere zwischen Einführung des allgemeinen Männerwahlrechts (1871) und der Parlamentarisierung der Regierung (1918) ungewöhnlich. Sie konnte sich entwickeln, weil die Verbindung von Parlamentarismus und allgemeinem Männerwahlrecht mit dem System der Paulskirche scheiterte.

Die Einführung des allgemeinen Wahlrechts durch Bismarck, um eine Volksbewegung gegen den deutschen Partikularismus der Länder mobilisieren zu können, hatte seine Nachwirkungen bis in das Weimarer System: die *plebiszitäre* Komponente des autoritären Staates konnte jederzeit gegen Vormachtsansprüche des Parlaments mobilisiert werden.

Die Zwitterstellung des konstitutionellen Parlamentarismus wurde in der Weimarer Verfassung reproduziert. Während die Regierungsgewalt vom letzten Reichskanzler PRINZ MAX VON BADEN „ordnungsgemäß“ an EBERT und den Rat der Volksbeauftragten ohne Legitimation durch die alte Verfassung übergeben wurde, fehlte dem Parlament eine ähnliche Kontinuität. Die Nationalversammlung wurde gegen radikalere Vorstellungen der Rätedemokratie, die der Nationalversammlung allenfalls die Funktion eines beratenden Nebenparlaments zubilligte (KURT EISNER), vor allem von der Mehrheitssozialdemokratie durchgesetzt. EBERT begrüßte die Nationalversammlung im Weimarer Nationaltheater im Namen der Reichsregierung als „den höchsten und einzigen Souverän in Deutschland“¹. Damit wurde zum ersten Mal in der Geschichte in einem deutschen Parlament die Doktrin der Parlamentssouveränität offiziell anerkannt.

1
Mangel an nationalstaatlicher Kontinuität und Parlamentarismus in Deutschland

2
Parlamentarisierung, Wahlrecht

3
Einführung des allgemeinen Wahlrechts durch Bismarck

4
Kontinuität der Regierungsgewalt, Nationalversammlung

¹ D. HEILFRON (Hrsg.) Die deutsche Nationalversammlung im Jahre 1919. Berlin, 1919, Bd. 1, S. 3.

- 5** Hugo Preuß, Zweikammersystem, suspensives Veto, deutsche Ratsidee
 Daß HUGO PREUSS ein parlamentarisches System vorschlagen würde, konnte angesichts seines Engagements für ein solches System seit vielen Jahren nicht zweifelhaft sein. Im ersten Entwurf war noch ein Zweikammersystem und ein suspensives Veto des Reichspräsidenten gegen Gesetze des Reichstages vorgesehen. Stärkere Anleihen beim amerikanischen System in Verbindung mit einem Zweikammersystem wurden schon 1919 durch die Intervention der Länderregierungen zugunsten der deutschen Ratsidee verhindert, eine Tradition, die auch 1949 ihre Nachwirkungen hatte.
- 6** Redslobs Polemik, Keim zum Untergang des Systems
 REDSLOBS Polemik gegen den unechten Parlamentarismus Frankreichs und für den echten Parlamentarismus Großbritanniens war 1919 verhängnisvoll einflußreich. Gerade die Elemente, die ein parlamentarisches System schaffen sollten, das nicht nur eine Versammlungsregierung darstellte, legten den Keim zum Untergang des Systems.
- 7** Dualismus zweier volksgewählter Gewalten
 Weniger als Kopie des amerikanischen Systems denn als funktionales Äquivalent einer Nachbildung der zerbrochenen Monarchie in republikanischen Formen entstand in Europa (Frankreich 1848, Finnland und Deutschland 1919) eine Variante parlamentarischer Regierung, die von Anfang an den Keim zum Konflikt der Gewalten in sich barg². Es entwickelte sich ein Dualismus zweier volksgewählter Gewalten: Parlament und Präsident.
- 8** Staatsoberhaupt
 Während im monarchischen System das Staatsoberhaupt aufhörte, verantwortlicher politischer Führer zu sein, wurde die republikanische Nachbildung mit der Hypothek belastet, daß es bei der Regierungsbildung und Parlamentsauflösung verantwortliche politische Führungsaufgaben übernahm. Andererseits sollte es als politisch unverantwortliches Staatsoberhaupt fungieren, dem von der Publizistik mehr und mehr die Rolle eines „*pouvoir neutre*“ angedient wurde.
- 9** Ausbau der plebiszitären Komponente, Mittlerrolle des Reichspräsidenten
 Durch den Ausbau der plebiszitären Komponente eines zunächst parlamentarisch konzipierten Systems mit den Institutionen wie Volksbegehren und Volksentscheid neben der Wahl des Parlaments wurde das System noch zusätzlich widersprüchlich angelegt. Im Konfliktfall der beiden Äußerungen des Volkswillens fiel dem Reichspräsidenten erneut eine Mittlerrolle zu, die durch das Auflösungsrecht gegenüber dem Parlament rasch zuungunsten der repräsentativen Komponente des Systems ausschlagen konnte.
- 10** Reichstag, Abgeordneter, Reichspräsident, Reichsregierung, Reichskanzler
 Der Ausbau der Rechte des Reichstags im Vergleich zur Reichsverfassung von 1871 war evident. Daß der Abgeordnete Vertreter des ganzen Volkes und nicht an Aufträge gebunden ist, fand sich auch im Artikel 29 der Bismarckschen Verfassung. Die „Gewissensklausele“, die sich nur in lutherischen Ländern findet, fand erst in die Weimarer Verfassung Eingang (Art. 21 WRV). Das Selbstversammlungsrecht (Art. 24 WRV) — 1871 berief der Kaiser den Reichstag ein —, Hausrecht und Polizeigewalt des Reichspräsidenten (Art. 28 WRV) ließen auf ein wirklich souveränes Parlament schließen. Diese flankierenden Stärkungselemente für den Parlamentarismus wurden jedoch so wenig wirksam wie die Schwächung der Reichsregierung durch den Widerspruch, einerseits Richtlinienkompetenz für den Reichskanzler zu stipulieren (Art. 56 WRV), ihn aber andererseits in Art. 58 WRV

² K. VON BEYME Vorbild Amerika? Der Einfluß der amerikanischen Demokratie in der Welt. München, 1986, S. 58 ff.

auf die Stellung eines „*primus inter pares*“ herabzudrücken, dessen Stimme nur bei Stimmgleichheit entscheiden sollte. Damit wurde eine Unterwerfung des Kanzlers unter kollegiale Mehrheitsbeschlüsse möglich.

2. Funktionsweise des parlamentarischen Systems

Die Rückbildung des Weimarer Systems vom parlamentarischen System zur *Hegemonie der Exekutive* ist jedoch nicht allein den Institutionen zuzuschreiben, auch wenn ein ähnliches System in Finnland zwischen den Weltkriegen die gleichen Anfälligkeiten zeigte. Aber in beiden Fällen waren die politische Grundlage der Institutionen im vorherrschenden *Parteiensystem* entscheidend für die Entwicklung des Systems. Nur die SPD und das Zentrum hatten keine Schwierigkeiten, den Parlamentarismus ohne Vorbehalte zu akzeptieren. Ihre Stärke aber bröckelte ab, und ihre Vorherrschaft war 1920 beendet. Die führenden Köpfe der DNVP, die im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung noch loyal mitgearbeitet hatten, wie der ehemalige Reichsstaatssekretär Delbrück oder der badische Justizminister Düringer, wurden bald aus ihrer Partei hinausgedrängt³.

Das System von HUGO PREUSS war auf die Hoffnung gegründet, daß die parlamentarische Parteienkoalitionsbildung *mehrheitsfähige Regierungen* schaffen werde. Die alten Vorbehalte gegen die Sozialdemokraten hatte PREUSS aufgegeben, aber selbst bei dieser anfangs tragenden Kraft des Systems beklagte er die Vorbehalte der Partei gegen die Regierungsverantwortung und ihre Angst vor jeder starken Regierung: „Sie begriffen nicht, daß die Regierung Blut von ihrem Blute und Fleisch von ihrem Fleische sein muß, daß ihre Vertrauensleute darin sitzen müssen. Immer wieder überlegen sie nur: Wie können wir diese unsere Vertrauensleute möglichst in Fesseln schlagen und hindern, etwas zu tun“⁴.

Der Ausdruck „Vertrauensmann“ war verräterisch und ließ selbst beim Vater der Verfassung auf innere Distanz zu den Parteien schließen.

Die Vorformen parlamentarischer Regierung, die 1917/18 entstanden waren, basierten auf dieser Vertrauensmännerideologie, die mangels parteipolitischen Rückhalts den Reichskanzler Prinz Max von Baden zum leicht beeinflussbaren Spielball widerstreitender Interessen hatten werden lassen⁵.

Die Ideologie des „*deutschen Konstitutionalismus*“, der die dualistische Verzerrung des Parlamentarismus begünstigte und eine Wurzel in einem starken Antiparteienaffekt hatte, trat in den Debatten der Nationalversammlung vielfach zutage. Dennoch wurden die Fraktionen bald entscheidender für die Regierungsbildung als der Reichspräsident. Während der Nationalversammlung wurde dieser „Stil“ der Regierungsbildung durch die Fraktionen, der sich schon Ende des Kaiserreichs

11
Hegemonie der
Exekutive, Parteien

12
Hugo Preuß

13
Vorformen
parlamentarischer
Regierung und
Vertrauensmänner-
ideologie

14
Ideologie des
„deutschen
Konstitutionalismus“,
Regierungsbildung
durch Fraktionen

³ W. APEL Geschichte der Weimarer Verfassung. München, 1964, S. 195.

⁴ Verhandlungen der verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung. Bd. 336, Anlagen zu dem Stenographischen Bericht Nr. 391. Bericht des Verfassungsausschusses. Berlin, 1920, S. 276, sp. 1.

⁵ U. BERMBACH Vorformen parlamentarischer Kabinettsbildung in Deutschland. Der Interfraktionelle Ausschuß 1917/1918 und die Parlamentarisierung der Reichsregierung. Köln, 1967, S. 124 ff.

herausgebildet hatte, noch als Übergangserscheinung gewertet. Er blieb jedoch der Stil der Republik bis zu den Präsidialkabinetten⁶.

15 Vielfach ging die Literatur davon aus, daß die parlamentarische Regierungsweise bis zum Kabinett Wirth funktionierte. Danach folgten die unparteilichen Kabinette Cuno und Stresemann und schließlich zunehmend Minderheitsregierungen. Die Periode neuer Mehrheitsregierungen ab 1927 täuschte die Hoffnungen einiger Betrachter⁷. Die Epoche eines funktionierenden Parlamentarismus war im Grunde bereits mit der Wahlniederlage der Weimarer Koalition im Juni 1920 zu Ende gewesen. Auch die wirtschaftliche und politische Konsolidierung der Republik nach dem Krisenjahr 1923 brachte für den Parlamentarismus keine grundlegende Änderung. Von 21 Kabinetten (SCHEIDEMANN bis SCHLEICHER) waren nur acht Mehrheitsregierungen, der Rest waren Geschäftsregierungen, tolerierte Minderheitsregierungen oder Präsidialkabinette.

16 Die Krise des Systems schlug sich in einer beispiellos wachsenden Polemik gegen den Parlamentarismus nieder, der allenfalls von Italien am Anfang des 20. Jahrhunderts übertroffen wurde⁸. Der Parlamentarismus war selbst von den größten demokratischen Geistern wie MAX WEBER nicht eben mit Vorschußlob in der Publizistik bedacht worden. Von der Stärkung des Reichspräsidenten und der für die Reichsregierung *feindlichen* Möglichkeit, Mehrheitsvoten des Parlaments zu ignorieren, bis zu Plänen für die Zählung der Parteien, wurden viele Vorschläge gemacht.

17 Die Rückkehr zu einer konstitutionellen Praxis mit doppeltem Vertrauen oder gar der Abhängigkeit der Regierung allein vom Vertrauen des Reichspräsidenten wurde jedoch auch von namhaften Staatsrechtlern wie ANSCHÜTZ, POETZSCH-HEFFTER, ROTHENBÜCHER oder SCHEUNER bekämpft.

18 Vorformen des konstruktiven Mißtrauensvotums wurden auch damals von Gelehrten, die erst nach dem Zweiten Weltkrieg einflußreich wurden, wie ALEXANDER RÜSTOW und ERNST FRAENKEL, vertreten.

3. Die Ausübung der Funktionen des Reichstags

19 Fast alle Redner der Weimarer Nationalversammlung waren sich einig gewesen, daß die *Regierungsbildungsfunktion* den Parteien möglichst entzogen bleiben sollte. Nur die DDP hielt an dieser Konzeption fest, während sich bei allen anderen Parteien rasch ein Stimmungsumschwung vollzog⁹. Dieser Prozeß ereignete sich in vielen parlamentarischen Systemen, selbst im System der Bundesrepublik, in dem der Kanzler nicht nur bestätigt, sondern förmlich gewählt wird.

Die Verfassungsväter hatten alles bedacht, nur nicht die Fraktionen und selbst die Geschäftsordnung des Reichstags zählte nur das dürre Gerippe organisatori-

⁶ P. HAUNGS Reichspräsident und parlamentarische Kabinettsregierung. Köln, 1968, S. 273.

⁷ H. HERRFAHRDT Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluß der politischen Praxis. Berlin, 1927, S. 40 ff.

⁸ Vgl. K. VON BEYME Die parlamentarischen Systeme in Europa. München, 1973, 2. Aufl., S. 277 ff.

⁹ F. GLUM Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich. München, 1965, 2. Aufl., S. 225.

scher Befugnisse auf¹⁰. Die faktische Abwanderung der Regierungsbildungsfunktion in die Fraktionen oder gar in die Parteien außerhalb des Parlaments hat in Vielparteiensystemen von Italien bis zu den Niederlanden langwierige, aber nicht systemzerstörende Regierungsbildungen zur Folge gehabt. Sonderproblem des deutschen Falles wurde (der eine Weile auch in Holland ähnlich gelagert war), daß die Parteien abweichend von den Spielregeln parlamentarischer Regierung nicht stark an der Regierungsbeteiligung orientiert waren. Wo sie sich nicht vermeiden ließ, wurden die Vertrauensmänner weitgehend nach dem HEINE-Vers behandelt: „Blamier mich nicht mein schönes Kind, und grüß mich nicht unter den Linden“.

Vor allem die bürgerlichen Parteien waren zunehmend nicht koalitionsbereit. Die beiden liberalen Parteien gerieten in wachsende in Bedrängnis durch den Sog nach rechts seit Ende der 20er Jahre.

Die parlamentarische Demokratie seit dem Bruch der Großen Koalition vom März 1930, die eine letzte Hoffnung für das System gewesen war, entwickelte sich in eine „*konstitutionelle Demokratie*“. Unter dem Primat der Regierung verkümmerte die parlamentarische Komponente zunehmend und das Parlament beschränkte sich auf die Tolerierung eines nach Vorstellungen des Reichspräsidenten gebildeten Kabinetts. Das alte dualistische System, das allenfalls „Mitregierung“ zuließ, stellte sich wieder her¹¹. Der Dualismus von gesellschaftlicher Sphäre, repräsentiert durch die bürgerlichen Parteien und dem staatlichen Reservat von Verwaltung und Militär, setzte sich erneut durch. Die anfängliche Rekrutierungsfunktion für politische Eliten ging dem Reichstag wieder verloren. Politiker wie LUTHER kokettierten als ‚Politiker ohne Partei‘ mit der Attitüde des Staatsmannes über dem Parteienganz. Reichwehrminister GESSLER wurde vom Vertrauensmann der DDP zum fraktions- und parteilosen Fachminister, der sich gegenüber dem Koalitionsbildungskarussell eine unabhängige Stellung verschafft hatte. Sie wurde von seinem Nachfolger GROENER noch ausgebaut. Selbst wenn man die Minister nur bis 1928 an den Regeln parlamentarischer Regierung mißt, sind schon 22 % der Ressortchefs Fachminister gewesen¹².

Wo, wie im „Kabinett der Köpfe“ 1928–1930, eine Koalitionsvereinbarung den Parteien Geburtshilfe geleistet hatte, hielten die Fraktionen Distanz zu ihren „Vertrauensleuten“.

Die *Gesetzgebungsfunktion* des ersten parlamentarischen Systems in Deutschland, das eine Weile funktionierte, verkümmerte ebenfalls relativ rasch. Weniger durch die Konkurrenz der *plebiszitären Formen der Gesetzgebung*. Die vier Versuche zu einer plebiszitären Entscheidung in der Weimarer Zeit scheiterten. Zwei Initiativen der linken Parteien betrafen gutgemeinte und vertretbare Fragen (Fürstenenteignung 1926, Panzerkreuzer A 1928). Aber sie blieben symbolische Politik und damit unwirksam. Die beiden weiteren nationalsozialistischen und rechten Initiativen (Young Plan 1929) und die Volksinitiative zur Auflösung des

20
„konstitutionelle
Demokratie“

21
Gesetzgebungs-
funktion, plebiszitäre
Gesetzgebung

¹⁰ E. R. HUBER Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Stuttgart, 1981, Bd. 6, S. 359.

¹¹ HAUNGS (Fn. 6) S. 289.

¹² E. ARRHÉN Den tyska parlamentarismens utveckling under kejsardöme och riksrepublik. Uppsala, 1929, Anhang. M. KNIGHT The German Executive 1890–1933. Stanford, 1955, S. 15 ff.

preußischen Landtags (1931) waren effektiver auf politische Aktion gerichtet¹³. Das Volk zeigte aber durchaus auch nach der Weltwirtschaftskrise noch keine starke Anfälligkeit für die rechte Demagogie, die im Falle des Youngplans als haushaltsrelevante und außenpolitische Frage eigentlich keine verfassungsmäßige Initiative war. Die Legende nach 1949, daß die Republik unter anderem auch an der plebiszitären Komponente der Gesetzgebung zugrundegegangen sei, die zu einer stark antiplebiszitären Gegenreaktion bei den Verfassungsvätern des Grundgesetzes führte, läßt sich kaum halten.

22 Notverordnungsrecht Weit einschneidender für die Gesetzgebungskompetenz des Reichstages als die Referenden war die Konkurrenz durch das *Notverordnungsrecht* des Reichspräsidenten. Es wurde in jeder Krise des Systems stark in Anspruch genommen. Da EBERT es in seiner ersten Amtszeit zum Schutz der Republik ausnutzte, wird diese Praxis günstiger beurteilt als in der zweiten Amtszeit HINDENBURGS, obwohl rein formal auch EBERT 1924 die Parlamentsauflösung einsetzte, um den Reichstag an der Aufhebung von Notverordnungen zu hindern, ähnlich wie HINDENBURG es 1930 für BRÜNING und 1932 für PAPEN wiederholte. Schon EBERT hat bis 1924 von Artikel 48 WRV mit 134 Notverordnungen reichlich Gebrauch gemacht¹⁴. Der Unterschied lag vor allem in der Gesinnung. EBERT bemühte sich, die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Systems rasch wiederherzustellen. HINDENBURG scheute sich nicht vor antiparlamentarischen Äußerungen wie in der Wahlproklamation anlässlich seiner Wiederwahl: „Da der eigentliche Gesetzgeber, der Reichstag, versagte . . . muß ich einspringen“¹⁵.

23 Reichswirtschaftsrat Die Notverordnungspraxis hätte eigentlich den *Reichswirtschaftsrat* stärken müssen, zumal er von der Regierung stark abhängig war und meist nur auf ihre Initiative tätig wurde. Obwohl der Reichswirtschaftsrat von manchen Publizisten als Ansatzpunkt für den Ausbau eines korporativen Nebenparlamentarismus gesehen wurde, hat er seit Ende 1930 keinen Auftrag zu Gutachten mehr bekommen, und als die Reichsregierung 1931 beim Erlaß von Notverordnungen seiner Beratung bedurft hätte, schuf sie einen Ausschuß unter dem Vorsitz des Reichspräsidenten. In jedem Falle lag jedoch eine Schwächung der parlamentarischen Gesetzesinitiative vor.

24 Kommunikation, Interessenartikulation Die *Kommunikations- und Interessenartikulationsmuster* wandelten sich vielfach. Aus der konstitutionellen Zeit war die Konzeption von Parlamentarismus als „Redeschlacht“ weitgehend übernommen worden — als typische Reaktion eines relativ machtlosen Parlaments, nicht wie beim britischen Parlament als ein Zeichen der Stärke. Die wachsende antiparlamentarische Stimmung in der Intelligenz ließ die Kommunikationsfunktion gegenüber dem Lande bald verkümmern.

25 Kontrollfunktion, Koalitionszerfall Die *Kontrollfunktion* des Reichstages war in der Weimarer Verfassung am sichtbarsten verstärkt worden. Mit dem Herbeirufungsrecht gegenüber der Regierung (Art. 33 WRV) wurde wieder an die Paulskirchenverfassung (§ 122) angeknüpft. Die Kontrollrechte nach Art. 34 ff WRV ließen auf ein souveränes Parlament schließen. Das Interpellationsrecht, das in der Daily Telegraph-Affaire als

¹³ D.-D. HARTMANN *Volksinitiativen*. Frankfurt, 1976, S. 52.

¹⁴ TH. ESCHENBURG *Die Republik von Weimar*. München, 1984, S. 123.

¹⁵ Zit. Glum (Fn. 9) S. 244.

Instrument zur Mißtrauenskundgebung fortentwickelt wurde, ist von einem der führenden Staatsrechtler wie Laband noch als rechtlich so bedeutungslos angesehen worden wie das Recht des Reichstags, „ein Hoch auf den Kaiser auszubringen“¹⁶. Das änderte sich im Weimarer System. Art. 54 WRV band den Reichskanzler und die Reichsminister an das Vertrauen des Reichstags. Die verbreitete Praxis, durch Mißbilligungsvoten einzelne Minister aus dem Kabinett durch Sandhaufenmehrheiten „herauszuschießen“, sah prima vista wie eine Stärkung der Parlamentsrechte aus. Sie war aber auf die Dauer eine Schwächung der parlamentarischen Regierung als Handlungsverbund von Parlament und Regierung und lockerte die Beziehungen von Fraktion und Koalitionsregierung noch zusätzlich. Das Schicksal der Reichsregierung wurde in der Regel durch Koalitionszerfall entschieden. Der Vertrauensmechanismus des parlamentarischen Systems war nur dreimal bei 21 Regierungsstürzen involviert. Die Regierung STRESEMANN II bemühte nach einem Koalitionszerfall 1923 das Parlament durch die Vertrauensfrage, die ihm abgelehnt wurde. Die Regierungen LUTHER II und MARX III wurden durch Mißtrauensvotum gestürzt. Die Wahlen entschieden nur selten das Schicksal einer Regierung wie 1920 das Schicksal der Regierung MÜLLER I. In den meisten Fällen lag Koalitionszerfall vor. Die Parteien, nicht das Parlament, entschieden über den Einsatz der Krone aller Kontrollrechte.

Das *Parlamentsauflösungsrecht* in der Weimarer Republik zeigte, daß sich die Gewichte zwischen Reichspräsidenten und Reichstag zuungunsten des Parlaments verschoben hatten. 1928 wurde von HINDENBURG im Auflösungsdekret darüber rasoniert, daß der Reichstag keine größeren Vorhaben mehr zum Abschluß bringen werde. Die Begründungen wurden immer fadenscheiniger in der Bemäntelung eigenmächtiger Interventionen. Bei PAPEN hieß es 1932, daß die Zusammensetzung des Reichstags mit den Landtagswahlergebnissen nicht mehr übereinstimme. HITLER bekam die Auflösung im Oktober 1933 offen als Plebiszit zur Verfügung gestellt, obwohl es dafür andere Institute in der Verfassung gab.

Nur selten wurde die Auflösung zur Disziplinierung der Fraktionen und zum Wohl des parlamentarischen Systems eingesetzt, wie im Oktober 1924 von EBERT. Auch in der Verweigerung von Auflösungen wurde die Praxis unter HINDENBURG immer willkürlicher. SCHLEICHER wurde sie abgeschlagen, andere wurden hinhalten beschieden. Politiker, die dem Präsidenten näherstanden, wie LUTHER, bekamen sie im voraus für den Fall einer parlamentarischen Niederlage angeboten. PAPEN bekam sogar eine Blankovollmacht, um einem Mißtrauensantrag zuvorzukommen, wurde aber von Reichspräsident GÖRING ausmanövriert, der ihn nicht mehr zu Wort kommen ließ¹⁷. Die unschöne Auseinandersetzung darüber, wer in diesem Falle verfassungswidrig gehandelt hatte, machte das Gleichgewichtssystem des Parlamentarismus vollends zur Farce.

26 Parlamentsauflösung

¹⁶ P. LABAND Staatsrecht des deutschen Reiches. Leipzig, 1911, 5. Aufl., Bd.2, S. 307.

¹⁷ E. R. HUBER Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte. Stuttgart, 1966, Bd. 3, S. 534, 539 ff.

II. Nationalsozialismus

27 Die nationalsozialistische Ideologie hat den Parlamentarismus und das „Weimarer System“ von Anfang an bekämpft. Gleichwohl hat sie für die innenpolitische und außenpolitische Legitimierung an der Legende von der „legalen Revolution“ festgehalten.

28 Die faktische Verfassung des Systems war der „*Belagerungszustand*“. Als eigentliche Verfassungsurkunde des Systems ist die „Notverordnung zum Schutz von Volk und Staat“ bezeichnet worden. Dem Schein des legalen *Rechtsstaats* stand die Realität des willkürlichen *Maßnahmestaats* gegenüber¹⁸.

29 Die Reichstagsbrandverordnung gab die Möglichkeit, eine kalkulierte Zahl gegnerischer Abgeordneter zu verhaften, um die Mehrheitsverhältnisse zu verbessern. Obstruktionsmöglichkeiten durch Fernbleiben bei der verbleibenden Opposition wurden durch eine Geschäftsordnungsmanipulation, die ausgeschlossene Mitglieder als anwesend zählte — was klar gegen die Verfassung (Art. 76 WRV) verstieß —, blockiert. Reichstagspräsident GÖRING legte zudem recht willkürlich aus, wer „entschuldigt“ fehlte. So konnte das Ermächtigungsgesetz im März durchgepeitscht werden — gegen die Stimmen der SPD. Wenn auch das Zentrum dagegen gestimmt hätte, wäre HITLERS unumschränkte Machtübernahme nicht verhindert worden. Ein solcher Schritt hätte aber die Legalisierungskrobatik der Nationalsozialisten im Reichstag noch komplizierter werden lassen¹⁹.

Das Ermächtigungsgesetz war der wichtigste Schritt zur Ausschaltung des Reichstages, nachdem die Erwartungen HITLERS bei den noch halbwegs freien Wahlen mit 43,9 % für die NSDAP sich nicht erfüllt hatten²⁰.

30 Auf dem „Kongreß des Sieges“ am 1. September 1933 in Nürnberg eröffnete HITLER den 5. Reichsparteitag mit der Erklärung, daß nach der Beseitigung des parlamentarischen Systems und dem Recht auf freie Kritik die Partei die „einzige Trägerin der Staatsgewalt sei“ und daher eine besondere Aufgabe zur „politischen Erziehungsarbeit am deutschen Volke“ habe²¹.

31 Seither war der Reichstag nur noch Staffage für Propagandareden; „Gesangsverein“ wurde das Parlament im Volkswitz genannt, was die Lage allzu sehr verniedlichte. Denn im totalen Krieg konnte sich das Echo auf GOEBBELS Brandreden in der Krolloper bis zur kollektiven Hysterie steigern.

III. Bundesrepublik

1. Das parlamentarische System des Grundgesetzes

32 Die Verankerung eines parlamentarischen Systems im Grundgesetz war von den Erfahrungen mit dem dualistischen Weimarer Präsidialsystem geprägt. Die Aufgabenstellung für die Mehrheit schien klar: Es galt, ein wirklich parlamentarisches System im GG

¹⁸ E. FRAENKEL *Der Doppelstaat*. Frankfurt, 1974, S. 26.

¹⁹ K. D. BRACHER u. a. *Die nationalsozialistische Machtergreifung*. Köln, 1960, S. 159.

²⁰ K. D. BRACHER u. a. (Hrsg.) *Nationalsozialistische Diktatur 1933–1945*. Bonn, 1986, S. 55.

²¹ *Der Kongreß des Sieges*. Dresden, 1934, S. 8.

System zu schaffen, in dem es nicht zur Usurpation von Kompetenzen durch das Staatsoberhaupt kommen konnte. Einige Abgeordnete erwogen sogar die Abschaffung der biképhalen Exekutive. Andererseits waren die Theorien zur „*Rationalisierung des Parlamentarismus*“, die zwischen den Weltkriegen und in den Verfassungsprojekten der Demokraten im Widerstand in vielen europäischen Ländern entwickelt worden waren, auch im Parlamentarischen Rat von Einfluß.

Die wichtigsten Neuerungen des parlamentarischen Systems gegenüber dem System von Weimar lassen sich in vier Punkten zusammenfassen:

- *Verzicht auf die Volkswahl des Präsidenten* und Wahl durch ein repräsentatives Gremium. Mit der Idee der Bundesversammlung wurde das föderale Element auch bei der Wahl des Präsidenten gestärkt.
- *Einführung eines konstruktiven Mißtrauensvotums* zur Stabilisierung der Regierung. Diese Institution war einflußreich in der Verfassungsgeschichte bis hin zur Spanischen Verfassung von 1978.
- *Die Beschränkungen der Möglichkeiten zur Parlamentsauflösung.*
- *Die Stärkung der Stellung des Kanzlers* durch Heraushebung seiner Position und seine Alleinverantwortlichkeit vor dem Parlament.

Der Parlamentarische Rat hatte durch die alliierten Auflagen keine direkten Anweisungen zur Ausgestaltung der Regierungsform bekommen. Aber die Auflagen der Alliierten hinsichtlich der bundesstaatlichen Struktur ließen sich nur mit einer beschränkten Anzahl von Lösungen im Bereich des Parlamentarismus verbinden. Da die Alliierten ihr Augenmerk vor allem auf die Verhinderung einer starken Zentralgewalt und die Stärkung des Föderalismus legten, akzeptierten sie sogar erstaunliche Institutionen wie die Anknüpfung an die alte Ratslösung der Bismarck- und der Weimarer Verfassung für die Gestaltung einer zweiten, nur indirekt repräsentativen und der Dominanz von bürokratischen Interessen verdächtigen Kammer.

Der Stolz der Verfassungsautoren, ein System geschaffen zu haben, das verhinderte, daß „Bonn wieder Weimar“ werden könnte, gründete sich nicht nur auf die Institution des parlamentarischen Systems. Das *Wahlsystem* in Verbindung mit der *Fünfprozentklausel* hat die Entwicklung zum Premierministersystem noch zusätzlich begünstigt, das als „Kanzlerdemokratie“ in der Ära ADENAUER zunehmend kritisch analysiert wurde.

Die wichtigsten Ursachen der künftigen Stabilität lagen in sozialen Faktoren wie der hohen *Akzeptanz*, die das System im Volk gewann, und in der *Konzentration des Parteiensystems* zu einem Dreiparteiensystem (ab 1961) und zu einem Vierparteiensystem (ab 1983).

2. Die Funktionsweise des parlamentarischen Systems

Der Hauptunterschied zum Weimarer System lag in der demokratisch-parlamentarischen Gesinnung der Parteien. Das westdeutsche System war eine Demokratie wie andere geworden. Ideologien vom „deutschen Konstitutionalismus“, in dem der Rechtsstaat gegen die parlamentarische Mehrheitsregierung ausgespielt werden konnte, war der Boden entzogen worden, auch wenn die politische Kultur der Nachkriegszeit noch von einem gewissen Legalismus gekennzeichnet schien.

33
Neuerungen gegenüber dem System von Weimar

34
Parlamentarischer Rat und Alliierte

35
Wahlsystem, 5 %-Klausel

36
Akzeptanz durch das Volk, Konzentration des Parteiensystems

37
Gesinnung der Parteien, Ideologien vom „deutschen Konstitutionalismus“

38 Die Parteien sahen die Übernahme der Regierungsverantwortung als ihr Hauptziel an. Der Handlungsverbund von Parlamentsmehrheit und Regierungskoalition wurde kaum weniger stark als im britischen Parlamentarismus ausgebildet, den man 1919 mit den falschen Institutionen nachzubilden versucht hatte.

39 Das Parlament wurde zudem Zentrum der Rekrutierung und notwendige Durchgangsstufe der politischen Karriere. Fachminister gab es in der Ära ADENAUER noch vereinzelt. Sie konnten sich auf die Dauer nur halten, wenn sie sich auch als Parteimitglieder und Mandatsträger bewährten.

40 Das System war von hoher Stabilität gekennzeichnet. Wahlen wurden die normale Rücktrittsursache von Regierungen. Der ständige Koalitionszerfall, der das Weimarer Klima vergiftet hatte, blieb auf wenige Fälle beschränkt, wie den Sturz ERHARDS (1966). Nur einmal wurde der Vertrauensmechanismus anlässlich eines Koalitionszerfalls bemüht, wie beim Sturz der Regierung Schmidt (1982).

41 Die Institutionen des „rationalisierten Parlamentarismus“, auf welche die Autoren des Grundgesetzes so stolz gewesen waren, spielten in diesem stabilen System eher eine unrühmliche Rolle:

- Es zeigte sich, daß das *konstruktive Mißtrauensvotum psychologisch unliebsame Folgen entwickelte*: beim Sturz ERHARDS und SCHMIDTS mußte der Partner hinter dem Rücken des amtierenden Kanzlers schon eventuelle neue Mehrheiten aushandeln.
- Die *stark reglementierte Auflösung* erwies sich gleichfalls als nachteilig für eine offene und faire demokratische Praxis. Ein amtierender Kanzler wie BRANDT 1972 und KOHL 1982 konnte die Auflösung nur erhalten, wenn erst die Vertrauensfrage gegen ihren eigentlichen Sinn gestellt wurde. Erst als sie abgelehnt wurde – und dies geschah zweimal durch Enthaltung von Abgeordneten der eigenen Koalition –, wurde der Weg zur Bundestagsauflösung frei. Eine bedenkliche Praxis, die nicht dadurch unbedenklicher geworden ist, daß das Bundesverfassungsgericht sie mit seinem nachträglichen Segen versah!

3. Die Ausübung der parlamentarischen Funktionen durch den Deutschen Bundestag

42 Die *Wahlfunktion* wird mit den oben erwähnten Abstrichen positiv bewertet. Die Krise von 1972 wurde am wenigsten zufriedenstellend gelöst. Der Einsatz von Abwerbung und Korruption beim gescheiterten konstruktiven Mißtrauensvotum gegen Brandt hat dem Parlamentarismus im öffentlichen Ansehen schwer geschadet. Selbst eine Enquetekommission des Deutschen Bundestages formulierte nicht eben milde: „Der Bundestag war mehrere Monate nicht existent und konnte seinen Aufgaben als Staatsleitungsorgan und Kontrollorgan der Regierung nicht nachkommen“²².

²² Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform. Teil 1. Parlament und Regierung. Zur Sache 3/1976, S. 21.

Am negativsten wird die Wahrnehmung der *Artikulations- und Kommunikationsfunktion* bewertet. Meinungsumfragen zeigen jedoch, daß die Bürger auch in diesem Bereich weniger negative Einstellungen zum Egoismus und der Parteilichkeit ihrer Repräsentanten haben als in der Frühzeit der Bundesrepublik²³.

Kein Zweifel herrscht darüber, daß die Wahrnehmung der *Gesetzgebungsfunktion* durch den Bundestag, eines der fleißigsten Parlamente der Welt, positiv zu bewerten ist. Aber auch diese positive Bilanz hat ihre Schattenseiten, vor allem im Hinblick auf den Länderparlamentarismus. Der Bund hat zudem bei der Ausführungsgesetzgebung der Länder den viel kritisierten Weg beschritten, die Landesregierungen zu Rechtsverordnungen zu ermächtigen, anstatt die Ausführungsbestimmungen dem Ermessen der Landtagsmehrheiten anzuvertrauen²⁴. Die Instrumente des kooperativen Föderalismus und der Politikverflechtung drohen zunehmend die Exekutive auf Kosten der Legislative zu stärken – im Bunde wie in den Ländern.

Die *Kontrollfunktion* des Bundestages wird auch bei Befragungen von Bundestagsabgeordneten vielfach als das schwächste Glied in der Kette der Funktionen des Parlaments angesehen. Aber auch diese Funktion hat sich durch neue Institute wie *Stärkung der Untersuchungsausschüsse*, die *aktuelle Stunde*, die Einführung von *Hearings* oder die Arbeit des *Wehrbeauftragten* im Vergleich zu früheren deutschen Parlamenten wenigstens nicht verschlechtert. Die große Parlamentsreform, die seit der Großen Koalition diskutiert wurde, ist ausgeblieben. Zahlreiche kleine Reformen aber haben die Lage verbessert.

Nicht alle Mängel in der Ausübung der Kontrollfunktion sind den bereitgestellten Institutionen zuzuschreiben. Gerade in einem System, in dem das Lagerdenken im Vergleich zur Weimarer Republik abgebaut werden konnte, gibt es neue Gefahren für die Kontrollfunktion des Parlaments durch zunehmende *Einbindung der Opposition* ins System.

„*Parlamentarische Mitregierung*“ ist dieser Prozeß genannt worden. In manchen Legislaturperioden werden über 90 % der Gesetze von den beiden großen Parteien bei einigen Enthaltungen oder Gegenstimmen angenommen. Bei Krisen wie dem Mauerbau 1961 oder der SCHLEYER-Entführung 1977 kam es sogar zu einer noch engeren Kooperation zwischen Regierung und Opposition in förmlichen Krisenstäben. Die Zeit der großen Alternativentwürfe der Opposition, die unter SCHUMACHER im Ersten Bundestag und nach der Verdrängung der CDU-CSU von der Macht unter BARZEL Anfang der 70er Jahre noch auffällig war, ist weitgehend vorüber. Aber durch Amendments zu Gesetzesentwürfen kann eine starke Opposition, wie sie 1969–1982 existierte, sehr viele Entwürfe der Mehrheit bis zur Unkenntlichkeit beeinflussen. Die Grünen haben seit 1983 neue Formen der Opposition praktiziert. Das Gesamtbild konnten sie jedoch nicht ändern.

43
Artikulations- und Kommunikationsfunktion

44
Gesetzgebungsfunktion, Ausführungsgesetzgebung der Länder, kooperativer Föderalismus

45
Kontrollfunktion, Parlamentsreform

46
Kontrollfunktion und Einbindung der Opposition

47
Parlamentarische Mitregierung

²³ Vgl. K. VON BEYME Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. München, 1987, 5. Aufl., S. 152.

²⁴ M. FRIEDRICH Landesparlamente in der Bundesrepublik. Opladen, 1975, S. 60.

IV. Abschließende Bemerkungen

48 In der Entwicklung des Parlamentarismus wurde Bonn bisher nicht Weimar. Der Deutsche Bundestag ist zweifellos das am besten funktionierende Parlament der deutschen Verfassungsgeschichte geworden. Das wird auch von ausländischen Autoren so gesehen, die nicht einer globalen Parlamentarismuskritik anhängen, wie sie nach 1968 vielfach den Parlamentarismus als *pars pro toto* für den ganzen Kapitalismus setzte, und von einer *Involution* zum schlechteren statt einer *Evolution* zum Besseren hin ausgingen²⁵. Wo der Parlamentarismus nicht an einem Idealbild der frühbürgerlichen Gesellschaft oder einem kommunikationstheoretischen Idealbild ohne historische Reminiszenzen, sondern an der konkreten Erfüllung der wichtigen parlamentarischen Funktionen gemessen wurde, bekam der Bundestag auch im Vergleich mit anderen Parlamenten relativ gute Noten. Er wurde nicht nur viel beneidet für den Ausbau seiner Stäbe und den wissenschaftlichen Dienst, oder die Sachlichkeit seiner Ausschußarbeit, die sich mit der Fortentwicklung vom oppositionellen Redeparlament im dualistischen System zum wirklichen institutionellen Sitz der Souveränität nach amerikanischem Vorbild zunehmend entwickelte. Er wurde auch im Vergleich mit der „Mutter der Parlamente“ in Großbritannien „die vielleicht mächtigste Kammer Europas“ genannt²⁶.

²⁵ J. AGNOLI / P. BRÜCKNER Die Transformation der Demokratie. Berlin, 1967.

²⁶ J. D. ABERBACH u. a. Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Cambridge/Mass. 1981, S. 231.

Zweiter Teil

Grundlagen der parlamentarischen Demokratie

Übersicht

§ 4 Die Stellung der Parlamente in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes (HANS MEYER)

I. Das mißverständene Parlament	117
II. Das Parlament im politischen Prozeß	119
1. Der Deutsche Bundestag als Vertretung des Volkes	120
2. Der Deutsche Bundestag als Garant einer Regierung	124
3. Der Deutsche Bundestag als Subjekt der Gewaltenteilung	127
4. Der Deutsche Bundestag als Gesetzgeber	136
a) Gesetzgebung und Finanzfunktion	137
b) Gesetzgebung und Organisation des Bundes	139
c) Das Gesetz als politisches Gestaltungsmittel	141
5. Der Deutsche Bundestag als Organ parlamentarischer Kontrolle	143
a) Grundlage, Objekt und Maßstab parlamentarischer Kontrolle	143
b) Der investigative Bundestag	147
6. Der Deutsche Bundestag als Vermittler personaler Legitimation	152
III. Die Organisationsstruktur des Deutschen Bundestages	153
1. Die Fraktionen	153
2. Die Bundestagsausschüsse	157
3. Ältestenrat, Präsident und Präsidium	160
4. Regierungsmehrheit und Opposition	161
5. Die Bundestagsverwaltung	162
IV. Der Bundestag und seine Abgeordneten	162

§ 5 Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz

(HASO HOFMANN/HORST DREIER)

I. Theorien der Repräsentation	165
1. Das Problem	165
2. Theoretische Grundstrukturen	166
3. Idealistische Konzepte: Repräsentation als Realisierung einer höheren Art von Sein, Wertverwirklichung oder Selbstvergütung	167
4. Realistische Konzepte: Repräsentation als Herrschaftstechnik, Arbeitsteilung oder Interessenvermittlung	169
5. Parlamentarische Repräsentation in der Demokratie	171
II. Die staatsrechtlichen Fragen demokratischer Repräsentation	175
1. Parlamentarische Repräsentation und Volkssouveränität	175
2. Herrschaftscharakter, Zentralität und Einheit der Repräsentation in der parlamentarischen Demokratie	176
3. Periodizität der Wahl	178
4. Parlamentarische Repräsentation und Wahlrechtssystem	179
a) Honoratiorenparlamentarismus	179
b) Proportionale Repräsentation oder Repräsentation der Mehrheit?	181
5. Das freie Mandat	184
III. Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz	186
1. Bedeutung und Herkunft der Mehrheitsregel	186
2. Rechtfertigungen des Mehrheitsprinzips	188

3. Voraussetzungen und Grenzen der Mehrheitsentscheidung	190	f) Die Europäische Entscheidungsebene	239
4. Minderheitenschutz	193	3. Bedingungen erfolgreichen Verbandseinflusses	240
a) Verfassungsrechtliche „Unabstimmbarkeiten“ und Diskriminierungsverbote	193	a) Vorbemerkung	240
b) Sachliche Privilegierungen	194	b) Die Öffnung von Einflußchancen durch rechtliche Regelungen und informelle Kontakte	241
c) Verfahrensrechtliche Privilegierungen	195	c) Einzelne Faktoren erfolgreicher Verbandseinwirkung	241
5. Minderheitenschutz als notwendiges Korrelat des Mehrheitsprinzips	196	d) Unberücksichtigte oder nicht ausreichend berücksichtigte gesellschaftliche Interessen	246
§ 6 Parlament und Parteien (DIETER GRIMM)		III. Parlamentarischer Verbandseinfluß und Verfassungsordnung	247
I. Die Veränderung des Parlamentarismus durch die Parteien	199	1. Der Anteil der Verbände an der Gesetzgebung	247
II. Die Grenzen des Parteieinflusses im Parlament	202	2. Verfassungsrechtliche Grundlagen	249
1. Partei und Staatsorgan	202	3. Rechtliche Anforderungen an die Verbandsordnung	252
2. Das parteigebundene Mandat	204	a) Sicherung der Offenheit des Verbandswesens	252
3. Die Fraktionsabhängigkeit des Abgeordneten	207	b) Innere Ordnung des Verbandswesens	254
4. Der fraktionslose Abgeordnete	210	c) Erhöhung der Transparenz des Verbandswesens	256
III. Das offene Problem der Selbstbegünstigung	213	d) Grenzen gesetzlicher Regelungen	257
§ 7 Parlament und organisierte Interessen (RUDOLF STEINBERG)		§ 8 Parlament, Öffentlichkeit und Medien (STEN MARTENSON)	
I. Einleitung	217	I. Der Bundestag und sein Publikum	261
II. Erscheinungsformen parlamentarischen Verbandseinflusses	222	II. Pressefreiheit in Geschichte und Gegenwart	263
1. Unmittelbarer Einfluß	222	1. Verankerung im Grundgesetz	263
a) Gegenstand der Einflußnahme	222	2. Historische Vorläufer der Pressefreiheit in Deutschland	264
b) Formen und Mittel der parlamentarischen Einflußnahme	224	III. Das Kommunikationsgeflecht in der Bundeshauptstadt Bonn	267
2. Mittelbare parlamentarische Einwirkungen	233	1. Direkte und mittelbare Berichterstattung aus dem Parlament	267
a) Formen mittelbaren Verbandseinflusses	233	2. Die Informationsquellen der Medienvertreter	273
b) Verbände und Ministerialverwaltung	233	a) Die Bundespressekonferenz	273
c) Verbände und Parteien	236	b) Kreise und Zirkel	282
d) Das Bundesverfassungsgericht	237	c) Die Direktrecherche	284
e) Öffentliche Meinung	238	d) Informationsbarrieren	286

§ 4 Die Stellung der Parlamente in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes

HANS MEYER

I. Das mißverständene Parlament¹

Grundgesetz, Tradition und eine idealisierende Vorstellung stehen einer adäquaten Erfassung von Stellung und Funktion des Bundestages gleichermaßen im Wege. Das Grundgesetz regelt in seinem zentralen III. Abschnitt „Der Bundestag“ im wesentlichen nur das Organisationsrecht des Bundestages und das Recht der Abgeordneten. Nur indirekt lassen sich aus diesem zentralen Abschnitt über den Bundestag einige wenige Funktionsfestlegungen erschließen. Eine eigentliche Funktionsbestimmung² fehlt ebenso wie eine allgemeine Charakterisierung der Stellung des Bundestages in der Verfassungsordnung³. Seine Funktionen lassen sich auch aus Vorschriften anderer Abschnitte des Grundgesetzes nur mühsam gewinnen, mühsam, weil sie über das ganze Grundgesetz verstreut sind, meist nur unter einem bloß formalen Deckmantel wie der Zuordnung von Handlungsformen

1
Gründe für eine
Mißdeutung

¹ Im Folgenden wird der Deutsche Bundestag prototypisch auch für die Landesparlamente und das Abgeordnetenhaus bzw. die Bürgerschaften der Stadtstaaten abgehandelt. Ein gemeindeutsches Parlamentsrecht wäre entweder wenig aussagekräftig, da es sich auf zu hoher Abstraktionsebene zu bewegen hätte, oder es diente nur dazu, die bestehenden Unterschiede von Land zu Land und von Verfassung zu Verfassung zu verschleiern. Nur anhand einer konkreten Verfassung lassen sich sowohl handfeste als auch zwingende Ergebnisse erzielen. Gleichwohl dürfte im Grundsatz Vieles und im Detail manches für die Landesparlamente in gleicher Weise zutreffen. — Der Deutsche Bundestag ist „das“ Parlament der Bundesrepublik Deutschland (s. auch H. H. KLEIN Aufgaben des Bundestages in: ISENSEE/KIRCHHOF [Hrsg.] HdbStR Bd. II, 1987 § 40 Rdn. 1). Aus dieser Kennzeichnung folgt freilich rechtlich nichts. Es handelt sich lediglich um eine sprachliche Anbindung an die westliche Tradition.

² Wie sie z. B. Art. 50 GG für den Bundesrat kennt. Der Verfassungsgeber ging offensichtlich anders als beim Bundesrat davon aus, daß die Aufgaben des Bundestages unmittelbar einleuchten.

³ Ein Vorrang vor anderen Organen im Verfassungsrechtskreis (Verfassungsorgane) läßt sich, ohne daß daraus für sich genommen Kompetenzen oder Aufsichtsrechte abgeleitet werden könnten, formal daraus ableiten, daß mit den Regeln über den Bundestag die fünf Abschnitte des Grundgesetzes eröffnet werden, die sich mit den Verfassungsorganen des Bundes befassen. In der Sache spricht für den Vorrang vor den anderen Staatsorganen, daß er sich unmittelbar auf den Ursprung der Staatsgewalt zurückführen läßt. Aber auch das Argument unmittelbarer demokratischer Legitimation gibt dem Bundestag keinen Kompetenzzuwachs und mindert die demokratische Legitimation der anderen Verfassungsorgane nicht. Siehe auch H. H. KLEIN (Fn. 1) § 40 Rdn. 3 und mit Blick auf Identitäts- und Repräsentationslehre H. MEYER Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes, VVDStRL 33 (1975) 69, 89 i. V. m. 78 ff.

aufzutreten und schließlich gerade auch sprachlich Traditionsgut weiterschleppen, das eher zur Fehldeutung denn zur Klärung beiträgt. Die Traditionslinie vom Reichstag des Kaiserreiches über den Reichstag der Weimarer Republik bis zum Bundestag, im Bereich der Geschäftsordnung, also der Organisation der Binnenstruktur, fleißig gepflegt⁴, überdeckt leicht, daß es 1918/19 einen scharfen Bruch in dieser Tradition gegeben hat. Er änderte die Stellung des Parlaments entscheidend und gab den zum Teil gleichbleibenden Funktionen eine durchaus andere Bedeutung. Idealisierende Vorstellungen sind schließlich am besten geeignet, eine Institution zu überfordern und sie als schwächlich oder unzulänglich darzustellen. Auch hier gibt es eine deutsche Tradition⁵.

- 2** Vor vier Mißdeutungen, die aus diesen ineinander verwobenen Gründen folgen, ist das Parlament in Schutz zu nehmen. Zur ersten Mißdeutung gibt Art. 20 II 2 GG Anlaß, wonach das Parlament unter dem Titel „Organ der Gesetzgebung“ als das erste der drei Organe genannt ist, die traditionell die Träger der Gewaltenteilung sind. Dies verleitet dazu, vom Parlament eine wesentlich gewaltenteilende Funktion zu erwarten. Die Erwartung wird aber regelmäßig enttäuscht und muß nach Lage der Dinge enttäuscht werden. Das Parlament ist zu einer echten kontrapunktischen Haltung gegenüber der Regierung nicht in der Lage, und sie ist auch nicht seine Aufgabe. Die Enttäuschung diskreditiert aber den gewaltenteiligen Aspekt des Systems insgesamt so stark, daß, wie noch zu zeigen sein wird, gewaltenteilende Möglichkeiten ungenutzt bleiben und zum Teil eine Nähe zwischen der ersten und der zweiten Gewalt gesucht wird, die vor der Verfassung schwerlich Bestand haben kann.
- 3** Mit jener ersten hängt eine zweite Mißdeutung zusammen, nämlich die Identifikation des Bundestages mit der Gesetzgebung: das Parlament, das ist der Gesetzgeber. Nennt nicht Art. 20 II 2 GG das dort geforderte „besondere“ Organ „Organ der Gesetzgebung“? Hier liegt das Problem nicht darin, daß an der Gesetzgebung nach der Verfassung zulässiger- und zum größten Teil notwendigerweise viele Instanzen beteiligt sind, sondern darin, daß jene Identifikation mit einer staatlichen Handlungsform, und nichts anderes ist die Gesetzgebung, den Blick auf vorrangige, die Gesetzgebung wiederum beeinflussende Funktionen verstellt und andere Funktionen des Parlaments eher als peripher erscheinen läßt.
- 4** Die dritte Mißdeutung liegt in der kämpferischen Tradition des Parlaments, das einmal angetreten war, dem monarchischen Prinzip, vor allem aber der monarchischen Exekutive unter dem Stichwort zunächst ständischer, dann bürgerlicher, dann demokratischer Mitbestimmung ein Widerpart zu sein. Der Weg, den das Parlament von der konstitutionellen Monarchie zur Demokratie gegangen ist, bedeutet nicht weniger als die Verwandlung eines bloßen Vertretungsorgans in ein

⁴ Einen guten Überblick bietet die vom Deutschen Bundestag 1986 herausgegebene Sammlung „Die Geschäftsordnung im Deutschen Parlament seit 1848.“

⁵ Siehe vor allem C. SCHMITT (Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, Festgabe für Ernst Zietelmann, Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie Bd. XVI [1923] S. 413 bis 473), dessen wohlformulierte und dem modernen Parlament keine Chance lassende Darstellung in Schwarz-Weiß-Manier zu Recht R. THOMA (Zur Ideologie des Parlamentarismus, Archiv für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik Bd. 53 [1925] S. 212 ff) auf den Plan rief.

Organ auch der Herrschaft⁶. Dies mußte seine kämpferische Tradition beenden, hinderte aber nicht, daß sie dem Parlament als unerreichtes und unerreichbares Vorbild vorgehalten wird.⁷

Eine vierte Mißdeutung schließlich, die mit der dritten zusammenhängt, zeigt das Parlament als die Stätte des öffentlichen und zugleich rationalen Diskurses, auf welchem Wege nachvollziehbar die richtige Entscheidung einer Angelegenheit gefunden werden soll. Die Versuche, „das Richtige“ personell durch die Auswahl der Besten, der aristoi, oder funktional durch Überzeugung, also mit Hilfe rationaler Argumente zu gewinnen, sind ebenso alt, wie in ihrem Lichte das Parlament schwach aussehen muß⁸. Auch hier wird ein goldenes Zeitalter des Parlamentarismus beschworen, das nie existiert hat und dennoch als leuchtender Hintergrund dient, vor dem sich die Wirklichkeit des Parlaments der Gegenwart nur dunkel abheben kann.

5
Das Parlament als
Garant richtiger
Entscheidung

II. Das Parlament im politischen Prozeß

Eine ebenso realistische wie an der Verfassung orientierte Charakterisierung von Stellung und Funktion des Parlaments hat von der Tatsache auszugehen, daß das Parlament neben vielen anderen ein Handlungssubjekt im politischen Prozeß ist und wesentliche Entscheidungen im staatlichen⁹ Willensbildungsprozeß ihm vorbehalten sind. Damit wird eine dynamische Sicht¹⁰ der statischen Sicht des Parlaments vorgezogen. Kompetenzen, Kurations- und Verfahrensregeln, also die gleichsam statischen Elemente des Rechtsstatus eines Parlaments, lassen sich zwar im Kern auch ohne diese dynamische Sicht beschreiben, sie gewinnen aber ihren vollen Sinn erst bei Einbeziehung der Dynamik, und manche Streitfrage bei der Auslegung läßt sich vernünftig nur bei dieser Einbeziehung entscheiden.

6
Dynamische Sicht des
Parlaments

Das entscheidende dynamische Prinzip des Grundgesetzes ist die Demokratie. Sie ist der dominierende politische Kraftfaktor, den das Grundgesetz unmittelbar für die staatliche Willensbildung akzeptiert. Alle anderen zum Teil ausfüllungsbedürftigen Attribute, die zum Beispiel Art. 20 GG dem Bund zuspricht, haben mehrheitlich einen statischen und in der Sache einen das demokratische Prinzip begrenzenden Charakter. Das gilt für das Bundesstaatsprinzip, das Sozialstaatsprinzip¹¹ und das aus Art. 28 I 1 GG für Art. 20 GG, das heißt für die Bundes-

7
Demokratie als das
dynamische Element
des GG

⁶ Siehe H. MEYER (Fn. 3) VVDStRL 33, 69, 81 und in der Aussprache K. H. FRIAUF S. 129.

⁷ Markant, auch in der Formulierung, W. WEBER Spannungen und Kräfte im westlichen Verfassungssystem, 3. Aufl., 1970, S. 42.

⁸ Die durchaus folgerichtige Ableitung dieser Vorstellung aus einem bestimmten Blickwinkel des Repräsentationsbegriffes bei H. KRÜGER (Allgemeine Staatslehre, 1964 S. 238 ff und betont S. 981) wird im Jahre 1980 noch von K. STERN (Deutsches Staatsrecht, Bd. II, 1980, § 26 I 1 c) nostalgisch als nur dem „Zeitgeist“ (nicht etwa der Verfassung) nicht entsprechend tradiert.

⁹ P. BADURA (Bonner Kommentar, Art. 38, Zweitbearbeitung 1966, Rdn. 33) hat daher recht, wenn er den Willen des Parlaments „rechtlich“ nur dem Staat zurechnet; er hat aber unrecht, wenn er darum und weil dieser Wille auch gegen den der Vertretenen gefaßt werden kann, den Gedanken der Vertretung völlig fallen läßt.

¹⁰ Für eine dynamische Sicht plädiert auch H. H. KLEIN (Fn. 1) § 40 Rdn. 4.

¹¹ Das Sozialstaatsprinzip hat gewisse dynamische Züge; sie sind aber anders als bei der Demokratie nicht auf Dauer angelegt, sondern erschöpfen sich prinzipiell.

staatsgewalt, rückzuschließende Rechtsstaatsprinzip. Es handelt sich also bei den Grundbegriffen des Art. 20 I 1 GG nicht um gleichgewichtige Begriffe, sondern um ein politisches Lebensprinzip¹² und um einhegende Strukturprinzipien.

8 **Demokratie und Parlament** Das Parlament ist von allen Staatsorganen am engsten mit dem dynamischen Prinzip der Demokratie verbunden, und zwar zweifach. Es ist das einzige Organ, in dem sich Demokratie – als Entscheidungskonzentration beim Volk als dem Ursprung der Staatsgewalt – unmittelbar verwirklicht¹³, und es ist das Organ, das das Volk zu vertreten hat. Das erste ergibt sich aus Art. 20 II 2 GG, wonach das Volk, von dem alle Staatsgewalt ausgeht, „wählt“, und es wählt nur das Parlament. Das zweite ergibt sich aus einer Bestimmung des Grundgesetzes, die freilich dem Wortlaut nach nicht den Bundestag als solchen, sondern nur die Abgeordneten betrifft. Nach Art. 38 I 2 GG sind die Abgeordneten „Vertreter des ganzen Volkes“. Nicht von ungefähr spricht das Grundgesetz diese Funktion aber nicht dem einzelnen Abgeordneten, sondern den Abgeordneten in ihrer Gesamtheit zu. Diese wichtige Funktion des Parlaments kann nur von der Gesamtheit der Abgeordneten erfüllt werden;¹⁴ die Gesamtheit der Abgeordneten ist das Parlament. Korrekt wird denn auch im Sprachgebrauch die Institution als solche „die Volksvertretung“ genannt.

1. Der Deutsche Bundestag als Vertretung des Volkes

9 **Vertretung versus Repräsentation** Volksgewählte (Art. 20 II 2 GG) Volksvertretung (Art. 38 I 2 GG) ist das wichtigste Stichwort, welches das Grundgesetz für das Parlament kennt. Das Volk zu vertreten, ist nur einem einzigen Verfassungsorgan aufgegeben; für den Staat zu handeln, sind alle da. Die Vertretungsfunktion wird nun gern durch den zwar ehrwürdigen¹⁵, aber zugleich dunklen¹⁶ und schillernden Begriff der Repräsentation ersetzt, unter dem sich die Beziehungen zwischen den Vertretenen und den Vertretern zu verflüchtigen pflegen. Sollte der Wille des Parlaments tatsächlich „(hypothetischer) Volkswille“ sein,¹⁷ dann brauchte sich das Parlament um den Willen des Volkes nicht sonderlich zu kümmern, da es ihm seinen „eigenen“

¹² Wenn D. MERTEN in dem unter dem Titel „Das Parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland auf dem Prüfstand“ veranstalteten Seminar zum 70. Geburtstag von Karl August Bettermann unter dem Stichwort „Parlamentarischer Immobilismus“ (1984) die Demokratie lediglich ein „formales Bauelement der Verfassung“ nennt, dann dürfte das Parlament auf einen falschen Prüfstand gestellt worden sein.

¹³ Siehe H. MEYER Demokratische Wahl und Wahlsystem, HdbStR Bd. II § 37 Rdn. 1–5.

¹⁴ Siehe dazu auch H. MEYER (Fn. 3) VVDStRL 33 (1974) S. 69, 93/94.

¹⁵ Siehe H. HOFMANN Repräsentation – Studien zur Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis ins 19. Jahrhundert, 1974 und H. HOFMANN/H. DREIER im folgenden § 5 in diesem Hdbch.

¹⁶ Wenn K. STERN Fn. 8 § 26 I 1 „Die Repräsentation des Verfassungsrechts zu den schwer erklärbaren ... Techniken der Struktur des demokratischen Verfassungsstaates“ rechnet – und für das „schwer erklärbar“ tritt er im Folgenden jedenfalls für sich den Wahrheitsbeweis an –, fragt man sich, warum denn für die Staatsrechtslehre die Demokratie ein so rätselhaftes Wesen sein oder haben muß.

¹⁷ So unter Beifall von H. H. KLEIN Fn. 1 § 40 Rdn. 1 K. STERN Fn. 8 § 26 I 1 b, der sich auf Hatschek und Leibholz beruft. Liest man die Belegstellen nach, stellt man fest, daß J. HATSCHEK (Deutsches und Preussisches Staatsrecht, 1. Band 1922, S. 302), der sich intensiv mit dem Repräsentationsgedanken befaßt, davon nichts sagt, vielmehr der oben im Text verfolgten

Willen in einem sehr präzisen doppelten Sinne¹⁸ entgegenhalten könnte. Die These bedeutet nichts anderes als die Entmündigung des Volkes und zugleich die Eliminierung einer der wichtigsten Funktionen des Parlaments.

Sehr viel realistischer und den Wortlaut des Grundgesetzes allein ernst nehmend ist dagegen die Vorstellung der Vertretung des Volkes. Vertretung ist ein allgemeines rechtliches Prinzip¹⁹, das sich durch verbindliches Handeln für einen anderen, Verantwortlichkeit ihm gegenüber und oft, aber nicht immer²⁰, Abhängigkeit von den Weisungen des Vertretenen auszeichnet. Die parlamentarische Vertretung ist durch Unabhängigkeit von Aufträgen und Weisungen (Art. 38 I 2 GG) gekennzeichnet und gibt so dem Parlament einen hinreichenden Handlungsspielraum. Sie rekurriert auf das Gewissen des Abgeordneten als die moralische Instanz seines Handelns²¹, befreit aber nicht von der Verantwortlichkeit gegenüber den Vertretenen. Die Regeln einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung und die Rechenschaftspflicht knüpfen zwischen den Vertretenen und den Vertretern ein wichtiges, auch rechtliches Band²², kraft dessen die Vertreter verpflichtet sind, die Vorstellungen, Interessen und Wünsche der Vertretenen zumindest zu erkunden und ihre eigenen Entscheidungen²³ zu begründen, insgesamt also Kontakt zum Volk zu halten²⁴.

Die Vertretungsfunktion ist eine Grundfunktion des Parlaments. Sie zeigt sich vor allem in der dauernden Verbindung, die das Parlament mit dem Volk zu pflegen hat. Nur weil diese Funktion weniger vom Parlament als Ganzem erfüllt wird, vielmehr eine Hauptaufgabe der einzelnen Abgeordneten ist, spielt der Gedanke bei der traditionellen Auflistung der Parlamentsfunktionen keine wesentliche Rolle²⁵.

10
Vertretung des Volkes
als Rechtsbegriff

11
Vertretung: eine
verdrängte
Grundfunktion des
Parlaments

nüchternen Linie folgt. Auch G. LEIBHOLZ ist ein schlechter Gewährsmann, weil er unser System als „in Wirklichkeit seinem Wesen wie seiner Form nach eine rationalisierte Erscheinungsform der plebiszitären Demokratie“ nennt (EvStL, 2. Aufl. 1975, Sp. 2198).

¹⁸ Der eigene Wille des Parlaments ist nach dieser These zugleich der eigene Wille des Volkes, wobei jegliche Abweichung von der Wirklichkeit sich wegen des „hypothetisch“ als irrelevant erweist.

¹⁹ Und nicht, wie K. STERN (Fn. 16) offensichtlich annimmt, nur ein Institut des Privatrechts.

²⁰ So zum Beispiel bei der gesetzlichen Vertretung. Das verkennt P. BADURA (Fn. 9), der offensichtlich nur noch darum den Begriff der Vertretung durch den der Repräsentation ersetzen will, weil Volkswille und Parlamentswille zulässigerweise differieren können.

²¹ Die wenigsten Parlamentsentscheidungen sind freilich Gewissensentscheidungen, so daß der Rückzug auf das Gewissen nur in den seltensten Fällen angetreten werden muß. Er befreit weder von der Pflicht zur Rechtfertigung noch schließt er Sanktionen, wie z. B. die Verweigerung einer erneuten Aufstellung als Bundestagskandidat, aus.

²² Dies hat gerade auch J. HATSCHKE (Fn. 17) betont. Trotz Konzentration auf den Begriff „Repräsentation“ kommen H. HOFMANN / H. DREIER (§ 5 Rdn. 23 in diesem Hdbch.) dem sehr nahe.

²³ Die aus den verschiedensten legitimen Gründen anders ausfallen können, als „das Volk“ es wünscht: der Zwang konsistenten Handelns, Gerechtigkeitsüberlegungen, notwendige Prioritätensetzung, außenpolitische Rücksichten sind nur einige Stichworte.

²⁴ Kontakt zum Volk halten natürlich auch andere Staatsorgane. Es ist aber nicht von ungefähr, daß die Regierung sich dazu eines eigenen, eher auf Propaganda ausgerichteten Amtes, nämlich des Presse- und Informationsamtes, bedient. Es ressortiert beim Bundeskanzler und nimmt es nach seiner Größe mit manchem Ministerium auf.

²⁵ So kommt die Vertretung des Volkes bei der Behandlung des Bundestages durch H. H. KLEIN (Fn. 1) § 40 Rdn. 13 nicht vor. Auch die „Öffentlichkeitsfunktion“ tendiert in der Darstellung

12
Vertretungsfunktion
und Öffentlichkeit der
Verhandlung

Das Parlament ist das einzige Verfassungsorgan, das in der Lage ist, diese Aufgabe zu erfüllen. Denn es umfaßt dank der Verhältniswahl²⁶ Vertreter aller relevanten politischen Richtungen. Die Vertretungsfunktion allein rechtfertigt die Größe des Parlaments²⁷. Sie allein verlangt auch die grundsätzliche Öffentlichkeit der Beratung des Bundestages (Art. 42 I 1 GG). Auf sie kann nur bei hohem Konsens im Hause (Art. 42 I 2 GG), und das heißt praktisch: zum Schutze des Staates oder eines unbestritten wichtigen persönlichen Belanges verzichtet werden. Zu Recht sind nach der Geschäftsordnung des Bundestages die Abstimmungen ebenfalls öffentlich²⁸. Öffentlichkeit ist das Medium, in dem der Vertreter für jedermann erkennbar verantwortlich handelt. Eigenartigerweise sieht dagegen § 4 GOBT bei einer der wichtigsten Einzelfunktionen des Bundestages, der Wahl des Bundeskanzlers, die geheime Wahl vor. Dies ist mit der Vertretungsfunktion des Parlaments nicht zu vereinbaren²⁹, unsystematisch³⁰ und in der Sache im höchsten Maße unehrlich³¹.

ehrer zur Klage einer mangelnden Selbstdarstellung. Mit dem Vertretungsgedanken wird sie nicht in Verbindung gebracht (ebd. Rdn. 39–42). Im Abschnitt „Status des Abgeordneten“ (ebd. § 41 Rdn. 2) wird die der Gesamtheit der Abgeordneten auferlegte Vertretungsfunktion auf die Garantie des „repräsentativen Status“ des einzelnen Abgeordneten reduziert. Typisch ist auch die äußerst materialreiche Abhandlung des ehemaligen Direktors des Bundestages H. TROSSMANN (Der Bundestag – Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, JöR 28 [1979] S. 1–304), die von den insgesamt 304 Seiten nicht einmal eine einzige volle Seite dem Abschnitt „Der Bundestag – Vertretung des Volkes“ widmet. Das fast tausendseitige „Parlamentsrecht“ von N. ACHTERBERG (1984) kommt gar ohne das Stichwort und die Sache aus. Selbst im Kapitel „Der Abgeordnete“ heißt es einleitend schlicht, „nach geltendem Parlamentsrecht“ sei „der Abgeordnete Repräsentant des ganzen Volkes“. Weiter läßt sich die Tabuisierung des Verfassungstextes nicht treiben.

²⁶ Siehe H. MEYER Wahlgrundsätze und Wahlverfahren (HdbStR Bd. II § 38 Rdn. 46 ff).

²⁷ Alle anderen Funktionen ließen sich mit einem kleineren Parlament möglicherweise besser erfüllen. Die Auswahl der Parlamentarier müßte nur schärfer und ihre Arbeitsmöglichkeiten, vor allem die Zahl der Hilfskräfte, noch erheblich besser sein, als dies schon heute der Fall ist.

²⁸ Siehe §§ 48 ff GOBT.

²⁹ Der Abgeordnete wählt nicht als Privatmann, der wie der Wähler bei der Parlamentswahl vor sozialem Druck zu schützen wäre (s. H. MEYER Wahlgrundsätze und Wahlverfahren [Fn. 26] § 38 Rdn. 13). Er wählt als Vertreter und hat sein Verhalten gegenüber den Vertretenen zu rechtfertigen. Er ist, so hart es klingen mag, Funktionär.

³⁰ Die Geheimheit der Wahl des Bundeskanzlers ist aus zwei Gründen unsystematisch. Zum einen muß derselbe Abgeordnete, der bei der Wahl sein Votum nicht offenbaren muß, sich bei allen Sachentscheidungen offenbaren, obwohl der politische und soziale Druck hier sehr viel höher sein kann. Die Wahl des Kanzlers ist aber nur eine besondere Form der Entscheidung. Zum zweiten steigert sich bei der Kanzlerwahl diese Inkonsequenz, daß sich die Geheimheit nach dem Modus der Entscheidung richtet, in besonderem Maße: derselbe Abgeordnete, der bei der nach Art. 68 GG gestellten Vertrauensfrage des Bundeskanzlers offen abstimmen muß, kann beim Mißtrauensvotum nach Art. 67 GG unter dem Schutze der Geheimheit denselben Bundeskanzler durch die Wahl eines neuen Bundeskanzlers abwählen. Der neu gewählte Bundeskanzler wiederum kann sich auf dessen Stimme bei den Sachentscheidungen nicht verlassen, da der Abgeordnete dort wieder offen abstimmen muß. Es ist zu vermuten, daß wir es mit einem Relikt des alten Honoratioren-Parlamentes zu tun haben, das ein offenes Votum zur Person den Mitgliedern nicht abverlangen wollte. Die Literatur, die sonst auch Selbstverständlichkeiten liebevoll behandelt, kennt bei der Erörterung des Art. 63 GG in diesem Punkte nur die Nachricht, daß dem so sei (s. z. B. W.-R. SCHENKE Bonner Kommentar, Art. 63 [Zweitbearbei-

Die Vertretungsfunktion allein legitimiert auch den Einfluß auf die laufenden Regierungsgeschäfte. Daß „die Staatsleitung . . . Regierung und Parlament gewissermaßen zur gesamten Hand zu“ steht, wie die — oft — zitierte Formel ERNST FRIESENHAHNs lautet³², ist insofern eine ebenso frühe wie korrekte Analyse der Verfassung. Wie MAGIERA zeigt³³, entsprach sie durchaus nicht dem überkommenen Verständnis. Gleichwohl ist die Verankerung dieses Grundsatzes bisher ungewiß, es sei denn, man beschränkt sich auf die für die Staatsleitung notwendigen und dem Parlament explizit zugewiesenen Kompetenzen, wie die Kompetenz der Haushaltsgesetzgebung oder der Gesetzgebung überhaupt. FRIESENHAHNs These geht aber über diese Selbstverständlichkeit hinaus; gleichwohl hat er noch Vorbehalte gemacht, z. B. dem Parlament verwehrt, durch Beschlüsse außerhalb der Gesetzgebung Einfluß auf die Ausübung von eindeutigen Regierungskompetenzen zu nehmen³⁴. Stützt man das Recht zur Einflußnahme auf Regierungsgeschäfte auf die Vertretungsfunktion des Parlaments, so wird indessen verständlich, warum die Behandlung von Agenden zulässig ist, deren Entscheidung nach der Verfassung allein anderen Verfassungsorganen obliegt. So läßt sich, um ein aktuelles Beispiel zu nehmen, die Debatte über Tiefflüge der Bundeswehr nicht auf das Kontrollrecht

13
Vertretungsfunktion
und Mitwirkung an
der Staatsleitung

tung 1977] Rdn. 69. M. SCHRÖDER Bildung, Bestand und parlamentarische Verantwortung der Bundesregierung, HdBStR Bd. II [Fn. 1] § 51 Rdn. 16 oder H.-P. SCHNEIDER Alternativkommentar zum GG (AK) 1984, Art. 63 Rdn. 9). Lediglich bei W. ZEH Parlamentarisches Verfahren, HdBStR Bd. II § 43 Rdn. 48 findet sich eine Andeutung des Problems. Er geht nämlich zurecht davon aus, daß „wegen des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Verhandlung“, also immerhin wegen einer verfassungsrechtlichen Festlegung, „die geregelten Fälle der Wahl mit verdeckten Stimmzetteln“, also die geheime Wahl, „als abschließend anzusehen“ seien. Wenn Art. 42 I 1 GG diese Wirkung haben soll, fragt sich freilich, warum er sie nicht gegenüber Geschäftsordnungsregeln haben sollte. Siehe bei ZEH (dort Anm. 29) weitere Hinweise auf Literatur.

³¹ Da die Geheimheit die Gründe für eine Ablehnung des Kanzlerkandidaten im Dunklen läßt und lassen soll, ist mit Fug davon auszugehen, daß es eben dunkle Gründe sind. Selbst der seriöseste Grund, das mangelnde Vertrauen in die Person, ist wenig überzeugend, da derselbe Abgeordnete bei der offenen Abstimmung, also hinsichtlich des Sachprogramms des Kanzlers, den Schutz der Geheimheit nicht hat; die Doppelzüngigkeit wird also zum Prinzip erhoben. Dies spricht auch gegen die Vorschläge H. H. KLEINS (Mehr geheime Abstimmungen in den Parlamenten! ZRP 1976, 81 ff), die Geheimheit auch auf Sachentscheidungen auszudehnen. Die Geheimheit braucht, wer anders stimmen will, als er zu sagen bereit ist. Dies läßt Art. 42 I 1 GG nicht zu. Die beiden Fälle, in denen die Geheimheit sich jeweils zugunsten einer der beiden großen Parteien auszahlte, das gescheiterte Mißtrauensvotum gegen den Kanzler Brandt und die mehrfachen Anläufe zu einer Ministerpräsidentenwahl in Niedersachsen im Januar/Februar 1976 (bei denen sogar geheime! Abstimmungen in den Fraktionen andere Ergebnisse brachten als im Plenum), können nicht gerade als der Höhepunkt des Parlamentarismus in der Bundesrepublik angesehen werden, unabhängig davon, wieviel Geld geflossen und welche Zusagen gemacht worden sind. Sinn macht dagegen die geheime Wahl des Bundestagspräsidenten und seiner Stellvertreter (§ 2 I GOBT). Hier geht es tatsächlich um das persönliche Vertrauen auf der einen Seite und um die außerordentlich enge Zusammenarbeit, die durch eine Offenbarung des Votums gestört werden könnte.

³² E. FRIESENHAHN Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16 (1958), 9, 37/38.

³³ S. MAGIERA Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, 1979, 247 ff, 249/250.

³⁴ E. FRIESENHAHN (Fn. 32), S. 38.

des Parlaments³⁵ stützen, da es im wesentlichen nicht um die Vergangenheit, sondern um die zukünftigen Entscheidungen auf diesem Feld geht und diese Entscheidungen nach Art. 65 Satz 2 GG grundsätzlich in die Kompetenz des Verteidigungsministers und nach Art. 65 Satz 1 GG über die Richtlinienkompetenz ausnahmsweise in die des Kanzlers gestellt sind³⁶.

14 Die Vertretungsfunktion belastet insbesondere das einzelne Mandat nicht unerheblich. Die Schätzungen gehen auf über ein Drittel der Arbeitszeit³⁷. „Wahlkreispflege“³⁸, „Verbandspflege“, „Parteiarbeit“ und ähnliches sind die Stichworte. Manchmal ist der leere Plenarsaal nur Ausdruck der Präferenz, die die Abgeordneten ihren anderen Mandatspflichten angedeihen lassen. Der leere Plenarsaal bei Abstimmungen, deren Ergebnis vorher feststeht, kann daher einen guten Grund haben. Unter diesem Aspekt wäre ein kleinerer „Plenarsaal“ für die Routinearbeit ebenso angebracht³⁹, wie der Abzug von der Kostenpauschale wegen Abwesenheit an einem Sitzungstag (§ 14 I AbgG) trotz des rührenden pädagogischen Zuges rechtlich höchst fragwürdig ist⁴⁰.

15 Die Vertretungsfunktion des Parlaments⁴¹ ist für die Stabilität des Systems insgesamt von dominierender Bedeutung. Wenn sich daher das Parlament zu stark dem Regierungsbereich annähert — und die Gefahr ist bei den Regierungsfractionen natürlich größer als bei der Opposition —, verkümmert seine Vertretungsfunktion, was zwar ad hoc das Regieren erleichtern, aber auf Dauer der Regierung nicht die notwendige Stabilität verleihen kann. Nur wenn die Volksvertreter sensibel bleiben, können mit hinreichendem Gewicht die Sorgen und Erwartungen des Volkes bei der Regierung zu Buche schlagen und können auf der anderen Seite die Volksvertreter Einfluß auf die Meinung des Volkes gewinnen. Auch dies gehört zu ihren Aufgaben als Vertreter des Volkes.

2. Der Deutsche Bundestag als Garant einer Regierung

In zweifacher Weise ist der Bundestag nach der Verfassung Garant einer Regierung. Er hat ihre Entstehung zu garantieren und er hat das Regieren zu garantieren.

16 Die doppelte Garantie Nach Art. 63 I GG wählt der Bundestag den Bundeskanzler. Scheitert der Bundes-

³⁵ S. näher unten II. 5.

³⁶ Der Versuch der Einflußnahme auch auf die laufende Politik gehört daher zu den normalen Bestrebungen des Parlaments. Sie stoßen erst an Kompetenzgrenzen, wenn sie ein Entscheidungsmonopol der Regierung verletzen. Dies tut weder eine Debatte noch ein Beschluß zum Thema. Das Beispiel der Tiefflüge zeigt im übrigen auch, daß diese Art von Mitwirkungskompetenz des Parlaments nicht auf die eigentlichen Regierungshandlungen beschränkt ist, sondern auch die Verwaltungskompetenz der Regierung ergreift; zu ihr gehört nämlich der Komplex Tiefflüge.

³⁷ Siehe z. B. U. LOHMAR Das hohe Haus 1975 S. 188 ff.

³⁸ Das Abgeordnetengesetz spricht in § 12 II Nr. 2 von „Wahlkreisbetreuung“.

³⁹ Schon 1974 von mir vergeblich vorgeschlagen (VVDStRL 33, 69, 117).

⁴⁰ Zumal die Kostenpauschale nach § 12 AbgG zum größten Teil für Tätigkeiten außerhalb des Bundestages gedacht ist.

⁴¹ Diese Funktion haben alle Parlamentarier zu erfüllen. Sie wird von den regierungstragenden und den oppositionellen Abgeordneten im Wettbewerb zueinander, aber mit der gleichen Zielsetzung wahrgenommen. S. auch H. MEYER VVDStRL 33, 69, 91; dort ist die Vertretungsfunktion in „Kontakt- und Darlegungsfunktion“ und „Umsetzungsfunktion“ aufgeteilt.

tag dabei⁴², so zieht Art. 63 IV 3 GG die Konsequenz der Auflösung des Bundestages. Stärker läßt sich eine Verpflichtung nicht sanktionieren.

Aber der Bundestag muß der Bundesregierung auch das Regieren ermöglichen. Auch hier gibt das Grundgesetz einen deutlichen Hinweis. So kann der Kanzler durch den Antrag, ihm nach Art. 68 GG das Vertrauen auszusprechen, Druck auf die Parlamentsmehrheit ausüben, ihre Regierungswilligkeit ostentativ zu betonen, was einer politischen Selbstbindung gleichkommt⁴³. Die Konsequenz der Vertrauensverweigerung ist entweder die Auflösung des Bundestages⁴⁴ oder die Möglichkeit für den Kanzler, nach Art. 81 GG für eine wichtige Grundfunktion des Parlaments, nämlich die Gesetzgebung, den Bundestag auszuschließen⁴⁵.

Das Grundgesetz hat also das parlamentarische Regierungssystem mit all seinen Konsequenzen etabliert. Daß damit wesentlich gewaltenverschränkende Strukturen verfassungsrechtlich festgelegt sind, ist entgegen der etwas archaischen Formulierung in Art. 20 II 2 GG⁴⁶ evident. Man kann die beiden Aufgaben des Parlaments im parlamentarischen Regierungssystem zusammen auch als Regierungsfunktion des Bundestages bezeichnen.

Die Regierungsfunktion wirkt entscheidend auf die innere Struktur des Parlaments zurück. Sie scheidet das Parlament regelmäßig⁴⁷ in regierungstragende Fraktion(en) und Opposition. Dies wiederum hat notwendig Rückwirkung nicht nur auf die Haltung der einzelnen Abgeordneten⁴⁸, sondern auch auf die Ausübung einer Reihe anderer Funktionen, die gemeinhin zuförderst genannt werden, wie zum Beispiel die Funktion der Gesetzgebung.

17
Die Garantie des
Regierens

18
Gewalten-
verschränkende
Wirkung der
Regierungsfunktion

19
Die
Regierungsfunktion
teilt das Parlament

⁴² Er scheidet unter zwei Voraussetzungen, wenn der Kandidat nämlich nicht die Mehrheit der Stimmen der Mitglieder des Bundestages erhält und wenn der Bundespräsident den „Minderheitskanzler“ nicht ernennen will. In diesem Fall hat der Bundespräsident ein freies Entscheidungsrecht, das sich sinnvollerweise daran zu orientieren hat, ob eine Neuwahl stabilere Mehrheitsverhältnisse erwarten läßt oder nicht.

⁴³ Dahin geht jedenfalls die Intention des Grundgesetzes. Wie alle diese Instrumente ist ihr Wert aber nicht allzu hoch einzuschätzen, zumal offen abgestimmt wird (s. dazu Fn. 29).

⁴⁴ Anders als bei Art. 63 IV 4 GG ist der Bundespräsident gehalten, dem Auflösungsersuchen des Bundeskanzlers bei einem korrekten, gescheiterten Vertrauensvotum (nicht also bei einem bestellten Mißtrauensvotum bei bestehender Mehrheit, wie es Ende 1982 vorlag und von BVerfGE 62, 1 ff zwar theoretisch, zum Schutze von Kanzler und Bundespräsident aber praktisch nicht anerkannt wurde; s. meine Philippika in DÖV 1983, 243 ff) regelmäßig stattzugeben, da es keinen Sinn gibt, einen regierungsunwilligen Bundeskanzler in der Minderheitssituation zur Regierung zu zwingen. So schon E. FRIESENHAHN (Fn. 32) VVDStRL 16, 9, 63 und dort Anm. 160 und H. MEYER VVDStRL 33, 69, 118 und 173.

⁴⁵ Es geht auch hier nicht darum, ob Art. 81 GG ernsthaft einen Ausweg aus einer Krise bietet (skeptisch E. FRIESENHAHN [Fn 32] S. 62 mit Verweis auf U. SCHEUNER), sondern um den Konstruktionsgedanken des Grundgesetzes.

⁴⁶ Die ältere Hessische Verfassung ist hier realistischer. Sie kennt eine dem Art. 20 II 2 GG entsprechende Festlegung nicht und nennt dafür in Art. 65 HV „Hessen ... eine demokratische und parlamentarische Republik“.

⁴⁷ Bis auf den Sonderfall der Allparteien-Regierung, die es in den 40 Jahren des Grundgesetzes noch nie gegeben hat.

⁴⁸ Bei einem Regierungswechsel während einer Legislaturperiode wirkt sich diese Teilung in besonderer Weise aus, weil den einzelnen Abgeordneten von heute auf morgen eine andere Denk- und Handlungsweise abgefordert wird, als sie ihnen vorher geläufig war, und der von den Abgeordneten der regierungstragenden Fraktionen geforderte Arbeitseinsatz regelmäßig höher ist als der der Oppositionsabgeordneten.

20 Die Regierungsfunktion des Parlaments ist einerseits die Durchsetzung des Vertretungsauftrages des Volkes, das normalerweise auf die gewünschte Regierung hin sein Votum abgibt. Sie ist aber, wie diese Vertretungsfunktion insgesamt, nicht gebunden, sondern ein freier, allerdings zu verantwortender Akt. Andererseits spaltet diese Funktion notwendig auch das Volk nach seinen Präferenzen in Anhänger und Gegner der Regierung; insofern entsprechen Regierungslager und Opposition regelmäßig der Teilung, die im Volk besteht und durch die Wahl dokumentiert worden ist. Gleichwohl dominiert diese Teilung nicht die gesamte Parlamentsarbeit. Es gibt sowohl Funktionen, die um der Wirkung willen nur vom gesamten Parlament ausgeübt werden, als auch solche, bei denen die Verfassung eine Verständigung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition fordert, als auch solche, bei denen man freiwillig auf Konsens oder wenigstens auf einen Kompromiß hinwirkt⁴⁹.

Keine absolute
Teilung des
Parlaments

21 Die Regierungsfunktion des Parlaments endet nicht mit der Wahl des Kanzlers, in dessen Hand die Regierungsbildung gelegt ist⁵⁰. Vielmehr verlangt das Grundgesetz im Normalfall, daß die eingesetzte Regierung auch während der Legislaturperiode in ihrem politischen Wollen vom Parlament, das heißt: seiner Mehrheit, getragen wird. Dies zeigen die Regeln, die die Stabilität der Regierung stärken sollen⁵¹, ebenso, wie es die politische Notwendigkeit nahelegt, will man seine Wiederwahl-Chancen nicht vertun. Eine erfolgreiche — oder zumindest für erfolgreich gehaltene — Regierung ist der beste Garant für die Regierungsmehrheit bei der nächsten Wahl.

Unterstützung der
Regierung

22 Da die Regierung — nicht nur im parlamentarischen Regierungssystem — in jeder Beziehung den aktiveren Part zu spielen hat⁵², wird die Parlamentsmehrheit oft genug in eine defensive Rolle gedrängt. Sie hat das Regierungshandeln nach außen abzusichern und findet sich oft genug in der Lage, dort zuzustimmen, wo sie es eigentlich gar nicht will. Das parlamentarische Regierungssystem zwingt Parlamentsmehrheit und Regierung auf eine nicht unproblematische Art in eine außerordentlich enge Verbindung. Geht die notwendige Distanz verloren, so kann die Regierungsmehrheit im Parlament durch die Regierung gezwungen werden, gegen die eigene Überzeugung deren Handeln gegenüber dem Volk zu vertreten, was die Gefahr der Pervertierung der eigentlichen Vertretungsfunktion

Die
Parlamentsmehrheit in
der defensiven Rolle

⁴⁹ Siehe die Darstellung der Parlamentsfunktionen unter dem Gesichtspunkt der Teilung in regierungstragende Mehrheit und Opposition bei H. MEYER VVDStRL 33, 69, 98 ff.

⁵⁰ Wenn man einmal von der notwendigen Ernennung durch den Bundespräsidenten nach Art. 64 GG absieht. Bei den üblicherweise vorhandenen Koalitionsregierungen erfolgt die Regierungsbildung nach Absprache, und zwar vor der Wahl des Bundeskanzlers. Erst nach der Wahl ist der Kanzler, was die Veränderungen angeht, zumindest für den Bereich seiner eigenen Partei weitaus freier gestellt.

⁵¹ Neben den schon oben Rdn. 16 und 17 genannten Regeln zählt auch Art. 67 GG dazu, wonach der Kanzler nur durch die Wahl eines neuen Kanzlers gestürzt werden kann.

⁵² Sie hat in der Ministerialbürokratie den auf Dauer angelegten Apparat mit der kumulierten Information zur Verfügung (s. dazu S. MAGIERA [Fn. 33] S. 233 ff), sie beherrscht die Außenbeziehungen des Staates im wesentlichen, sie ist schon wegen der kleineren Zahl ihrer Mitglieder geschlossener als die Parlamentsmehrheit, und von ihr erwartet man die Initiative für ein konsistentes Programm. Die Regierungserklärung und nicht Parlamentsbeschlüsse legen daher regelmäßig die Grundlage für die Politik in der Legislaturperiode fest.

des Parlaments bedeuten würde. Die so für die Parlamentsmehrheit und damit auch für das Parlament bestehende Gefahr provoziert die Frage, ob in der Parlamentspraxis des Bundestages die institutionellen Voraussetzungen geschaffen sind, die notwendige Distanz zur Regierung zu erhalten. Dies bedarf unter dem Stichwort der „Gewaltenteilung“ der Erörterung.

3. Der Deutsche Bundestag als Subjekt der Gewaltenteilung

Gemeinhin wird die Bestimmung in Art. 20 II 2 GG, wonach die Staatsgewalt „durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“ wird, als das an prominenter Stelle des Grundgesetzes⁵³ statuierte Prinzip der Gewaltenteilung⁵⁴ angesehen. In dreifacher Weise bedarf dieses Prinzip der Erläuterung. Einmal geht es darum, wie präzise seine Formulierung ist, zum zweiten ist zu klären, inwieweit andere Bestimmungen des Grundgesetzes die Bedeutung des Prinzips relativieren, und zum dritten muß erörtert werden, inwieweit die derzeitige Handhabung des Verhältnisses von Regierung und Parlament dem verbleibenden Verfassungsgebot der Gewaltenteilung entspricht.

Die Formulierung gibt zweifach zu Zweifeln Anlaß. Zum einen ist die zweite Gewalt lediglich „vollziehende Gewalt“ genannt. Hinter diesem Begriff schimmert die Vorstellung einer vollständig durch die Gesetzgebung dirigierten Gewalt durch, eine Vorstellung, die mit moderner Regierung wenig zu tun hat, wenn sie denn je realistisch gewesen ist. Es scheint aber evident zu sein, daß damit nicht die Regierung (einschließlich der Verwaltung)⁵⁵, nur soweit sie Gesetze vollzieht, gemeint ist, sondern die Regierung als Organ selbst. Es wird lediglich eine für charakteristisch gehaltene Hauptfunktion genannt, unbeschadet der Tatsache, daß der nicht gesetzesdirigierte Teil ihrer Tätigkeit⁵⁶ der weitaus wichtigere sein dürfte.

Der Verkürzung der Regierung auf eine „vollziehende Gewalt“ entspricht die Verkürzung des Parlaments auf die Gesetzgebung. Hier dürfte gleichermaßen evident sein, daß Subjekt der Gewaltenteilung nicht eine Funktion ist oder auch das Organ nur in einer einzigen Funktion, sondern das Organ mit allen ihm nach dem Grundgesetz zukommenden Funktionen. Wie oben gezeigt worden ist, sind aber die wichtigsten Funktionen des Parlaments die der Volksvertretung und der Regierungsgarantie. Beides hat unmittelbar mit Gesetzgebung nichts zu tun.

23
Die Gewaltenteilung im GG

24
„Vollziehende Gewalt“ meint die Regierung als solche

25
„Organ der Gesetzgebung“ meint das Parlament als solches

⁵³ Die in Art. 20 II 2 genannten „besonderen Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung“ gehören zu den in „Art. 20 niedergelegten Grundsätzen“, die Art. 79 III GG für unverfügbar auch für den Verfassungsänderungsgesetzgeber erklärt. Nach BVerfGE 67, 100, 130 gehört der Grundsatz der Gewaltenteilung „zu den tragenden Organisationsprinzipien des Grundgesetzes“.

⁵⁴ Nach R. HERZOG (MAUNZ/DÜRIG/HERZOG u. a., Kommentar zum GG Art. 20 Anm. V „Die Verfassungsentscheidung für die Gewaltenteilung“ [1980] Rdn. 1) „eine der zentralsten Entscheidungen über den Aufbau der Staatsorganisation“. Er stellt diese Aussage freilich unter den Vorbehalt: „unabhängig von der Frage, was das Gewaltenteilungsprinzip in der heutigen Staatswirklichkeit politisch noch bedeutet“.

⁵⁵ Ursprünglich hatte man im Parlamentarischen Rat nur den Begriff „Verwaltung“ vorgesehen (der bis 1956 „versehentlich“ auch in Art. 1 III GG stehen blieb), war dann aber auf den Begriff „vollziehende Gewalt“ umgeschwenkt, allein um die Regierung mit einzubeziehen (s. W. FROTSCHER Regierung als Rechtsbegriff 1975, S. 174 f).

⁵⁶ Selbst wenn man die Regierungsmitglieder in ihrer Funktion als Verwaltungsspitze betrachtet.

Art. 20 II 2 GG bedarf daher, was die Kennzeichnung der beiden ersten Gewalten angeht, einer ausdehnenden Interpretation auf die Organe als solche, also unabhängig von ihren jeweiligen Funktionen. Diese so interpretierte Gewaltenteilungsklausel muß sich nun messen lassen an einer Reihe anderer Bestimmungen des Grundgesetzes, die ihr möglicherweise Abbruch tun.

26 Dies gilt nicht für den Bereich der Rechtsprechung, bei der im übrigen auch die Funktionsbeschreibung mit der Organbeschreibung mehr oder weniger identisch ist. In keinem anderen Punkt hat das Grundgesetz so auf Gewaltenteilung beharrt, wie bei der Separierung der Rechtsprechung von den anderen Gewalten. Die Rechtsprechung ist bei den Richtern monopolisiert (Art. 92 GG), und die Richter sind in ihrer Tätigkeit nach Art. 97 I GG unabhängig; ihr Maßstab ist freilich das Gesetz. Auch der personelle Aspekt der Gewaltenteilung wird vom Grundgesetz gesehen und jedenfalls insofern befriedigend gelöst, als zumindest die Bundesverfassungsrichter von Verfassungs wegen „weder dem Bundestage, dem Bundesrate, der Bundesregierung noch entsprechenden Organisationen eines Landes angehören“ dürfen (Art. 94 I 3 GG). Es läßt sich mit Fug behaupten, daß die Gewaltenteilung hinsichtlich der dritten Gewalt in hohem Maße auch durch Einzelbestimmungen des Grundgesetzes verwirklicht ist⁵⁷.

27 Dies läßt sich für das Verhältnis der beiden ersten Gewalten zueinander nicht behaupten. Daß durch Art. 63 I GG etablierte parlamentarische Regierungssystem ist vielmehr eine flagrante Verletzung der Idee der Gewaltenteilung. Es verknüpft die erste mit der zweiten Gewalt in einer spezifischen Weise, die eher gewaltenkumulierend denn gewaltenteilend wirkt. Die Gewährleistung der Regierung verlangt nicht nur die Wahl des Kanzlers durch das Parlament, sondern die Ermöglichung einer — möglichst vierjährigen — Regierungstätigkeit. Regierung und Parlament werden auf diese Weise sehr eng miteinander verbunden und das Schicksal der Abgeordneten, wenn der Blick auf die Wiederwahl gelenkt wird, hängt nicht unerheblich vom Wirken der Regierung ab. Das Grundgesetz verfügt also trotz der Grundlegung der Gewaltenteilung in Art. 20 II 2 GG eine sowohl enge sachliche als auch personelle Zusammenarbeit zwischen den beiden ersten Gewalten.⁵⁸

28 Die Festlegung des parlamentarischen Regierungssystems durch das Grundgesetz hebt aber den „Grundsatz“ (Art. 79 III GG) der Gewaltenteilung nicht auf, sondern beschränkt ihn lediglich. Nur soweit die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems mit der Gewaltenteilung unvereinbar ist, gehen dessen Regeln als Spezialregeln der Gewaltenteilung vor⁵⁹.

⁵⁷ Siehe auch R. HERZOG (Fn. 54) Rdn. 36 u. 67 ff. Zusätzlich ist der gewaltenteilende Effekt noch durch einfachgesetzliche Regelungen abgesichert.

⁵⁸ Daß es sich jeweils um die Verbindung Regierung-Parlamentsmehrheit handelt, hat zwar für die innere Differenzierung des Bundestages große Bedeutung, nicht aber für die „Gewalt“ Parlament, da die Mehrheit dessen Willen zu bestimmen pflegt.

⁵⁹ Als der Autor aus Anlaß des 25jährigen Jubiläums des Grundgesetzes das parlamentarische Regierungssystem zu untersuchen hatte (VVDStRL 33, 69 ff), schien das System gerade erwachsen geworden zu sein, weil es zum ersten Mal auch der anderen großen politischen Kraft in der Bundesrepublik die Chance der Regierung gegeben hatte. Gewaltenteilende Überlegungen haben sich damals nicht aufgedrängt. Seitdem hat sich aber zunehmend der Gedanke verfestigt, daß unabhängig von den jeweiligen politischen Mehrheiten in Bonn das Verhältnis

Drei Erscheinungsformen des bundesrepublikanischen parlamentarischen Regierungssystems lassen Zweifel aufkommen, ob die von Art. 20 II 2 GG geforderte und mit dem parlamentarischen Regierungssystem durchaus vereinbare relative Distanziertheit von erster und zweiter Gewalt nicht unzulässiger- oder zumindest unnötigerweise aufgegeben worden ist. Das eine betrifft die Doppelstellung als Regierungs- und Parlamentsmitglied, das zweite die parlamentarischen Staatssekretäre, deren Zahl immer größer wird, und das dritte die zunehmende Angleichung der Arbeitsorganisation des Bundestages an die Arbeitsorganisation der Regierung, die neben ihren Vorteilen einen gravierenden Nachteil hat.

29
Zweifelhafte
Erscheinungen der
Gewalten-
verschränkung

Kanzler und Minister pflegen zugleich Bundestagsabgeordnete zu sein. Die Zahl der echten externen Regierungsmitglieder ist immer gering gewesen. Soweit Minister aus der Landespolitik berufen werden, streben sie regelmäßig für die nächste Wahl ein Bundestagsmandat an. Da die Bundestagswahlen zumindest auch, wenn nicht dominierend, auf die nächste Regierung zielen, ist gegen die Aufstellung als Kandidat auch bei potentiellen Regierungsmitgliedern, einschließlich des Kanzlers, nichts einzuwenden, zumal der Ausgang der Wahl nie „sicher“ ist und die „Regierungsmannschaft“ zugleich zum Führungstab der jeweiligen Partei gehört.

30
Kompatibilität von
Ministeramt und
Mandat?

Eine ausdrückliche grundgesetzliche Inkompatibilitätsregel für das Regierungsamt und das Parlamentsmandat existiert anders als für das Amt des Bundesverfassungsrichters (Art. 94 I 3 GG) nicht. Nach Art. 20 II 2 GG soll aber die Regierung kein Parlamentsausschuß sein. Sie soll nach dieser Bestimmung eine eigenständige Rolle haben, ein „besonderes Organ“ sein. Damit ist schwerlich zu vereinbaren, daß die Mitglieder dieses Organs auch noch Mitglieder des anderen Organs sind, von dem die Regierung gerade gesondert werden soll.

31
Regierung als
Parlamentsausschuß?

Bei der Arbeitsbelastung der Regierungsmitglieder wie der Abgeordneten ist es zudem ausgeschlossen, daß der Minister-Abgeordnete zugleich beide Funktionen wahrnehmen kann. Da das Parlament im wesentlichen in den Ausschüssen arbeitet, beschränkt sich das Regierungsmitglied bei seiner Bundestagstätigkeit, wenn es denn darauf ankommt, auf die Stimmabgabe im Plenum⁶⁰.

32
Faktische
Inkompatibilität

Auch der Blick auf Einzelkompetenzen des Bundestages zeigt, daß die Doppelmitgliedschaft nachgerade zu unmöglichen Situationen führen muß. Abgesehen von der noch zu behandelnden allgemeinen Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Regierung, die insoweit eine Kontrolle über sich selbst und damit ein Widerspruch in sich wäre⁶¹, zeigen auch andere Einzelbestimmungen des

33
Rechtliche
Inkompatibilität

von Regierung und Parlament unter dem Stichwort des parlamentarischen Regierungssystems zunehmend und zu freigiebig zu Lasten gewaltenteilender Überlegungen gestaltet worden ist. Insofern korrigiere und ergänze ich meine früheren Ausführungen.

⁶⁰ Selbst in den Fraktionen wird sich die Mitwirkung wegen der Arbeitsbelastung auf eigene Agenden beschränken — und dabei wird das Ressort- bzw. Regierungsinteresse dominieren — sowie auf die Teilnahme bei Grundsatzdebatten oder Grundsatzentscheidungen. In all diesen Fällen würden die Fraktionen sowieso die Teilnahme „ihrer“ Regierungsmitglieder anregen.

⁶¹ Wenn nach BVerfGE 67, 100, 130 „das parlamentarische Regierungssystem ... grundlegend auch durch die Kontrollfunktion des Parlaments geprägt“ wird, dann ist schwer einzusehen, daß es Parlamentsmitglieder geben können soll, die zu dieser grundlegenden Funktion nicht in der Lage sind.

Grundgesetzes, daß ihm eine Inkompatibilität der Funktionen sehr viel näher liegt als die Doppelfunktion. So kann nach Art. 43 GG sowohl der Bundestag als auch jeder seiner Ausschüsse die Anwesenheit jedes Mitglieds der Bundesregierung verlangen. Dieses aus der Kontrollfunktion des Bundestages geborene Recht ist schwerlich damit zu vereinbaren, daß der Betreffende über die Ausübung dieses Rechts selbst mit abstimmen können soll.

34 Auch wird man es für unzulässig halten müssen, daß ein Minister Mitglied eines Untersuchungsausschusses wird, der nach Art. 44 GG das Verhalten der Bundesregierung in einer strittigen Frage zu klären hat. Art. 53 a I 2 GG sieht diese Konsequenz sogar von Verfassungs wegen für den Gemeinsamen Ausschuß vor, obwohl dieser Ausschuß nach Art. 115 e GG als „Notparlament“ zu fungieren hat, also alle die Funktionen wahrnimmt, die sonst dem Bundestag (und dem Bundesrat) zukommen, bei denen im Normalfall nach der Staatspraxis eine Inkompatibilität nicht bestehen soll. Art. 53 a I 2 GG kann daher nicht als „nachträgliche“⁶² Bestätigung dafür herhalten, daß der Abgeordneten-Minister oder der Abgeordneten-Kanzler im Normalfall beide Ämter ausüben könne; vielmehr legt ein Erstrecht-Schluß die Unzulässigkeit nahe.

35 Dasselbe gilt für die Vertrauensfrage nach Art. 68 GG. Der Antrag des Bundeskanzlers an den Bundestag, ihm das Vertrauen auszusprechen, bringt den Kanzler, aber auch die Minister, die zugleich Abgeordnete sind, in die peinliche Situation, sich praktisch selbst das Vertrauen auszusprechen. Da es bei der Vertrauensfrage immer um den Versuch der Stabilisierung knapper Mehrheiten geht, können sich die Minister-Abgeordneten nicht einmal von der Abstimmung dispensieren, von dem um Bestätigung bittenden Bundeskanzler ganz zu schweigen.

36 Selbst bei der meist an erster Stelle der Bundestagsfunktionen genannten Gesetzgebung sind die Regierungsmitglieder als Abgeordnete praktisch nicht beteiligt, da die eigentliche Gesetzgebung in den Ausschüssen stattfindet. In ihnen erscheint der Minister höchstens, um seinen eigenen Entwurf zu verteidigen.

37 Fragt man sich, welche Gründe denn bei einer solchen Sachlage für die Möglichkeit einer Doppelmitgliedschaft sprechen, bleibt man einigermaßen ratlos⁶³. Soweit hinter der Doppelmitgliedschaft profane Versorgungsprobleme stehen, ließen sie sich, wenn sie berechtigt sind, ohne Not lösen. Auch das Argument, ohne Mitgliedschaft im Bundestag würde eine Ministerentlassung oder die Umbildung des Kabinetts gravierend erschwert, vermag wenig zu überzeugen. Das Auswechseln von Ministern geschieht regelmäßig unter politischem Druck und ist

⁶² R. HERZOG (Fn. 54 Art. 53 a [1971] Rdn. 16) atmet hörbar auf, wenn er feststellt, mit Art. 53 I 2 GG lasse sich „künftighin im Umkehrschluß übrigens auch die grundsätzliche Vereinbarkeit von Ministeramt und Bundestagsmandat herleiten“, was den Schluß nahelegt, vorher sei es mit der Verfassungsmäßigkeit schlecht bestellt gewesen. Diese Einschätzung stimmt mit den starken Worten überein, mit denen Herzog an derselben Stelle nicht spart: Art. 53 a I 2 GG sei „in der Tat eine der primitivsten Folgerungen des Gewaltenteilungsdenkens“.

⁶³ Die Literatur beschränkt sich entweder auf die Darstellung der Tradition oder aber auf den mehr oder weniger pauschalen Hinweis auf das parlamentarische Regierungssystem. Dieses kann aber allein erklären, warum die Regierungsmitglieder regelmäßig (keinesfalls notwendig) aus dem Parlament stammen, nicht aber, warum sie im Parlament bleiben, wenn sie Regierungsmitglieder geworden sind.

außerdem in Koalitionsregierungen, falls nicht gerade die Kanzlerpartei betroffen ist, von zusätzlichen Kriterien abhängig. Daß niemand unter diesen Bedingungen Minister werden würde, wäre wohl eine zu durchsichtige Schutzbehauptung.

Sollte es für den Kanzler oder einen Minister nicht zumutbar sein, sein Regierungsamt ohne die Auffangstation eines Abgeordneten zu verlassen, so könnte man sich immerhin noch einfallen lassen, ihn, wenn er vom Abgeordneten zum Regierungsmitglied geworden ist, nach seiner Entlassung die Stellung eines nicht stimmberechtigten Bundestagsabgeordneten zuzugestehen, um auf diese Weise ihm die Möglichkeit zu geben, aus einem Bundestagsmandat heraus seine Wiederaufstellung zu betreiben⁶⁴. Diese und andere Überlegungen sind jedoch nur sekundärer Natur. Der entscheidende Punkt ist, daß die Doppelmitgliedschaft vom parlamentarischen Regierungssystem nicht verlangt wird und daher mit Art. 20 II 2 GG entgegen der herrschenden, freilich nicht näher begründeten Meinung⁶⁵ nicht vereinbar ist.

38
Ersatzlösungen

⁶⁴ Dieser Vorschlag eines Titular-Abgeordneten wäre immerhin eher zu vertreten als der jetzige Zustand eines echten parlamentarischen Mandats, das von wichtigen Parlamentsfunktionen ausgeschlossen ist oder sie faktisch nicht wahrnehmen kann. Auch würden die Probleme des verdrängten Nachrückers nicht entstehen, die zur Verfassungswidrigkeit der hessischen Regelung des ruhenden Mandats geführt haben (s. VGHE 27, 193, 196 ff.).

⁶⁵ Meist beruhigt man sich auch hier mit dem Stichwort „parlamentarisches Regierungssystem“. R. HERZOG (Fn. 54 Art. 20 Anm. V Rdn. 45 bis 47) versucht wenigstens eine Argumentation. Er will immerhin aus Art. 20 II 2 GG den Verfassungsbefehl ableiten, daß die völlige Vereinbarkeit der Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst mit einem Bundestagsmandat verboten ist. Demgegenüber soll „das Grundgesetz“ beim Regierungsmitglied ein Parlamentsmandat zulassen, obwohl HERZOG sofort anschließend feststellt: „Es bedarf keiner besonderen Erörterung, daß es sich hierbei um eine der *handgreiflichsten* Abweichungen vom Prinzip der Gewaltenteilung handelt, ...“ (Rdn. 46). Seine Entschuldigung, das parlamentarische Regierungssystem verlange eine Doppelmitgliedschaft zwar nicht, lege sie aber nahe, hätte der Begründung bedurft. Nahe legt das parlamentarische Regierungssystem lediglich, daß die Regierungsmitglieder aus dem Parlament stammen, nicht aber, daß sie während ihrer Regierungstätigkeit zugleich im Parlament bleiben. Warum die „handgreiflichste Abweichung“ vom Gewaltenteilungsprinzip nicht eine aus anderen Verfassungsbestimmungen höchstens erschließbare „Möglichkeit“ ausschließt — eine gängige Denkfigur bei der Herstellung von praktischer Konkordanz, die im übrigen zumeist auch eine theoretische ist —, bleibt unerklärt und unerklärlich. Der Verweis auf die „h. L.“ zeigt nur, wie früh die Kapitulation eingesetzt hat. Daß HERZOG selbst durchaus Bedenken hat, zeigt eine spätere Formulierung: „Schon bei der personellen Besetzung der darauf aufbauenden Staatsorgane, d. h. bei der oben sogenannten personellen Gewaltenteilung, läßt er (gemeint: Art. 20 II 2 GG), wenn man nicht die zu ihm ergangenen „Ausführungsvorschriften“ samt und sonders für verfassungswidriges Verfassungsrecht erklären will, beträchtliche Ausnahmen zu, vor allem im Verhältnis zwischen Bundestag und Bundesregierung, wo die Durchbrechung des Prinzips wegen der prinzipiellen Anerkennung des parlamentarischen Regierungssystems stillschweigend in seine Umkehrung hinüberzugleiten scheint“ (ebd. Rdn. 51). Es gibt aber keine verfassungsrechtlichen „Ausführungsvorschriften“, die die Vereinbarkeit von Parlamentsmandat und Regierungsamt erlauben, es gibt vielmehr nur ein Schweigen des Grundgesetzes, und das dürfte ja wohl anders zu behandeln sein. Ein Beispiel für frühe Resignation ist die Kommentierung von v. MANGOLDT/KLEIN Bd. 2, 2. Aufl. 1966 vor Art. 62 ff, Anm. V 1 e (S. 1201). Eine Arbeit über „Die Inkompatibilität“ beginnt mit der Feststellung, das parlamentarische Regierungsprinzip setze „gewohnheitsrechtlich die Kompatibilität von Regierungsamt und

39
Der Sündenfall: Die
Parlamentarischen
Staatssekretäre

Noch gravierender als die Doppelmitgliedschaft von echten Regierungsmitgliedern, die sich immerhin auf eine vierzigjährige Tradition berufen kann, ist die zunehmend auch zum verfassungspolitischen Ärgernis werdende Ausweitung der Stellen von parlamentarischen Staatssekretären. Sie sind zu einer reinen Verfügungsmasse bei Koalitionsverhandlungen verkommen⁶⁶, unterstützen eine wenig sinnvolle und mit dem Abgeordnetenmandat unvereinbare „materielle“ Hierarchisierung innerhalb des Bundestages, degradieren das Abgeordnetenmandat zur bloßen Eingangsstufe der „Laufbahn“ des parlamentarischen Berufspolitikers und schaffen dank der Dotierung des Amtes eine „Beförderungsstelle“, mit einem Wort: den Ober-Abgeordneten⁶⁷. Sie zementieren die Regierungslastigkeit des Bundestages auf eine nicht mehr hinnehmbare Art.

40
Regierungs-Loyalität
contra
Abgeordnetenpflichten

Da die parlamentarischen Staatssekretäre „die Mitglieder der Bundesregierung, denen sie beigegeben sind, bei der Erfüllung ihrer Regierungsaufgaben“⁶⁸ zu unterstützen haben, werden sie von Gesetzes wegen in die Regierungsloyalität ganz eingebunden. Es ist evident, daß sie nicht zugleich die Regierung kontrollieren können, so daß sie als Abgeordnete eine wichtige Funktion des Bundestages

Mandat als Selbstverständlichkeit voraus“ (G. STURM 1967, S. 91 ff, 92). W.-R. SCHENKE (Fn. 30 Art. 64 [Zweitbearbeitung 1980] Rdn. 32) läßt es bei einem Verweis auf von MANGOLDT/KLEIN und F. MÜNCH Die Bundesregierung 1954, S. 125 bewenden, dem seinerseits auch nichts eingefallen ist als die Tradition. Bedenken führt SCHENKE auf ein fälschlich „idealtypisch überzeichnetes Gewaltenteilungsprinzip“ zurück. Hier würde man gern wissen, wodurch sich denn die „besonderen Organe“ des Art. 20 II 2 GG weder idealtypisch noch typisch, sondern überhaupt auszuzeichnen hätten, durch Personal(teil)identität? Verf. selbst reiht sich insofern in die Phalanx der Sünder ein, als er in VVDStRL 33, 69, 86 nur von der „selbstverständlichen prinzipiellen Rekrutierung der Regierungsmitglieder aus dem Parlament“ gesprochen hat, nicht aber auf die Fragwürdigkeit der Beibehaltung des Mandats nach der Ernennung eingegangen ist. Eine zwingende Notwendigkeit der Doppelmitgliedschaft in Regierung und Parlament hat bisher weder jemand behauptet noch zu behaupten versucht. Daraus muß wohl mit einiger logischer Konsequenz der Schluß gezogen werden, daß das in Art. 63 GG niedergelegte parlamentarische Regierungssystem die Vereinbarkeit nicht verlangt, also insofern nicht als *lex specialis* zu Art. 20 II 2 GG aufgefaßt werden kann. So auch N. ACHTERBERG (Fn. 25) Parlamentsrecht S. 228, 236–237.

⁶⁶ Bei F. K. FROMME (Die Parlamentarischen Staatssekretäre-Entwicklung in der 6. Wahlperiode, ZParl. 1970, 53, 61) liest sich das 1970 noch vorsichtig: „Daß der Entschluß zur Einführung PStS Ende 1966 auch von dem Gedanken mitbestimmt war, daß sich auf diese Weise politische Posten gewinnen ließen, was das Geschäft der Aufteilung erleichterte, ist nicht von der Hand zu weisen, aber nicht nachweisbar“. F. NUSCHELER Parlamentarische Staatssekretäre und Staatsminister — das britische Vorbild, ZParl. 1970, 83, 88 spricht schon im Klartext, wenn er schreibt, „K.F. Frommes Vermutung, daß eine nicht unwesentliche Motivation für die Einführung und Vermehrung der PStS der Versuch gewesen sein könnte, das Patronagereservoir der Regierungsparteien zu vergrößern, trifft zumindest auf England zu“. Heute dürfte diese Funktion auch bei uns „gerichtsbekannt“ sein.

⁶⁷ Auch dies ist von F. K. FROMME schon früh erkannt worden: „andererseits besteht mit der Einführung von Gehalt und Pension die Gefahr einer Verfestigung der nach deutschen Laufbahn-Traditionen ohnehin naheliegenden Tendenz, aus dem PStS ein Dauer-Amt zu machen, eine Art „politischen Mittelbaus“, was dem Gedanken der Erprobung der „Ministabilität“ entgegensteht“ (Fn. 66 S. 82). Eine Bestätigung findet sich bei H. RAUSCH Bundestag und Bundesregierung — eine Institutionenkunde 1976, 226.

⁶⁸ So § 1 II Gesetz über die Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG).

nicht mehr erfüllen können⁶⁹. Statt die notwendige Distanz zwischen dem Parlament, hier insbesondere seiner regierungstragenden Mehrheit, und der Regierung zu wahren, was Art. 20 II 2 GG verlangt, wird durch die Figur des Parlamentarischen Staatssekretärs diese Distanz bewußt ausgeschlossen. Die ursprüngliche Idee, auf diese Art und Weise ministrables Personal heranzuziehen⁷⁰, die schwer vereinbar war mit dem dann notwendig entstehenden Konkurrenzverhältnis zum jeweiligen Minister, den man unterstützen soll, hat sich im Laufe der Zeit verflüchtigt⁷¹.

Für die beteiligten Fraktionen bedeutet die Einführung der parlamentarischen Staatssekretäre und die zunehmende Ausdehnung dieser Gruppe von Quasi-Abgeordneten einen erheblichen Verlust an personeller Kapazität, da zum Parlamentarischen Staatssekretär, wenn die Stellung denn überhaupt einen Sinn geben soll, nicht gerade Hinterbänkler genommen werden. Damit ist ein gewichtiger Teil der Regierungsfraktion(en) im Hinblick auf ihre Unabhängigkeit von der Regierung still gestellt.

Sieht man sich die Zahlen an, so machen (1989) die 27 (!) Parlamentarischen Staatssekretäre zusammen mit den 20 Regierungsmitgliedern die stattliche Zahl von 47 Regierungspositionen aus, die tendenziell alle mit Abgeordneten besetzt sind. Bei knappen Mehrheiten im Parlament bedeutet dies nichts anderes als daß fast bis zu 20 % der Abgeordneten der Regierungsfaktionen zugleich zur Regierung gehören. Dadurch werden die Regierungsfaktionen nicht nur zahlenmäßig, sondern auch qualitativ stark beeinträchtigt, da die Parlamentarischen Staatssekretäre, jedenfalls tendenziell, zur Führungsgruppe der Regierungsfaktionen gehören. Dies schottet zwar die Regierung gegenüber gewichtiger Kritik aus ihren Fraktionen ab, macht die Regierung andererseits aber auch außerordentlich unempfindlich gegenüber dem Auftrag des Bundestages, das Volk — auch gegenüber der Regierung — zu vertreten. Der Sicherheit der Regierung steht eine entsprechende Stabilität nicht gegenüber. Die institutionelle und das heißt erzwan-

41
Die Schwächung der
Regierungs-
fraktion(en)

42
Die
Regierungslastigkeit
des Parlaments

⁶⁹ Bei F. K. FROMME (Fn. 66) S. 78–81 finden sich weitere Funktions-Inkompatibilitäten. Zunächst geht FROMME zwar von einer verfassungsrechtlichen Unbedenklichkeit aus, zieht dann aber den richtigen Schluß, was den Ministern (verfassungsrechtlich) verboten ist, könne den Parlamentarischen Staatssekretären nicht erlaubt sein.

⁷⁰ Wobei die Vorstellung schon merkwürdig ist, das Amt des Ministers sei so etwas wie eine Meisterposition, zu der man sich über eine Gesellenstation hochdienen müsse.

⁷¹ Schon drei Jahre nach Einführung des Instituts des Parlamentarischen Staatssekretärs war die Bilanz in diesem Punkt negativ (s. F. K. FROMME [Fn. 66] ZParl. 1970, 53, 60/61). Dabei ist es nach einem kleinen Zwischenhoch geblieben. Die fünf Ministerernennungen allein im ersten Halbjahr 1989 berücksichtigen ebensowenig Parlamentarische Staatssekretäre wie die zwischen den Wahlen erfolgten Ernennungen der beiden Minister für das Umweltressort. In dem verdienstvollen „Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1980–1984 von P. SCHINDLER klingt die Bilanz von 1967–1982 mit 18 Parlamentarischen Staatssekretären, die später Bundesminister geworden seien, außerordentlich positiv (S. 400). Zieht man die Liste für die Zeit von 1980–1984 (S. 389–399) zu rate, so ergibt sich, daß von insgesamt 49 Parlamentarischen Staatssekretären lediglich 3 Bundesminister geworden sind. Heute ist wohl eher die These plausibel: Das Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs ist die Endstation der politischen und parlamentarischen Laufbahn (so schon K. KRÖGER 1974; siehe das Zitat in Anm. 76). Lediglich jüngere Abgeordnete, die Parlamentarische Staatssekretäre werden, brauchen die Hoffnung nicht fahren zu lassen.

gene Loyalität kann nicht die Vorteile einer verdienten oder geschenkten Loyalität ersetzen.

43
Die „gekauften“
Parlamentarischen
Staatssekretäre

Da die parlamentarischen Staatssekretäre außerdem noch „jederzeit entlassen werden“ können⁷² und sie bei einem Amtsgehalt und einer Dienstaufwandsentschädigung, die sie bis auf ein Viertel an die Bundesminister angleichen,⁷³ und bei den sonstigen Annehmlichkeiten des Amtes bei einer Entlassung eine nicht unempfindliche Einbuße erleiden, stattet sie ihr Status nicht gerade mit Widerstandskraft aus⁷⁴. Wie wenig eine systemgerechte Einordnung in die klassische Hierarchie eines Ministeriums gelingen kann, sei nur am Rande vermerkt^{75 76}.

⁷² § 4 I 1 ParlStG.

⁷³ § 5 I ParlStG.

⁷⁴ Der Spruch, daß die höchsten Schweigegelder in Bonn an die Parlamentarischen Staatssekretäre gezahlt werden, verbirgt hinter seinem Sarkasmus durchaus einen richtigen Gedanken: sie werden dafür besonders bezahlt, daß sie ihre Funktionen als Abgeordnete nicht (mehr) wahrnehmen (können). Man könnte auch von der Kaste der parlamentarischen Eunuchen sprechen.

⁷⁵ Zu den schon früh auftretenden Schwierigkeiten s. F. K. FROMME (Fn. 66) S. 68 ff. Wie unsicher die Stellung ist, ergibt § 14 III GO-BReg, der lediglich auf die durch § 14 a GO BReg geschaffene und allein vom jeweiligen Minister abhängige Möglichkeit verweist, daß der Parlamentarische Staatssekretär einem „Aufgabenbereich“ im Ministerium vorsteht.

⁷⁶ Soweit zur Rechtfertigung der Verfassungsmäßigkeit schlicht auf die Minister verwiesen wird, die ja auch zugleich Abgeordnete sein dürften (so verstehe ich z. B. R. HERZOG [Fn. 65] Rdn. 46; so auch H. LAUFER *Der Parlamentarische Staatssekretär* 1969 S. 26), wird übersehen, daß für diese immerhin noch das parlamentarische Regierungssystem als Institut wenigstens den Schein einer Rechtfertigung liefert. Die Parlamentarischen Staatssekretäre gehören aber der Regierung nicht einmal an; für sie kann selbst dieses Argument nicht streiten. E.-W. BÖCKENFÖRDE (*Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung* 1964 S. 228) stellt ganz auf die Entstehungsgeschichte ab, wobei er freilich die Ablehnung einer im übrigen undeutlichen Ermächtigung im Hauptausschuß zur ungeschriebenen Ermächtigung des parlamentarischen Rates selbst umdeutet (s. Sten.-Prot. des Hauptausschusses S. 36: lediglich für das Mitglied Dehler läßt sich aus dieser Stelle schließen, daß er gegen eine solche Institution keine Bedenken hat). Im übrigen wird schlicht die Relativität des Gewaltenteilungsgrundsatzes ins Feld geführt. Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit finden sich bei H. SCHÄFER *Die Parlamentarischen Staatssekretäre im deutschen Regierungssystem*, DÖV 1969, 38, 43 ff, dessen zurückhaltende Argumentation auch nicht dadurch beeinträchtigt wird, daß er einer der prominenteren beamteten Staatssekretäre gewesen ist. Wenn I. STAFF *Die Rechtsstellung der Parlamentarischen Staatssekretäre* 1979 S. 56 in ihrem Resumée glaubt, „das gleichzeitige Tätigwerden der Parlamentarischen Staatssekretäre in Regierung und Parlament“ verstärke die Kontrollfunktion des Parlaments, so mag das 1970 noch eine schöne Hoffnung gewesen sein. Das Gesetz verpflichtet die Parlamentarischen Staatssekretäre dagegen, ihren Minister zu unterstützen, nicht sie zu kontrollieren. Im übrigen hat auch STAFF Bedenken (aaO). Auch R. WAHL *Die Weiterentwicklung der Institution des Parlamentarischen Staatssekretärs*, *Der Staat* 1969, 327, 348 kennt nur den Vorwurf eines abstrakten Verständnisses der Gewalten, während es in Wirklichkeit um das ganz konkrete Verständnis geht, daß die Parlamentarischen Staatssekretäre dem Parlament sozusagen von der Regierung abgekauft werden. Wie wenig die euphorischen Erwartungen an die Institution sich erfüllt haben, war schon 1974 klar (s. K. KRÖGER *Der Parlamentarische Staatssekretär – Gehilfe oder Mimikry des Ministers?* DÖV 1974, 585 ff mit dem Resumée S. 590: „Die Institution des Parlamentarischen Staatssekretärs verliert damit ihre Bedeutung als Baustein zur Reform der Regierungsstruktur der Bundesrepublik. Sie wird zu einem Lückenbüßer für verdiente Mitglieder der Regierung stützenden Parlamentsfraktionen, Mitglieder, denen der Zugang zum Ministeramt – aus welchen Gründen auch immer – in der Regel versperrt ist“.)

Bei dem dritten Phänomen der Regierungslastigkeit des Parlaments kann der Vorwurf des Verstoßes gegen Art. 20 II 2 GG nicht erhoben werden. Gleichwohl zeigt es, wie wenig das Parlament, unabhängig von der Einteilung in Regierungsmehrheit und Opposition, darauf bedacht ist, Reste von Eigenständigkeit gegenüber der Regierung zu behalten. Es geht um die Arbeitsgliederungen des Parlaments, also um die Ausschüsse. Im Laufe der Zeit hat sich die Ausschußorganisation fast vollständig der Regierungsorganisation angepaßt. Dies hat natürlich seine Vorteile. Da die Regierung das dominierende, wenn auch nicht ausschließliche, Initiativorgan der Politik ist und da die Sachpolitik abgeschottet in den einzelnen Ressorts, also in den Ministerien, entwickelt und gemacht wird, liegt es an sich nahe, diesen Initiativzentren entsprechende Organisationen auf Parlamentsebene gegenüberzustellen.

44
Parallelorganisation
von Parlament und
Regierung

Die an sich einsichtige Konstruktion hat jedoch einen gravierenden Nachteil. Schon die – notwendige – Ressortverteilung der Regierung schafft über die prinzipielle und nur durch die Ausübung der Richtlinienkompetenz einschränkbare⁷⁷ Unabhängigkeit des jeweiligen Ministers als des Ressortchefs eine schwer aufheb-
bare⁷⁸ Vereinzelung im Ministerium verwalteter Sachgebiete und damit auch der dahinter stehenden Interessen. Das Stichwort „Ressortegoismus“ beleuchtet schlagwortartig die dahinter stehenden Probleme. Knüpft nun das Parlament an diese Organisation der Regierung an, so verstärkt es die jeweilige Vereinzelung der Sachgebiete. Außerhalb der klassischen Ressorts kann es sogar zu einer Potenzierung des Spezialeinflusses führen, den einzelne Sachgebiete und die mit ihnen verbundenen Interessen besitzen. Wenn sich das Ministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten als ein Anwalt eines bestimmten Berufsstandes sieht und in dem zuständigen Bundestagsausschuß gerade die Interessenvertreter dominieren, so ist das Anliegen der Berufsgruppe zwar maximal in der staatlichen Entscheidungsfindung organisiert und kann entsprechende Berücksichtigung erwarten. Für die Gesamtpolitik, der es durchaus auf die richtige Erkenntnis der einzelnen Interessen ankommt, deren Leistung aber gerade in der Zusammenschau der Interessen und der Einheit der Politik besteht, kann eine solche spezialisierte Vereinzelung nur negativ wirken. Die Chance, durch ein Arbeitsraster, das dieser Vereinzelung entgegenwirkt, ein Gegengewicht zur Regierungsorganisation zu bilden, vertut der Bundestag. Er geht den Weg des geringsten Widerstandes. Die trotz der Angewiesenheit von Regierung und Regierungsmehrheit im parlamentarischen Regierungssystem mögliche und für das System auch nützliche Realisierung von gewaltenteilenden Elementen mit der Tendenz zu einem Ausgleich der Interessen unterbleibt⁷⁹.

45
Die Verstärkung des
„Ressortegoismus“

⁷⁷ Die Richtlinienkompetenz wirkt nur gegen die Minister als Ressortchefs, nicht gegen sie in ihrer Eigenschaft als Kabinettsmitglied. Sie ist bei Koalitionsregierungen in wichtigen Fragen gegen „fremde“ Minister kaum einsetzbar, im übrigen ultima ratio, und dahin sollte es ein Regierungschef möglichst nicht kommen lassen.

⁷⁸ Dazu setzen die Kabinettskompetenzen zu spät ein, und die Führungsaufgabe des Bundeskanzlers kann dies, zumal in Koalitionsregierungen, nicht kompensieren.

⁷⁹ Bestrebungen, zusätzliche „Querschnittorganisationen“ einzurichten, wie der 1989 erwogene Vorschlag einer eigenen Parlaments-Institution, die sich mit Technologiefolgen befassen soll, sind zwar ein Schritt in diese Richtung, gegen die Phalanx der Ressorts und „ihrer“ Ausschüsse werden solche Organisationen aber wenig ausrichten können.

46 Dieser Mangel kann auch nicht durch die Arbeit der Opposition wettgemacht werden. Sie kann einen gewaltenteilenden Gegenpart des Parlaments zur Regierung nicht abgeben, da sie bei allen wesentlichen Entscheidungen die Mehrheit brauchte, die sie nicht besitzt, ganz im Gegenteil wird sich die parlamentarische Regierungsmehrheit bei den oppositionellen Attacken notwendig auf die Seite der Regierung stellen oder sich dort zumindest stehen sehen, so daß sich die Funktion der Opposition in Kontrolle und Kritik erschöpft.

47 Auch soweit das Parlament Regelungsmacht für den eigentlichen Regierungsbereich hat, schöpft es seine Kompetenzen nicht aus. So könnte es durch Gesetz Zahl und allgemeine Ausrichtung der Ministerien festlegen, was zu einer größeren Beständigkeit in der Regierungsorganisation führen würde, als sie zur Zeit besteht⁸⁰.

4. Der Deutsche Bundestag als Gesetzgeber

48 Wie schon gezeigt, suggeriert Art. 20 II 2 GG die Identifikation des Parlaments mit dem „Organ der Gesetzgebung“. Das ist nur insoweit zutreffend, als das Parlament das Monopol hat, Gesetze im strengen Sinne, nämlich Parlamentsgesetze, zu beschließen⁸¹. Die Identifizierung war jedoch nur solange sinnvoll, als die Notwendigkeit eines Gesetzes, also der Gesetzesvorbehalt, zugleich die wichtigste Kompetenzumschreibung für das Parlament war. Dies war bis 1918 der Fall. Der Kampf um die Erweiterung des Gesetzesvorbehaltes gegenüber der monarchischen Exekutive war zugleich ein Kampf um die Erweiterung der Zuständigkeit des Parlaments.

49 Mit dem Übergang zur Demokratie ist dieser Gesichtspunkt in den Hintergrund getreten. Die grundrechtlichen Gesetzesvorbehalte und die Ausweitung des Gesetzesvorbehalts auch außerhalb des grundrechtlichen Bereichs unter dem Stichwort Wesentlichkeitstheorie haben zwar unter rechtsstaatlichen und demokratischen Gesichtspunkten zu einem Kompetenzzuwachs beim Parlament geführt, politisch gesehen ist aber die Gesetzgebung zu einer normalen Handlungsform des Parlaments neben anderen geworden. Sie wird im wesentlichen bestimmt durch die politische Zielsetzung der Regierung, soweit diese Ziele nur durch Gesetzgebung oder doch mit Hilfe der Gesetzgebung zu verwirklichen sind. In diesem Bereich, dem der Deutsche Bundestag große Aufmerksamkeit zuwendet, dominiert im wesentlichen das Zusammenspiel zwischen der Regierung und der Regierungsmehrheit im Parlament. Je wichtiger das Vorhaben für die Regierung ist oder erscheint, um so stärker wird an die Loyalität der Parlamentarier des eigenen Lagers appelliert. Ein gewiß unwichtiges Beispiel dafür, wieweit die Loyalitätsforderung und auch Befolgung geht, ist der Gesetzesbeschluß über die Privilegierung des Flugbenzins auch für Privatflieger bei der Besteuerung. Erst nach dem Beschluß haben die Parlamentarier gemerkt, wozu sie sich, meist unwillig und nur mit Rücksicht auf einen Koalitionspartner und die

⁸⁰ Siehe dazu im Folgenden unter 4. b.

⁸¹ Daher ist auch nur der Bundestag „der Gesetzgeber“. Er allein „beschließt“ die Gesetze (Art. 77 I 1 GG). Der Bundesrat ist bei der Gesetzgebung lediglich – wenn auch prominent und bis zur Vetoposition gehend – beteiligt, ebenso wie die initiativberechtigte Regierung oder der verkündende Bundespräsident. Ich kann daher R. HERZOG nicht zustimmen, wenn er zu dem „Organ der Gesetzgebung“ auch den Bundesrat rechnet (Fn. 54 Rdn. 50), zumal dann ein weiterer evidenten Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip vorliegt, da der Bundesrat nach Art. 50 GG sowohl bei der Gesetzgebung als auch bei der Verwaltung des Bundes mitwirkt.

Regierung, verstanden hatten. Die Korrektur zeigt zugleich, wie stark die Vertretungsfunktion als die Basisfunktion des Parlaments die Gesetzgebungsfunktion dominieren kann.⁸²

Von der Sache her ist die Gesetzgebung sehr heterogen. Es gibt kaum ein Gebiet des Lebens, das nicht von Gesetzen erfaßt wird. Eine erschöpfende Kategorisierung der Gesetzgebungsmaterien verspricht wenig Erkenntniszuwachs. Zwei Felder lassen sich jedoch benennen, die sich durch gewisse Besonderheiten auszeichnen. Beide befassen sich mit der Selbstausrüstung des Staates; es geht einmal um seine Finanzausrüstung und zum anderen um seine Organisation.

50
Heterogenität der
Gesetzgebungsmaterien

a) Gesetzgebung und Finanzfunktion

Die Finanzfunktion der Gesetzgebung hat einen vierfachen Aspekt. Sie umfaßt die Besteuerung, das Budget, die ausgabenwirksamen Gesetze und die Kreditaufnahme.

51
Vier
Finanzfunktionen

Die Steuergesetzgebung insgesamt, die im wesentlichen beim Bund liegt⁸³, fällt kraft des grundrechtlichen Gesetzesvorbehalts⁸⁴ voll in die Hand des Parlaments. Die Steuermaterien zeichnen sich dadurch aus, daß sie unter einem ständigen Änderungs- und auch Reformdruck stehen, weil der Staat es für eleganter und oft auch für wirksamer hält, statt mit Befehlen und Geboten mit steuerlichen Anreizen oder Auflagen seine Ziele zu erreichen. Zudem ist die Steuergesetzgebung ein beliebtes Feld für „Wahlgeschenke“⁸⁵.

52
Steuergesetzgebung

Über die Finanzfunktion der Gesetzgebung mit dem Zugriff auf die Besteuerung und auf das Budget war schon in der Monarchie der große Durchbruch im Kompetenzkampf gegenüber der monarchischen Exekutive gelungen. Mochte auch der Kampf um die Heeresreform in Preußen und Bismarcks rabiates Durchgreifen das Budgetrecht wieder in Frage gestellt haben, auf die Dauer mußte sich der Gesetzesvorbehalt in diesem Bereich durchsetzen⁸⁶. Durch Art. 110 GG ist das Budgetrecht fast vollständig⁸⁷ dem Gesetzesvorbehalt unterstellt. Es wird vom Haushaltsausschuß, der einer der wichtigsten Ausschüsse des Bundestages ist, sehr ernst genommen. Als Besonderheit findet sich eine aus Art. 110 III GG ableitbare

53
Budgetgesetzgebung

⁸² Der Beschluß erwies sich im nachhinein als nicht „vertretbar“; er ließ sich, so die überwiegende Meinung, gegenüber dem Volk nicht verantworten.

⁸³ Nach Art. 105 I und II GG; eine relevante Steuergesetzgebung der Länder (oder der Kommunen) existiert nicht, obwohl die Steuergesetzgebung im wesentlichen nur zur konkurrierenden Gesetzgebung gehört. Der Bund hat aber von seinem Recht auf konkurrierende Gesetzgebung weitgehend Gebrauch gemacht. Durch das Verbot, gleichartige Steuern zu erheben, das die Rechtsprechung zu Recht entwickelt hat (s. z. B. BVerfGE 40, 56, 62/63), haben diese Bundesgesetze eine im Sinne des Art. 72 GG abschließende und damit die Länder ausschließende Bedeutung, obwohl an sich die Mehrfachbesteuerung desselben Objektes denkbar und in anderen Staaten auch durchaus Praxis ist.

⁸⁴ Daß die Steuergesetzgebung die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG nicht berühre, ist eine zu Recht überwundene Vorstellung; richtig ist lediglich, daß sie regelmäßig Art. 14 GG nicht verletzt. Siehe näher H. RITTSTIEG AK 1984, Art. 14 Rdn. 249 ff.

⁸⁵ Wegen der Progression der Besteuerung des Einkommens als der weitaus wichtigsten Steuerquelle wachsen die Einnahmen des Staates schon bei leicht inflatorischen Situationen überproportional. Er gewinnt damit einen Manövrierraum für Steuersenkungen.

⁸⁶ Siehe z. B. R. MUSSGUG Der Haushaltsplan als Gesetz 1976, S. 145 f.

⁸⁷ Die traditionellen Ausnahmen finden sich in Art. 111 GG (Nothaushaltsrecht) und Art. 112 GG (Haushaltsüberschreitung).

Konzentration des Initiativrechts für das Haushaltsgesetz mitsamt dem Haushaltsplan bei der Regierung. Dies ist auch sinnvoll, weil dem Parlament die hinreichenden Informationen für ein so detailliertes Werk nicht zur Verfügung stehen. Dieses Monopol der Bundesregierung hat jedoch keinerlei Auswirkungen auf die rechtliche Möglichkeit des Parlaments, den Budgetvorschlag nach seinen Vorstellungen zu ändern.

Das Bundesverfassungsgericht hat hinsichtlich der Budgetfunktion des Parlaments eine vernünftige extensive Linie im Hinblick auf die außerplanmäßigen Ausgaben⁸⁸ und das Notbewilligungsrecht⁸⁹ eingehalten. Seine Entscheidung hat zur Folge, daß anders als früher regelmäßige Nachtragshaushalte anfallen. Die Verwendung überschüssiger Gelder wird damit dem öffentlichen Prozeß unterworfen, während die Regierung dies früher lieber als ihr Arkanum behandelt hat.

54 Ausgabenwirksame Gesetze Ein drittes Element im Rahmen der Finanzfunktion des Bundestages sind die ausgabenwirksamen Gesetze. Sie als eine verfassungsrechtliche Kategorie entdeckt⁹⁰ und zu einer halben Kapitulation des Bundestages vor der Regierung geführt zu haben, ist das zweifelhafte Verdienst eines schwachen Kanzlers mitsamt einer nervös gewordenen Parlamentsmehrheit, die eine Wahl nur glaubte mit Wahlgeschenken gewinnen zu können; nach der Wahl mußte man sie aus Haushaltsgründen wieder einsammeln⁹¹. Dieses traumatische Ereignis hat zu einer Verschärfung des Art. 113 GG geführt, die man als eine erstaunliche Selbstamputation des Bundestages bedauern müßte, wenn sie je Bedeutung erlangen könnte. Art. 113 GG geht von der tōrichtigen Regierungsmehrheit im Parlament und einer starken Regierung aus. Für eine starke Regierung ist aber das dort ausgeworfene Vetorecht überflüssig, weil sie sich gegenüber ihrer eigenen Parlamentsmehrheit auch so durchzusetzen versteht, für eine schwache Regierung ist es zu nichts nütze, weil diese Regierung auch für ein Veto zu schwach ist.

55 Gesetze zur Kreditbeschaffung Die vierte Funktion des Parlaments im Bereich der Finanzen gewährleistet der Gesetzesvorbehalt für die Kreditbeschaffung nach Art. 115 I GG. Moderierend hat der Bundestag jedoch im Hinblick auf die Staatsverschuldung nicht gewirkt. Im Gegenteil wird man behaupten können, daß er einen nicht unwesentlichen Anteil an der hohen Schuldenlast hat. Die Fragwürdigkeit der derzeitigen Staatsverschuldung beruht darauf, daß wir uns daran gewöhnt haben, einen Teil unseres Lebensstandards

⁸⁸ Siehe BVerfGE 45, 1, 31, 34 ff.

⁸⁹ Siehe BVerfGE 45, 1, 32/33.

⁹⁰ Vor der Verfassungsänderung 1969 kannte Art. 113 GG nur ausgaben erhöhende Beschlüsse des Bundestages. Die Neufassung stellt ganz auf Gesetze ab und bezieht einnahmenmindernde Gesetze ein. Art. 113 GG in der ursprünglichen Fassung lautete: „Beschlüsse des Bundestages und des Bundesrates, welche die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Ausgaben des Haushaltsplanes erhöhen oder neue Ausgaben in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen, bedürfen der Zustimmung der Bundesregierung“.

⁹¹ Siehe das bemerkenswerte „Gesetz zur Sicherung des Haushaltsausgleichs (Haushaltssicherungsgesetz) vom 20. 12. 1965 (BGBl. I 2065), das eine Reihe von Gesetzen änderte, die nur ein paar Monate vorher, nämlich vor der Bundestagswahl 1965, für die jeweilige Klientel kostengünstig geändert worden waren. Einen indirekten Einblick gibt der Aufsatz „Sachverständigenrat und Art. 113“ von E. A. PIDUCH (FR 1966, 63–65); realistischer in der Analyse: H. KIRCHNER Finanzpolitik mit Paragrafen, FR 1969, 25–27.

auf Kosten der nachfolgenden Generation zu schaffen; bei seriöser Behandlung der Schulden wird die nächste Generation nämlich Tilgung und Zinsen auch für solche Schulden zahlen müssen, die keinerlei werbende Wirkung für sie haben, sondern allein unserem Konsum zugute kommen⁹².

b) Gesetzgebung und Organisation des Bundes

Das Grundgesetz kennt in Art. 87 III GG einen Gesetzesvorbehalt zur Schaffung neuer selbständiger Bundesoberbehörden oder neuer bundesunmittelbarer Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie für die Errichtung neuer bundeseigener Mittel- und Unterbehörden. Daß die Erweiterung der Verwaltungskapazität durch Schaffung neuer öffentlich-rechtlicher Organisationen nicht allein in die Organisationsgewalt der Bundesregierung gestellt ist, sondern des Gesetzes bedarf, dient einmal dem Schutz der Bundesländer, die über den Bundesrat an der Gesetzgebung beteiligt sind, zum anderen aber auch dem Selbstschutz des Parlaments als Herren des Budgets, da mit solchen Einrichtungen regelmäßig Dauerverpflichtungen finanzieller Art übernommen werden.

Während in diesem Bereich und über die Haushaltsgesetze im Hinblick auf die Bereitstellung von Planstellen ein Gesetzesvorbehalt existiert und Art. 86 GG jedenfalls für die bundeseigene Ausführung von Bundesgesetzen das Recht des Gesetzeszugriffs unter anderem hinsichtlich der Einrichtung der Behörden kennt, fehlt eine entsprechende generelle Aussage des Grundgesetzes für den Bereich der Ministerialstufe. Sie ist auch im übrigen vom Grundgesetz eher stiefmütterlich behandelt⁹³.

Das Parlament hat sich in der vierzigjährigen Staatspraxis im Hinblick auf die Regierungsorganisation abtinent verhalten. Dies war verfassungsrechtlich nicht geboten. Zwar kennt das Grundgesetz, wie gezeigt, keinen ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt für die Regierungsorganisation⁹⁴, und es läßt sich vielleicht auch die These noch vertreten, daß selbst unter Anerkennung der „Wesentlichkeitstheorie“ als Grundlage für ungeschriebene Gesetzesvorbehalte ein solcher Vorbehalt für die Regierungsorganisation nicht existiert⁹⁵. Ein Verbot des gesetzgeberischen Zugriffs auf diese Materie aber ließe sich nur vertreten, wenn man die Regierungsorganisation zum „Hausgut“ oder Kernbereich der Regierung zählte oder wenn man aus Art. 65 Satz 1 GG oder Art. 64 GG ein Exklusivrecht des Kanzlers entwickeln könnte. Gegen die erste Annahme spricht die Rechtslage in anderen Ländern⁹⁶, es spricht dagegen aber auch die Budgetkompetenz des Bundestages, mit der zumindest die faktische

56
Der organisatorische
Gesetzesvorbehalt

57
Erlaubter
Gesetzeszugriff auf
die Regierungs-
organisation

⁹² S. zum Problem jetzt: BVerfG, Urteil vom 18. 4. 1989 — 2 BvF 1/82 —, DVBl. 1989, 610 ff.

⁹³ Siehe näher H. MEYER Aufgaben und Stellung des Bundesministeriums der Justiz nach dem Auftrag des Grundgesetzes in: Vom Reichsjustizamt zum Bundesministerium der Justiz, 1977, 443 ff.

⁹⁴ Zu der Rechtslage in einzelnen Bundesländern s. unten Fn. 96.

⁹⁵ Obwohl dies schon größere Schwierigkeiten macht. Die Schrift von E.-W. BÖCKENFÖRDE Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung 1964, konnte diese Überlegung noch nicht mit einbeziehen.

⁹⁶ In Bayern legt die Verfassung selbst in Art. 49 die Geschäftsbereiche und damit die Staatsministerien fest. Nach Art. 45 III der Verfassung des Landes Baden-Württemberg ist eine gesetzliche Regelung der Geschäftsbereiche der Ministerien vorbehalten, wenn auch nicht verlangt. Die

Auswirkung eines exklusiven Organisationsrechts der Bundesregierung stark limitiert wäre⁹⁷. Art. 64 GG regelt lediglich das personelle Vorschlagsrecht des Kanzlers, also die Personalauswahl, die ihm de iure obliegt. Eine Entscheidung, wie viele Ministerien es geben soll, ist damit nicht notwendig verbunden, vielmehr ist dies eine Vorfrage, deren Entscheidung das Personalbestimmungsrecht des Kanzlers an sich unberührt läßt. Art. 65 Satz 1 GG und die dort niedergelegte Richtlinienkompetenz des Kanzlers eignet sich als Grundlage für ein exklusives Organisationsrecht des Kanzlers nicht, da die Ausübung der Richtlinienkompetenz des Kanzlers in seinem Ermessen steht, sie sich, wie Art. 65 Satz 2 GG ergibt, auf die Ressortkompetenz der einzelnen Minister richtet und weil schließlich, wie auch sonst bei der Richtlinienkompetenz, eine Normal- oder Auffangkompetenz vorhanden sein müßte. Es ist daher davon auszugehen, daß die Materie, soweit nicht der Gesetzgeber eingreift, der Regelung durch Geschäftsordnung nach Art. 65 Satz 4 GG zugänglich ist und daß daher die in § 9 GO-BR zugunsten des Bundeskanzlers getroffene Regelung konstitutive Wirkung besitzt. Diese Rechtslage läßt aber die Möglichkeit des Bundestages unberührt, zumindest die Grobstruktur der Bundesregierung gesetzlich zu regeln.

58
Der Sinn eines
Gesetzes über die
Regierungs-
organisation

Bei der Entscheidung, ob der Bundestag von diesem Recht Gebrauch machen soll, geht es nicht mehr, wie in der Monarchie, um die Abgrenzung von zwei Gewalten, die eine unterschiedliche Legitimationsbasis haben, sondern um die demokratische Organisation eines Staatswesens. Dabei ist für die Frage des gesetzgeberischen Zugriffs nicht so sehr die nähere demokratische Legitimation dieser Handlungsform, als das unterschiedliche Gewicht und vor allen Dingen das unterschiedliche Verfahren maßgebend, das die Gesetzgebung gegenüber einem Erlaß des Bundeskanzlers besitzt. Gesetzliche Festlegung der Ministerien bzw. ihre Veränderung bedeutet ein offenes, die Opposition und die Öffentlichkeit einbeziehendes Verfahren, während der Organisationserlaß des Bundeskanzlers lediglich im Rahmen der politischen Rücksichten innerhalb der Regierung abgesprochen wird, der öffentlichen Erörterung aber regelmäßig nicht zugänglich ist. Da die Regierung im Parlament die Mehrheit hinter sich hat, gäbe es auch keine unüberwindlichen Hindernisse, für notwendig gehaltene Änderungen durchzusetzen. Ob aber 17 oder 21 Ministerien bestehen und welchen Zuschnitt sie haben, dürfte eine Frage sein, die nicht nur die jeweilige Regierung interessiert. Die Ausübung der Gesetzeskompetenz auf diesem Gebiet würde zu einer Verstetigung der Regierungsarbeit führen, was ihr nur zuträglich sein könnte, sie würde zudem die durchaus vorhandenen und sich auch auswirkenden Statusdiskrepanzen zwischen alten und neuen Ministerien

Verfassung von drei anderen Ländern, nämlich Hessen (Art. 104), Niedersachsen (Art. 28) und Rheinland-Pfalz (Art. 105), machen die Regierung zuständig.

⁹⁷ Selbst E.-W. BÖCKENFÖRDE (Fn. 95 S. 84 f, 88 f, 192 f) spricht sich nicht für das Verbot eines gesetzgeberischen Zugriffs auf diese Materie aus, obwohl die Arbeit -- durchaus begrüßenswert -- die Eigenständigkeit der Regierung bzw. des Kanzlers in diesem Punkte stark betont. Entgegen seiner Annahme ist die Kompetenzfrage aber nicht in Art. 86 Satz 2 GG geregelt, da diese Bestimmung in deutlicher, auch sprachlicher Parallelität zu den Art. 84 und 85 GG sich lediglich zur Ausführung von Bundesgesetzen durch bundeseigene Verwaltung äußert. Selbst ein Hinweis auf die Entstehungsgeschichte dieser Norm trägt seine These nicht (s. dazu H. MEYER [Fn. 93] S. 448).

zumindest vermindern helfen und sie würde die Regierungsorganisation aus den Fährnissen des Koalitionshandels heraushalten.

c) *Das Gesetz als politisches Gestaltungsmittel*

Da die politischen Parteien bei der Wahl auf der Grundlage konkurrierender Vorstellungen vom Gemeinwohl um möglichst große Zustimmung werben und die Wahl aus der Sicht der Wähler im wesentlichen ein Richtungsplebiszit ist, folgt daraus mit hinreichender Konsequenz, daß das stärkste parlamentarische Gestaltungsmittel, die Gesetzgebung, vornehmlich dem Zwecke dient, die siegreiche Anschauung von dem Gemeinwohl oder anders gewendet: die „richtige“ Politik durchzusetzen. Je weiter der Gesetzesvorbehalt und der gesetzliche Zugriff ausgedehnt werden, um so mehr wird sich das Gesetz dieser Idee beugen. Zugleich läuft es Gefahr, beim Sieg der bisherigen Opposition wiederum zur Disposition zu stehen. Es leuchtet ein, daß dieser Befund schwer zu vereinbaren ist mit einer Gesetzesvorstellung, deren Merkmal die Beständigkeit ist, die sich aus der Realisation einer der Politik vorgegebenen Gerechtigkeit⁹⁸ speist. Aus dem Befund folgt auch, daß die Zeit großer Kodifikationen vorbei ist⁹⁹.

59
Das Gesetz als Mittel
„richtiger“ Politik

Es gibt aber auch gegenläufige Tendenzen. Sie ergeben sich nicht nur aus der Mitberatung durch den Bundesrat, bei der sich auch andere politische Grundanschauungen, gemäßigt durch exekutivische Vertretung, geltend machen können, sie ergeben sich auch aus der Arbeit des Bundestages selbst, der sich der Gesetzgebung auch als einer technischen Aufgabe mit großer Hingabe befleißigt, was die Abgeordneten unabhängig von ihrer politischen Grundanschauung manchmal mehr, als es den Fraktionsspitzen lieb ist, in die Disziplin systematischen und widerspruchsfreien Denkens und Handelns zwingt. Je weiter sich die Gesetzgebungsmaterie von den eigentlichen politischen Grundfragen entfernt, dominiert ein konkordantes oder zumindest kompromißhaftes Verhalten¹⁰⁰. Je mehr politische Streitfragen berührt werden, umso stärker ist der Wille zur Durchsetzung der eigenen Position. Hier kann Gesetzgebung auch faktisch irreversibel werden, wenn nämlich die Position einer starken gesellschaftlichen Kraft gesetzlich verbessert wird und die Opposition im Parlament auch beim Regierungswechsel den dann als Besitzstand reklamierten Rechtszustand nicht anzutasten wagt. Bei besonders heiklen, große Teile der Bevölkerung belastenden Vorhaben kann die politische Vernunft die Einbeziehung der Opposition in die Verantwortung geraten erscheinen lassen, was notwendigerweise einen Kompromiß voraussetzt¹⁰¹.

60
Gegenkräfte

⁹⁸ Wie die Beibehaltung der Grundrechte trotz Demokratisierung des Staates zeigt, geht das Grundgesetz freilich nicht von vorgegebenen Gerechtigkeitsvorstellungen aus, sondern schützt bereichsspezifisch Rechtspositionen und macht sie für den Gesetzgeber unverfügbar oder jedenfalls schwerer zugänglich.

⁹⁹ Siehe die These von F. KÜBLER JZ 1969, 645, 648, und ihre Relativierung bei H. MEYER Verwaltungsverfahren und Sozialgesetzbuch, ZRP 1979, 105, 106 (Anm. 16 und 18).

¹⁰⁰ Viele Gesetze werden denn auch mit großer Mehrheit verabschiedet.

¹⁰¹ Für das Letztere ist die gemeinsame Entscheidung über die Rentenreform durch die regierungstragenden Fraktionen und jedenfalls die größere Oppositionsfraktion im Jahre 1989 ein Beispiel.

- 61** Der Charakter des Gesetzes als politisches Gestaltungsmittel kann aber auch, insbesondere wenn innerhalb der regierungstragenden Koalition die entscheidenden Divergenzen auftauchen, zu einer höchst ungenügenden Gesetzgebung führen. Der interne Kompromiß wird nämlich oft in Formeln gefunden, in denen die Kontrahenten jeweils ihre Ansicht versteckt und damit durchgesetzt sehen. Da es sich um divergente Anschauungen handelt, bedeutet das nichts anderes, als daß das Gesetz einen hinreichend klaren Willen nicht ausdrückt, oder mit anderen Worten, daß die Entscheidung auf die Gesetzesanwender übertragen ist. Der Gesetzgeber und damit das Gesetz entscheidet die Probleme nur dem Schein nach.
- 62** Aber auch unabhängig von solchen selbstverschuldeten Defiziten, die die Anwender zum Herren des Gesetzes machen, ist das Gesetz, soll es denn als politisches Gestaltungsmittel wirken, auf die Befolgung nicht nur der Bürger, sondern auch der Verwaltung, die es auszuführen hat, angewiesen. Und schließlich hängt die Wirkung des Gesetzes, da die richtige Anwendung, wenn Streit besteht, endgültig durch die Gerichtsbarkeit entschieden wird, auch von der Haltung der Richter ab. Hier haben sich nun allgemeine Denkfiguren, die in bestimmten Situationen ihre Berechtigung haben, als Vehikel zur Distanzierung auch der Gerichte von der Gesetzgebung entwickelt. Das gilt sowohl für die Klausel, daß nicht der Wille des Gesetzgebers, sondern der des Gesetzes maßgeblich sein soll, als auch für das allgemeine Verdikt, in das nach 1945, also zu spät, der Positivismus geraten ist.
- 63** Das Gesetz gegen den Gesetzgeber auszuspielen, ist nur dann erlaubt, wenn der Gesetzgeber nicht verstanden hat, seinen Willen auszudrücken oder wenn er Widersprüchliches verfügt hat. Wenn das Gesetz politisches Gestaltungsmittel ist, wäre es aber widersinnig, den politischen Gestaltungswillen schlicht zu ignorieren und gegen ihn eine Autorität „des Gesetzes“ als einer abstrakten Größe ins Feld zu führen. Dasselbe gilt für eine billige Ablehnung des Positivismus. Wenn überhaupt Gesetzgebung als demokratische Gesetzgebung einen Sinn haben soll, dann muß der Gesetzgeber durch Gesetz, das schließlich nur sein Mittel ist, bestimmen können, was rechtens sein soll. Das Gesetz gegen den Gesetzgeber auszuspielen ist also, von den genannten Ausnahmefällen abgesehen, heute lediglich dazu nütze, sich von dem politischen Gestaltungswillen des Gesetzgebers zu dispensieren. Dazu sind nach Art. 20 III GG weder die Verwaltung noch die Gerichte berechtigt.
- 64** Darüber hinaus tut sich insbesondere die Gerichtsbarkeit schwer, Gesetze zu akzeptieren, die ihre bisherige Rechtsprechung, die möglicherweise mangels eines Gesetzes das Vakuum füllen mußte, anders regelt, als es die Gerichtsbarkeit gewohnt war. Hier gibt es markante Beispiele schlichten Ungehorsams¹⁰².

¹⁰² §46 VwVfG z. B. bestimmt, daß die Aufhebung eines Verwaltungsaktes wegen eines Verfahrens- oder Formfehlers dann nicht verlangt werden kann, „wenn keine andere Entscheidung in der Sache hätte getroffen werden können“. Die Gerichte machen daraus: „Wenn keine andere Entscheidung in der Sache getroffen worden wäre“, was ihrer Rechtsprechung vor Erlaß des VwVfG im Jahre 1976 entsprach und sie natürlich viel freier stellt, über das Gewicht eines Fehlers zu befinden. Der Bundestag hat dies aber, wie sich aus seiner Kontroverse mit dem Bundesrat ergibt, nicht gewollt, weil er, was ja gerade der Sinn eines Verfahrensgesetzes ist, auf die Einhaltung seiner Verfahrensregeln drängen und daher die Sanktion nicht in das Ermessen der Gerichte stellen wollte.

Daß die Einwirkung des Verfassungsrechts, insbesondere der Grundrechte und der allgemeinen Rechtsprinzipien des Verfassungsrechts, auf die Gesetzgebung zu Unsicherheiten in der Gesetzesanwendung führt und dabei durchaus auch gesetzgeberischer Wille ignoriert wird, ist dagegen eine notwendige Folge des Vorrangs der Verfassung kombiniert mit der außerordentlich pragmatischen Rechtsprechung zur verfassungskonformen Auslegung, die oft nichts anderes ist, als eine Auslegung gegen die Regeln der Auslegungskunst zur Vermeidung der Verfassungswidrigkeit. Wird diese Art verfassungskonformer Auslegung von den normalen Gerichten und der Verwaltung betrieben, bedeutet sie nichts anderes, als daß diese Instanzen ihre Ansichten von der Verfassung gegenüber dem Gesetz durchsetzen. Hier liegen Probleme, die bei der Übernahme der Technik verfassungskonformer Auslegung in den Bereich außerhalb der Verfassungsgerichtsbarkeit oft nicht gesehen werden.

65
Verfassungswidrigkeit
und
verfassungskonforme
Auslegung

5. Der Deutsche Bundestag als Organ parlamentarischer Kontrolle

a) *Grundlage, Objekt und Maßstab parlamentarischer Kontrolle*

Die Kontrollfunktion des Bundestages ist im Grundgesetz nicht sehr markant ausgewiesen; sie ergibt sich erst aus der Zusammenschau einer Reihe von Vorschriften. Selbst der Begriff „parlamentarische Kontrolle“ war dem ursprünglichen Text des Grundgesetzes fremd. Erst 1956, bei der Einfügung des Art. 45 b über den Wehrbeauftragten des Bundestages als Hilfsorgan eben jener Kontrolle, findet sie wie selbstverständlich Eingang in den Text¹⁰³. Sie bezieht sich in diesem Artikel aber ausschließlich auf die Bundeswehr. Weitere Anhaltspunkte ergeben Art. 43 I GG, der die Anwesenheitspflicht jedes Mitglieds der Bundesregierung im Plenum und in den Ausschüssen, falls es dort verlangt wird, statuiert, das Petitionsrecht nach Art. 17 GG, das in Art. 45 c GG den Zwang zu einem eigenen Bundestagsausschuß zur Behandlung dieser Petitionen provoziert hat, Art. 45 a II 1 GG, wonach der Ausschuß für Verteidigung zugleich die Rechte eines Untersuchungsausschusses hat, der sich schon auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Verteidigungsausschusses zu konstituieren hat, und schließlich die allgemeine Regel über Untersuchungsausschüsse in Art. 44 GG¹⁰⁴. Es sind aber nur punktuelle und zum Teil auch undeutliche Anhaltspunkte. Über Objekt und Maßstab der Kontrolle sagt das Grundgesetz explizit nichts.

66
Das GG und die
parlamentarische
Kontrolle

Wenn es im Flick-Urteil des Bundesverfassungsgerichts heißt: „Das parlamentarische Regierungssystem wird grundlegend auch durch die Kontrollfunktion des Parlaments geprägt“¹⁰⁵, so ist damit als Objekt der Kontrolle die Regierung fixiert. Gleichwohl muß der Satz überraschen. Eher hätte man erwartet, daß die Kontrolle der einen über die andere Gewalt nur bei echten gewaltenteilenden Systemen zum Essentiale des Systems gehört. Warum sollte das die Regierung ja gerade tragende

67
Kontrolle und
parlamentarisches
Regierungssystem

¹⁰³ Die Parallele zum Begriff der Fraktion, der dem Grundgesetz ursprünglich ebenfalls fremd war, ist auffallend (s. unten Rdn. 98).

¹⁰⁴ Ob man Art. 67 GG mit der Möglichkeit der Kanzlerabwahl dazu rechnen kann, ist fraglich, da die Abwahl nur durch Neuwahl eines Kanzlers gelingt und die Vorschrift insofern stärker zu der oben beschriebenen Regierungsfunktion des Parlaments paßt. Gleichwohl ist aus ihr auch die parlamentarische Verantwortung des Regierungschefs zu entnehmen, der eine Kontrollfunktion des Parlaments korrespondiert.

¹⁰⁵ Siehe BVerfGE 67, 100, 130.

Parlament im parlamentarischen Regierungssystem die Regierung auch noch kontrollieren müssen? Tatsächlich ist das parlamentarische Regierungssystem nur mit einem, freilich wichtigen Aspekt Anlaß parlamentarischer Kontrolle, nämlich bei der Kontrolle durch die Opposition¹⁰⁶. Sie ist von der Pflicht, die Regierung zu tragen, frei und daher auch in ihrem Kontrollwillen nicht begrenzt. Die Kontrolle ist für die Opposition zudem eine wichtige Probe auf die eigene Konzeptionsfähigkeit. Im übrigen kann aber das parlamentarische Regierungssystem die Kontrollfunktion des Parlaments als Gesamtorgan nicht erklären.

68 Kontrolle und Gewaltenteilung
Sehr viel näher liegt es dagegen, gerade den Widerpart des parlamentarischen Regierungssystems, nämlich das Gewaltenteilungsprinzip, als eine Grundlage für die parlamentarische Kontrolle zu akzeptieren. Das Bundesverfassungsgericht hat dies auch instinktiv gemerkt. Denn unmittelbar nach dem zitierten Satz über das parlamentarische Regierungssystem, zu dessen Essentiale die parlamentarische Kontrolle gehören soll, schaltet das Gericht ohne weitere Erklärung auf das Konterprinzip um, nämlich auf die Gewaltenteilung: „Der Grundsatz der Gewaltenteilung, der zu den tragenden Organisationsprinzipien des Grundgesetzes gehört und dessen Bedeutung in der politischen Machtverteilung, dem Ineinandergreifen der drei Gewalten und der daraus resultierenden Mäßigung der Staatsgewalt liegt (vgl. BVerfGE 3, 22, 247; 34, 52, 59), gebietet gerade im Hinblick auf die starke Stellung der Regierung, zumal wegen mangelnder Eingriffsmöglichkeiten des Parlaments in den der Exekutive zukommenden Bereich unmittelbarer Handlungsinitiative und Gesetzesanwendung, eine Auslegung des Grundgesetzes dahin, daß parlamentarische Kontrolle *wirksam* sein kann“. Tatsächlich ist Art. 20 II 2 GG eine wesentlich breitere verfassungsrechtliche Grundlage für die parlamentarische Kontrolle. Sie hebt freilich die durch das parlamentarische Regierungssystem erzwungene Spaltung in regierungstragende Mehrheit und Opposition auch im Bereich der Kontrolle nicht auf.

69 Kontrolle und Vertretungsfunktion
Die breiteste verfassungsrechtliche Fundierung der Kontrollfunktion aber liegt in der oben¹⁰⁷ näher beschriebenen Vertretungsfunktion des Bundestages. Wenn die Abgeordneten gemeinsam das Volk zu vertreten haben, dann müssen sie, wenn sie ihr Handeln als Vertreter verantworten wollen, auch die Möglichkeit haben, Rechenschaft von denen zu verlangen, die sie zum Regieren über das Volk eingesetzt haben. Die Vertretungsfunktion erst ergibt, daß auch der Regierungsmehrheit im Parlament eine Kontrollfunktion gegenüber der Regierung zukommt. Es gibt daher zum Beispiel einen Sinn, wenn das Zitierrecht des Art. 43 I GG nicht als Minderheitsrecht und damit – politisch gesprochen – als Oppositionsrecht ausgewiesen ist.

70 Objekt der Kontrolle: Regierung
Erst die Grundlegung der parlamentarischen Kontrolle in der Vertretungsfunktion des Parlaments ermöglicht auch eine exakte Bestimmung des Objektes der Kontrolle wie ihres Maßstabes. Kontrollobjekt ist zum einen die Regierung. Der ihr zukommende und durch die Wahl des Kanzlers vom Parlament vermittelte Anteil an der Staatsleitung¹⁰⁸ ist vom Parlament gegenüber dem Volk, von dem die

¹⁰⁶ Freilich nur, wenn eine solche existiert, was bei der Allparteienregierung nicht der Fall ist.

¹⁰⁷ Siehe oben Rdn. 9–15.

¹⁰⁸ Siehe oben Rdn. 13.

ausgeübte Staatsgewalt ausgeht, zu vertreten, und das heißt, zu verantworten. Das setzt die Möglichkeit der Kontrolle voraus. Kontrolle ist dabei scharf zu scheiden von der eigenen Mitwirkung des Parlaments an der Staatsleitung. Diese ist nicht allgemein eingeräumt, sondern muß als Kompetenz zugunsten des Parlaments spezifisch begründet werden. Für sie hat sich das Parlament selbst unmittelbar gegenüber dem Volke zu verantworten. Es würde daher die parlamentarische Kontrolle unzulässig ausgedehnt und zugleich konturlos gemacht, wenn man parlamentarische Gesetzgebung oder Teilhabe an der Planung der Regierung als Kontrolle bezeichnete¹⁰⁹. Daß die Regierung Objekt parlamentarischer Kontrolle ist, läßt sich auch aus Art. 43 I GG schließen, wonach das Parlament die Anwesenheit jeglichen Mitglieds der Bundesregierung bei seinen Verhandlungen verlangen kann. Dieser Erscheinungspflicht kann nur eine Pflicht, sich zu verantworten, korrespondieren; es geht nicht um die Vergewisserung der Person, sondern um die Vergewisserung der von ihr als Regierungsmitglied betriebenen Politik¹¹⁰.

Kontrollobjekt ist aber auch die Verwaltung. Auch sie übt Staatsgewalt aus. Daher hat das Parlament auch über sie Rechenschaft zu geben, was eine entsprechende Erstreckung der parlamentarischen Kontrolle voraussetzt. Daß die Verwaltung in die Kontrolle einbezogen ist, findet in einer Reihe von Einzelbestimmungen des Grundgesetzes seine Bestätigung. So sind die dem Art. 43 I GG unterliegenden Regierungsmitglieder zugleich Leiter ihres Geschäftsbereichs (Art. 65 Satz 2 GG), also der gesamten Bundesverwaltung auf den Sachgebieten, die der Geschäftsbereich umschreibt¹¹¹, zum anderen hat das Petitionsrecht zur Hauptsache die Verwaltung zum Gegenstand und zum dritten bezieht sich die Einrichtung des Wehrbeauftragten nach Art. 45 b GG ebenso wie die parlamentarische Untersuchung nach Art. 45 a II GG auf einen großen Verwaltungsbereich des Bundes.

Die Gerichtsbarkeit unterliegt nur eingeschränkt parlamentarischer Kontrolle. Soweit es die Gerichtsverwaltungen betrifft, ergibt sich das Kontrollrecht schon aus der parlamentarischen Verantwortung des zuständigen Ministers. Soweit richterliche Organisations- und Sachentscheidungen in Frage stehen, ergibt sich die Kontrollberechtigung aus der Kombination der Vertretungsfunktion des Parlaments und der gewaltenteilenden Aufgabe, die es besitzt. Das Kontrollrecht endet dort, wo die Gerichtsbarkeit zum Schutze ihrer Unabhängigkeit in camera tätig wird. Der öffentliche Prozeß als solcher unterfällt also noch parlamentarischer Kontrolle.

Erst durch die parlamentarische Untersuchung im Rahmen des Neue Heimat-Skandals ist die Frage aufgeworfen worden, ob die parlamentarische Kontrolle sich

71
Objekt der Kontrolle:
Verwaltung

72
Objekt der Kontrolle:
Gerichtsbarkeit

73
Objekt der Kontrolle:
der Private

¹⁰⁹ So geschieht es bei N. ACHTERBERG (Parlamentsrecht [Fn. 25] S. 408), der seinem 100seitigen Kapitel über die Kontrolle die schlichte Behauptung voranstellt, es sei „die (gemeint ist: alle) parlamentarische Tätigkeit überhaupt Kontrolle“ und daher z. B. „die Gesetzgebung als vorauswirkende parlamentarische Kontrolle“ zu verstehen (ebd. S. 411). Diese Metamorphose kann nur gelingen, weil ACHTERBERG es sich erspart, die parlamentarische Kontrolle grundgesetzlich zu verorten (siehe z. B. auch S. 98).

¹¹⁰ Zum Zitierrecht als Instrument der Regierungskontrolle siehe M. SCHRÖDER Bonner Kommentar, Art. 43 (1978) Rdn. 21 und 42 ff. Es kommt hier nicht auf Einzelheiten an, sondern auf das Prinzip.

¹¹¹ Siehe H. MEYER (Fn. 93) S. 446 ff.

auch auf den privaten, den gesellschaftlichen Bereich erstreckt. Wie die Ableitung der parlamentarischen Kontrolle ergibt, muß dies grundsätzlich verneint werden. Die Vorstellung, das Grundgesetz habe die Vertreter zum Kontrolleur der Vertretenen eingesetzt, die Staatsgewalt also zum Kontrolleur ihres Erzeugers gemacht, gehört wohl eher in die Abteilung der staatsrechtlichen Kuriositäten.

74
Das „öffentliche
Interesse“ – eine
Kontrollegitimation?

Ein öffentliches Interesse ist nicht geeignet, Kompetenzen zu begründen¹¹². Selbstverständlich darf das Parlament in seinen Debatten auch „das öffentliche Leben“ oder „Vorkommnisse im gesellschaftlichen Bereich, sofern diese ein öffentliches Interesse beanspruchen“ einbeziehen. Als potentielles Objekt parlamentarischer Tätigkeit oder von Regierungsaktivitäten ist dieser Bereich selbstverständlich parlamentarischer Deliberation offen. Dies hat aber mit parlamentarischer Kontrolle nichts zu tun. Schließlich kann der gesellschaftliche Bereich bei unlösbarem Zusammenhang mit staatlichen Aktivitäten, die parlamentarischer Kontrolle unterliegen, in das Visier dieser Kontrolle geraten. Dies spielt insbesondere bei der parlamentarischen Untersuchung eine Rolle¹¹³.

75
Der Maßstab
parlamentarischer
Kontrolle

Auch der Maßstab parlamentarischer Kontrolle ergibt sich zwanglos aus der Vertretungsfunktion des Parlaments. Rechtswidriges Verhalten der Regierung oder Verwaltung ist „unvertretbar“ und also ist die Rechtsordnung ein markanter und zugleich verlässlicher Kontrollmaßstab. Parlamentarische Kontrolle ist aber im Kern keine Rechtskontrolle, dazu fehlen ihr die Sanktionsmöglichkeiten, die mit der Rechtskontrolle sonst verbunden sind. Parlamentarische Kontrolle ist vielmehr politische Kontrolle und der Rechtsbruch ist in ihr nur Anlaß für politische Vorhaltungen. Maßstab parlamentarischer Kontrolle ist daher im Kern die jeweilige politische Vorstellung vom richtigen Verhalten. Diese Vorstellungen können sich sowohl auf die Sachpolitik als auch auf das Verfahren als auch auf die persönliche Haltung der Amtsträger beziehen. Sie können durch Wahlprogramme, offizielle Erklärungen oder sonstwie fixiert sein und die Regierung mit dem Vorwurf widersprüchlichen Verhaltens konfrontieren, sie können sich aber auch ad hoc bilden, nur Vorstellungen der Opposition oder nur einer Fraktion sein oder die Wünsche oder Vorschläge gesellschaftlicher Gruppen wiedergeben. Es leuchtet ein, daß dieser Kontrollmaßstab in hohem Maße unsicher, auch divergent, durchaus leicht wechselnd und jedenfalls weit von jeder normativen Vorgabe entfernt ist.

76
Parlamentarische
Kontrolle als
politische Kontrolle

Dem entspricht, daß bis auf den Extremfall der Abwahl eines Kanzlers es keine Sanktionen dieser parlamentarischen Kontrolle gibt. Selbst für die Rüge eines Ministers durch den Bundestag als Kontrollergebnis bedarf es der Mehrheit des Parlaments, und sie ist rechtlich ohne Konsequenz, da das Grundgesetz eine Ministerverantwortlichkeit im Sinne des ständigen Vertrauens des Bundestages für

¹¹² So aber für die parlamentarische Untersuchung E.-W. BÖCKENFÖRDE (Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und kommunale Selbstverwaltung AÖR 103 [1978] 1,9: „Vorgänge im öffentlichen Leben und Vorkommnisse im gesellschaftlichen Bereich, sofern diese ein öffentliches Interesse beanspruchen“), der dies ausdrücklich von einem breiteren Verständnis parlamentarischer Kompetenzen ableitet. Daher impliziert seine These eine allgemeine Kontrollzuständigkeit des Parlaments auch für diesen so umschriebenen Bereich, was immer darunter zu verstehen sein mag. Das BVerfG hat sich in dieser Frage auf eine etwas unklare Weise bedeckt gehalten: E 77, 1, 43/44; siehe dazu nachfolgend unter b).

¹¹³ Siehe dazu nachfolgend unter b).

den einzelnen Minister nicht kennt. Parlamentarische Verantwortung der Regierung oder der einzelnen Regierungsmitglieder heißt daher nichts anderes, als sich der Debatte zu stellen. Die Kontrolle erschöpft sich in der Argumentation. Daher ist die parlamentarische Debatte der eigentliche Ort dieser Kontrolle und die durch Art. 42 Abs. 1 1 GG vorgeschriebene Öffentlichkeit dieser Debatte weist den Weg, in welcher Weise parlamentarische Kontrolle unterhalb jener Extremsanktion der Kanzlerabwahl Wirkung haben kann.

Weil die Kontrollfunktion ein Kind der Vertretungsfunktion des Parlaments ist, hat die Kontrolle grundsätzlich öffentlich vor dem Volk zu erfolgen. Es ist evident, daß dabei die Vermittlung durch die Presse ein nicht unwesentlicher Faktor ist. Daraus folgt aber zugleich, daß die Übertragung solcher Debatten selbst im Fernsehen der Idee parlamentarischer Kontrolle viel näher steht, als das Arkanum einer geschlossenen Sitzung des Parlaments. Wie schon öfters betont, werden die Reden, die angeblich „zum Fenster heraus gehalten werden“, auch für das draußen stehende Volk, vor dem man sich und seine Kontrolle zu rechtfertigen hat, gehalten.

Bei der parlamentarischen Debatte als Ort parlamentarischer Kontrolle wirkt sich nun aber das parlamentarische Regierungssystem und die durch es markant herbeigeführte Teilung in regierungstragende Mehrheit und Opposition besonders stark aus. Da es um die Kontrolle der Regierung geht, wird sie die regierungstragende Mehrheit nicht öffentlich ausüben. Man sitzt in einem Boot, und es hat keinen Sinn, es zu versenken. Im Gegenteil wird man die Aufgabe darin sehen, die Regierung vor dem Kontroll-Angriff der Opposition zu verteidigen. Dabei gibt es durchaus gestufte Formen der Verteidigung, die es erlauben, zugleich auch Stufen der Distanzierung von der Regierung auszudrücken. Bei ihrer eigenen Kontrolle der Regierung scheut die Mehrheit aber die Öffentlichkeit. Dafür ist ihre Kontrolle um so wirksamer, da sie sich intern Gehör verschaffen kann und notfalls auch durchsetzen läßt. Die Oppositionskontrolle braucht dagegen die Öffentlichkeit, weil dies die einzig denkbare Möglichkeit ist, sie mangels Mehrheit im Bundestag wirksam werden zu lassen. Ist sie berechtigt, so wirkt sie zugleich bei der Regierungsmehrheit destabilisierend.

Das Geschäftsordnungsrecht hat eine Reihe von Formeln entwickelt, in die sich der Kontrollwille des Parlaments kleiden kann. Dazu gehören Große und Kleine Anfragen, die Fragestunde, schriftliche Fragen, das schon genannte Zitierrecht und die Aktuelle Stunde¹⁴.

b) Der investigative Bundestag

Während der Bundestag bei seiner allgemeinen Kontrolle auf die Auskunft angewiesen ist, die ihm die Regierung gibt¹⁵, und er sich im allgemeinen mit Argumen-

77
Kontrolle und
Öffentlichkeit des
Parlaments

78
Mehrheits- und
Oppositionskontrolle

79
Kontrollformen

80
Die parlamentarische
Untersuchung

¹⁴ Siehe dazu im Einzelnen W. ZEH *Parlamentarisches Verfahren* (Fn. 30) HdbStR Bd. II § 43 Rdn. 49 ff.

¹⁵ Zum „politisch-praktischen“ Zwang der Regierung, auf Kontrollvorstöße aus dem Bundestag zu reagieren, siehe W. ZEH *Parlamentarisches Verfahren* (Fn. 30) HdbStR Bd. II § 43 Rdn. 50. Das Maß der Auskunft bestimmt aber im Rahmen dieses Zwanges das Mitglied der Bundesregierung selbst. Eine Pflicht zur Auskunftserteilung lehnt ab H.-W. MEIER *Zitier- und Zutrittsrecht im parlamentarischen Regierungssystem* 1982 S. 134 ff.

ten und Entschließungen begnügen muß, weil ihm Eingriffsrechte außer dem Zitierrecht nach Art. 43 GG und dem „Recht“ auf Abwahl des Bundeskanzlers durch Neuwahl eines neuen Bundeskanzlers nach Art. 67 GG nicht gegeben sind, existiert ein außerordentlich effektives und mit weitreichenden Eingriffsrechten versehenes Kontrollinstrument in der parlamentarischen Untersuchung. Sie hat an Bedeutung in den letzten Jahren nicht unerheblich gewonnen und einen gewissen Höhepunkt in dem Dritten Untersuchungsausschuß des 10. Deutschen Bundestages „Neue Heimat“ gefunden¹¹⁶, bei dem drei Komponenten eine außerordentlich brisante Mischung schufen. Erstens handelte es sich um einen Ausschuß, den die Mehrheit des Bundestages gegen die Klientel der Minderheit eingesetzt und durchgeführt hat¹¹⁷. Zweitens wurde zum ersten Mal die parlamentarische Untersuchung radikal auf Private ausgedehnt¹¹⁸, und zum Dritten wurde der Untersuchungsausschuß konsequent als sehr kostensparendes Wahlkampfinstrument genutzt¹¹⁹. Dies alles führte zu einer extensiven Auslotung der Eingriffsmöglichkeiten, was zwar nicht die Institution der parlamentarischen Untersuchung als solche, aber einige ihrer Erscheinungsformen in einem kritischen Licht erscheinen ließ. Das hat zu einer intensiven Debatte über die rechtlichen Grundlagen und die Grenzen der parlamentarischen Untersuchung geführt, die noch nicht abgeschlossen ist¹²⁰.

81 Die parlamentarische Untersuchung ist erst im Jahre 1918 in das Deutsche Verfassungsrecht gelangt. Sie kann ihre Herkunft aus der konstitutionellen Monarchie nicht verleugnen, und manche in Literatur und Rechtsprechung tradierten Meinungen zum Umfang und zu den Grenzen parlamentarischer Untersuchung leiden darunter, daß sie das unter einem alten Verfassungsstatut entstandene Instrument unkritisch auf die parlamentarische Demokratie übertragen.

82 Für die deutsche Ausformung der parlamentarischen Untersuchung hat Max Weber Pate gestanden¹²¹. Er hat gesehen, daß in der parlamentarischen Demokratie die Opposition gegenüber dem Bündnis von Regierungsmehrheit im Parlament

¹¹⁶ Siehe den außerordentlich umfangreichen Untersuchungsauftrag, der, weil die Untersuchung schon bei der Einsetzung umstritten war, alle auch nur denkbaren Ansatzpunkte für ein Untersuchungsrecht aufführt, in BT-Drucks. 10/5575.

¹¹⁷ Es ging um einen schon mehrere Jahre zurückliegenden Skandal im Bereich der gewerkschaftlichen Bauaktivitäten.

¹¹⁸ Er richtete sich nicht nur gegen die Neue Heimat, sondern gegen eine Unzahl von Unternehmen der Gewerkschaften, die in irgendeiner Weise mit der Neuen Heimat in Kontakt gestanden hatten.

¹¹⁹ Siehe das entsprechende fraktionsinterne Papier der CDU im Sondervotum der SPD zum Ausschlußbericht, BT-Drucks. 10/6779 S. 216.

¹²⁰ Die Literatur zum Thema wächst lawinenartig. Es sei nur verwiesen auf THAYSEN/SCHÜTTEMEYER (Hrsg.), Bedarf das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse einer Reform? 1988 (es handelt sich um Beiträge und Materialien zur Seminartagung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen e.V. und des Niedersächsischen Landtags vom 20./21. November 1987); M. SCHRÖDER Empfiehlt sich eine gesetzliche Neuordnung der Rechte und Pflichten parlamentarischer Untersuchungsausschüsse? Gutachten E zum 57. DJT 1988, und die Referate von H. BICKEL u. H.-P. SCHNEIDER sowie die Diskussion in den Verhandlungen des 57. DJT Bd. II.

¹²¹ Siehe M. WEBER Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland (1918) in: Gesammelte politische Schriften 1921 S. 126, 169–172, 177/178.

und Regierung einen äußerst schwachen Stand hat und glaubte, mit der parlamentarischen Untersuchung der Opposition eine Waffe in dem ungleichen Kampf zugestehen zu müssen. Dies ist der Grund dafür, daß die parlamentarische Untersuchung auch im Grundgesetz gerade als Minderheitenrecht¹²² ausgewiesen ist, was weder ausschließt, daß sich die Mehrheit dieses Instrument zu nutze macht, noch, daß es im Einzelfall auf einem gemeinschaftlichen Willen des Parlaments beruht¹²³.

Als Kontrollinstrument ist die parlamentarische Untersuchung nicht dazu da, dem Parlament die Grundlagen für die Gesetzgebung zu schaffen¹²⁴. In einer Demokratie müßte es das Parlament als unter seiner Würde empfinden, sich die Grundlagen für die Gesetzgebung durch Zwangsmaßnahmen gegenüber der Regierung oder gar Dritten zu verschaffen¹²⁵. Die sogenannte Gesetzesenquete hat es denn trotz der meist unbegründeten Übernahme in der Literatur tatsächlich nicht gegeben¹²⁶. Der Bundestag hat in der gesunden Erkenntnis, daß die parlamentarische Untersuchung nicht dazu da ist, das Parlament sachkundig zu machen, die echte Enquete und damit die Enquetekommission in die Geschäftsordnung eingefügt¹²⁷.

Eine parlamentarische Untersuchung zur Selbstkontrolle, das heißt zur Untersuchung parlamentarischer Vorgänge oder des Verhaltens von Parlamentariern hat es hier und da gegeben. Es ist eine Möglichkeit für das Parlament, sein Ansehen durch öffentliche Verhandlung wieder herzustellen. Mit dieser Zielsetzung ist die parlamentarische Untersuchung eine Form der parlamentarischen Selbstkontrolle¹²⁸.

Der Hauptanwendungsfall der parlamentarischen Untersuchung ist die Skandalenquete. Sie ermöglicht der Opposition, für untersuchungswürdig gehaltenes Verhalten der Regierung und ihres Apparates mit den Mitteln der Beweiserhebung und den dahinter stehenden Zwangsrechten öffentlich aufzuklären, meist mit

83
Zulässigkeit der
Gesetzgebungs-
enquete?

84
Die Selbstkontroll-
enquete

85
Die Skandalenquete

¹²² Auch die Mehrheit hat nach Art. 44 GG selbstverständlich das Recht der Einsetzung, wichtiger ist aber, daß die Minderheit die Mehrheit zur Einsetzung zwingen kann.

¹²³ Die meisten auf gemeinschaftlichen Beschluß eingesetzten Untersuchungsausschüsse sind freilich nur pro forma All-Fraktionen-Ausschüsse. Dies zeigt sich sofort, wenn sich die Verfahrensmehrheiten in den Ausschüssen bilden, um unbequeme Beweisanträge etc. zu bekämpfen oder zu verhindern.

¹²⁴ Dies war sinnvoll in der konstitutionellen Monarchie, in dem der Regierungsapparat andere Informationsquellen besaß als das „feindliche“ Parlament. Im parlamentarischen Regierungssystem hat die Regierungsmehrheit im Parlament den Zugriff auf die Informationen der Regierung. Die Opposition ist sowieso nicht in der Lage, ihren gesetzgeberischen Willen durchzusetzen, und es dürfte ohne nähere Begründung einleuchten, daß die Opposition nicht über Art. 44 GG in der Lage ist, mit Hilfe der dort ausgeworfenen Zwangsrechte sich die Information für jedwedes Gesetzesvorhaben zu verschaffen.

¹²⁵ Sollte dies im Einzelfall wirklich notwendig sein, was selbst in Atomsachen schwerlich denkbar ist, da die Regierung notwendigerweise bei der Genehmigung der Kernkraftwerke über alle Informationen verfügt, so müßte sich das Parlament die Eingriffsrechte durch eigenes Gesetz schaffen.

¹²⁶ Wenn sich eine parlamentarische Untersuchung als Gesetzesenquete ausgegeben hat, was sehr selten vorgekommen ist, war dies immer ein Vorwand.

¹²⁷ Siehe § 56 GOBT.

¹²⁸ Auch hier wird man aber Schranken ziehen müssen. Das Untersuchungsrecht ist nicht dazu da, daß sich die einzelnen Fraktionen des Parlaments gegenseitig mit Hilfe der Zwangsrechte der parlamentarischen Untersuchung ausforschen.

dem Ziel, entsprechende Vorwürfe publikumswirksam anzubringen. Hier zeigt sich der Charakter der parlamentarischen Untersuchung als politisches Kampfmittel besonders deutlich. Die Untersuchung erfüllt ihren Zweck weniger durch den Schlußbericht¹²⁹, der dem Plenum vorzulegen ist, als durch die Untersuchung selbst. Der politische Ertrag steckt in der sukzessiven mehr oder weniger sicheren Klärung der Fakten, an die sich die Vorwürfe knüpfen.

86
Die Skandalenquete
im privaten Bereich

Das Bundesverfassungsgericht hat es zugelassen, daß die Skandalenquete auch auf den privaten Bereich ausgedehnt wird, und zwar nicht nur, soweit der Private Einfluß auf die Regierungsgeschäfte genommen hat oder in Regierungsaktivitäten verwickelt ist¹³⁰, sondern auch, insoweit er strafbar, verwaltungswidrig oder auch nur unvorsichtig im privaten oder im geschäftlichen Leben agiert zu haben scheint. Das Gericht deutet jedoch eine Reihe von Einschränkungen an, die den Einzelfall betreffen und in sich nicht gerade sehr präzise formuliert sind¹³¹. Insgesamt wird man sagen müssen, daß die privatgerichtete parlamentarische Untersuchung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur ausnahmsweise zulässig ist.

87
Gesetzlicher
Regelungsbedarf

Drei regelungsbedürftige Aspekte hat die parlamentarische Untersuchung. Als Minderheitenrecht verlangt die Logik des Instruments, daß die Minderheit in der Lage ist, ihre Verfahrensforderungen, also insbesondere Beweiserhebung etc. auch gegen die Verfahrensmehrheit im Ausschuß durchzusetzen¹³². Zum zweiten verlangt der grundrechtliche Schutz der Privaten — nicht der Regierungsmitglieder oder des Verwaltungspersonals, die beide nur in dieser Eigenschaft der parlamentarischen Untersuchung unterliegen — eine hinreichende Einschränkung der Eingriffsrechte. Diese ist nur durch Gesetzgebung zu leisten, wenn immer die Wesent-

¹²⁹ Und zwar nicht, weil dieser durch die Verfahrensmehrheit des Ausschusses dominiert wird, die sich bei Minderheitenenqueten regelmäßig durch eine besondere Art der Wahrnehmung von Fakten und Aussagen auszeichnet. Korrekterweise werden nämlich die Minderheitsvoten dem Bericht beigefügt. Entscheidender ist vielmehr, daß die unmittelbare publizistische Vermarktung der Aussagen und der Streitigkeiten im Ausschuß das Interesse regelmäßig befriedigt und erschöpft.

¹³⁰ In diesem Fall hat sich der Private durch sein Verhalten so in die Nähe der Regierung oder Verwaltung begeben, daß er sich — freilich nur hinsichtlich dieser Bindungen — der parlamentarischen Untersuchung zu unterwerfen hat.

¹³¹ Siehe BVerfGE 77, 1, 45. Man weiß weder, ob die in erheblichem Umfang betriebene staatliche Subventionierung oder Steuerbegünstigung des Privaten als solche ausreicht oder ob dies nur im Zusammenhang mit einer „gemeinwirtschaftlichen Tätigkeit“ das Untersuchungsrecht auslöst (wobei man wiederum gern gewußt hätte, was die „Gemeinwirtschaft“ mit dem Staat zu tun hat), noch weiß man, was unter den „besonderen gesetzlichen Bindungen“ zu verstehen ist, denen der Private unterliegen muß, damit er Objekt einer parlamentarischen Untersuchung werden kann. Und selbst wenn man dies alles weiß, bleibt unklar, was „ein erhebliches öffentliches Interesse“ von dem „die parlamentarische Beratung und gegebenenfalls Beschlußfassung rechtfertigenden öffentlichen Interesse“ (S. 44) unterscheidet. Siehe zum Problem auch J. MASING *Parlamentarische Untersuchungen gegenüber Privaten?* Der Staat Bd. 27 (1988) S. 273 bis 289.

¹³² Selbst wenn dies zufriedenstellend geregelt ist, profitiert die Verfahrensmehrheit, die in diesen Fällen sich als Schutztruppe der Regierung versteht, von der rechtlichen Unsicherheit, die das gesamte parlamentarische Untersuchungsverfahren mangels eines Gesetzes und wegen des außerordentlich inhomogenen Richterrechts auf diesem Gebiet erfährt. Die Verfahrensmehrheit braucht sich nur besonders „rechtstreu“ zu gerieren.

lichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts einen Sinn gibt. Spätestens mit der Ausweitung der parlamentarischen Untersuchung auch in den privaten Bereich hinein, konnte die sehr pauschale Verweisung des Grundgesetzes auf das Instrumentarium des Strafprozesses dem Parlamentsvorbehalt nicht mehr genügen¹³³. Zum dritten schließlich ist mit dem spartanischen Verweis auf die Regeln über den Strafprozeß die Unsicherheit über den Rechtsweg, den Betroffene einzuschlagen haben, in rechtsstaatlich nicht mehr hinnehmbarer Weise gestiegen¹³⁴.

Es gehört nicht zu den Ruhmestaten des Deutschen Bundestages, daß er bisher nicht in der Lage gewesen ist, ein solches Gesetz zu formulieren, obwohl fast alle Untersuchungsberichte mit der Klage über die unsichere Rechtslage schließen. Außerordentlich kurzfristige Interessenüberlegungen lassen die Fraktionsführungen¹³⁵ entsprechende Vorhaben meist stoppen. Vor der Verhandlung des Deutschen Juristentages 1988 hat der Bundestag zwar Besserung versprochen, vermutlich aber nur zu dem Zweck, auf dem Juristentag der Anklage zu entgehen.

Die parlamentarische Untersuchung ist streng genommen keine Aufgabe des Bundestages in seiner Gesamtheit, er hat nur das Recht oder auch die Pflicht, sie anzuordnen. Der damit beauftragte Ausschuß wird immer wieder als „Hilfsorgan“ des Bundestages bezeichnet, ohne daß klar wäre, welche rechtlichen Konsequenzen diese Bezeichnung hätte. Bei Art. 45 a II GG geschieht die Untersuchung, falls ein Viertel des Verteidigungsausschusses sie durch den Verteidigungsausschuß verlangt, nicht einmal im Auftrage des Bundestages. Der Untersuchungsausschuß ist daher in jedem Falle bei der Festlegung seines Verfahrens gegenüber dem Plenum frei und nur durch den Einsetzungsbeschluß und die mit ihm erfolgte Begrenzung des Untersuchungsthemas beschränkt.

88
Bundestag im Verzug

89
Selbständige Stellung
des Untersuchungsausschusses

¹³³ Der Verweis auf den Strafprozeß stammt aus der Weimarer Reichsverfassung. Er hatte dort nur die Funktion, den Ausschüssen zu ermöglichen, selbst Beeidigungen vorzunehmen. Mit der durch die Gerichte zugelassenen Ausweitung der Anwendung zum Beispiel um das Institut der Beschlagnahme mußte die mangelnde Adäquanz der Regeln des Strafprozesses für die parlamentarische Untersuchung immer deutlicher werden. Weder gibt es materiell-rechtlich gesehen eine den Straftatbeständen auch nur annähernde tatbestandliche Eingrenzung für eine parlamentarische Untersuchung, noch untersucht irgendeine unabhängige Instanz einen hinreichenden Tatverdacht, noch führt das Verfahren ein unabhängiger Richter — im Gegenteil wird man die Abgeordneten zum größten Teil von Hause aus als befangen betrachten müssen — noch kennt die parlamentarische Untersuchung einen Angeklagten usw.

¹³⁴ Unklar ist z. B., ob der Untersuchungsausschuß im Sinne des Strafprozesses wie die Staatsanwaltschaft oder wie ein Gericht zu behandeln ist und ob die Eingriffsinstrumente des Strafprozesses seinem Verfahren nur inkorporiert werden oder ob er einen quasi-Strafprozeß betreibt. Daher ist unsicher, ob der Private zum Beispiel den Verwaltungsrechtsweg einschlagen kann, der Untersuchungsausschuß aber durch Anträge bei den Strafrichtern den Verwaltungsrechtsschutz unterlaufen kann etc. Die „Zusammenstellung der Urteile und Beschlüsse deutscher Gerichte zum Recht parlamentarischer Untersuchungsausschüsse“ von D. ENGELS (in: THAYSEN/SCHÜTTEMEIER (Hrsg.), Bedarf das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse einer Reform? 1988 S. 285) zeigt, von welchen unterschiedlichen Gerichten bis Anfang 1988 Entscheidungen zu Rechtsfragen parlamentarischer Untersuchungen ergangen sind.

¹³⁵ Nicht von ungefähr sind die Gesetzesvorlagen, die alle gescheitert sind, von Bundestagsabgeordneten aus allen Fraktionen initiiert worden.

6. Der Deutsche Bundestag als Vermittler personaler Legitimation

- 90** Da alle Staatsgewalt nach Art. 20 II 1 GG vom Volk ausgeht, muß sich alle Staatsgewalt auch auf das Volk zurückführen lassen¹³⁶. Für alle Staatsorgane, die über die Regierungsverantwortung nicht der parlamentarischen Verantwortung unterliegen, bedarf es daher einer eigenständigen parlamentarischen Vermittlung der Legitimation. Dies gilt auf der Ebene der Verfassungsorgane für den Bundespräsidenten und die Richter am Bundesverfassungsgericht. In beiden Fällen sieht die Verfassung eine kombinierte Legitimation durch das Bundesparlament und in mediatisierter Weise durch die Landesparlamente vor. Die Kombination wird beim Bundespräsidenten durch Kumulation und bei den Verfassungsrichtern durch Teilung der Zuständigkeit für die Wahl hergestellt.
- 91** Zur Wahl des Bundespräsidenten wird ein Wahlkörper gebildet, der zur einen Hälfte aus allen Mitgliedern des Bundestages besteht und zur anderen Hälfte aus Delegierten, die die Landesparlamente nach den Grundsätzen der Verhältniswahl entsenden. In Wirklichkeit tritt bei dieser Wahl also das gesamte Volk in zweifacher Gestalt auf, und zwar über die Länder doppelt mediatisiert. Die Wahl des Bundespräsidenten hat sich bisher als unproblematisch erwiesen.
- 92** Die Wahl der Verfassungsrichter ist dagegen geteilt. Die eine Hälfte der Richter wird vom Bundestag gewählt, die andere vom Bundesrat. Hier ist die föderale Mitwirkung, was die demokratische Legitimation angeht, also mittelbarer als bei der Wahl des Bundespräsidenten. Die Wahl der Richter am Bundesverfassungsgericht durch den Bundestag ist von Anfang an zur Geheimsache erklärt worden. Es wählt tatsächlich nicht der Bundestag, wie es Art. 94 I 2 GG bestimmt, sondern nach § 6 BVerfGG ein kleines Wahlmännnergremium von 12 Mitgliedern, die ausdrücklich nach Abs. 4 dieser Vorschrift zur Verschwiegenheit verpflichtet sind¹³⁷.
- 93** Dieses Verfahren läßt sich weder mit Art. 94 GG noch mit Art. 42 I 1 GG vereinbaren, wonach der Bundestag eben öffentlich verhandelt. Durch einfaches Gesetz dem Bundestag eine Entscheidung abzunehmen, sie auf ein so kleines Gremium zu verlagern, daß kleinere Fraktionen keinen Anspruch auf Beteiligung haben, und zudem aus der Öffentlichkeit zu flüchten, läßt die Verfassung nicht zu¹³⁸. Es läßt sich noch nicht einmal behaupten, daß die relative Geheimniskräme-
- Wahl von Verfassungsorganen
- Wahl des Bundespräsidenten
- Wahl der Verfassungsrichter
- Verfassungswidrigkeit des Wahlmodus

¹³⁶ Siehe BVerfGE 77, 1, 40 mit Verweis auf E 38, 258, 271 u. E 47, 253, 272.

¹³⁷ Die Verschwiegenheit bezieht sich zwar nur auf „die ihnen durch ihre Tätigkeit im Wahlmännnerausschuß bekannt gewordenen persönlichen Verhältnisse der Bewerber sowie über die hierzu im Wahlmännnerausschuß gepflogenen Erörterungen und über die Abstimmungen“. Das klingt zwar harmlos, da es aber um Personalentscheidungen geht, bedeutet dies, daß nur durch Indiskretionen, die es natürlich gibt, jeweils gezielte Detailinformationen an die Öffentlichkeit gelangen.

¹³⁸ Gründe für die Zulässigkeit existieren nicht. In dem Werk „Grundlegung der Verfassungsgerichtsbarkeit“ (1984) von R. SCHIFFERS, in dem die Entstehung des BVerfGG dargelegt ist, finden sich nur drei Stellen zum Problem. Die Abgeordneten Merkatz und Etzel bezeichnen den Vorschlag eines Wahlmännnergremiums so selbstverständlich, wie es auch ist, als verfassungswidrig. Der Berichterstatter Wahl gibt zur Begründung an: „Für die Wahl der vom Bundestag zu Wählenden habe man, da es schwer sei, die 400 Mitglieder des Bundestages direkt wählen zu lassen, entsprechend dem Vorschlag der SPD eine Wahl durch einen Wahlmännnerausschuß, also ein indirektes Wahlverfahren eingeführt“ (siehe S. 114/115; 172, 285). Die

rei zu besonders überzeugenden Personalentscheidungen geführt hätte. Eher lassen sich einige markante Fehlbesetzungen nachweisen. Daß die in § 6 V BVerfGG verlangte Zweidrittel-Mehrheit in dem Wahlmännerausschuß ihre Funktion, möglichst breiten Konsens des Gesamtgremiums für jeden Kandidaten zu verlangen, in die Funktion verwandelt hat, die „Sitze“ auf die beiden großen politischen Gruppierungen im Parlament aufzuteilen, ist wohl mehr als ein Schönheitsfehler¹³⁹.

An der föderal kombinierten Legitimationsvermittlung ist der Bundestag auch bei der Berufung der Richter an die obersten Gerichtshöfe des Bundes nach Art. 95 II GG beteiligt. Neben dem zuständigen Bundesminister gehören dem Richterwahlausschuß alle zuständigen Landesminister und eine gleiche Anzahl von Mitgliedern an, die der Bundestag zu wählen hat.

Soweit das Parlament durch Wahl Mitglieder in Bundesrundfunkanstalten, Verwaltungsräte oder Kontrollausschüsse der Verwaltung, in internationale Organisationen etc. delegiert, geht es nicht um Legitimationsvermittlung, sondern um die Eröffnung von Mitgestaltungsmöglichkeiten¹⁴⁰. Das gilt insbesondere für die Mitglieder des Vermittlungsausschusses nach Art. 77 II 1 GG. Für das Verfahren gilt, was für die Ausschufsbildung insgesamt gilt¹⁴¹.

94
Berufung von
Bundesrichtern

95
Wahl von
Abgeordneten in
externe Gremien

III. Die Organisationsstruktur des Deutschen Bundestages

Ein Gremium von 496 stimmberechtigten Mitgliedern und weiteren 22 nicht stimmberechtigten Berliner Abgeordneten ist ohne Binnengliederung handlungsunfähig. Das Parlament kennt drei ständige Substrukturen, die Fraktionen als die politischen Gliederungen, die Ausschüsse als die Arbeitsgliederungen und das Präsidium mit dem Ältestenrat als die Führungsgliederung. Als dynamisches Element kommt zu diesen Substrukturen die regelmäßige¹⁴² Einteilung des Parlaments in Regierungsmehrheit und Opposition. Mit der Bundestagsverwaltung steht der für das Funktionieren einer solch großen Organisation notwendige Apparat zur Verfügung.

96
Die Grobgliederung

1. Die Fraktionen

Die Fraktionen sind das natürliche Produkt eines Wahlverfahrens, das das Wahlvorschlagsrecht bei den Parteien monopolisiert und sich auf das Verhältniswahlsystem festgelegt hat¹⁴³. Nicht für die personelle, wohl aber für die politische

97
Die Fraktion als
Konsequenz des
Wahlsystems

wenigen Äußerungen, die den Wahlmodus verteidigen, sind nicht luzider. So wies das Plenum des BVerfG im Jahre 1953 einen entsprechenden Vorwurf von R. THOMA (JÖR 6, 161, 188) mit dem Argument zurück: „das Grundgesetz (habe) den Wahlmodus nicht geregelt und damit notwendigerweise dem Gesetzgeber überlassen, unmittelbare oder mittelbare Wahl vorzuschreiben“ (JÖR 6, 194, 202 Anm. 26). Wenn das stimmte, könnte das Gesetz auch vorsehen, daß der Bundespräsident von einem Wahlmännergremium der Bundesversammlung, die nun wirklich sehr viel größer ist als der Bundestag, gewählt wird.

¹³⁹ Siehe zusammenfassend zur Kritik am Wahlverfahren W. K. GECK Wahl und Status der Bundesverfassungsrichter, HdbStR Bd. II § 55 Rdn. 13 bis 20 mit weiteren Nachweisen.

¹⁴⁰ Gelegentlich sind solche Sitze auch als Präfründe geschätzt.

¹⁴¹ Siehe § 12 Satz 2 GOBT und unten III 3.

¹⁴² Bis auf den Fall der Allparteienkoalition.

¹⁴³ Siehe H. MEYER Wahlgrundsätze und Wahlverfahren HdbStR Bd. II § 38 Rdn. 46 ff.

Zusammensetzung des Bundestages, also für die Verteilung der Sitze auf die einzelnen Parteien, sind allein¹⁴⁴ die Zweitstimmen maßgeblich. Sie werden den Landeslisten der Parteien als solche und nicht den Personen, die auf diesen Listen kandidieren, gegeben. Die personelle Zusammensetzung des Bundestages dagegen richtet sich zur Hälfte nach den mit Hilfe der Erststimmen erfolgreichen Wahlkreis-kandidaten der Parteien¹⁴⁵, zur anderen Hälfte kommen die auf diese Weise noch nicht berücksichtigten Listenkandidaten zum Zuge. In beiden Fällen votiert der Wähler bis auf wenige und die Entscheidung regelmäßig nicht beeinflussende Ausnahmen für die Partei, also für die politische Richtung, und nicht für die Person des Abgeordneten¹⁴⁶. Dies ist ein rationales Verhalten, weil es bei einem so großen Körper nicht auf den einzelnen Abgeordneten, sondern auf das (Stimm-)Gewicht der einzelnen politischen Gruppierungen ankommt. Konsequenterweise schließen sich denn auch die einzelnen Abgeordneten der jeweiligen Liste einer Partei sowie ihre Wahlkreiskandidaten zur Fraktion der Partei im Bundestag zusammen.

98 Die Abstinenz des GG
Das Grundgesetz hat von dieser wichtigen Substruktur des Parlaments ursprünglich keine und später nur nachrichtlich Notiz genommen. Erst mit der Einfügung von Art. 53 a GG im Jahre 1968 wird nämlich auf die Fraktion als auf etwas Selbstverständliches und also auch Notwendiges Bezug genommen: Die Abgeordneten des Gemeinsamen Ausschusses werden danach nämlich „vom Bundestage entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen bestimmt“. Die Abstinenz des Grundgesetzes entspricht nicht der außerordentlich hohen verfassungspolitischen Bedeutung der Fraktionen. Sie vermitteln fast ausschließlich die Chancen, die der einzelne Abgeordnete im Parlament haben wird¹⁴⁷. So entscheiden die Fraktionen über die Besetzung fast aller Funktionsstellen, seien es Ausschußsitze, seien es Stellen in der Fraktionshierarchie. Bei der Zurückhaltung des Grundgesetzes gegenüber den Fraktionen fühlt man sich an die Abstinenz der Weimarer Reichsverfassung gegenüber den politischen Parteien erinnert.

99 Offene Fragen des Geschäftsordnungsrechts
Die Geschäftsordnung des Bundestages kompensiert diese Abstinenz der Verfassung auch nicht annähernd. Sie geht von der Existenz der Fraktionen aus, weist ihnen eine Reihe wichtiger Rechte zu und versucht in § 10 eine Definition. Die Bestimmung über die Bildung von Fraktionen ist unklar. Es schwingt bei ihr zum einen immer noch die Vorstellung mit, die Fraktionen seien Clubs, zu denen sich Abgeordnete nach der Wahl je nach ihren persönlichen Neigungen zusammenfinden. Zum anderen werden die Fraktionen als Vereinigungen von Mitgliedern des Bundestages bezeichnet „die derselben Partei . . . angehören“¹⁴⁸. Da die Parteimitgliedschaft weder Voraussetzung für einen Listenplatz noch für eine Wahlkreis-kandidatur im Namen einer Partei ist, dürfte es darauf ankommen, ob man für eine

¹⁴⁴ Von der Randerscheinung möglicher Überhangmandate einmal abgesehen; siehe dazu H. MEYER (s. Anm. 143) Rdn. 31–33.

¹⁴⁵ Theoretisch ist zwar auch ein unabhängiger Kandidat möglich, einen Erfolg kann er aber unter den Bedingungen des politischen Systems nicht haben.

¹⁴⁶ Zur Möglichkeit des Stimmensplitting als einer außerordentlich unintelligenten Form, dem Wähler eine größere Auswahl zu geben, siehe H. MEYER (s. Anm. 143) Rdn. 52 bis 54.

¹⁴⁷ Siehe das Resümee von J. KÜRSCHNER Die Statusrechte des fraktionslosen Abgeordneten 1984 S. 149.

¹⁴⁸ Läßt man einmal die CSU-Klausel des § 10 I 1 GO außer Betracht.

Partei kandidiert hat, nicht, ob man ihr angehört. Unklar bleibt, ob die Fraktionen gebildet werden müssen oder ob es eine freie Entscheidung ist und ob die Mitglieder einer Partei eine oder mehrere Fraktionen bilden können. Nicht geregelt ist auch der Austritt bzw. der Ausschluß aus einer Fraktion.

Angesichts der Macht, die den Fraktionen, zum Teil notwendigerweise, über die einzelnen Abgeordneten zukommt, und angesichts der Tatsache, daß der fraktionslose Abgeordnete schnell in die Rolle eines parlamentarischen *Parias* gerät¹⁴⁹, sind die Bestimmungen unzulänglich und bedürfen einer von der Verfassung gelenkten Auslegung sowie verfassungsrechtlicher Ergänzung. Das gilt nicht für die innere Ordnung der Fraktionen; hier sind sie ihr eigener Herr. Als einzige externe, aus der Verfassung folgende Anforderung ist lediglich darauf zu bestehen, daß die Fraktionsatzungen den Anspruch eines jeden Abgeordneten auf absolute Gleichheit bei der Willensbildung der Fraktion akzeptieren¹⁵⁰. Dem werden die derzeitigen Fraktionsatzungen gerecht.

Wenn das Bundesverfassungsgericht schon vor Einfügung des Art. 53 a in das Grundgesetz zu Recht entschieden hat, daß die Parlamentsfraktionen „notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens“ seien, und dies damit begründet, daß „mit der Anerkennung der Parteien in Art. 21 das Grundgesetz auch sie an“erkennt¹⁵¹, dann muß § 10 I 1 GG-BT dahin interpretiert werden, daß die Fraktionsbildung durch die Geschäftsordnung selbst verfügt wird und nicht im Belieben des Abgeordneten steht. Nur eine solche Interpretation wird auch dem das Demokratiegebot realisierenden Wahlverfahren gerecht. Wenn der Wahlgesetzgeber konsequenterweise das ganze Wahlverfahren auf die Wahlbewerbung durch die politischen Parteien abgestellt hat und so großen Wert auf eine Besetzung des Parlaments legt, die das unterschiedliche Wählervotum für die einzelnen Parteien widerspiegelt, dann kann es nicht im Belieben des so gewählten Abgeordneten stehen, dieses Votum zu konterkarieren. Er hat lediglich, wie zu zeigen sein wird, ein limitiertes Austrittsrecht. Zum zweiten muß konsequenterweise § 10 I 1 GO-BT dahin ausgelegt werden, daß es nicht auf die Mitgliedschaft in der Partei ankommt, sondern allein darauf, ob man von der Partei als Wahlkreiskandidat oder als Listenkandidat vorgeschlagen und gewählt worden ist.

Besonders kritisch ist der in der Geschäftsordnung nicht geregelte Fall eines schwerwiegenden Dissenses zwischen der Fraktionsmehrheit und einem Fraktionsmitglied. Wenn man die Automatik der Fraktionsbildung nach § 10 I 1 GO-BT akzeptiert, dann kann es ein Ausschlußrecht nur unter der Bedingung geben, daß zulässigerweise die durch die Kandidaten hergestellte Verbindung zwischen der Partei und dem Abgeordneten gekappt wird, also jene Verbindung, die erst zu dieser Automatik geführt hat. Dies hat zugleich den Vorteil, daß einerseits die freie

100
Verfassungsvorgaben

101
Automatische
Fraktionsbildung

102
Ausschluß und
Austritt

¹⁴⁹ Durch die Entscheidung im Fall des Abgeordneten Wüppesahl ist diese Gefahr gemildert, lediglich das Sondervotum des Richters KRUIS geht in diese Richtung (BVerfGE — 2 BvE 1, 88 — vom 13. 6. 89). Die Eigenständigkeit des Mandats trotz der von KRUIS korrekt geschilderten Abhängigkeit bei dessen Entstehung betont konsequent das Sondervotum des Richters MAHRENHOLZ, während die Senatsmehrheit sich eher pragmatisch verhält. — Siehe zum Problem auch J. KÜRSCHNER (Fn. 147).

¹⁵⁰ Siehe zum Gleichheitsanspruch des Abgeordneten unten IV.

¹⁵¹ Siehe BVerfGE 10, 4, 14.

Entscheidung des Abgeordneten, die Art. 38 I 2 GG verbürgt, auch vor dem Druck der Fraktion geschützt wird, und es gewährleistet zugleich, daß gerichtlich nachprüfbare schwerwiegende Gründe für den Ausschluß aus der Partei vorliegen, wie sie § 10 IV des Parteiengesetzes verlangt. Weitere Konsequenz ist, daß die Kappung der Verbindung mit der Partei durch freiwilligen Austritt des Abgeordneten aus der Partei die Automatik der Mitgliedschaft in der Fraktion nach § 10 I 1 GOBT auflöst. In einem solchen Fall ist die Fraktion lediglich in der Lage, den durch seinen Austritt aus der Partei fraktionslos gewordenen Abgeordneten aus eigenem Entschluß wieder in die Fraktion aufzunehmen. Die Automatik der Fraktionsbildung hat weiter zur Folge, daß ein Austritt aus der Fraktion ohne einen Austritt aus der Partei nicht zulässig ist. Damit werden auch mögliche Fraktionsteilungen ohne Abspaltung von der Partei unterbunden. Für den unwahrscheinlichen Fall des Nicht-Parlamentsmitgliedes muß insgesamt Entsprechendes gelten.

103
Fraktions-
bildungsrecht
fraktionsloser
Abgeordneter

Nur die auf vorbeschriebene Weise dem Recht entsprechend fraktionslos gewordenen Abgeordneten können sich zu einer neuen Fraktion zusammenschließen. Soweit § 10 I 2 GOBT einen solchen Zusammenschluß von der Zustimmung des Bundestages abhängig macht, ist die Norm verfassungsrechtlich nicht haltbar. Die einzige Hürde für einen solchen Zusammenschluß kann nur die Fraktionsmindeststärke sein. Diese darf der Bundestag nicht höher festlegen, als es der 5 %-Klausel des Wahlgesetzes entspricht. Denn lediglich das Argument notwendiger Funktionsfähigkeit des Parlaments kann eine Fraktionsbildung verhindern.

Die hier vorgetragenen Thesen zur Bildung und Veränderung von Fraktionen widersprechen in wesentlichen Punkten der herrschenden Lehre. Sie ergeben sich jedoch aus einer Einbeziehung von Art. 21 GG, aus dem Recht auf chancengleiche Mitarbeit jedes Abgeordneten bei der Arbeit des Bundestages und aus dem nun fast 40jährigen Wahlsystem¹⁵². Zudem entsprechen sie in wesentlichen Punkten der politischen Logik und zugleich der politischen Praxis.

104
Benennung der
Ausschußmitglieder

Mit der Benennung der Mitglieder der Bundestagsausschüsse nach § 57 II GOBT erhalten die Fraktionen das maßgebliche Entscheidungsrecht über das Arbeitsfeld, das einem Abgeordneten während der Legislaturperiode zukommt. Da der Bundestag im wesentlichen in den Ausschüssen arbeitet, ist dies die fundamentalste Fremdbestimmung, der sich der Abgeordnete zu unterwerfen hat. Das Benennungsverfahren ist weniger für die Benennung selbst von Bedeutung, da nichts anderes geschehen würde, wenn die Besetzung nach einem durch den Bundestag selbst vorzunehmenden Listenwahlverfahren erfolgte¹⁵³. Wichtiger ist dagegen, daß aus dem Benennungsrecht der Fraktionen ein Abberufungsrecht folgt. Der Abgeordnete muß nicht nur das Vertrauen der Fraktion haben, um in einen Ausschuß zu gelangen, sondern er muß auch während seiner Arbeit das Vertrauen der Fraktion behalten¹⁵⁴.

¹⁵² Das als Verhältniswahlsystem, wie ich glaube nachgewiesen zu haben, verfassungsnotwendig ist (s. H. MEYER [Fn. 13] HdbStR II § 37 Rdn. 31 ff).

¹⁵³ Weil die Liste wiederum von der Fraktion aufzustellen wäre.

¹⁵⁴ Wenn H.-H. KASTEN (Ausschußorganisation und Ausschußrückruf 1983) das Rückrufrecht als *actus contrarius* zur Benennung grundsätzlich anerkennt (aaO S. 175), so verkennt er den inhaltlichen Sinn der *actus-contrarius*-Regel, wenn er zugleich den Rückruf des dissentierenden Abgeordneten wegen des „freien“ Mandats ablehnt (aaO S. 185). Wenn es der Sinn der

Weiterhin entscheiden die Fraktionen durch ihre Mitarbeit im Ältestenrat nach § 58 GOBT mit, wer Vorsitzender des Ausschusses und stellvertretender Vorsitzender wird. Dasselbe gilt über § 6 I 1 in Verbindung mit § 6 II 2 GOBT auch für den Arbeitsplan des Bundestages. Soweit über den Ältestenrat Abstimmungen zwischen den Fraktionen herbeizuführen sind, wächst faktisch die Entscheidungsmacht der jeweiligen Fraktionsführung zu.

105
Mitwirkung im
Ältestenrat

2. Die Bundestagsausschüsse

Die Bundestagsausschüsse sind die Arbeitsgliederungen des Parlaments. Sie dienen nach § 54 I 1 GOBT der Vorbereitung der Verhandlungen des Bundestages. Durch die Einfügung von § 62 I 3 GOBT, wonach die Ausschüsse sich mit den ihnen vom Plenum überwiesenen Aufgaben vorrangig zu befassen haben, „jedoch mit anderen Fragen aus ihrem Geschäftsbereich befassen“ können, sind die Bundestagsausschüsse zu den eigentlichen Arbeitsgremien in dem gesamten Geschäftsbereich¹⁵⁵, der ihnen als Aufgabengebiet übertragen ist, avanciert. Da die Ausschüsse sämtliche Geschäftsbereiche der Bundespolitik abdecken, sind sie die eigentlichen Vorformer des parlamentarischen Willens für die gesamte Politik.

106
Umfassende
Vorformung
parlamentarischen
Willens

Dieser hohen Bedeutung entspricht, daß sie, was ihre Zusammensetzung angeht, nach § 12 GOBT das politische Kräfteverhältnis im Plenum widerspiegeln. Es handelt sich also um nichts anderes als um die Fortsetzung des Wählervotums in die Arbeitsgliederungen des Parlaments hinein. Dies ist verfassungsrechtlich umso mehr geboten, je mehr die eigentlichen Entscheidungen als faktisch bindende Vorentscheidungen in den Ausschüssen fallen¹⁵⁶. Dies ist in hohem Umfange notwendigerweise der Fall, weil die Ausschüsse abstimmungsfähige Vorlagen liefern müssen, also Alternativmöglichkeiten ausscheiden und die notwendige Einigung unter der Regierungsmehrheit herbeiführen. Es ergibt sich aber auch aus der Belastung des Plenums, das zur eigentlichen Sacharbeit weder gedacht noch in der Lage ist.

107
Verlängerung des
Wählervotums in die
Ausschüsse

Dies hat für zwei Probleme bei der Besetzung der Ausschüsse Konsequenzen. Zum einen geht es um die schwierige Frage des Verteilungsmodus. Er muß in jedem Falle so gestaltet sein, daß die Parlamentsmehrheit sich auch als Mehrheit in den Ausschüssen widerspiegelt, da sonst der Vorbereitungseffekt verloren geht. Das hat zu einer Umschaltung des Verteilungsverfahrens von dem d'Hondt'schen

108
Verteilungsmodus
und Größe der
Ausschüsse

Ausschußarbeit ist, entscheidende Vorarbeit für das Plenum zu leisten, ist es ein legitimes Anliegen der Fraktion, daß nicht einer ihrer Abgeordneten, dessen Stimmgewicht im Ausschuß wegen der regelmäßig kleinen Mehrheiten in den Ausschüssen außerordentlich hoch sein kann, die Politik konterkariert, die sie im Plenum zu verfolgen gedenkt. Ein entsprechendes Verhalten würde zu nichts anderem führen, als daß die Ausschußarbeit ohne Sinn wäre, weil sie durch das Plenum korrigiert würde.

¹⁵⁵ Nicht von ungefähr findet sich hier derselbe Sprachgebrauch wie bei der Umschreibung des Aufgabenbereichs der einzelnen Minister in Art. 65 Satz 2 GG; siehe dazu oben Rdn. 93.

¹⁵⁶ Über die faktische Lage besteht Einverständnis. Siehe z. B. W. ZEH Gliederung und Organe des Bundestages, HdbStR Bd. II § 42 Rdn. 40 ff: „Der größte Teil der Arbeit des Bundestages wird nicht im Plenum, sondern in Ausschüssen und Kommissionen geleistet“. Früher schon: H. H. KLEIN Zur Rechtsstellung des Bundestagsabgeordneten als Ausschußmitglied, DÖV 1972, 329/330.

auf das Verfahren Hare-Niemeyer geführt¹⁵⁷. Zum zweiten geht es um die mit dem ersten Problem zusammenhängende Frage der Ausschußgröße. Da die Ausschüsse sehr viel kleiner sind als das Plenum, spiegelt sich das Kräfteverhältnis der Fraktionen aus mathematischen Gründen¹⁵⁸ regelmäßig nur verzerrt in den Ausschüssen wider. Je kleiner man die Zahl der Ausschußmitglieder festlegt, um so größer werden die Verzerrungen; außerdem kann man durch die Festlegung der Größe eines Ausschusses den Ausschluß kleiner Fraktionen von der Ausschußbildung steuern. Das wirft die Frage auf, ob die Parlamentsmehrheit bei der Bestimmung der Zahl der Mitglieder der Ausschüsse, die nach § 57 GOBT nicht festgelegt ist, frei entscheiden kann oder ob sie aus den Gesichtspunkten eines generellen Beteiligungsanspruches und der verhältnismäßigen Beteiligung der Fraktionen gebunden ist.

109
Beteiligungsanspruch
jeder Fraktion

Aus dem Gebot gleichberechtigter, wenn auch nicht gleichgewichtiger¹⁵⁹ Mitarbeit der politischen Gruppierungen des Parlaments bei der Parlamentsarbeit ergibt sich die verfassungsrechtliche Folgerung, daß für Bundestagsausschüsse mindestens eine solche Mitgliederzahl vorgesehen werden muß, die jeder Fraktion wenigstens ein Mitglied in dem Ausschuß garantiert¹⁶⁰. Wenn das Plenum Aufgaben in Ausschüsse verlagert oder die Geschäftsordnung den Ausschuß in Angelegenheiten des Bundestages für zuständig erklärt, so schließt dies notwendig eine Vielzahl von Abgeordneten von der Mitwirkung bei den übertragenen Aufgaben aus. Dies ist aus Gründen der Arbeitsbelastung und der Arbeitstechnik notwendig. Nicht notwendig ist dagegen, daß durch die Ausschußbildung ganze politische Einheiten, nämlich Fraktionen, von der Ausschußarbeit ausgeschlossen werden. Ein solcher Ausschluß schlösse diese Fraktion zudem von den normalen Informationen aus¹⁶¹.

110
Ausnahmen

Dieses verfassungsrechtliche Gebot der Mindestbeteiligung einer jeden Fraktion bei Verlagerung von Bundestagsfunktionen in Ausschüsse kann nur aufgrund gegenläufiger verfassungsrechtlicher Argumentation eingeschränkt werden. Der Hinweis auf die Funktionsfähigkeit des Bundestages reicht auf keinen Fall aus, weil wegen der 5 %-Klausel des Wahlrechts die Berücksichtigung auch der kleinsten Fraktion keine übermäßig großen Ausschüsse ergibt. Bei den Ständigen Ausschüssen des § 54 I 1 GOBT gibt es keinen verfassungsrechtlichen Grund, unter diese Mindeststärke zu gehen. Beim Wahlmännerausschuß nach § 6 BVerfGG ist die Unterschreitung, abgesehen von der Verfassungswidrigkeit der indirekten Wahl¹⁶²,

¹⁵⁷ Die schwierigen mathematischen Probleme, die dahinter stehen, sind freilich damit auch nicht gelöst und auch ohne normative Vorgaben nicht lösbar. Siehe dazu z. B. H. H. RITZEL / J. BÜCKER Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblatt, Stand 1981, Anhang zu § 12 GOBT.

¹⁵⁸ Weil es nur „ganze“ Mandate gibt, also das Stimmgewicht jedes Abgeordneten immer die Größe Eins hat.

¹⁵⁹ Das Gewicht richtet sich, gemäß dem Wählerauftrag, nach der Größe der Fraktion.

¹⁶⁰ Diesem Gebot wird natürlich auch dann Rechnung getragen, wenn durch Absprache bei kleineren Ausschüssen jeder Fraktion mindestens ein Sitz zugestanden wird.

¹⁶¹ Das bloße Anwesenheitsrecht eines jeden Abgeordneten bei öffentlichen und nach § 69 II GOBT limitierbar auch bei nicht-öffentlichen Sitzungen reicht als Kompensation nicht aus. Bloße Teilnahme bedeutet nicht volle Unterrichtung; dies gilt vor allem für das schriftliche Material, das eine dominante Rolle spielt. Siehe jetzt das Wüppesahl-Urteil (Fn. 149).

¹⁶² Siehe oben II. 6. Wenn K. STERN (Staatsrecht Bd. II 1980 § 32 IV 3 S. 163) die Verfassungswidrigkeit der indirekten Wahl zwar korrekt beschreibt, aber meint, „das Verfassungswidrig-

nicht zu begründen. Verfassungsrechtlich dagegen gut begründbar ist zum Beispiel die Festlegung des Bundestagsanteils am Vermittlungsausschuß nach Art. 77 II 1 GG auf elf Mitglieder, da hier die Parallele zu den 11 Ländern sich aufdrängt und von der Verfassung in dem entsprechenden Fall des Art. 95 II GG sozusagen als Argument verfassungsrechtlich abgesegnet ist.

Wenig überzeugend ist die Entscheidung der Senatsmehrheit zur Schaffung eines eigenen Gremiums nach § 4 IX HaushaltsG 1984¹⁶³, dessen Aufgabe allein darin besteht, im Rahmen der Haushaltsberatung die Wirtschaftspläne der Geheimdienste zu erörtern, und das, wie die Senatsmehrheit richtig merkt, zu dem einzigen Zweck, eine Fraktion erstmals in der Geschichte des Bundestages von der Mitwirkung an diesen Beratungen auszuschließen. Selbst wenn man die These in ihrer Allgemeinheit akzeptierte, der Mehrheit sei erlaubt, über Geschäftsordnungsregeln fraktionslosen Abgeordneten und Gruppierungen ohne Fraktionsstärke „die Mitgliedschaft in den Ausschüssen des Bundestages zu verwehren“¹⁶⁴, hätte die folgende Behauptung, jedenfalls (sei), wie hier, „aus zwingenden Gründen des Geheimnisses, verfassungsrechtlich hinzunehmen, daß auch einzelne Fraktionen bei der Besetzung eines Ausschusses unberücksichtigt bleiben“¹⁶⁵, das Gericht doch wohl auf die Idee bringen müssen, zu klären, ob die Notwendigkeit des Ausschlusses einer bestimmten Fraktion von der Mehrheit auch nur annähernd begründet gewesen ist. Es kann ja wohl nicht das Recht der Mehrheit sein, die Minderheit ohne irgendeinen Begründungszwang einfach unter dem Titel „Geheimnisschutz“ aus einem fundamentalen Verfahren des Bundestages, nämlich der Haushaltsgesetzgebung, schlicht auszuschalten¹⁶⁶.

111
Der Fehltritt des
BVerfG

keitsargument (habe) nach fast 30jähriger Praxis der indirekten Wahl an Durchschlagskraft verloren“, so bleibt zwar dunkel, welchen Wert diese Feststellung hat, da auch STERN vernünftigerweise von einem Verfassungsgewohnheitsrecht nicht ausgeht. Wenn er dann aber als Hilfsargument anführt, es bestehe wenigstens im Ausschuß ein „Spiegelbild der Zusammensetzung des Bundestages“ weil nach dem System d’Hondt gewählt werde, dann übersieht er, daß die zwölf Wahlmänner kraft d’Hondt lediglich die beiden großen Parteien widerspiegeln. Daß die FDP an diesem Verfahren bisher keinen Anstoß genommen hat, liegt ausschließlich daran, daß sie als eine Art dauernde Regierungspartei es versteht, ihre Interessen auch in Punkto Bundesverfassungsrichterwahl beim jeweiligen Koalitionspartner hinreichend anzubringen, oder anders ausgedrückt, daß die beiden Oligopolisten ihr Oligopol durch Nachgiebigkeit zu verteidigen verstehen.

¹⁶³ Siehe BVerfGE 70, 324 ff.

¹⁶⁴ Siehe BVerfGE 70, 324, 366. Die Aussage ist etwas merkwürdig, da wohl bisher niemand behauptet hat, jeder fraktionslose Abgeordnete oder auch jede Gruppierung unterhalb der Fraktionsstärke habe einen Anspruch, in jedem Ausschuß des Bundestages Mitglied zu sein, geschweige denn gerade in einem Ausschuß, der die Funktion eines Unterausschusses des Haushaltsausschusses hat. Die Aussage wird bedenklich, wenn es der Mehrheit erlaubt sein sollte, alle fraktionslosen Abgeordneten von jeglicher Ausschußarbeit auszuschließen. Dann wäre es schon ehrlicher, an den Verlust der Fraktionszugehörigkeit den Verlust des Mandates zu knüpfen.

¹⁶⁵ aaO.

¹⁶⁶ Dazu kommen die fundamentalen Einwände der Richter MAHRENHOLZ (aaO S. 366–380) und BÖCKENFÖRDE (aaO S. 380, 388). Bei den Prämissen des Gerichts fällt im übrigen auf, daß das ad-absurdum-Argument, die Mehrheit würde sich im Ausschuß in die Minderheit versetzen, wenn sie jeder parlamentarischen Gruppierung und gar noch einzelnen fraktionslosen Abgeordneten eine Mitgliedschaft im Ausschuß zubilligen würde oder müßte, deswegen selbst

112 Bei der großen Bedeutung der Ausschußarbeit spielt die hinreichende Information des gesamten Bundestages über diese Arbeit eine wichtige Rolle. Solange jede Fraktion im Ausschuß vertreten ist, kann man davon ausgehen, daß ein hinreichender Informationsfluß über die Fraktion an deren Mitglieder sichergestellt ist. Ergibt sich aus einem besonderen Grunde die Notwendigkeit, einen Ausschuß so klein zu halten, daß nicht alle Fraktionen im Wege des Proporz stimmberichtigte Mitglieder sein können, dann liegt die Lösung in der Mitgliedschaft eines Mitglieds einer nicht berücksichtigten Fraktion ohne Stimmrecht besonders nahe. Das Problem ist in §55 III GOBT für Unterausschüsse insofern korrekt gelöst, als jede Fraktion, die in einem Unterausschuß wegen seiner Größe nicht vertreten ist, mindestens ein Mitglied in den Unterausschuß senden kann. Der Sinn ist, der Fraktion und damit den Abgeordneten der Fraktion jedenfalls die Möglichkeit der Information zu sichern¹⁶⁷.

3. Ältestenrat, Präsident und Präsidium

113 Das wichtigste Organ der Leitungsebene des Bundestages ist der Ältestenrat. In ihm werden die Entscheidungen des Bundestages, die einer gegenseitigen Abstimmung bedürfen, vereinbart, so die Besetzung der Stellen der Ausschußvorsitzenden und ihre Stellvertreter sowie der Arbeitsplan des Bundestages überhaupt (§6 II 2 GOBT). Darüber hinaus hat der Ältestenrat Beschußkompetenzen in einer Reihe von Angelegenheiten der Verwaltung des Bundestages (§6 III 2 und 3 GOBT), besitzt für die inneren Angelegenheiten nach dem Präsidenten und dem Präsidium eine subsidiäre Beschußkompetenz (§6 III 1 GOBT) und unterstützt den Präsidenten bei der Führung der Geschäfte (§6 II 1 GOBT). Diese Kombination von Befugnissen zusammen mit der Tatsache, daß der Ältestenrat mit den parlamentarischen Geschäftsführern der Fraktionen und weiteren wichtigen Abgeordneten prominent besetzt ist, gibt ihm eine zentrale Rolle für die Infrastruktur der Arbeit des Bundestages.

114 Der Präsident hat Repräsentations- und Außenvertretungsbefugnisse, ist oberste Dienstbehörde für die Bundestagsbeamten und leitet schließlich die Verhandlungen des Hauses (§7 GOBT). Die Anforderungen an das Amt sind höher als der Einfluß, den das Amt gewährt¹⁶⁸.

115 Die Funktion des Präsidiums ist in der Geschäftsordnung des Bundestages außerordentlich blaß gekennzeichnet. So bedarf der Präsident für die Ernennung und Einstellung leitender Beamter und entsprechender Angestellter

absurd ist, weil man in diesen Fällen, wenn es denn sein müßte, mit nicht-stimmberechtigten Mitgliedern arbeiten könnte. Ein wesentlicher Punkt parlamentarischer Arbeit bestehe nämlich darin, die hinreichenden Informationen zu erhalten. Das Urteil läßt sich getrost zu den politisch bedingten Fehlleistungen des Gerichts zählen.

¹⁶⁷ Man wird daher eine entsprechende Informationspflicht der von der Fraktion in den Ausschuß entsandten Abgeordneten gegenüber ihrer eigenen Fraktion annehmen müssen.

¹⁶⁸ Nicht nur Anlaß und Art und Weise des Rücktritts des Bundestagspräsidenten Jenninger machen dies deutlich, sondern auch die Tatsache, daß er nicht der einzige Präsident gewesen ist, der zum Rücktritt gezwungen wurde.

sowie ihre Beförderung oder Höherstufung der Zustimmung des Präsidiums. In der Praxis hat sich aber offenbar das Präsidium als eine Art Vorstand des Ältestenrates etabliert¹⁶⁹.

4. Regierungsmehrheit und Opposition

Für das Verhalten bei der Arbeit des Bundestages ist die dominierende Einteilung die in Regierungsmehrheit und Opposition¹⁷⁰. Sie sind die beiden Teile des Bundestages, die im Prinzip diametral entgegengesetzte Interessen haben. Aufgabe der Regierungsmehrheit ist es, der Regierung das Regieren zu ermöglichen, damit man bei der nächsten Wahl ein erneutes Votum zur Regierungsbildung erhält, während es Aufgabe der Opposition ist, die bestehende Regierungsmehrheit abzulösen und bei der Wahl einen Anteil an Sitzen zu erhalten, der es ermöglicht, an der Regierungsbildung beteiligt zu werden oder sie gar allein zu bewerkstelligen. Diese grundsätzlich diametrale Zielsetzung schließt jedoch nicht aus, daß in Einzelfällen, vor allen Dingen bei den Außenbeziehungen, ein konkordantes Verhalten geübt oder beide Seiten zum Kompromiß geneigt sind.

Regierungsmehrheit und Opposition unterscheiden sich aber auch in der inneren Struktur. Wenn auf beiden Seiten mehrere Fraktionen beteiligt sind, ist die Regierungsmehrheit regelmäßig einheitlicher als die Opposition, da sie ein einheitliches Ziel, die Stützung der vorhandenen Regierung hat. Die Opposition hat dagegen mit dem Wunsch nach Ablösung der gegenwärtigen Regierung nur ein einheitliches negatives Ziel. Die positive Zielsetzung dagegen muß nicht einheitlich sein. Im Gegenteil können die Differenzen zwischen den Oppositionsfraktionen größer sein als die zwischen einer der Oppositionsfraktionen und der Regierungsmehrheit oder eines Teils der Regierungsmehrheit, nämlich dann, wenn diese Oppositionsfraktion als Ziel nicht die völlige Ablösung der Regierungsmehrheit im Auge hat, sondern die Beteiligung an einer – möglicherweise veränderten – Regierungsmehrheit.

Es ist daher verfassungsrechtlich unzulässig, „die Opposition“ als eine Einheit zu betrachten¹⁷¹ und mit dem Begriff Opposition die Differenzierungen zwischen zwei nicht der regierungstragenden Mehrheit angehörenden Fraktionen zu überspielen. Die entscheidenden Mitwirkungsrechte müssen die Fraktionen haben, nicht aber „die Opposition“. Eine allzu herausgehobene Rolle „des Oppositionsführers“ würde ein Zweiparteiensystem voraussetzen, das in der Bundesrepublik nach den gegebenen Verhältnissen nicht einmal durch ein Mehrheitswahlrecht erzwungen werden könnte.

116
Divergente Ziele

117
Unterschiedlicher
Einheitswille

118
Keine einheitliche
Opposition

¹⁶⁹ Siehe die Darstellung bei W. ZEH Gliederung und Organe des Bundestages HdbStR Bd. II § 42 Rdn. 32 und 33.

¹⁷⁰ Siehe hierzu immer noch grundlegend H. P. SCHNEIDER Die Parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I Grundlagen 1974.

¹⁷¹ Dies geschieht in BVerfGE 70, 324, 365, wenn die Senatsmehrheit sich damit beruhigt, daß unter den fünf Abgeordneten der Kommission, die die Wirtschaftspläne der Gemeindienste zu prüfen haben, „zwei Abgeordnete der Minderheit“ sitzen. Die Minderheit ist hier identisch mit einer der beiden Oppositionsfraktionen. Siehe dazu das Sondervotum des Richters MAHRENHOLZ aaO S. 371 f.

5. Die Bundestagsverwaltung

- 119** Mit einer Bundesverwaltung von über 1700 Mitarbeitern steht dem Bundestag ein umfangreicher Apparat zur Verfügung¹⁷². Er gewährleistet nicht nur eine reibungslose Organisation der Bundestagstätigkeit in all ihren Formen, sondern besitzt mit dem wissenschaftlichen Dienst und der Bibliothek fundierte Hilfseinrichtungen für die Sacharbeit des Bundestages und seine Angehörigen. Es kann jedoch nicht die Aufgabe des Bundestages und seiner Verwaltung sein, etwa über den Ausbau der Verwaltungsdienste für die Ständigen Ausschüsse ein Verwaltungspotential zu sammeln, das mit den entsprechenden Ministerien konkurrieren könnte. Dagegen wäre zu überlegen, ob der Bundestag nicht von einem Teil seiner besonders zeitaufwendigen und keineswegs immer besonders politischen Arbeit an der Gesetzgebung durch einen qualitativ vorrangig besetzten Gesetzgebungsdienst entlastet werden könnte, um Zeit für die eigentliche politische Arbeit zu gewinnen.
- 120** Die Bundestagsverwaltung ist neben den mittlerweile vorhandenen ständigen Verwaltungen der Fraktionen¹⁷³ ein besonderer Garant für die Kontinuität der Arbeit. Die überkommenen Vorstellungen der Diskontinuität des Bundestages verlieren auf diese Weise nicht unerheblich an Bedeutung, soweit dies nicht schon die sehr hohe personelle Konstanz des Bundestages selbst und noch stärker der Abgeordneten in Funktionsstellen bewirkt.

IV. Der Bundestag und seine Abgeordneten

- 121** Der Bundestag gibt in all seinen Gliederungen dem einzelnen Abgeordneten erst die Möglichkeit, sich parlamentarisch zu betätigen. Andererseits führen alle Gliederungen des Bundestages zu Einschränkungen der Handlungsmöglichkeiten des Abgeordneten. Die Fraktionsmitgliedschaft bindet ihn in die Fraktionsdisziplin ein, die Ausschußgliederung zwingt ihn, sich, was seine Arbeitsmöglichkeiten angeht, auf bestimmte Bereiche zu beschränken. Daraus folgen notwendige Einbußen seiner Selbständigkeit und seiner Unabhängigkeit.
- 122** Weil dies der Fall ist, ist auf einige Fundamentalrechte des Abgeordneten, die unverzichtbar sind, zu verweisen. Das erste Fundamentalrecht besteht in dem Anspruch auf absolute Gleichbehandlung. Dieser Anspruch resultiert aus der verfassungsrechtlich garantierten Gleichheit der Wahl. Die Garantie kann nur dann sinnvoll sein, wenn der unter diesem Qualitätsmerkmal Gewählte im Verhältnis zu den anderen Gewählten ebenfalls gleich ist. Dasselbe folgt aus seinem Anteil an der Vertretungsfunktion des Bundestages¹⁷⁴.
- 123** Der Gleichheitsanspruch garantiert zum einen, daß das Stimmgewicht eines Abgeordneten nicht anders sein kann als das des anderen. Es garantiert zum zweiten, daß das „Gehalt“ des Abgeordneten gleich sein muß. Soweit Entschädigungen gezahlt werden, kann dagegen auf eine unterschiedliche Belastung Rück-

¹⁷² Siehe dazu und zum Folgenden auch W. ZEH Gliederung und Organe des Bundestages, HdbStR Bd. II § 42 Rdn. 34 u. 35.

¹⁷³ Nach W. ZEH Fn. 169 § 42 Rdn. 13 handelt es sich um immerhin 600 Personen. Siehe in Rdn. 11 auch den Hinweis auf die Dotierung von 58 Mio DM im Jahre 1986.

¹⁷⁴ Siehe oben Rdn. 9 ff.

sicht genommen werden. Gegen die Gleichheit spricht nicht eine funktionale Hierarchisierung. Selbstverständlich bedarf ein Gremium einer gegliederten Ordnung, die Funktionsträger bestimmter Stufen kennt. Unzulässig ist dagegen die Schaffung von Abgeordneten unterschiedlicher Kategorie, wie es bei den Parlamentarischen Staatssekretären, wie oben gezeigt¹⁷⁵, der Fall ist. Die Gleichheit muß sich weiter Einschränkungen gefallen lassen, die sich aus der Natur der Sache ergeben, wie es zum Beispiel die begrenzte Zeit nicht erlaubt, jeden Abgeordneten zu jedem Tagesordnungspunkt des Bundestages reden zu lassen¹⁷⁶. Der Gleichheitsanspruch kann aber ergeben, daß der fraktionslose Abgeordnete, der aus allen Ausschüssen, in denen er saß, abberufen worden ist, mindestens einen Anspruch hat, in einem der Ausschüsse mitarbeiten zu können, da die Ausschußarbeit die eigentliche Seele der Parlamentsarbeit darstellt. Wenn dies zu Verzerrungen der Mehrheitsverhältnisse in dem Ausschuß führen sollte, dürfte es ausreichen, ihm eine stimmrechtslose Mitgliedschaft zu gewähren¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Siehe oben II. 3.

¹⁷⁶ Die damit verbundenen Probleme sind in BVerfGE 10, 4, 12 ff sehr abwägend erörtert.

¹⁷⁷ So auch – freilich verallgemeinernd – die Senatsmehrheit im Wüppesahl-Urteil (Fn. 149).

§ 5 Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz

HASSO HOFMANN/HORST DREIER

I. Theorien der Repräsentation

1. Das Problem

Der Terminus ‚Repräsentation‘ schillert in vielen Bedeutungsvarianten¹. Staatsrechtlich bezeichnet er das Problem, größere menschliche Verbände als Einheiten zu erleben, zu organisieren und zu begreifen. Diese gedachte Einheit bedarf zu ihrer politisch-staatsrechtlichen Realisierung gewisser Einrichtungen und Verfahren der Identitätsbildung und Einheitswahrung, der Autorisierung von Handlungen im Namen der Gemeinschaft wie der Erzeugung von Verbindlichkeiten für das Ganze und alle seine Teile². Praktisch ist das nur dadurch zu erreichen, daß entweder ein einzelner, mehrere Mitglieder oder bestimmte Gruppen nach einer anerkannten Ordnung für das Ganze stehen und unter Wahrung der entsprechenden Formen und damit augenfällig für die Gesamtheit handeln. Denn von einer gewissen Größenordnung an ist es selbst in einem auf einen bestimmten Zweck spezialisierten Verband, der ausschließlich geschäftsfähige Mitglieder umfaßt, nicht mehr möglich, alle gemeinsamen Angelegenheiten in persönlicher Anwesenheit aller gemeinschaftlich zu erledigen. Für allzuständige Gebietskörperschaften scheidet dieses Verfahren von vornherein schon begrifflich aus. Erscheint hier doch nur ein Teil — die Aktivbürgerschaft — überhaupt als handlungsfähig. Im übrigen haben wir es aber auch nicht nur mit der in der Dimension des Raumes existierenden Schwierigkeit zu tun, die große Zahl weit verstreuter Mitglieder einer politischen Einheit hier und jetzt zur Entscheidung der gemeinsamen Angelegenheiten zu vereinen. Diese *difficultas conveniendi* (Dig. 1, 2, 8)³ ist bekanntlich das älteste Argument für die ‚repräsentative‘ Ausübung von Herrschaft. Weit darüber hinaus führt die Einsicht, daß Gemeinden, Kirchen, Völker und Reiche die Generationen übergreifen. Unter diesem zeitlichen Aspekt erscheint jede noch so große und scheinbar vollständige Versammlung allemal bloß als Auszug des auch die bereits gestorbenen und noch nicht geborenen Mitglieder umfassenden Gesamtverbandes⁴. Auch und gerade die Vorstellung der „Unsterblichkeit

1
Das staatsrechtliche
Problem

¹ Vgl. H. HOFMANN Repräsentation, 1974.

² Dazu eindringlich H. J. WOLFF Organschaft und Juristische Person, 2 Bde., 1933/34 (ND 1968).

³ Vgl. G. JELLINEK Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1914 (ND 1976), S. 569.

⁴ Vgl. HOFMANN (Fn. 1) S. 137, 216, 269; E. H. KANTOROWICZ The King's Two Bodies, 1957, S. 314 ff.

menschlicher politischer Gemeinschaften“⁵ verlangt nach Bestimmung, Erklärung und Rechtfertigung ‚repräsentativen‘ Handelns.

2 Das sachliche Problem Sachlich besteht das Problem darin festzustellen, unter welchen Voraussetzungen die Aktion einzelner im Namen, zu Gunsten und zu Lasten einer politischen Einheit nicht beliebige, unverbindliche Anmaßung oder einfach wirksame Fremdbestimmung, sondern als Handlung eines *autorisierten Teils des Ganzen* verbindliche Selbstbestimmung des Gesamtverbandes ist. Folglich ist die Theorie des Verbandshandelns zugleich eine Theorie der Verbandsherrschaft und ihrer Rechtfertigung.

2. Theoretische Grundstrukturen

3 Korporationenlehre Das Problem der Identität und Kontinuität eines trotz des Wechsels seiner Mitglieder sich als konstante Einheit begreifenden Personenverbandes löst die in der Wechselwirkung von Römischen Recht, Kanonistik und Legistik⁶ sich entfaltende Korporationenlehre dadurch, daß sie Regeln darüber ausarbeitet, wann die Handlungen eines konsensual legitimierten Teils kraft ‚Repräsentation‘ dem als solchen aktionsunfähigen, aber dauerhaft existenten Gesamtverband zuzurechnen sind⁷.

4 Dualismus von Corpus- und Caput-Repräsentation Die dabei maßgebliche Vorstellung von Repräsentation folgt der Metapher von Haupt und Gliedern und formt demgemäß einen Dualismus von *Corpus*- und *Caput*-Repräsentation aus⁸. Während der (wie immer titulierte) Vorsteher (das „Haupt“) die Person der Körperschaft gegenüber anderen Personen repräsentiert, dominiert in der Innenansicht die kollegiale Verkörperung der Verbandsvielfalt durch eine Versammlung, eine Teilkörperschaft, welche den Verband der Glieder konkret bildet, d. h. rechtlich aktuell herstellt, und die Gesamtheit der Mitglieder zudem gleichnishaft abbildet.

5 Mehrheitsprinzip Eine Menge von Menschen wird zu einer solchen repräsentativen *Versammlung*, einem „Auszug“ des Ganzen, indem die Teilnehmer nicht *ut singuli*, also nicht als einzelne für sich, sondern *ut universi* als Glieder der Gesamtheit und d. h. praktisch: nach der Majoritätsregel entscheiden. So ist es die Anerkennung des Mehrheitsprinzips, welche aus einer Versammlung einen Verband und aus denen, die für andere zusammentreten, eine repräsentative Teilkörperschaft des Ganzen macht. Was die Mehrheit beschließt, wird so angesehen, als ob es alle beschlossen hätten. Und diesen Grundsatz überträgt man auf die Mehrheitsentscheidung einer Minderheit, sofern diese repräsentativ ist.

6 Kurfürstenkollegium Schon in der ältesten kollegialen Repräsentationseinrichtung des deutschen Reichsstaatsrechts: dem Kurfürstenkollegium, kreuzen sich auf diese Weise der

⁵ H. G. WALTHER *Imperiales Königtum, Konziliarismus und Volkssouveränität*, 1976, S. 10.

⁶ Dazu W. ULLMANN *Law and Politics in the Middle Ages*, London 1984, S. 65 ff, 91 ff.

⁷ Vgl. O. v. GIERKE *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, Bd. 3, 1881 (ND 1954), S. 186 ff; HOFMANN (Fn. 1) S. 122 ff, 145 ff; A. PODLECH Art. Repräsentation, in: *Geschichtliche Grundbegriffe*, hrsg. v. O. BRUNNER u. a., Bd. 5, 1984, S. 509 ff (510 ff); I. REITER Art. Repräsentation, in: HRG (28. Lfg.) 1987, Sp. 904 ff; B. HALLER Repräsentation, 1987, S. 47 ff.

⁸ Hierzu und zum folg. HOFMANN (Fn. 1) S. 191 ff, 284 ff, jeweils m. w. N.; DERS. *Der spätmittelalterliche Rechtsbegriff der Repräsentation in Reich und Kirche*, in: *Der Staat* 27 (1988), S. 523 ff (526 ff).

institutionell-statisch-hierarchische Gedanke, daß ein erlesener Teil für das Ganze steht, mit dem egalitär-dynamischen Prinzip, daß es die Mehrheit ist, welche die Gesamtheit vertritt.

Jene bereits um die Mitte des 15. Jahrhunderts begrifflich so erfaßte Antithese von vorstandschäftlicher Stellvertretungs- und mitgliedschaftlicher Identitätsrepräsentation⁹ scheint auch noch im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland durch. Sprechen wir doch einerseits von der Repräsentation der Bundesrepublik durch den Bundespräsidenten gemäß Art. 59 I GG und andererseits nach Art. 38 I GG von der Repräsentation des Bundesvolks durch den Bundestag. Die ganze historische Skala der Machtverteilungen zwischen den Trägern vorstandschäftlicher Vertretungsrepräsentation einerseits und körperschaftlicher Identitätsrepräsentation andererseits wird sichtbar, wenn man die zugunsten des Parlaments weitgehend auf Symbolik reduzierte Repräsentationsfunktion des republikanischen Präsidenten mit der absorptiven Repräsentation des absoluten Monarchen vergleicht, von dem THOMAS HOBBS vermittle des Repräsentationsgedankens sagen konnte: *rex est populus*¹⁰.

Die korporationstheoretische Bipolarität der Repräsentation wird freilich nicht immer wahrgenommen. Das führt bei der Ausarbeitung allgemeiner Theorien der Repräsentation leicht zu einseitigen begrifflichen Fixierungen. Im politischen Spannungsfeld der verschiedenen Träger und Arten der Repräsentation gewinnen dann auch einschlägige Theorien allein durch Bekräftigung oder Kritik politische Bedeutung. Besonderes Gewicht kommt bei diesen Theoriebildungen ferner den Vorstellungen über die politische Einheit des Verbandes, namentlich der Nation zu. Es macht einen Unterschied, ob diese Einheit als etwas Vorgegebenes betrachtet wird, das nur aktualisiert und sichtbar gemacht werden muß, oder stärker als eine beständige Aufgabe erscheint. Auch *wie* Einheit und Einheitsbildung gedacht werden, beeinflußt naturgemäß die Repräsentationstheorien. Es gilt nicht gleichviel und hat nicht dieselben Konsequenzen, ob man sich die Einheit des Verbandes als ästhetisch-moralische Realisierung von etwas Ideellem vorstellt oder die politische Einheit eher als soziale Integration realer Kräfte begreift.

3. Idealistische Konzepte: Repräsentation als Realisierung einer höheren Art von Sein, Wertverwirklichung oder Selbstvergütung

Eine in der Weimarer Republik begründete und zumindest in Deutschland sehr einflußreiche Lehre hat besonders darauf abgestellt, daß Repräsentation keineswegs nur eine notgeborene Technik zur Herstellung verbindlicher Entscheidungen in großen menschlichen Verbänden und für sie sei. Das ist historisch und sachlich an sich richtig.

CARL SCHMITT und ihm (sowie RUDOLF SMEND) folgend GERHARD LEIBHOLZ machten daraus allerdings eine Gegenposition und steigerten sie zu einem höchst

7
Verfassungsrecht der Bundesrepublik, historische Skala der Machtverteilungen

8
Theorien der Repräsentation

9
Repräsentation keineswegs nur notgeborene Technik

10
CARL SCHMITT, GERHARD LEIBHOLZ

⁹ Siehe ebd., S. 527 f.

¹⁰ Vgl. HOFMANN (Fn. 1) S. 392; H. DREIER Der Ort der Souveränität, in: DERS./H. HOFMANN (Hrsg.) Parlamentarische Souveränität und technische Entwicklung, 1986, S. 11 ff (16 ff).

fragwürdigen Repräsentations-Idealismus¹¹. In der Repräsentation komme, so die Kernthese SCHMITTS, „eine höhere Art des Seins zur konkreten Erscheinung“¹². Nach LEIBHOLZ ist Repräsentation einer „spezifisch ideellen Wertosphäre verhaftet“, so daß nur „transzendente Ordnungsmächte und Ideen, Gemeinschaften, wie z. B. die Kirche, das Volk, die Nation, der Staat, die durch bestimmte ideelle Werte zusammengehalten werden“, nicht aber wirtschaftliche oder soziale Interessen repräsentiert werden können¹³. Die Funktion der Repräsentation bestehe folglich darin, diejenigen „Werte, die eine Gemeinschaft zu einer konkreten Werttotalität zusammenschließen, der Nation sichtbar zu machen“¹⁴. „Daß etwas, was nicht präsent ist, gegenwärtig gemacht wird“, erscheint als Dialektik der Repräsentation, welcher die „Duplizität der personellen Existenz“ von Repräsentant und Repräsentiertem „wesensmäßig eigen“ sein soll¹⁵. Da die Wertvergegenwärtigung nur von besonders qualifizierten Personen geleistet werden kann, gewinnt Repräsentation einen elitär-aristokratischen Charakter¹⁶. In parlamentarischen Systemen könne sich dieser Wertbezug neben der Repräsentationsfunktion der Regierung auch in den Abgeordneten realisieren, sofern sie als Honoratioren in freier Selbstbestimmung, nur dem Gemeinwohl verpflichtet und sozusagen „mit einem Heiligenschein umkleidet“ ihre Entscheidungen fällen¹⁷. SCHMITT definiert die Repräsentation geradezu als das Nichtdemokratische an der Demokratie, die er durch Identität von Regierenden und Regierten bestimmt sieht¹⁸.

¹¹ Zum folg. H. HOFMANN Legitimität gegen Legalität, 1964, S. 150 ff; H. STEIGER Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems, 1973, S. 153 ff, 167 ff; W. MANTL Repräsentation und Identität, 1975, S. 149 ff; H.-R. LIPPHARDT Die Gleichheit der Parteien vor der öffentlichen Gewalt, 1975, S. 530 ff; H. RAUSCH Repräsentation und Repräsentativverfassung, 1979, S. 28, 36 f, 42 ff u. ö.; V. HARTMANN Repräsentation in der politischen Theorie und Staatslehre in Deutschland, 1979, S. 259 ff; DERS. Zur Staatsrechtslehre der Weimarer Verfassung, in: JÖR NF 29 (1980), S. 43 ff; K.-U. MEYN Kontrolle als Verfassungsprinzip, 1982, S. 135 ff. J. KIMME Das Repräsentativsystem unter besonderer Beachtung der historischen Entwicklung der Repräsentation und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 1988, S. 89 ff.

¹² C. SCHMITT Verfassungslehre, 1928 (6. Aufl. 1983), S. 210; vgl. damit: DERS. Römischer Katholizismus und politische Form, 2. Aufl. 1925 (Neuausg. 1984).

¹³ G. LEIBHOLZ Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert (1929), 3. Aufl. 1966 (ND dieser Ausg. u. d. T.: Die Repräsentation in der Demokratie, 1973), S. 32 ff; DERS. Art. Repräsentation, in: Evangelisches Staatslexikon (EvStL), 3. Aufl., hrsg. v. R. HERZOG u. a. 1987, Sp. 2986 ff (2987); ähnlich SCHMITT Verfassungslehre (Fn. 12) S. 210, 217.

¹⁴ LEIBHOLZ EvStL (Fn. 13) Sp. 2988 f.

¹⁵ Ebd., Sp. 2986; ganz ähnlich SCHMITT Verfassungslehre (Fn. 12) S. 209 f.

¹⁶ Vgl. SCHMITT Verfassungslehre (Fn. 12) S. 219; LEIBHOLZ Wesen der Repräsentation (Fn. 13) S. 166 ff.

¹⁷ LEIBHOLZ Wesen der Repräsentation (Fn. 13) S. 175 f.

¹⁸ SCHMITT Verfassungslehre (Fn. 12) S. 204 f, 218. Eine „kraftvolle Repräsentation“ (ebd. S. 315) kann sich SCHMITT nur *gegen* das Parlament vorstellen. Daß Repräsentation und Souveränität prinzipiell unvereinbar seien, behauptet auch S. LANDSHUT Der politische Begriff der Repräsentation, 1964, in: Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung, hrsg. v. H. RAUSCH 1968, S. 482 ff; vgl. dazu auch D. STERNBERGER Kritik der dogmatischen Theorie der Repräsentation (1971), in: DERS. Herrschaft und Vereinbarung, Schriften III, 1980, S. 173 ff (213 ff). — Die Entgegensetzung von Volkssouveränität und Repräsentation hat ihr Pendant in der Schwierigkeit, Demokratie als Idee der Autonomie mit Souveränität als

Derlei idealistische, von Weimarer Einheitssehnsüchten motivierte Stilisierungen führen mehr oder weniger zwangsläufig zur Kritik an der schlechten Realität, insbesondere zur Abwertung der bestehenden parlamentarischen Einrichtungen und deren tatsächlichen Verfahrensweisen. LEIBHOLZ hat die Parlamente in der von den Parteien dominierten Demokratie denn auch als „plebiszitäre Hilfsorganisationen“ ohne wirklichen Repräsentationscharakter bezeichnet¹⁹.

Ähnlichen Vorbehalten begegnet die im Kern moralische Repräsentationslehre HERBERT KRÜGERS, welche die bundesrepublikanische Entwicklung aus der Tradition der deutschen Pflichtenethik heraus kontrapunktiert. Repräsentation erscheint ihm als der „Weg zur Richtigkeit von Sein und Handeln des Staates“ durch „Selbst-Vergütung“ der staatlichen Gruppe, deren Repräsentanten das „bessere Ich“ des Staatsvolkes verkörpern²⁰. Im Widerspruch zum (rousseauistischen) Gedanken demokratischer Identität, im Gegensatz aber auch zum (angelsächsischen) Wettbewerbsmodell verlangt die Idee der Repräsentation nach KRÜGER „vom natürlichen Menschen eine spontane innere Wandlung mindestens im Maße einer ersten Selbst-Erhebung und Selbst-Berichtigung über seine natürliche Natur hinaus und erwartet aus einer Kombination und Steigerung solcher Selbst-Erhebungen und Selbst-Berichtigungen das Höchstmaß der dem Menschen überhaupt erreichbaren Richtigkeit“²¹. Weil es bei der Wahl angeblich um die Auslese der Besten des Volkes und nicht um die parlamentarische Abbildung partikulärer Interessen geht, sieht KRÜGER schon im Wähler eine in diesem Sinne „repräsentative Figur“²². Schlechterdings repräsentationswidrig erscheint es ihm demzufolge, „wenn sich ein Parlament in irgendeiner Weise über die Meinung des Volkes unterrichtet und seine Entscheidungen hiernach bestimmt“²³. Prinzipiell verfehlt sind demgemäß natürlich auch alle Arten von Plebisziten. Bestätigt diese Lehre in dem letzten Punkt auch die das Grundgesetz wie die meisten Politiker und Staatsrechtler in der Bundesrepublik bestimmende Angst vor Volksentscheidungen²⁴, so vermochte sie darüber hinaus am Vorabend der unruhigen Jahre von 1968 an doch keine breitere Wirkung zu erzielen.

11

HERBERT KRÜGER

4. Realistische Konzepte: Repräsentation als Herrschaftstechnik, Arbeitsteilung oder Interessenvermittlung

Sozusagen die vergleichsweise realistische Urform dieses moralisch verinnerlichten Repräsentationsgedankens findet sich in der publizistischen Wegbereitung der

12

Federalist Papers:
HAMILTON, MADISON
und JAY

Ausdruck einer zu einem höchsten Punkt gesteigerten Herrschaft zu vermitteln: vgl. W. J. STANKIEWICZ In Defense of Sovereignty, in: DERS. (ed.), In Defense of Sovereignty, London u. a. O. 1969, S. 3 ff; M. KRIELE Einführung in die Staatslehre, 1975, S. 188.

¹⁹ LEIBHOLZ Art. Volksvertretung, in: Evangelisches Staatslexikon, 2. Aufl., hrsg. v. H. KUNST u. S. GRUNDMANN 1975, Sp. 2836 ff (2837).

²⁰ H. KRÜGER Staatslehre, 2. Aufl. 1966, S. 232 ff; zur Kritik P. BADURA Die Tugend des Bürgers und der Gehorsam des Untertanen, in: JZ 1966, S. 123 ff; MEYN (Fn. 11) S. 238 ff; vgl. aber auch D. SUHR Repräsentation in Staatslehre und Sozialpsychologie, in: Der Staat 20 (1981), S. 517 ff.

²¹ KRÜGER (Fn. 20) S. 238.

²² Ebd., S. 250.

²³ Ebd., S. 243.

²⁴ Vgl. dazu: H. HOFMANN Bundesstaatliche Spaltung des Demokratiebegriffs?, in: FS für K. H. NEUMAYER, 1985, S. 281 ff.

amerikanischen Unionsverfassung; den *Federalist Papers* von 1787/88²⁵. Hierin haben ALEXANDER HAMILTON, JAMES MADISON und JOHN JAY das erste Konzept repräsentativ-demokratischer Herrschaft in einem großen Flächenstaat entworfen. Sie akzeptieren den bestehenden Interessenpluralismus und machen auf dieser Grundlage *representative democracy* (HAMILTON) zum Inbegriff der Demokratie. Die „Federalists“ betrachten die unterschiedlichen Meinungen also nicht als Störfaktor des Repräsentationsvorgangs, sondern als dessen Grundlage. Die partikularen Interessen der einzelnen Bürger bilden gleichsam das Rohmaterial, das im Verlauf des Repräsentationsverfahrens eine Veredelung erfährt. Die durch den stufenweisen Prozeß „kommunikative(r) Erweiterung“²⁶ bewirkte Abschleifung der Besonderheiten aller einzelnen Standpunkte soll letztlich zur Entbergung des den vielen Einzelwillen zugrundeliegenden gemeinsamen Interesses führen. Dieser „Filterprozeß“²⁷ mache es möglich und stelle sicher, daß die abschließende Mehrheitsentscheidung der Repräsentanten immer auf die Bestrebungen, Interessenkalküle und Zwecksetzungen der Bürger bezogen bleibt, wenngleich in verfeinerter und reflektierter Gestalt.

13 Auf dem europäischen Kontinent hat dann der große Verfassungskonstrukteur
SIEYES in der Französischen Revolution unter dem Begriff der Nationalrepräsentation „mit gleicher grundsätzlicher Kraft die Souveränität des Gemeinwillens wie die Notwendigkeit seiner Repräsentation verkündet“²⁸. SIEYES war durchdrungen vom Gedanken gesellschaftlichen Fortschritts kraft umfassender Arbeitsteilung. Neben der Steigerung der Rationalität durch freien Austausch der Argumente behauptete er sowohl für verfassunggebende wie für gesetzgebende Versammlungen eine Steigerung der Effektivität und Leistungsfähigkeit des politischen Systems infolge funktionaler Ausdifferenzierung spezieller Repräsentationsorgane²⁹.

14 Den Kompromißcharakter der Demokratie hervorhebend, hat 150 Jahre später
HANS KELSEN den Gedanken der Repräsentation als einer wegen der „Kompliziertheit der sozialen Verhältnisse“ unausweichlichen Entwicklung wiederaufgenommen: vom Urbild direkter, unmittelbarer Demokratie und autonomer Selbst-

²⁵ The *Federalist Papers*. ALEXANDER HAMILTON, JAMES MADISON, JOHN JAY Textausgabe, hrsg. v. C. ROSSITER New York 1961; dazu neuestens HALLER (Fn. 7) S. 96 ff.; J. HEIDEKING Die Verfassung vor dem Richterstuhl – Vorgeschichte und Ratifizierung der amerikanischen Verfassung 1787–1791, 1988, bes. S. 302 ff, 379 ff.; H. DREIER Demokratische Repräsentation und vernünftiger Allgemeinwille – Die Theorie der amerikanischen Federalists im Vergleich mit der Staatsphilosophie Kants, in: AöR 113 (1988), S. 450 ff (458 ff); M. WHITE Philosophie, The *Federalist*, and the Constitution, New York / Oxford 1987, S. 138 ff, 145 ff.

²⁶ HALLER (Fn. 7) S. 148.

²⁷ HEIDEKING (Fn. 25) S. 328.

²⁸ E. ZWEIG Die Lehre vom Pouvoir Constituant, 1909, S. 118.

²⁹ Vgl. E. J. SIEYES Politische Schriften 1788–1790, hrsg. v. E. SCHMITT u. R. REICHARDT 2. Aufl. 1981, S. 225 ff, 266 f. Siehe dazu K. LOEWENSTEIN Volk und Parlament nach der Staatstheorie der französischen Nationalversammlung von 1789, 1922 (ND 1964), S. 10 ff, 205 ff, 238, 256 f, 290 ff; St. BREUER Sozialgeschichte des Naturrechts, 1983, S. 394 ff; E. SCHMITT Repräsentation und Revolution, 1969, S. 177 ff, 277 ff; DERS. Repraesentatio in toto und repraesentatio singulariter, in: HZ 213 (1971), S. 529 ff (563 ff); P. BADURA in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz (BK), Art. 38 (Zweitbearb. 1966), Rdn. 3 ff, 12, 13; HOFMANN Repräsentation (Fn. 1) S. 407 f; M. FORSYTH Reason and Revolution. The Political Thought of the Abbé Sièyes, New York / Leicester 1987, S. 128 ff.

bestimmung aller hin zur Übertragung der Entscheidungsmacht auf Vertreterversammlungen, die nach dem Mehrheitsprinzip entscheiden³⁰. Weil ihm Repräsentation folglich als Notbehelf und Kompensation für die im Grunde erstrebenswerte, aber nicht realisierbare Urform der direkten Demokratie erscheint, begreift KELSEN die auf den Legitimations- und Autorisationszusammenhang abstellende Identität von Volks- und Repräsentantenwillen als notwendige und keineswegs abwertend gemeinte „Fiktion“³¹. Gleichwohl versteht er Repräsentation jedoch nicht nur formal als sozialtechnisches Mittel zur Erzeugung der staatlichen Ordnung. Im historischen Rückblick wird der parlamentarischen Repräsentation vielmehr das Verdienst des politischen Ausgleichs und der Mäßigung des Demokratiedenkens zugesprochen. Das Parlament sei nicht nur ein Produkt notwendiger Arbeitsteilung, sondern schaffe die für die soziale Integration notwendige Möglichkeit, die bestehenden Differenzen „nicht auf blutig revolutionärem Wege zu überwinden, sondern friedlich und allmählich auszugleichen“³². In dieser pragmatischen Sicht notwendiger Verarbeitung gesellschaftlicher Gegensätze ist dann weder die Ergänzung des Repräsentationsprozesses um plebiszitäre Elemente noch die offenkundig beschränkte Leistungsfähigkeit der partei- und interessengebundenen Abgeordneten ein grundsätzliches Problem.

Gemessen an KELSENS nüchternem Konzept ist ein theoretischer Rückschritt, was allein vor dem Hintergrund der Wertrepräsentationsideologie als bundesrepublikanischer Fortschritt an Realismus erscheint: nämlich die Rede von der „Repräsentation organisierter Interessen“³³. Weil die Parteien, so die These, mittlerweile zu staatlichen Institutionen geworden seien, die Gesellschaft im Verhältnis zum Staat der Repräsentation jedoch nicht entbehren könne, seien nun eben Kirchen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und sonstige Interessengruppen an deren Stelle getreten: als Vertretung und Verkörperung gesellschaftlicher Belange *gegenüber* dem Staat. In diesem Kontext bedeutet Interessenrepräsentation also bloß das Herantragen verbandlich vorstrukturierter und organisierter Interessenstandpunkte an den nach wie vor als Einheit vorausgesetzten Staat. Damit fällt der Begriff der Repräsentation auf den Gedanken der Vermittlung zwischen Gesellschaft und Staat zurück, wie ihn einst die deutschen Liberalen des Vormärz zur Überbrückung der Gegensätze zwischen der aufgeklärten bürgerlichen Erwerbs- und Bildungsgesellschaft und der monarchischen Staatsanstalt entwickelt hatten³⁴.

15
Repräsentation
organisierter
Interessen

5. Parlamentarische Repräsentation in der Demokratie

Staatsrechtliche Repräsentation hat nicht nur mit verbindlicher Entscheidungsfindung, sondern auch mit der sie tragenden politischen Einheitsbildung zu tun. In

16
Entscheidungs-
findung,
Einheitsbildung,
Wille des Volkes

³⁰ Vgl. H. KELSEN Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl. 1929 (ND 1981), bes. S. 27 ff. Dazu näher: H. DREIER Rechtslehre, Staatssoziologie und Demokratietheorie bei Hans Kelsen, 1986, S. 249 ff.

³¹ KELSEN (Fn. 30) S. 30; DERS. Allgemeine Staatslehre, 1925 (ND 1960), S. 301 ff. Siehe dazu auch MANTL (Fn. 11) S. 65 ff.

³² KELSEN Staatslehre (Fn. 31) S. 361.

³³ J. H. KAISER Die Repräsentation organisierter Interessen, 2. Aufl. 1978, bes. S. 354 ff; DERS. Art. Repräsentation, in: Staatslexikon der Görres-Gesellschaft, 6. Aufl., Bd. 6, 1961, Sp. 865 ff (867).

³⁴ Vgl. HOFMANN Repräsentation (Fn. 1) S. 446 ff.

beidem stellt sich die Identität eines komplexen Verbandes her und dar³⁵. Mit der Individualisierung und Pluralisierung, mit der sozialen, politischen, kulturellen und konfessionellen Segmentierung der modernen Gesellschaft wird die Herstellung und Bewahrung einer Einheit zum zentralen Problem³⁶. Die beliebte Formel, wonach in der Französischen Revolution an die Stelle des Willens des absoluten Monarchen der Wille der souveränen Nation getreten sei, ist geeignet, darüber hinwegzutäuschen, daß der individualistisch gedachte Wille des Volkes selbst bei größtmöglicher nationaler Homogenität ein Mythos oder eine Fiktion ist³⁷. Erst recht zeigt sich in einer inhomogenen Gesellschaft der den Staat tragende, nämlich allgemein verbindliche und damit Einheit zugleich her- und darstellende „Wille“ des Volkes als eine organisations-, formulierungs- und gestaltungsbedürftige Größe.

17
Demokratische
Repräsentation des
Volkswillens, direkte
Demokratie

Demokratische Repräsentation des Volks„willens“ kann daher nicht einfach als Spiegelung, Verdichtung, Aktualisierung, Umsetzung oder Umformung einer zumindest latent irgendwie präexistenten statischen Einheit gedacht werden. Sie darf sich aber auch nicht zur statistischen Unverbindlichkeit eines punktuellen demoskopischen Meinungsbildes verflüchtigen. Nicht zur Einheit, sondern zur Verdoppelung und Verschärfung der Zwietracht würde eine Repräsentation führen, die nichts anderes wäre als die verhältnismäßige Abbildung der widerstreitenden Meinungen und Interessen. Andererseits genügt es dem Demokratieprinzip nicht, wenn staatliche Stellen als Institute der Repräsentation sich um die Verwirklichung des Gemeinwohls bemühen — selbst dann nicht, wenn sie damit Erfolg haben. Denn das wäre eine „vom Volk und dem demokratischen Prozeß abgelöste Bestimmung der öffentlichen Interessen, der Belange der Allgemeinheit, des allgemeinen Wohls“³⁸. Demokratische Identität als Kern- und Bezugspunkt demokratischer Repräsentation läßt sich nicht in einer höheren Seinsebene oder einem Wertehimmel jenseits der Einzelwillen verankern, sondern muß aus ihnen gewonnen, von ihnen abgeleitet werden. Es reicht, sagt das Bundesverfassungsgericht, nicht hin, daß „eine Obrigkeit sich bemüht, noch so gut für das Wohl von ‚Untertanen‘ zu sorgen; der Einzelne soll vielmehr in möglichst weitem Umfange

³⁵ Zum Problem kollektiver Identität in Soziologie und Sozialphilosophie jetzt: A. BLANKENAGEL Tradition und Verfassung, 1987, S. 345 ff.

³⁶ Dazu H. HELLER Staatslehre, 6. Aufl. 1983, S. 259 ff, 269 ff; DERS. Politische Demokratie und soziale Homogenität (1928), in: Grundprobleme der Demokratie, hrsg. v. U. MATZ 1973, S. 7 ff (10 ff); P. HÄBERLE Die Verfassung des Pluralismus, 1980, z. B. S. 45 ff, 55 ff; DREIER Demokratische Repräsentation (Fn. 25) S. 456 ff, 464 ff. Jüngster Überblick über die Pluralismus-Diskussion: P. DUNLEAVY/B. O'LEARY Theories of the State — The Politics of Liberal Democracy, Houndmills 1987, S. 13 ff.

³⁷ Hierzu und zum folg.: R. A. RHINOW Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, in: Zeitschr. f. Schweizerisches Recht, NF 103 II (1984) S. 111 ff (172 ff); H. HOFMANN Parlamentarische Repräsentation und parteienstaatliche Demokratie, in: DERS. Recht — Politik — Verfassung, 1986, S. 249 ff; DREIER (Fn. 10) S. 12, 22 f; A. GREIFELD Zur Entstehung des Staatswillens aus dem Bürgerwillen nach dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes, in: Demokratie und Wirtschaft, hrsg. v. J. MARKO u. A. STOLZ 1987, S. 123 ff; P. BADURA Die parlamentarische Demokratie, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. v. J. ISENSEE u. P. KIRCHHOF Bd. I, 1987, § 23 Rdn. 28, 29; E.-W. BÖCKENFÖRDE Demokratische Willensbildung und Repräsentation, ebd., Bd. II, 1987, § 30 Rdn. 9.

³⁸ E.-W. BÖCKENFÖRDE Demokratie und Repräsentation, 1983, S. 22; DERS. Demokratie als Verfassungsprinzip, in: HdbStR Bd. I (Fn. 37), § 22 Rdn. 5.

verantwortlich auch an den Entscheidungen für die Gesellschaft mitwirken³⁹. Deshalb vermag die bloße Billigung staatlichen Handelns, wie sie ebenso nichtdemokratischen Herrschaften zuteil werden kann, den staatlichen Einrichtungen nach demokratischem Verständnis keinen repräsentativen Charakter zu verleihen⁴⁰. Daß die politischen Parteien entgegen der Auffassung von LEIBHOLZ keine bloßen Verstärker und Sprachrohre des Volkswillens sind und das Problem demokratischer Repräsentation sich durch diese vermeintlich besondere parteienstaatliche Form unmittelbarer Demokratie nicht erledigt hat, bedarf heute keines detaillierten Nachweises mehr⁴¹. Kein Wunder, wenn angesichts so vieler Schwierigkeiten einer demokratischen Repräsentation des Volkes und seines „Willens“ immer wieder die Alternative unmittelbarer Partizipation des einzelnen an der Staatswillensbildung in Akten direkter Demokratie beschworen wird. Aber auch dies ist nur scheinbar eine Alternative: Auch hier handeln die Aktivbürger für das Gesamtvolk, auch hier ist die Mehrheitsentscheidung verbindlich für alle. Die repräsentative Struktur direktdemokratischer Entscheidungsprozesse ist lediglich verdeckt⁴². Die vermeintliche Unmittelbarkeit der Teilhabe erweist sich als „eine andere Art der Mediatisierung“⁴³. Das staatsrechtliche Problem der Repräsentation kann so nicht umgangen, das Problem einer demokratischen Theorie dieser Repräsentation nicht als Schwierigkeit allein der inneren Spannung oder vermeintlichen Widersprüchlichkeit der parlamentarischen Demokratie oder des pluralistischen Parteienstaates relativiert werden.

Unter den gegebenen sozialen, politischen und kulturellen Bedingungen müssen die Entscheidungen der staatlichen Vertretungsorgane als (einstweilige) Endpunkte eines komplexen und vielschichtigen Verfahrens der Artikulation, Abgleichung, Korrektur und Neudefinition politischer Bestrebungen und aller möglichen Interessen verstanden werden. Demokratische Repräsentation ist damit ein facettenreicher Gestaltungsprozeß, der das Parlament übergreift. Die demokratische Vertreterversammlung hat in der „Repräsentationspyramide“⁴⁴ des modernen Staates zwar einen Repräsentationsvorrang, aber kein Repräsentationsmonopol. Der Umstand, daß der institutionalisierte staatliche Willensbildungsprozeß von allen informellen politischen Prozessen klar unterschieden und dessen Eigengesetzlichkeit gewahrt werden muß, erlaubt dennoch nicht, ihren Zusammenhang, die Rückkoppelungen und Wechselwirkungen zu negieren und Staats- und Volkswillensbildung als für sich existierende Größen zu behandeln⁴⁵. Die Vorstellung, daß

18
Demokratische
Repräsentation als
parlaments-
übergreifender
Gestaltungsprozeß

³⁹ BVerfGE 5, 85 (205).

⁴⁰ Dazu allgemein H. DREIER Staatliche Legitimität, Grundgesetz und neue soziale Bewegungen, in: Demokratie und Wirtschaft (Fn. 37) S. 139 ff.

⁴¹ Vgl. dazu HOFMANN (Fn. 37).

⁴² Vgl. H. MEYER Wahlsystem und Verfassungsordnung, 1973, S. 199; RHINOW (Fn. 37) S. 210.

⁴³ P. BADURA Die politische Freiheit in der Demokratie, in: FS für H. SIMON 1987, S. 193 ff (207).

⁴⁴ H. P. BULL Diskussionsbemerkung, in: VVDStRL 33 (1975), S. 137; vgl. auch K. EICHENBERGER Gesetzgebung im Rechtsstaat, in: VVDStRL 40 (1982), S. 7 ff (23).

⁴⁵ Vgl. H. HOFMANN Verfassungsrechtliche Sicherungen der parlamentarischen Demokratie, in: Konsens und Konflikt, hrsg. v. A. RANDELZHOFFER u. W. SÜSS 1986, S. 267 ff; D. GRIMM Die politischen Parteien, in: Handbuch des Verfassungsrechts, hrsg. v. E. BENDA, W. MAIHOFER, H.-J. VOGEL Studienausgabe, Teil 1, 1984 (Hdb. VerFR), S. 317 ff, 327 ff. Zur Kritik an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts s. bereits H. ZWIRNER Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung, in: AÖR 93 (1968), S. 81 ff (111 ff).

das Staatsvolk in einem periodisch wiederkehrenden punktuellen Akt, in dem Volks- und Staatswillensbildung ausnahmsweise zusammenfallen, das parlamentarische Repräsentationsorgan kriecht, um danach in politische Bedeutungslosigkeit zurückzufallen (sofern es sich nicht in einer direktdemokratischen Eruption äußert), geht an der Realität des modernen Verfassungsstaates⁴⁶ ebenso vorbei wie an der Idee demokratischer Souveränität. Symbol für die demokratische Verflechtung staatlich institutionalisierter und gesellschaftlich informeller politischer Prozesse ist die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen.

19 Faktoren der Vorformung des politischen Willens Wird der gesellschaftliche Werte- und Interessenpluralismus nicht als Gefahr für die Repräsentation, sondern als deren Grundlage betrachtet, so kommt den Faktoren der „Vorformung des politischen Willens“⁴⁷ besondere Bedeutung zu. Zu nennen sind:

- der Prozeß öffentlicher Meinungsbildung, insbesondere die Nutzung der demokratischen Mitwirkungs- und Kommunikationsrechte jenseits des Wahlrechts⁴⁸;
- die Interessenverfolgung durch Verbände (soweit die Interessen organisationsfähig sind) und die damit verbundene Vorklärung und Vorstrukturierung⁴⁹;
- die politischen Parteien in ihrer Eigenschaft als Massenintegrationsparteien („Volksparteien“)⁵⁰.

20 Politische Parteien Als Massenorganisationen mit allgemeinen Programmen unterscheiden sich die politischen Parteien von Interessenverbänden kategorial. Die Parteien haben die Aufgabe, kontinuierliche politische Partizipation zu vermitteln, Interessen zu sichten, zu bündeln und zu gewichten, nichtorganisierte und durchsetzungsschwache Interessen wahrzunehmen, politische Programme zu entwickeln, zudem Führungspersonal auszubilden und zu präsentieren und mit alledem Entscheidungsalternativen zu strukturieren. Das Gelingen des demokratischen Repräsentations-

⁴⁶ Vgl. E. BOHNE *Der informale Rechtsstaat*, 1981, S. 50 ff, 71 ff, 116 ff, 234 ff; H. SCHULZE-FIELTZ *Der informale Verfassungsstaat*, 1984, insbes. S. 96.

⁴⁷ Der Begriff stammt von U. SCHEUNER *Der Staat und die intermediären Kräfte*, in: *Zeitschrift für evangelische Ethik* 1 (1957), S. 30 ff, 34 ff. Das BVerfG hat ihn aufgenommen: E 8, 104 (113, 115); 20, 56 (98). — Zum folgenden auch die sozialwissenschaftliche Studie von C. SCHULZ *Der gezähmte Konflikt. Zur Interessenverarbeitung durch Verbände und Parteien*, 1984, insb. S. 9 ff, 50 ff.

⁴⁸ Vgl. W. SCHMITT GLAESER *Die grundrechtliche Freiheit des Bürgers zur Mitwirkung an der Willensbildung*, in: *HdbStR Bd. II (Fn. 37) § 31 Rdn. 21 ff*; M. KLOEPFER *Öffentliche Meinung, Massenmedien*, ebd., § 35 Rdn. 23 ff; dazu F. SCHARPF *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*, 2. Aufl. 1972, S. 87 ff.

⁴⁹ Dazu neustens K. DAMASCHKE *Der Einfluß der Verbände auf die Gesetzgebung*, 1986, insbes. S. 16 ff; U. v. ALEMANN *Organisierte Interessen in der Bundesrepublik*, 1987; H.-P. ULLMANN *Interessenverbände in Deutschland*, 1988; s. bereits U. SCHEUNER *Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie* (1961), in: *DERS. Staatstheorie und Staatsrecht. Gesammelte Schriften*, 1978, S. 245 ff (265 ff); *DERS. Politische Repräsentation und Interessenvertretung* (1961), ebd., S. 337 ff.

⁵⁰ Eingehend hierzu und zum folg. MEYN (Fn. 11) S. 262 ff, 370 ff; vgl. auch K. HESSE *Art. Parteien, politische*, in: *EvStL (Fn. 13) Sp. 2435 ff (2440 ff)*; W. MÖSSLE *Regierungsfunktionen des Parlaments*, 1986, S. 20 ff; sowie SCHEUNER *Die Parteien und die Auswahl der politischen Leitung im demokratischen Staat* (1958), in: *DERS. (Fn. 49) S. 347 ff (352 ff)*, sowie ebd., S. 344 ff.

prozesses hängt heute in hohem Maße davon ab, daß die (durch Professionalisierung und Oligarchisierung gekennzeichneten und unter kurzfristigem Erfolgsdruck stehenden) politischen Parteien ihrer *besonderen* Repräsentationsfunktion gerecht werden. Sie besteht in der Aufnahme und Durchsetzung nicht organisierbarer ‚allgemeiner‘ Belange einschließlich der Sorge für künftige Generationen sowie der Entwicklung langfristiger Strategien, Perspektiven und Reformkonzepte für die Ordnung des politischen Gemeinwesens.

II. Die staatsrechtlichen Fragen demokratischer Repräsentation

1. Parlamentarische Repräsentation und Volkssouveränität

Versteht man Demokratie von der Idee individueller Selbstbestimmung her als Form der Identität von „Subjekt und Objekt der Herrschaft“, als „Herrschaft des Volkes über das Volk“⁵¹, so stellt die direkte (und dazu möglichst einstimmige) Entscheidung aller Bürger über die gemeinsamen Angelegenheiten den Idealfall dar. Die repräsentative Demokratie erscheint demgegenüber als defizienter Modus⁵². Diese Sicht ist vor allem durch ROUSSEAU fixiert worden, der die Souveränität der egalitären Staatsbürgergesellschaft verkündet und diese Souveränität zugleich für unteilbar und nicht repräsentierbar erklärt hat⁵³. Da die oft beschworene athenische Demokratie den modernen Nationalstaaten jedoch aus vielerlei Gründen nicht als Muster dienen kann und weil Identität bloß einen theoretischen Grenzfall darstellt, welcher den Staat überflüssig machte, ist diese Betrachtungsweise sachlich wie historisch wenig sinnvoll⁵⁴.

In Wahrheit hat weder die *representative democracy* der „Federalists“ noch die Nationalrepräsentation nach dem gleichfalls epochenmachenden Modell des ABBÉ SIEYES der souveränen Nation irgendetwas genommen, sie „mediatisiert“ oder durch eine „souveräne Vertretung der Nation“ ersetzt⁵⁵, sondern sie als Kreationsorgan der Volksvertretung allererst konstituiert und organisiert. Vor dem damit gesetzten Ende der ständisch-korporativen Partikularrepräsentation und dem nationalen Alleinvertretungsanspruch der Monarchie hat es in der Staatenwelt ein irgendwie handlungsfähiges Rechtssubjekt Staatsvolk im Sinne einer prinzipiell egalitären Staatsbürgergesellschaft nirgends gegeben. Und es hat rechtlich nie auf eine andere als repräsentative Weise existiert. Der entscheidende Gegensatz ist folglich nicht der zwischen Volkssouveränität und Repräsentation, sondern jener zwischen demokratischen und nichtdemokratischen Formen der Repräsentation. Der springende Punkt liegt darin, daß die parlamentarische Repräsentation ihren

21
Direkte und
repräsentative
Demokratie

22
Parlamentarische
Repräsentation und
Volkssouveränität

⁵¹ KELSEN *Wesen und Wert der Demokratie* (Fn. 30) S. 14.

⁵² Hierzu und zum folg. eindringlich E.-W. BÖCKENFÖRDE *Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie*, in: FS für K. EICHENBERGER 1982, S. 301 ff.

⁵³ J.-J. ROUSSEAU *Du Contrat social* II 1.

⁵⁴ Vgl. zum folg. auch A. H. BIRCH *Representation*, London 1971, S. 30 ff; P. GRAF KIELMANSEGG *Volkssouveränität*, 1977, S. 156 ff; KRIELE (Fn. 18) S. 228 ff, 240 ff; M. TRAPP *Über einige Unterschiede zwischen antiker und moderner Staatsauffassung*, in: PVS 29 (1988), S. 210 ff.

⁵⁵ So aber ZWEIG (Fn. 28) S. 239.

besonderen Charakter, ihre spezifische Gestalt gerade aus der Idee der Volkssouveränität erhält⁵⁶, genauer: aus der Idee der Souveränität des einen egalitären (nicht ständisch, korporativ oder sonstwie „organisch“ aufgebauten) Staatsvolkes. So gesehen ist Repräsentation durch eine gewählte Volksvertretung „die praktische Verwirklichung der Volkssouveränität in einem verfassungsrechtlich geordneten Staat“⁵⁷. Umgekehrt muß sich diese Art von Repräsentation in der Praxis folglich immer wieder als taugliche Vermittlungs- und Realisierungsform der Volkssouveränitätsidee erweisen. Denn darauf ruht der Anspruch, Demokratie im Sinne einer Vermittlung zwischen Selbstbestimmung und Fremdherrschaft auch in einem Flächenstaat zu realisieren. Dafür genügt die Herstellung eines formalen Legitimations- und Zurechnungszusammenhangs nicht. Darüber hinaus muß das Handeln der Leitungsorgane so beschaffen sein, „daß die einzelnen und die Bürger insgesamt (das Volk) in diesem Handeln sich wiederfinden können“⁵⁸. Und um dies zu garantieren, reicht wiederum die staatliche Institutionalisierung eines repräsentativen Willensbildungsprozesses nicht hin.

23
Demokratische
Repräsentation im
Sinne des
Grundgesetzes

Demokratische Repräsentation im Sinne des Grundgesetzes soll daher verstanden werden als die in einem rechtlich gesicherten Umfeld freier, also auch vielfältig organisierter politischer Kommunikation durch Wahlen nach demokratischen Grundsätzen begründete und ständig erneuerte Beziehung der Autorisierung und Anerkennung sowie der Kontrolle und Kritik zwischen dem durch die Wahlberechtigten verkörperten Staatsvolk und der aus den gewählten Abgeordneten als Grundlage und Zentrum des Regierungssystems gebildeten Volksvertretung⁵⁹.

2. Herrschaftscharakter, Zentralität und Einheit der Repräsentation in der parlamentarischen Demokratie

24
Das Parlament in der
Demokratie

Parlamentarische Repräsentation im Zeichen der Volkssouveränität bedeutet nach alledem nicht Aufhebung von Herrschaft, sondern eine bestimmte Art ihrer Organisation, Legitimation und Kontrolle. In der Demokratie ist das Parlament die vom Volk unmittelbar legitimierte und damit höchste Herrschaftsinstanz⁶⁰, Inbegriff demokratischer Staatlichkeit. Über das Gesetzgebungsrecht und den Einfluß auf Bildung und Ausübung der Regierung im sog. parlamentarischen Regierungssystem fungiert das vom Volk gewählte Parlament als Gravitationszentrum des Verfassungsstaates⁶¹. Deshalb müssen „alle an die ältere Staatslehre anknüpfenden Vorstellungen vom Staat als einer vorfindlichen, über und außerhalb

⁵⁶ Grundlegend M. DRATH Die Entwicklung der Volksrepräsentation, 1954, S. 7 ff, 12 ff.

⁵⁷ P. BADURA Staatsrecht, 1986, D 10.

⁵⁸ BÖCKENFÖRDE Demokratie und Repräsentation (Fn. 38) S. 19. Das BVerfG spricht in ähnlicher Weise von einem „Verantwortungs- und Vertrauenszusammenhang“ (E 42, 125/142).

⁵⁹ Ähnlich, aber formaler: BADURA (Fn. 37) Rdn. 31.

⁶⁰ Vgl. K. HESSE Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 16. Aufl. 1988, Rdn. 574; H. RAUSCH Bundestag und Bundesregierung, 4. Aufl. 1976, S. 75 f; F. SCHÄFER Der Bundestag, 2. Aufl. 1975, S. 13 ff, 39, 48.

⁶¹ Vgl. DRATH (Fn. 56) passim; MÖSSLE (Fn. 50) passim. Siehe auch MEYN (Fn. 11) S. 94 ff, 234 ff u. ö.; S. MAGIERA Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, 1979, S. 159 ff (167 ff), 228 ff.

der Gesellschaft stehenden“ — und demgemäß über das Volk erhabenen — „substanzihaften Einheit die Wirklichkeit des modernen Staates verfehlen“⁶². Die Idee der Volkssouveränität läßt also auch keinen Raum für einen Gegenpol der demokratischen Repräsentation, für ein andersartiges ‚Gegenüber‘. Es gibt keine aus eigenem, höherem Recht legitimierte Instanz mehr, der die verschiedenartigen Meinungen, Bestrebungen und Interessen der Gesellschaft bloß ‚präsentiert‘ werden⁶³. Damit sind insbesondere alle staatsrechtlichen Vorstellungen von einer Mittelposition des Parlaments zwischen Gesellschaft und Staat (und damit außerhalb der eigentlichen Staatsanstalt) überholt, wie sie die Altliberalen des Vormärz begründet und der deutschen Staatslehre vererbt haben⁶⁴. Überholt ist sonach auch die Auffassung von einer nur defensiven oder negativen Funktion des Parlaments. Damit war die bloße Verteidigung von Rechten und Wahrung von Interessen durch Beschränkung und Rationalisierung gouvernementaler Machtausübung gemeint, eine Einstellung, welche selbst die Parteien des Bismarckreiches prägte, die Parlamentarisierung der Reichsregierung praktisch unmöglich machte und noch das Weimarer Regierungssystem belastete⁶⁵. Positiv formuliert: die parlamentarische Volksvertretung ist „von der Peripherie in das Zentrum des Staates“ gerückt⁶⁶.

Parlamentarische Repräsentation im Zeichen modern verstandener Volkssouveränität, d. h. nach Maßgabe des Prinzips der Souveränität des egalitären Staatsbürgervereins, bedeutet darüber hinaus die Verkörperung des Staatsvolks, genauer: der Aktivbürgerschaft als einer trotz aller sozialen, politischen, wirtschaftlichen, konfessionellen und kulturellen Gegensätze und Differenzen *rechtlich* gleichwohl *homogenen*, prinzipiell nach *einem* Recht für *alle* lebenden Einheit. Demokratie, hat RICHARD THOMA gesagt, sei einerseits die volle politische Emanzipation der sozialen Unterschicht, andererseits die Abschaffung aller stabil-unabsetzbaren Obrigkeit. Und weiter: „Demokratisierung ist der Name für das welthistorisch epochemachende Wagnis der abendländischen Zivilisation, die handarbeitenden Klassen trotz oder wegen ihrer gewachsenen, ja vielleicht alle andern Klassen und Gruppen überwachsenden Zahl zu gleichem Rechte in den Staat hineinzunehmen. Es ist der Versuch, die ordnende Herrschaftsgewalt aus einem Herrn und Bändiger über einer interessengespaltenen Gesellschaft zum Geschöpf und Diener einer irgendwie im Grunde doch als interessensolidarisch begriffenen Nation zu machen. Eine Resultante mannigfaltigster Komponenten und Entwicklungen, unter denen, wenn nicht das schwerste, so doch auch nicht das leichteste Gewicht der Entfaltung der Idee der Freiheit, Gleichheit und brüderlichen Verbundenheit

25
Verkörperung des
Staatsvolks,
Demokratie,
Demokratisierung

⁶² K. HESSE Bemerkungen zur heutigen Problematik und Tragweite der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft (1975), in: Staat und Gesellschaft, hrsg. v. E.-W. BÖCKENFÖRDE 1976, S. 484 ff (489); ähnlich SCHEUNER Politische Repräsentation (Fn. 49) S. 338.

⁶³ Ausführlich dazu D. JESCH Gesetz und Verwaltung, 2. Aufl. 1968, S. 76 ff, 92 ff.

⁶⁴ Vgl. bei Fn. 62.

⁶⁵ Vgl. H. HOFMANN Das Problem der cäsaristischen Legitimität im Bismarckreich, in: DERS. Recht — Politik — Verfassung, 1986, S. 181 ff (200 ff) m. w. N.

⁶⁶ MÖSSLE (Fn. 50) S. V; ausführlich S. 132 ff; s. auch bereits JESCH (Fn. 63), S. 205.