

II. Die Parlamentarisierung der Repräsentativverfassungen 1789-1999

1. Wellen der Parlamentarisierung und Wellen der Demokratisierung in Europa

Qu' est donc la Démocratie, sinon dans ce troisième pouvoir que la science politique n'a point défini, et que j'appelle le Contrôleur? Ce n'est autre chose que le pouvoir, continuellement efficace, de déposer les Rois et les Spécialistes à la minute, s'ils ne conduisent pas les affaires selon l'intérêt du plus grand nombre. Ce pouvoir s'est longtemps exercé par révolutions et barricades. Aujourd'hui c'est par l'interpellation qu'il s'exerce.

Alain

Die Wellen der Demokratisierung sind vielfach analysiert worden. Am größten war das Zeitraster bei Huntington¹ angelegt:

- | | |
|---|-----------|
| 1. Erste lange Welle der Demokratisierung | 1828-1926 |
| erste Welle des Rückschlags | 1922-1942 |
| 2. Zweite kurze Demokratisierungswelle | 1943-1962 |
| zweite Welle des Rückschlags | 1958-1975 |
| 3. Dritte Welle der Demokratisierung | 1974 ff |

Was vielfach Demokratisierung genannt wurde, erweist sich bei eingehender Analyse allenfalls als Parlamentarisierung. Selbst, wenn man einräumt, daß am Ende von Demokratisierungsprozesse selten volle Demokratie steht, waren die Wellen der Demokratisierung des 19. Jahrhunderts selbst im Ziel nicht einmal auf das allgemeine Männerwahlrecht ausgerichtet, das als Minimalkriterium der Demokratie zu gelten hat. Ausnahmen von dieser Regel waren die Regime, die aus Revolutionen hervorgingen (1789-91 in Frankreich, 1848 in Frankreich und Deutschland (System der Paulskirche)). Die meisten Demokratisierungsschübe zielten auf mehr Repräsentativstaatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit ab.

Die Durchsetzung des parlamentarischen Prinzips wurde vielfach von den konservativen Theoretikern mit der Revolution gleichgesetzt. Die göttliche Ordnung wurde von dem großen spanischen Konservativen Donoso Cortés im Parlament als Konstitutionalismus begriffen: „Das Weltall wird von Gott konstitutionell regiert“. Kein Wunder, daß die Linke in Lachen ausbrach. Aber die Drohung war unüberhörbar: Parlamentsvorherrschaft – Parlamentarismus statt Parlament – war Rebellion und gegen diese half in seinen Augen nur die Diktatur: „--wage ich es mich zu der Ansicht zu bekennen, daß die Diktatur auch in der göttlichen Ordnung anzutreffen ist“.² Diese dichotomische Hysterie schien in Bürgerkriegssituationen, wie in Spanien, entschuldbar. Aber die Vorherrschaft des Parlaments war nur gelegentlich das Produkt der Revolution, aber nicht in den großen Revolutionen unter Pym und Hampden in England oder unter Mirabeau in Frankreich. Eher waren es die kleinen weniger blutigen Revolutionen, welche die Durchsetzung parlamentarischer Regierungen be-

günstigen, wie 1830 in Frankreich und in Belgien, 1871 in Frankreich, 1919 in Deutschland. Nirgendwo aber läßt sich nachweisen, daß ein Parlament bewußt den Appell an revolutionäre Massen zur Durchsetzung seiner Suprematie-Ansprüche benutzt hätte. Nur selten gelang es einem Parlament, sich zum Träger der staatlichen Kontinuität zu machen, eine „Revolution ohne das Volk“ einzuleiten und in Kontrolle zu behalten, wie es die Cortes von Cádiz 1812 in Spanien anstrebten.³ Dies glückte nur noch 1830 in der französischen Julirevolution, 1870 trat die Commune-Revolution in Wettbewerb mit der neu gewählten Nationalversammlung, und der Versuch des Deutschen Reichstages im November 1918, seine Kontinuität zu wahren und Einfluß auf das Geschehen zu gewinnen, wurde selbst von so gemäßigten Revolutionären wie Ebert zurückgewiesen. Revolutionen fanden kaum je statt, nur um einen Wechsel der Regierungsform zu bewirken. Mängel der Regierungsform allein treiben keine revolutionären Massen auf die Straßen. Friedrich Naumann hat daher 1907 in der „Hilfe“ zu Recht den Gedanken an eine gewaltsame Durchsetzung der parlamentarischen Regierung in Deutschland mit den skeptischen Worten verworfen: „Die Leute sagen sich, wozu sollen wir uns für ein parlamentarisches Regiment totschießen lassen, da wir nicht wissen, was es leisten wird.“⁴ 1907 herrschte in Deutschland keine Stimmung, die revolutionär genug war, um die Wünsche des Parlaments notfalls mit dem „Appell an die Massen“ durchsetzen zu können.

Die Revolutionen des 19. und 20. Jahrhunderts ermöglichten dem Parlament nur selten, eine führende Rolle zu spielen. Das Regierungssystem war für die Revolutionäre meistens von zweitrangiger Bedeutung, und das parlamentarische System entstand seltener aus einer bewußten Planung revolutionärer Versammlung als aus dem Kompromiß streitender Gruppen in der konstituierenden Versammlung. 1830 wurde das französische Parlament einmal Träger der staatlichen Kontinuität, aber dies war von den Parlamentariern weder geplant noch von allen gutgeheißen worden. Die Mehrheit des letzten Parlaments der Restaurationszeit, die in der Adresse der 221 ihre Meinung äußerte, war keineswegs von vornherein gewillt, den verfassungsmäßigen Weg zu verlassen. Royer-Collard hätte sich sonst niemals zum Sprecher dieser Mehrheit gemacht. Er scheint manche Gewissensbisse über die Entwicklung gehabt zu haben, die er auslösen half. Die meisten Parlamente der Geschichte haben es abgelehnt, sich an die Spitze einer revolutionären Bewegung zu stellen. Das zeigte sich in krasser Weise zum letzten Mal nach der Auseinanderjagung der russischen Reichsduma. Die liberale Mehrheit hielt die Auflösung – wie das französische Parlament von 1830 – für verfassungswidrig und wagte einen ersten revolutionären Schritt – nach dem Vorbild der Paulskirche –, als Rumpfparlament in Wyborg weiterzutagen. Aber die Kadetten lehnten die Anträge der Sozialrevolutionäre ab, das Volk zur Revolution aufzurufen. Damit wurde die letzte Chance verspielt, das Parlament zum Führungsgremium einer Revolution zu machen.

Wenn die parlamentarische Regierung daher selten auf einer Revolution entstand, so wurde sie doch häufig durch quasi-revolutionäre Legitimitätsbrüche gefördert. Überall, wo Legitimitätsbande rissen oder sich lockerten, setzte sich die Vorherrschaft des Parlaments durch. Das trifft für die „halben Dynastiewechsel“ 1688 in England und 1830 in Frankreich zu. Das gilt auch für die Cortes in Cádiz, die ihre revolutionäre Rolle nicht gegen den angestammten Herrscher, sondern gegen den verhassten Usurpator aus dem Familienklan Napoleons spielten. Auch die Sezession der Südniederlande und die anti-orangische Stimmung in der belgischen Nationalversammlung hatten eine Wirkung, die der Entstehung der parlamen-

tarischen Regierung förderlich war. Ein ähnliches Phänomen zeigte sich in allen Personalunionen Europas des 19. Jahrhunderts. Bei den kleineren und schwächeren Juniorpartnern einer Personalunion, die von einem Fürsten regiert wurde, den sie mit zunehmendem Nationalbewußtsein als „Ausländer“ empfanden, wurde das Parlament zum Führer einer Bewegung, die darauf abzielte, die Macht der fremden Krone abzubauen. Das Parlament stärkte in solchen Kämpfen mit der Krone seine Position zuweilen so sehr, daß die Parlamentarisierung wesentlich früher durchgesetzt werden konnte als im Land des größeren Partners. Das gilt lediglich für Ungarn nicht. Die Stärkung des ungarischen Parlaments im „Ausgleich“ von 1867 hat nicht zu einem vollparlamentarischen Regime geführt, obwohl man Ungarn in der Publizistik häufig zu den parlamentarischen Staaten zählte. In Luxemburg und Norwegen wurde dagegen die Parlamentarisierung durch den Kampf gegen die Prärogativen der holländischen und der schwedischen Krone vorangetrieben. In Norwegen kam es 1884 zu einer förmlichen „parlamentarischen Revolution“. Der König in Stockholm mußte sich widerstrebend an die parlamentarischen Regeln gewöhnen, bis 1905 die Lösung der Personalunion den Funken des Parlamentarisierungsdrucks auf sein eigenes Land überspringen ließ.

Die Parlamente bevorzugten legale Druckmittel im Kampf um ihre Macht. Zu den Mitteln solcher „legalen parlamentarischen Revolutionen“ gehörten vor allem: (a) die Ministeranklage, (b) die Budgetverweigerung und (c) ein Interpellationsrecht, das im Recht des Mißtrauensvotums gipfelt (vgl. Kap 2.2.).

Tabelle II.1: Parlamentarisierungswellen

1) Parlamentarisierung ständischer Systeme	England seit 1688
2) Revolutionsregime <i>Hauptproblem:</i> Kompatibilität von Ministeramt und Abgeordnetenmandat; Veto der Krone	Frankreich 1789-92 Spanien 1808 ff
3) Regime der Restaurationszeit <i>Hauptproblem:</i> Doppelte Verantwortlichkeit der Regierung vor der Krone und dem Parlament	Frankreich 1814 ff, 1830 ff Belgien 1831 ff
4) Revolutionsregime 1848 <i>Hauptproblem:</i> Präsidiale Kompetenzen, Veto, Zweikammersystem	Frankreich (2. Republik) Deutschland (Paulskirche)
5) Parlamentarisierung alter konstitutioneller Regime <i>Hauptprobleme:</i> Durchsetzung von parlamentarischen Kampfmitteln wie Ministeranklage, Budgetverweigerung, Ausweitung des Interpellationsrecht zum parlamentarischen Regierungssturz, Respektierung von Wahlergebnissen bei der Regierungsbildung durch das Staatsoberhaupt	Piemont/Italien 1860 ff Niederlande 1868 Norwegen 1884 Dänemark 1901 Schweden, Finnland 1917 Deutschland 1918
6) Parlamentarisierung durch demokratische Verfassungsgebung nach dem 1. Weltkrieg <i>Hauptprobleme:</i> Kompetenzen des Präsidenten in semipräsidentiellen Systemen (Deutschland, Österreich, Finnland), Stabilität der Regierungen	Weimarer Republik Österreich Finnland Tschechoslowakei Estland Spanische Republik (1931ff)
7) Parlamentarisierung durch demokratische Verfassungsgebung nach dem 2. Weltkrieg <i>Hauptproblem:</i> Die „Rationalisierung des Parlamentarismus“	Frankreich 1946/47, 1958 Italien 1946/47 Bundesrepublik Deutschland 1948/49

8) Parlamentarisierung durch Sturz von Diktaturen in den 70er Jahren <i>Hauptproblem:</i> Die „Rationalisierung des Parlamentarismus“	Portugal Griechenland Spanien
9) Parlamentarisierung durch Sturz der kommunistischen Diktaturen nach 1989 <i>Hauptproblem:</i> Parlamentarismus oder Semi-Präsidentialismus, Wahlrecht	Osteuropa

Die Vielzahl der Parlamentarisierungsprozesse spiegelt sich in den neuen Parlamentarisierungswellen wider:

Dem ersten Muster entsprach die Parlamentarisierungswelle⁵ im 19. Jahrhundert als es um die Parlamentarisierung konstitutioneller Regime ging. *Die Parlamentarisierung von Diktaturen* ist gelegentlich versucht worden: Napoleon in den 100 Tagen 1814-15, Napoleon III im „Empire libéral“ 1869-70, Spanien in der Zeit der Agonie des Franco-Regimes oder in der Sowjetunion in der Endphase der Perestroika, als die Vorherrschaft der KPdSU erodierte. Die meist korporatistisch angelegten Erweiterungen der Repräsentation konnten aber die „dictablanda“ (weiche Diktatur), die sich aus der harten Diktatur („dictadura“) entwickelte, nicht in ihrer Existenz retten.

Am indirektesten waren die Parlamentarisierungsimpulse, die von den Kämpfen um allgemeines, gleiches und gerechtes *Wahlrecht* ausgingen, vor allem in der Welle 5 und 6.

Dem Muster der Einrichtung parlamentarischer Regierung durch Ausübung der *verfassunggebenden Gewalt des Volkes* entsprachen die Welle 2 und 4, nur gelegentlich 3 (Belgien 1831). Im zwanzigsten Jahrhundert wurde dies der Normalfall in allen vier Demokratisierungswellen des 20. Jahrhunderts (1918 ff, 1945 ff, 70er Jahre, 1989 ff) (im Schema 6-9).

2. Die Parlamentarisierung konstitutioneller Systeme durch Kampfmittel der Legislative

Die Ministeranklage ist ein plummes Werkzeug,
weil sie zuviel will, erreicht sie gar nichts.

O. Bähr

Der Kräftekompromiß der konstitutionellen Monarchien hat in weiten Teilen Europas von Schweden bis Spanien ein Jahrhundert von 1814 bis 1914 gehalten. Aber wie die Theoretiker des monarchischen Prinzips (wie F. J. Stahl) oder der Präponderanz des Monarchen (Juan Donoso Cortés) schon früh erkannten, drängte der Konflikt zur Entscheidung. Die späten Parlamentarismuskritiker, wie Carl Schmitt, haben die Entscheidung sogar zu einem Grundprinzip der politischen Theorie erhoben. Das Prinzip wurde nicht zuletzt an der diskutierenden Klasse im Parlament demonstriert.

Parlamente waren nur selten die Spitze einer revolutionären Bewegung (vgl. Kap. 2.1). Sie bevorzugten zur Durchsetzung der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung legale Mittel im Bereich ihrer Kompetenzen, wie:

- Ministeranklage
- Budgetverweigerung
- Ausbau des Interpellationsrechts.

a. Ministeranklage

Die Ministeranklage ging der politischen Ministerverantwortlichkeit genetisch voraus. Durch die *Kontrasignatur* übernahm der Minister nach konstitutioneller Lehre nicht nur die Beurkundung der Richtigkeit der königlichen Unterschrift, sondern haftete auch für die Folgen der Handlungen des Monarchen.⁵ Nur in Norwegen und Schweden sahen die Verfassungen (Art. 30 Abs. 3; § 9 Abs. 2) die Möglichkeit vor, daß ein Minister seinem Protest zu Protokoll gibt und damit von der Verantwortlichkeit ausgenommen ist. Im allgemeinen galt die Fiktion der *solidarischen Verantwortlichkeit* des ganzen Kabinetts. Ein Minister, der die Verantwortung für einen Akt des Monarchen nicht mit übernehmen wollte, mußte nach herrschender konstitutioneller Lehre zurücktreten.

England

Die Trennung von rechtlicher und politischer Verantwortlichkeit der Minister ließ sich in der politischen Realität zu keiner Zeit strikt durchführen. Auch die sogenannte „juristische Ministerverantwortlichkeit“ diente nicht selten politischen Zwecken und entpuppte sich immer mehr als ein Mittel zur Durchsetzung der politischen Ministerverantwortlichkeit. In Großbritannien war die Ministeranklage als Instrument zur Realisierung der juristischen Ministerverantwortlichkeit schon früh ein Mittel, um dem Minister der Krone eine Lektion in Ministerverantwortlichkeit zu erteilen.⁶ Die Versuche des „impeachment“, die es zwischen 1376 und 1805 in England gab, traten nicht gleichmäßig über die Geschichte verteilt auf, sondern häuften sich in zyklisch wiederkehrenden Wellenbewegungen. 1610 verlangte das Parlament die Erlaubnis, die Minister des Königs zu arretieren und anzuklagen; sie wurde ihm verweigert. 1621 wurden Mompesson, Michell und Bacon angeklagt, aber nicht für ihre Ratschläge an den König, sondern für ihre persönlichen Delikte. Das Oberhaus versuchte später diese Unterscheidung durchzusetzen, aber 1626 wurde Buckingham angeklagt für seine Korruption und für die falschen Ratschläge, die er dem König gegeben hatte. Der König versuchte Buckingham zu schützen, indem er erklärte, er sei seinem eigenen Urteil gefolgt und nicht nur seinen Ratgebern. Buckinghams Ermordung beendete den Streit, der 1640 wiederauflebte, als Strafford in Verdacht geriet, dem König verhängnisvolle Ratschläge gegeben zu haben. Die Commons bestanden darauf, daß kein Befehl des Königs die Handlungen von Ministern entschuldige. Die Revolutionszeit war ein Höhepunkt des „impeachments“ in Großbritannien.

In der Restaurationszeit wurden Clarendon und Danby angeklagt. Danby konnte sich für seine frankophile Politik ebensowenig mit den Befehlen des Königs entschuldigen, wie dies Lord Somer 1701 und dem Earl of Oxford 1715 gelang. Nach 1715 wurden „impeachments“ selten, man hat die Haltung des „House of Lords“ dafür verantwortlich gemacht. Ständig hatten die Lords darauf gedrungen, daß die „impeachments“ „within a reasonable time“ eingebracht würden, und setzten sich gegen die Praxis zur Wehr, Minister in den Tower werfen zu lassen und Rufmord an ihnen zu verüben, ohne daß es nach ihrer politischen Ausschal-

tung zu einem Prozeß kam. Die Lords trugen damit dazu bei, daß die Commons zu einem direkten politischen Mittel, dem Mißtrauensvotum, griffen und davon abließen, das Instrument der Ministerklage seines juristischen Sinnes zu berauben.⁷

Für die Durchsetzung der politischen Ministerverantwortlichkeit in England war es von großer Bedeutung, daß Walpole bei seinem Sturz nicht angeklagt wurde. Walpole mußte noch große

Bestechungssummen ausgeben, um ein „impeachment“ zu verhindern. Der spektakulärste Fall eines „impeachment“ im 18. Jahrhundert war der Fall Warren Hastings. Bei diesem Prozeß trat der politische Zweck sehr deutlich hervor – die indische Regierung sollte dem Parlament und seiner Kontrolle unterworfen werden. Das letzte „impeachment“ der britischen Verfassungsgeschichte, gegen Lord Melville (1803), war ein verkappter Angriff gegen den jüngeren Pitt, der mit Melville befreundet war. Die Anklage beschränkte sich auf die Brandmarkung von „maladministration“, was den politischen Charakter der Vorwürfe beleuchtet. Der Versuch, politische Meinungsverschiedenheiten prozessual auszutragen, wirkte bereits als Anachronismus. Es war daher kein Zufall, daß Melville freigesprochen wurde. Schon Maitland fand es im 19. Jahrhundert unwahrscheinlich, daß die Waffe des „impeachment“ wieder benutzt würde, es sei denn zu Zeiten der Revolutionen (die England erspart blieben). Die englische Revolution war eine Zeit häufiger Anwendung des „impeachment“ gewesen. Etwa ein Viertel der etwa 70 „impeachment“ Fälle fielen in diese Zeit des Aufruhrs.⁸ Die juristische Ministerverantwortlichkeit hatte im 19. Jahrhundert endgültig der parlamentarisch-politischen Verantwortlichkeit der Minister vor dem Parlament Platz gemacht.

In England war die Ministeranklage in parlamentarischer Zeit obsolet geworden. Peel hat einmal am 1. März 1845 erklärt: „Es ist unparlamentarisch, daß ein Minister, der eine große Mehrheit im Hause besitzt und dem alle Staatsarchive zugänglich sind, seine Gewalt zu dem Zwecke gebraucht, die Politik seiner Opponenten zu verurteilen.“⁹ So gerechtfertigt der Zorn des Parlaments gegen die alten Minister war, zumindest gegen dieses Gebot der Fairneß, das Peel später aufstellte, hat die Kammer von 1830 verstoßen. Die Ministeranklage mußte fallen, wenn sich eine loyale Opposition bilden sollte. Ein „alternative government“ ist undenkbar, solange ein Regierungswechsel die gestürzten Regierungen mit dem Richter bedroht.

Angesichts der ständigen Vermischung des juristischen Mittels der Anklage mit politischen Zwecken hat man den Ausdruck „juristische Ministerverantwortlichkeit“ überhaupt als falsch angesehen. E. R. Huber schlug die Gegenüberstellung von „judizieller“ und „parlamentarischer“ Verantwortlichkeit vor, eine terminologische Verbesserung, welche die Zusammengehörigkeit beider Verantwortlichkeiten jedoch nicht klarer ausdrückt.¹⁰

Auf dem europäischen Kontinent wurde die Ministeranklage zu einem Kernstück des konstitutionellen Staates. Kelsen hat dies Institut sogar als ein Hauptmerkmal des Rechtsstaates angesehen, obwohl es im modernen Rechtsstaat keine Rolle mehr spielt. Seit der Französischen Revolution gehörte die juristische Ministerverantwortlichkeit zu den wichtigsten Forderungen der Konstitutionalisten. In der Verfassung von 1791 wurde sie erstmals in Europa kodifiziert (Titre III, Chap. II, Sec. IV, § 96).¹¹ Solange die Verfassungsideologie sich – wie bei Bergasse und seinen Gesinnungsfreunden – an der Gewaltenteilungslehre orientierte, war die Ministeranklage nur als Mittel gedacht, die Exekutive in ihren verfassungsmäßigen Schranken zu halten. Als sich die Doktrin der Parlamentssuprematie auch auf dem Kontinent

durchsetzte, erfuhr die Ministeranklage einen Funktionswandel und wurde zu einem Mittel, die parlamentarisch-politische Ministerverantwortlichkeit zu erzwingen.

Kontinentale Länder

Die Anwendung der Ministeranklage verlor sich zuweilen in Bagatell-Sachen. 1833 wurde in *Belgien* eine Ministeranklage gegen Justizminister Lebeau angeregt, um die Verhaftung und Auslieferung eines französischen Kaufmanns zu ahnden. Dieser Antrag Gendebiens wurde mit 53:18:1 Stimmen abgelehnt.¹² Noch 1865 wurde die Ministeranklage gegen den belgischen Kriegsminister wegen eines Duells erhoben. In solchen Fällen schien der juristische Zweck dieses Instituts noch am besten gewahrt.

In *Belgien* gab es keine ernsthaften Kämpfe um die Durchsetzung der politischen Ministerverantwortlichkeit, daher konnte das Anklageinstitut seinen juristischen Charakter besser bewahren. In *Frankreich* dagegen war die Ministeranklage von Anfang an politisches Kampfmittel. 1820 versuchte man eine Anklage gegen den ersten Minister Decazes, einen Günstling des Königs Louis XVIII., wegen Ermordung des Duc de Berry anzustrengen. Die Anklage der Ultrakonservativen stand auf schwachen Füßen, da die Charte die Minister nur für „trahison“ und „concussion“ verantwortlich machte. Das Ministerverantwortlichkeitsgesetz, das diesen Passus näher regeln sollte, war nicht erlassen worden, obwohl dogmatischen Konstitutionalisten wie Lally-Tollendal sich mehrfach für ein solches Gesetz eingesetzt hatten. Lally war weder in seinen Schriften noch in seiner berühmten Rede vom 24. Dezember 1816 dafür eingetreten, durch ein Ministerverantwortlichkeitsgesetz das politische Gewicht der Kammer zu verstärken. Dies aber wurde ihm von den Konservativen ständig vorgeworfen. Marchais de Migneaux beschuldigte Lally in einem Pamphlet, er wolle die Minister in einen „corps“ verwandeln. Selbst bei Constant witterte er den Versuch, König und Minister durch seine Lehre von der Ministerverantwortlichkeit zu trennen und so die Exekutive gegenüber der Kammer zu schwächen.¹³ In den Pamphleten einiger Konservativer drückte sich die Furcht vor der parlamentarischen Regierung aus, die man durch die Postulierung kollektiver strafrechtlicher Ministerverantwortlichkeit sich bereits abzeichnen sah.

Bei der Ablehnung eines Ministerverantwortlichkeitsgesetzes sahen viele Pamphletisten nicht, daß die Macht der Kammer mit einem gesetzlich nicht begrenzten Anklagerecht weit umfangreicher sein konnte. Nur wenige waren kritisch genug – wie Pagès – vorauszu- sehen, daß die Bedeutung eines Ministerverantwortlichkeitsgesetzes sowohl von seinen Anhängern, wie von seinen Gegnern überschätzt wurde. Pagès war der Ansicht, daß die bloße Regelung der Formen der Anklage durch ein Gesetz keine große politische Bedeutung haben werde. Er hielt die „responsabilité d'opinion“ für weit gefährlicher für das Ministerium als die strafrechtliche Verantwortlichkeit: „Letztere schläft unaufhörlich, jene aber ist ständig auf dem Posten“.¹⁴

Auch der größte konstitutionelle Denker jener Zeit, Benjamin Constant, hatte schon die politischen Folgen der juristischen Ministerverantwortlichkeit vor Augen. Bereits Lorenz von Stein lobte ihn besonders dafür, daß er die Ministerverantwortlichkeit nicht als „Criminaluntersuchung“ aufgefaßt habe, sondern als Mittel, „das lebendige Bewußtsein der Harmonie der Gewalten (zu) erzeugen“.¹⁵ Constant sah bereits die Problematik eines Ministerverant-

wortlichkeitsgesetzes: Wenn es vollständig wäre, so hätte es ein umfangreicher Kommentar zu historischen und politischen Ereignissen werden müssen.

Der politische Charakter des juristischen Anklageversuchs gegen Decazes zeigte sich in dem Pamphlet, das der Ultraroyalist Clausel de Coussergues gegen den Minister des Königs schrieb. Seine Beschuldigungen ließen sich letztlich auf „politische Vergehen“ reduzieren. Es wurde dem Minister unter anderem vorgeworfen, er habe die französischen Royalisten in „Ministerielle“ und „Ultras“ gespalten. Der Vorwurf der Parteienbildung war jedoch nicht justiziabel und ließ sich auch bei großzügiger Auslegung der Charte nicht unter „trahison“ oder „concussion“ subsumieren. Clausel offenbarte selbst die schwankende juristische Basis seiner Vorwürfe, indem er mangels eines Ministerverantwortlichkeitsgesetzes sich auf die „Erfahrung der Jahrhunderte“ bei der Durchführung des Prozesses zu stützen empfahl.¹⁶ Immerhin wurde die Drohung mit der Ministeranklage zum Auslöser einer politischen Bewegung, die mit dem Rücktritt des Ministers endete.

Der zweite Versuch einer Ministeranklage in der Restaurationszeit richtete sich gegen den ultrakonservativen Ministerpräsidenten Villèle, der auf die Reihe der gemäßigten Regierungschefs, wie Decazes oder Richelieu, gefolgt war. Auch dieser Versuch hatte politische Ursachen und Wirkungen, aber keine rechtlichen Folgen. Villèle hatte in einer Schrift von 1814 die politische Ministerverantwortlichkeit abgelehnt und die Ministeranklage als ein kaum praktikables Mittel hingestellt (vgl. Kap. III.1). Ende der zwanziger Jahre wurden beide Verantwortlichkeiten ihm gegenüber geltend gemacht. Der Konservative Cottu verteidigte Villèle und beteuerte, daß dieser kein persönlicher Feind der Charte sei und weder für die Jesuiten noch für eine theokratische Regierung sei, wie man ihm vorgeworfen hatte.¹⁷ Auf Grund der Mehrheitsverhältnisse blieb dieser Versuch der Anklage – im Gegensatz zu Decazes, der sich nicht auf feste Gruppen stützen konnte – ohne politische Folgen. Villèle wurde erst gestürzt, als die Wahlen gegen ihn ausfielen.

Die erste erfolgreiche Ministeranklage in Frankreich richtete sich gegen die Minister des Königs Karl X., Polignac und seine Kollegen, welche die Ordonnanzen gegengezeichnet hatten. Die juristische Basis war mehr als zweifelhaft.¹⁸ Die Minister des Königs Karl sahen in der Julirevolution vor allem die Usurpierung der Macht durch das Parlament, gestützt auf die Volkssouveränitätslehre, wie Polignac, der Hauptangeklagte von 1830, später öffentlich feststellte.¹⁹ Die Begeisterung der Konstitutionalisten in der Julirevolution führte zu einer Anklage, die wegen der unterbrochenen Rechtskontinuität weit eher einen Racheakt politischer Justiz als ein ordnungsgemäßes Verfahren darstellte. Nur die Kontinuität, die durch den Fortbestand des Parlaments gegeben war und die bloß zu einer Amendierung der Verfassung, nicht zu einer revolutionären Neuschöpfung führte, konnte die Legalität des Verfahrens vortäuschen. Der Prozeß gehört weit eher in die Reihe der „Siegerprozesse gegen gestürzte Vorgänger“, denen Kirchheimer nachgegangen ist²⁰, als unter die ordnungsgemäßen Ministeranklagen. Dem parlamentarischen Ministersturz mit Hilfe einer Revolution der Straße wurde noch ein Gerichtsverfahren angeklebt. Montbel und seine antiparlamentarisch gesonnenen Kollegen stellten sich nun paradoxerweise auf den Standpunkt, den man den parlamentarischen nennen möchte. Sie beriefen sich auf ihre Überzeugung, für die sie einstehen konnten und aus der sie bereit seien, die politischen Konsequenzen zu ziehen. Guizot, einer der Hauptakteure der Revolution von 1830, erkannte, daß dieses Verfahren wenig zu

seinen Prinzipien paßte. Er sprach sich daher gegen die Todesstrafe wegen politischer Taten aus.²¹ Guizot sah den Sturz bereits als hinreichende Strafe an. Das Bewußtsein war 1830 bereits dafür vorhanden, daß den Ministern, welche die Juliordonnanzen gegengezeichnet hatten, vor allem eine Mehrheit gefehlt hatte. Mahul hatte kurz vor der Revolution diesen Gedanken in einem Kommentar zur Charte mit den Worten formuliert, daß ein Ministerium, das die Mehrheit hat, über „alle eure Ministerverantwortlichkeitsgesetze lachen würde“, und schloß den Gedanken mit dem ironischen Satz: „Ein Ministerium, das die Mehrheit in den Kammern hat, ist immer unschuldig.“²² Die Neuartigkeit des Verfahrens in Frankreich wurde 1830 in der Publizistik lebhaft empfunden und ebenso sehr der Umstand, daß die Minister „sous la pouvoir discrétionnaire des chambres“ seien, wie sich zwei Verteidiger des Verfahrens ausdrückten.²³ Man begnügte sich mit lebenslänglicher Haft, und Louis-Philippe erließ bereits 1836 und 1837 Amnestien, welche die Juliminister wieder auf freien Fuß setzten und den geflohenen Ministern die Rückkehr nach Frankreich ermöglichten.

Die Ministeranklage hatte im 19. Jahrhundert zwei Aspekte. Einige wollten dieses Recht auch dem Monarchen zubilligen, wie in dem vielzitierten Fall des spanischen Ministers Olzaga, der wegen Unbotmäßigkeit gegenüber der Königin Isabella von ihr vor der Kammer angeklagt wurde. Die „Theorie des doppelten Vertrauens“ die auch in bereits parlamentarisierten Monarchien herrschte, machte die Anklage durch den Monarchen überflüssig. In solchen Fällen wurde dem Monarchen auch von Parlamentaristen das Recht zugebilligt, sich von seinem Minister zu trennen.

Eine Ministeranklage durch die Kammer – der Normfall der juristischen Verantwortlichkeit in den meisten Verfassungen – wurde im frühen *Korruptionsparlamentarismus* nahezu unmöglich. Es ist kein Zufall, daß ein Anklageantrag gegen Walpole im Jahre 1742 erfolglos blieb. Walpole war der erste Staatsmann, der sich durch Korruption in großem Stil seine Mehrheiten verschafft hatte. Eine neuere Analyse des britischen Parlamentarismus geht so weit, zu behaupten: „Erst die moralphilosophische Anschauung der von oben einsetzenden Korruption bahnte somit den Weg zu parlamentarischen Gepflogenheiten, denen zufolge der Ministersturz nicht durch formelles Gerichtsverfahren, sondern durch einfache Abstimmung möglich sein sollte.“²⁴ Die Korruption bekam somit eine positive Funktion. Die wichtigsten Mittel des Korruptionsparlamentarismus waren Bestechung und das Einschleusen von Beamten. Den zweiten Weg gingen vor allem Guizot und die ersten belgischen Ministerien. Bei dem bereits erwähnten Anklageantrag Gendebiens gegen Lebeau erklärte daher auch ein Abgeordneter, daß über den Antrag Gendebiens nicht abgestimmt werden könne, da ein Drittel der Kammer aus Beamten bestünde, die gerade im Falle einer Ministeranklage gar nicht frei entscheiden könnten.²⁵ In dieser belgischen Stellungnahme lag das Dilemma der Konstitutionalisten: Ob sie wollten oder nicht, sie wurde auf den Weg des parlamentarischen Ministersturzes gewiesen, da eine Anklage wegen der korrupten Mehrheitsbildung durch die konstitutionellen Ministerien keine Aussicht auf Erfolg versprach. Es war daher nicht bloß Saumseligkeit oder Parteieinigkeit, daß in vielen Ländern kein Ministerverantwortlichkeitsgesetz erlassen wurde. Manche Parlamente hatten durchaus Hintergedanken, als sie diese „Lücke“ bestehen ließen. Mangels eines Ministerverantwortlichkeitsgesetzes schloß das Parlament gern auf ein unbegrenztes Anklagerecht, was den politischen Zwecken parlamentarischer Mehrheiten dienlich erschien. Jedes Ministerverantwortlichkeitsgesetz hät-

te eine Einschränkung des Anklagerechts auf bestimmte Fälle bedeutet. Fehlte ein Gesetz, so entschied „das parlamentarische Ermessen über die Statthaftigkeit der Anklage“.²⁶ Hinzu trat die praktische Schwierigkeit, einen befriedigenden Katalog von Anklagegründen zusammenzustellen, die schon Constant als unüberwindliches Hindernis gesehen hatte und die seiner Ansicht nach ein Ministerverantwortlichkeitsgesetz zu einem „umfangreichen Traktat über Politik und Geschichte“ machen mußte. Constant sah auch die Gefahr, daß die Minister immer neue Mittel finden würden, diese Bestimmungen zu umgehen.²⁷

Trotz dieser Schwierigkeiten wurde im 19. Jahrhundert eine ganze Reihe von Ministerverantwortlichkeitsgesetzen geschaffen.²⁸ Es ist jedoch auffallend, daß alle Länder, die ein solches Gesetz erließen, vorparlamentarische Staaten waren, in denen die Regierung noch nicht von der Vorherrschaft des Parlaments bedroht war. Ländern, die im Begriff waren, parlamentarisiert zu werden – Frankreich, Belgien, Italien –, fehlten die Gesetze. Holland und Dänemark erließen die Gesetze, lange bevor die Vorherrschaft des Parlaments auch nur in der Theorie gefordert wurde. In Schweden war 1854 – noch vor der Reform, die das Ständeparlament abschaffte – das letzte Impeachment versucht worden.²⁹ Es war so erfolglos wie alle früheren Versuche, die Möglichkeiten des schwedischen Ministerverantwortlichkeitsgesetzes auszuschöpfen. Sowie sich eine Präponderanz des Parlaments abzeichnete, verzichtete man gemeinhin auf den Ausbau der strafrechtlichen Verantwortlichkeit; die Liberalen, weil sie die politische Verantwortlichkeit für ein besseres Kampfmittel hielten, die Konservativen, weil sie fürchteten, durch Regelung der strafrechtlichen Ministerverantwortlichkeit die Ausdehnung der politischen Verantwortlichkeit zu fördern.³⁰

In *Deutschland* war das „impeachment“ ebenfalls wenig erfolgreich. Der einzige Versuch einer Anklage – gegen den kurhessischen Minister Hassenpflug – schlug fehl. Kein Geringerer als Robert Mohl verteidigte damals den Minister.³¹ In der Paulskirche wurden Mohl und andere Minister selbst Gegenstand eines Antrags auf Ministeranklage wegen des über Frankfurt verhängten Belagerungszustandes. Aber auch in diesem Fall fand sich keine Mehrheit für den Antrag.³²

Im monarchischen Konstitutionalismus war der Weg von der Anklage durch das Parlament bis zum Gerichtsurteil lang, und stand zahlreichen Behinderungen durch die Exekutive offen – von der manipulierten Zusammensetzung des Gerichts bis zur Sabotage der Durchführungsgesetzgebung. Von 16 Parlamentsabstimmungen kam nur eine im Vormärz bis zur richterlichen Entscheidung.

Auch im System des „Statuto Albertino“ in Piemont in *Italien* war die Ministeranklage ein unwirksames Mittel. Am 19.3.1849 wurde vom Abgeordneten Tuveri der einzige Versuch unternommen, einen Minister – den Chef der Regierung, Vincenzo Gioberti – anzuklagen. Als Grund wurde eine Verteidigung der Regierungspolitik im „Saggiatore“ angegeben, was der Ankläger als Beleidigung des Parlaments ansah. Obwohl Gioberti bereits das Vertrauen der Parlamentsmehrheit verloren hatte, sah die Kammer eine Anklage als zu schweres Geschütz an und ging zur Tagesordnung über. Wenig später aber mußte die Regierung Gioberti aus politischen Gründen zurücktreten.³³ Die Regeln der parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit hatten sich in Piemont schon soweit eingelebt, daß man auch eine außerparlamentarische Rechtfertigung der Regierungspolitik als legitimes politisches Mittel ansah.

Muß man angesichts des Fehlschlags der meisten Anklageversuche zu dem Urteil kommen, daß die Ministeranklage eine „kontinentale Totgeburt“ gewesen ist, wie eine Studie über das Interpellationsrecht behauptete?³⁴ Man darf die Wirkung der Ministeranklage nicht allein nach dem Erfolg der einzelnen Anklageversuche bewerten. Zuweilen hat die bloße Drohung der Anklage eine Regierung zum Einlenken im Kampf zwischen Parlament und Regierung bewogen. Émile de Girardin, einer der bekanntesten Publizisten der Julimonarchie, hat die Anklage neben dem motivierten Antrag zu Recht als brauchbares Mittel hingestellt, um zu ermitteln, ob ein Ministerium noch das Vertrauen der Mehrheit besitzt.³⁵

Die Wirkung des Anklagerechts hing letztlich vom Kräfteverhältnis der Gewalten im jeweiligen konstitutionellen System ab. Taaffe konnte *Österreich* mit dem Hinweis auf die Anklagemöglichkeit der Anerkennung der politischen Verantwortlichkeit der Regierung aus dem Wege gehen. Im Februar 1886 erklärte er gegenüber einer Mehrheit, die ihn zum Rücktritt bewegen wollte: „Das Ministerium verwahrt sich auf das entschiedenste gegen die unqualifizierten Ausfälle der jüngsten Debatte und erklärt, daß es erwartet und erwarten muß, daß jeder der Herren Abgeordneten, wenn demselben Material zur Anklage gegen das Gesamtministerium oder gegen ein Mitglied desselben zu Gebote steht, sofort denjenigen Gebrauch davon machen wird, welchen das Gesetz über Ministerverantwortlichkeit verzeichnet.“³⁶

Nur einem Parlament, das sich auch sonst als zu schwach erwies, die Parlamentarisierung durchzusetzen, konnte man die Ministeranklage so unbekümmert empfehlen. Andererseits wurde die Ministeranklagedrohung im österreichischen Reichsrat immer wieder als Mittel der Obstruktionspolitik gebraucht, ohne daß ein ernsthafter Wille dahinterstand, strafrechtliche Verfehlungen der Minister zu ahnden. Jellinek zog aus dieser Praxis den vielleicht zu weitreichenden Schluß: „In anderen Staaten mit fein ausgeklügelten Verantwortlichkeitsgesetzen ist es bisher nicht einmal zu solchen mehr oder minder gelungenen parlamentarischen Scherzen gekommen.“³⁷ Aber auch Jellinek leugnete nicht, daß die De-jure-Existenz einer Anklagemöglichkeit die Motivation der Minister beeinflussen konnte.

Es gab im 19. Jahrhundert nur einen Fall, in dem die Ministeranklage direkt zur Durchsetzung der parlamentarischen Regierung auf einen Schlag führte. In *Norwegen* hatte die Ministeranklage eine gewisse Tradition. 1836 wurde Staatsminister Løvenskjold vom Odelsting angeklagt, weil er den König nicht an einer Parlamentsauflösung gehindert hatte, die er vornahm, obwohl das Ting seine Arbeit noch nicht beendet hatte. Der Minister wurde schuldig gesprochen. Gleichwohl diente Løvenskjold weiter im Dienste des schwedischen Königs. 1845 wurde Minister Jørgen H. Vogt angeklagt, diesmal, ohne daß es zu einer Verurteilung kam. Der Höhepunkt des Impeachments fiel mit der Periode des Kampfes um eine verantwortliche Regierung zusammen. Das Storting klagte sämtliche Minister vor dem hohen Gericht an, da sie sich im Vetostreit auf seiten des Königs gestellt hatten. Das Gericht sprach sie 1884 schuldig.³⁸ Ohne die revolutionäre Entschlossenheit des Parlaments, es notfalls zum Bruch der Personalunion kommen zu lassen, wäre jedoch die Ministeranklage eine stumpfe Waffe gewesen. Eine generelle Tauglichkeit des Mittels der Anklage zur Durchsetzung der parlamentarischen Regierung kann aus dem norwegischen Beispiel nicht geschlossen werden.

In anderen Ländern fehlte die Bereitschaft von Parlament und Volk, gegen die als landfremd betrachtete Dynastie mit den äußersten Mitteln zu kämpfen. Die Personalunion zwischen Schweden und Norwegen hatte die Entfremdung zwischen Krone und Parlament im

konstitutionellen System verstärkt. Die Anwendung scharfer parlamentarischer Kampfmittel wurde somit psychologisch möglich. Die Ministeranklage war schon in konstitutioneller Zeit nur selten ein effektives Mittel zur Sicherung der Rechtsstaatlichkeit gewesen. Dennoch fiel es selbst den Verfassungsgebern parlamentarischer Verfassungen schwer, sich von diesem Institut zu trennen. Die erste Verfassung, welche die politische Ministerverantwortlichkeit kodifizierte, waren die Verfassungsgesetze der *dritten französischen Republik* von 1875. Sie stellten neben die parlamentarische Verantwortlichkeit des Gesetzes vom Februar 1875 (Art. 6) gleichwohl noch die strafrechtliche im Gesetz vom 16. Juli (Art. 12, 2). Der Konflikt zwischen dem Präsidenten Mac-Mahon und der parlamentarischen Mehrheit brachte den ersten Anwendungsversuch. Es zeigte sich jedoch, daß Anklage von der Mehrheit für überflüssig angesehen wurde, da man sich mit dem parlamentarischen Ministersturz begnügte.

Am 8. März 1877 schlug Henri Brisson im Namen einer Untersuchungskommission eine Anklage gegen die Kampfministerien des Präsidenten (de Broglie und Rochebouët) vor. Die Anklage wurde jedoch nicht einmal erhoben. Das Parlament übte im Vollgefühl seines politischen Sieges Milde und billigte mit 217:135 Stimmen einen Antrag des Abgeordneten Rameau, der trotz des „Verrats“ der Minister davon abzusehen riet, eine Anklage zu erheben: „Mais convaincue que l'état de discrédit dans lequel ils (les ministres) sont aujourd'hui tombés permet à la République victorieuse de ne point s'attarder à la poursuite d'ennemis désormais frappés d'impuissance...“³⁹ Die Entmachtung der diskreditierten Minister erschien der Kammermehrheit als hinreichende Bestrafung. Eine Anklage gegen das Ministerium Rochebouët wäre juristisch auch auf große Schwierigkeiten gestoßen. Man hätte ihm allenfalls „versuchten Verrat“⁴⁰ vorwerfen können, da diese Kampfregerung ohne Stütze im Parlament vor den feindlichen Kundgebungen des Parlaments zurückwich und die Amtsgeschäfte gar nicht aufnehmen konnte. Seit diesem Ereignis hatte keine Anregung einer Ministeranklage in der Dritten Republik mehr Aussicht auf Erfolg.

Diese französischen Erfahrungen haben nicht dazu geführt, das Ministeranklageinstitut in neueren Verfassungen fallen zu lassen. Es taucht in den meisten Verfassungen des 20. Jahrhunderts neben der Möglichkeit der Präsidentenanklage wieder auf. Die Einschränkung auf „concession“ und „trahison“ setzte sich auch für die Präsidentenanklage durch. Das Institut der Präsidentenanklage hatte politisch in keinem Land eine große Bedeutung, es war aber durch die politische Unverantwortlichkeit des Präsidenten theoretisch gerechtfertigt. Das Institut der Ministeranklage in den Verfassungen der Vierten Republik und der Republik Italien dagegen war allenfalls ein „alter Zopf“. Man übernahm ihn, obwohl selbst die konservativsten Sprecher – die sich noch an konstitutionellen Vorbildern orientierten wie Orlando – sich wenig von dieser Einrichtung versprochen.⁴⁰ In einigen Ländern hat man die Ministeranklage als Sanktion bereitgestellt, falls eine Regierung sich nicht an die Regeln der parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit hielt. Das Institut hat jedoch z. B. in Griechenland die ihm zugedachte Rolle nicht spielen können.⁴¹ Das Grundgesetz der Bundesrepublik hat die Konsequenzen aus solchen Erfahrungen gezogen und die Möglichkeit der Ministeranklage fallengelassen, die sich noch in einigen Länderverfassungen findet.

Den letzten Versuch, die juristische Ministerverantwortlichkeit neu zu beleben, hat man in *Dänemark* 1959 unternommen. Es wurde eine Kommission über Ministerverantwortlichkeit eingesetzt, die jedoch zu dem Ergebnis kam, daß kein Ministerverantwortlichkeitsge-

setz in Dänemark vonnöten sei, da die Ministeranklage seit der Durchsetzung des Folke-ting-Parlamentarismus (1901) keine Bedeutung mehr habe.⁴² Die Kommission stellte fest, daß § 13 der Verfassung keine Verpflichtung zum Erlass eines solchen Gesetzes enthalte, sowie in der Publizistik zuweilen behauptet worden war, und daß allein die politische Zweckmäßigkeit bei einem Urteil über ein solches Gesetz zu berücksichtigen sei. Eine Minderheit um Professor Poul Meyer pflichtete der Stellungnahme der Kommissionsmehrheit nicht bei. Meyer war der Ansicht, daß mit dem Machtzuwachs für die Regierung auch ein Ministergesetz immer dringender erforderlich werde, zumal die individuelle Ministerverantwortlichkeit der Minister im modernen Parlamentarismus zur Farce geworden sei.⁴³ 1962/63 brachten die konservativen Parteien einen Entwurf für ein Ministerverantwortlichkeitsgesetz ein, das 1964 von allen Parteien des Folketings gebilligt wurde. Es ist bisher nicht angewandt worden, und es ist nicht zu erwarten, daß es politische Bedeutung erlangt. Nur in *Finnland* ist die juristische Ministerverantwortlichkeit im 20. Jahrhundert noch mehrfach ins politische Spiel gebracht worden (1933, 1952, 1961).⁴⁴ Die Ministeranklage könnte im modernen Parlamentarismus nur noch bei Skandalen um einzelne Minister eine Rolle spielen, in denen die Verantwortlichkeit der Regierung nicht als Ganzes geltend gemacht werden kann. Aber seit dem Banco-di-Roma-Skandal Giolittis in Italien hat man die Minister entweder vor den ordentlichen Gerichten angeklagt, wenn strafrechtliche Delikte involviert schienen, oder man hat sich mit ihrem politischen Sturz begnügt.

Ein Beispiel aus der dänischen Geschichte kann jedoch zeigen, wie schwierig es selbst bei Alleinschuld eines Ministers im parlamentarischen System geworden ist, nach den Vorstellungen Meyers noch die Ministeranklage geltend zu machen. 1908 trat der dänische Alberti wegen eines Korruptionsskandals zurück. Die Sozialdemokraten verlangten seine Anklage vor dem „rigsret“. Es gelang den Führern der Regierungspartei des Venstre jedoch, einen scharfen Tadelantrag zu kontern und einen Tagesordnungsbeschluß durchzusetzen, in dem das Folke-ting nur seine „Sorge über das Unglück“, das Albertis Verfehlungen über das dänische Volk gebracht hätten, ausdrückte. In dem Beschluß wurde die Entschlossenheit des Parlaments bekundet, „daran mitzuwirken, um die Folgen des Unglücks zu mildern unter der Führung von einem Ministerium, das sich auf die Mehrheit des Tings stützt“. Die Mehrheit für diese Resolution wurde dabei als eine positive Antwort auf eine Vertrauensfrage gewertet. Selten ist die Unmöglichkeit des strafrechtlichen Vorgehens gegen ein solidarisches Ministerium, das eine Mehrheit hinter sich hatte, deutlicher demonstriert worden. Am 17. Juni 1909 wurde Staatsminister Christensen vom „rigsret“ von der Mitschuld freigesprochen. Minister Berg wurde zu 1000 Kronen Strafe verurteilt, für das Versäumnis der Kontrolle über die Seeländische Bauernsparkasse, in der sich der Korruptionsskandal ereignet hatte.⁴⁵ Auf die Politik hatte dieses Urteil jedoch nur indirekten Einfluß. Christensen schien rehabilitiert, und seine Chancen stiegen, wieder an die Spitze der entzweiten Venstrepartei zu treten.

Die Ministeranklage hat im 20. Jahrhundert auch als politisches Mittel ihre Bedeutung eingebüßt. Von ihr gilt heute noch mehr als im 19. Jahrhundert, was einer der ersten Theoretiker des Rechtsstaats von ihr sagte: „Die Ministeranklage ist ein zu plummes Werkzeug; weil sie zuviel will, erreicht sie gar nichts.“⁴⁶

b. Budgetverweigerung

War die Ministeranklage ein Recht, das stark von englischen Vorbildern her konzipiert wurde, so war die Meinung über die Budgetverweigerung im britischen System geteilt. Weitverbreitet war die Ansicht, daß in *England* die Budgetverweigerung undenkbar sei, und viele glaubten, das britische Parlament verweigere keine Steuern aus Gründen, die außerhalb der in einer Budgetdebatte diskutierten Fragen lagen. Der Konservative Friedrich Julius Stahl erklärte 1850 im Preußischen Abgeordnetenhaus: „Also, meine Herren! Wenn Sie die absolute jährliche Budgetverweigerung fordern, so stellen Sie sich nicht auf den constitutionellen Boden Englands, sondern Sie stellen sich auf den constitutionellen Boden, welchen die französische Revolution geschaffen hat.“⁴⁷ Diese Behauptung war historisch unrichtig. Im August 1626 verweigerten die Commons erstmals das Budget, um gegen Buckinghams schädlichen Einfluß beim König zu protestieren. In der „Remonstrance“ von 1626 machten die Commons die Abberufung Buckinghams zur Bedingung der Mittelbewilligung.⁴⁸ 1642 schlugen die Commons wieder ein Zug-um-Zug-Erfüllungsgeschäft vor: Sie wollten das Budget nicht verabschieden, bis der König Ratgeber gewählt hatte, die das Vertrauen des Parlaments besaßen.⁴⁹ Das „Restoration Settlement“ gab dem König wenigstens für die normalen Bedürfnisse das nötige Geld und machte ihn unabhängig von parlamentarischen Erpressungsversuchen. Charles II. Ignorierte parlamentarische Adressen gegen seine Minister. Durch diese Erfahrungen gewitzigt, hat das Parlament nach der Glorious Revolution Wilhelm III. knappgehalten, um ihn wieder abhängiger von parlamentarischen Bewilligungen zu machen.

Im 19. Jahrhundert war die Budgetverweigerung aus politischen Gründen in der Regel überflüssig, aber nicht undenkbar geworden. In den Auszeichnungen des Prinzgemahls Albert findet sich noch in der Mitte des 19. Jahrhunderts die Befürchtung, bei bestimmten Maßnahmen werde „eine sehr heftige Opposition“ entstehen, es würden Versuche gemacht werden, die Ausgaben zu verweigern.⁵⁰

1849 bekämpfte Stahl die Budgetverweigerung in *Preußen* als Mittel „zur Entfernung mißliebiger Ministerien, mißliebiger Regierungssysteme“. Er versuchte das Parlament davon zu überzeugen, daß es außer der liberalen Budgetverweigerung noch immer genügend Mittel habe, um die Willkür der Regierung in Schranken zu halten – die Interpellationen, die Öffentlichkeit der Verhandlungen, die Tagespresse, das Schwurgericht.⁵¹

Stahl hat die Gefahren der Budgetverweigerung entschieden überschätzt, wie bereits einige zeitgenössische Autoren erkannten.⁵² Viele Autoren wollten eine Totalverweigerung des Budgets nicht anerkennen, aber die partielle Steuerverweigerung einiger Posten erschien ihnen gerechtfertigt. Es wäre jedoch ein Fehler, anzunehmen, daß die partielle Steuerverweigerung weniger „politische“ Gründe gehabt hätte. Alle großen Fälle waren Partialverweigerungen. Mit der Herausbildung solidarischer Kabinette mußte zudem der Rücktritt eines Ministers auf Grund einer Verweigerung des Etats für sein Ressort zu einer Krise des Gesamtministeriums führen. Dies zeigte sich in einem der berühmtesten Fälle von Budgetverweigerung, der in den Niederlanden 1868 zur Durchsetzung der parlamentarischen Regierung führte.

In der konstitutionellen Theorie herrschte die Neigung vor, nur die finanziellen Nachteile und die „staatliche Unordnung“ in der Benutzung dieses Mittels zu sehen. Selbst ein Liberaler wie Mohl kam 1837 zu einer Leugnung des Budgetverweigerungsrechts. Er sah die Budgetverweigerung als ein zu schwerfälliges Mittel an.⁵³ Diese weitverbreitete Ansicht

stützte sich auf eine Fußnote in Constants berühmtem „Cours de politique constitutionnelle“. Constant hielt die Budgetverweigerung für keine gute „politische Garantie“. Er glaubte, daß sie allenfalls geeignet sei, die Steuern zu verringern, oder zu verbessern, nicht aber als „préservatif contre d’autres abus ou d’autres excès“ zu dienen.⁵⁴

Die Budgetverweigerung wurde von den Konstitutionellen als „*legale Revolution*“, von den Anhängern des monarchistischen Prinzips aber als „*landständische Verirrung*“ hingestellt.⁵⁵ Der *Deutsche Bund* hat in einem Bundesbeschluß vom 28. Juni 1832 in den sog. „Sechs Artikeln“ festgelegt, daß „keinem deutschen Souverän durch die Landstände die zur Führung einer den Bundespflichten und der Landesverfassung entsprechenden Regierung erforderlichen Mittel verweigert werden dürfen“.⁵⁶ Pfizer und andere süddeutsche Liberale bestanden jedoch darauf, daß ohne die Sanktion der Budgetverweigerung keine Garantie für die verfassungsmäßigen Rechte der Kammern gegeben sei.⁵⁷

Das Budgetrecht ist zu Recht als die „Crux des konstitutionellen Staatsrechts“ bezeichnet worden, da die Stände mit dem Budgetrecht eine Möglichkeit gewannen, ständig über die engen Kompetenzen hinauszudrängen, die den Kammern nach konstitutionell-dualistischer Staatsauffassung gegeben waren. Das Budgetrecht wurde zum Mittel, die Abhängigkeit der Regierung vom Parlament zu erzwingen und die Organisationsgewalt im Staate zu binden.⁵⁸ Auch in spät parlamentarisierten Staaten, wie Schweden, hat das Parlament früh sein Budgetrecht planmäßig zum politischen Kampfmittel ausgebaut.⁵⁹

Die Debatte um das Budgetverweigerungsrecht führte zu einem publizistischen Streit über das britische Budgetrecht. Die konservativen Gegner der Budgetverweigerung behaupteten, daß es in *England* kein Recht zur Budgetverweigerung gebe. Die Verteidiger dieses Rechtes versuchten jedoch zu beweisen, daß auch in Großbritannien das Recht zur Budgetverweigerung im Konfliktfall bestehe, aber wegen der parlamentarischen Bindung der Regierung nicht mehr benutzt werde. Die französischen Konservativen sahen sehr viel klarer als Stahl und seine Anhänger, warum in England zur Zeit die Budgetverweigerung überflüssig schien. Sie behaupteten nur selten, das britische System habe dies Institut nie gekannt, sondern begründeten sein Fehlen in der Gegenwart – wie Vitrolles 1815 – mit dem Bestehen der parlamentarischen Regierung, die eine Budgetverweigerung gegen ein Ministerium nicht mehr nötig mache.⁶⁰ In diesem Punkt sah selbst ein konservativ-ständischer Staatsrechtler wie Vollgraff klarer als Stahl. Er formulierte in der ihm eigenen Schärfe: „Nichts ist übrigens lächerlicher und inconsequenter, als wenn gerade Volksrepräsentanten mit gänzlicher Verweigerung der Steuern drohen, da ja der Staatshaushalt principgemäß bloß noch ihre Sache ist, die Regierung nur noch administriert.“⁶¹

Schon im vorparlamentarischen dualistischen Staat wurde die Budgetverweigerung als obsoletes Mittel hingestellt, sobald das Budgetrecht der Volksrepräsentation gesichert erschien. Im parlamentarischen Staate mußte die Budgetverweigerung vollends als Streik des Parlaments gegen sich selbst erscheinen. Auf parlamentarischer Ebene entwickelte sich die Idee der Budgetverweigerung parallel zur späteren Entwicklung der Idee des *Generalstreiks*. Sowie die Demokratisierung in wichtigen Punkten im Staate durchgeführt war, ließ sich die Fiktion des krassen Dualismus eines „unzufriedenen revolutionären Volkes“ und der „ausbeuterischen und unterdrückerischen Regierung“ nicht mehr aufrechterhalten. Ähnlich wurde die Budgetverweigerung gegenstandslos, je stärker die Regierung vom Parlament abhän-

gig wurde. Ein Kommentator der Charte von 1830 hielt die Budgetverweigerung noch für geeignet, um die Regierung zur Initiative zu veranlassen.⁶² Selbst diese Möglichkeit, indirekt die Initiative zu ergreifen, wurde bei der Herausbildung der parteilichen Homogenität zwischen Ministerium und Parlamentsmehrheit gegenstandslos. Diese Möglichkeit hatte allenfalls in der Restaurationszeit eine begrenzte Bedeutung, da die Charte von 1814 dem Parlament keine Gesetzesinitiative zubilligte und das Parlament bestimmten Wünschen in der Gesetzgebung durch Druck mit dem Budgetrecht Gehör verleihen mußte.

Alle Pauschalurteile über die Tauglichkeit des Mittels der Budgetverweigerung zur Durchsetzung parlamentarischer Regierung erwiesen sich als unhaltbar. Sybels Erklärung von 1817, „das Recht der Steuernbewilligung“ allein enthält bereits die gesamte Regierungsgewalt in sich⁶³, ließ sich wenigstens für Deutschland nicht beweisen. Die deutsche liberale Opposition war im allgemeinen nicht bereit, die Regierungsgewalt an sich zu reißen. Sie benutzte das Budgetrecht nur dazu, in kleinlicher Weise zu sparen und zu rechnen, eine Eigenschaft deutscher Parlamente, die Mohl zu den heftigsten Anklagen gegen die liberale Partei, ihre Kleinlichkeit und ihren Geiz hinriß.⁶⁴ Das war keine Erscheinung, die auf Deutschland beschränkt war. Mohl zitierte mit spürbarem Behagen das Wort eines Führers der belgischen Unabhängigkeitsbewegung „Les libéraux sont essentiellement non-donnant.“

Der unglückliche Ausgang des größten Budgetstreites auf deutschem Boden, des preußischen Verfassungskonflikts 1862-66, machte die Liberalen noch skeptischer gegenüber der Budgetverweigerung als einem politischen Kampfmittel. Es ist zweifelhaft, ob die Verweigerung des preußischen Heeresetats wirklich zum Hebel der Parlamentarisierung benutzt werden sollte. Als Bismarck erfolgreich ohne Etat regierte und beim ersten außenpolitischen Triumph die Indemnität für sein Vorgehen bekam, war die Aussicht auf eine Parlamentarisierung Preußens in weite Ferne gerückt. Baumgarten stellte die Ereignisse so dar, als hätten die Liberalen auf eine parlamentarische Regierung in diesem Streit gehofft: „Es schien selbstverständlich, daß sich die Regierung vor dem Prinzip der Majoritätsherrschaft, das sich ganz von selbst aus der Natur eines freien Staates `ergebe`, beugen müsse“.⁶⁵ Dies galt nicht für alle Liberalen. Die Mehrheit war keineswegs entschlossen, die äußersten Kampfmittel zur Durchsetzung der parlamentarischen Verantwortlichkeit einzusetzen. Baumgarten gab zu, daß nur ein Aufruf der Bevölkerung zum Steuerstreik der Budgetverweigerung des Parlaments hätte Nachdruck verleihen können. Er kam daher zu dem Schluß: „Aber wenn dieses Volk sich nicht in der Lage befand, die Mittel zu den verweigerten Ausgaben zurückzuhalten, so muß man eben die Ausgaben nicht verweigern“.⁶⁶ Dieser Vorwurf geht zweifellos zu weit. Es ist für ein Parlament nicht immer einfach abzuschätzen, ob sein Appell ans Volk Erfolg haben wird oder nicht. Schwerwiegender war die Weigerung vieler Parlamentarier, überhaupt zu revolutionären Mitteln in der Fortsetzung des Kampfes zu greifen. Hinter Baumgartens Äußerung steht jedoch der richtige Gedanke, daß eine Steuerverweigerung ohne Möglichkeit revolutionärer Sanktionen von vornherein aussichtslos ist.

In *Dänemark* wurde die Budgetverweigerung 1876, 1878 und 1881 angewandt und galt als die wichtigste Waffe des Parlaments gegen die Regierung. Die Regierung hat jedoch nach deutschem Muster mit „vorläufigen Finanzgesetzen“ (foreløbige finanslove) weiterregiert. Die Parlamentarisierung konnte mit parlamentarischen Kampfmitteln in Dänemark nicht durchgesetzt werden.⁶⁷

Auf Grund solcher Erfahrungen ist häufig behauptet worden, die Budgetverweigerung sei generell ein untaugliches Kampfmittel des Parlaments. Jellinek kam zu dem Schluß: „Es läßt sich daher auch kein Fall nachweisen, in dem ein Parlament sich des Etatrechts zum Schutze des parlamentarischen Regierungssystems bedient hätte“. ⁶⁸ Auch diese These ist einseitig. Richtiger erscheint die Feststellung von Carl Schmitt, das Budgetrecht habe zwar in den meisten Staaten nicht ausgereicht, um die politische Führung dem Parlament zu erobern, habe aber wenigstens die Herrschaft der Gegenkräfte nicht übermächtig werden lassen. Selbst nach dem unglücklichen Ausgang des Konflikts zwischen Bürger und Soldaten – wie Schmitts vereinfachte Antithese lautete – schloß er noch (ex post facto) auf den unausweichlichen Sieg des parlamentarischen Systems im Kaiserreich: „Jede parlamentarische Erörterung der Heeresvorlage bewies, daß der Reichskanzler und preußische Ministerpräsident trotz aller Distinktionen auch dem Parlament wirklich verantwortlich war und daß die innere Logik des bürgerlichen Konstitutionalismus zum Parlamentarismus führt. Das ist, wenn das Budgetrecht des Parlaments außer Zweifel steht, eine Frage der Zeit, der Mittel und Wege, aber nicht des Endergebnisses“. ⁶⁹

In einigen Fällen hat das Budgetrecht sogar mehr gewirkt, als ein vorübergehendes konstitutionelles Gleichgewicht der Kräfte zu wahren: Es wurde zum Kampfmittel für die Parlamentarisierung. In der *Paulskirche* war das Etatrecht des Parlaments nicht bedeutend genug, da über die wesentlichen Summen weiterhin in den Länderparlamenten beraten wurde. Die Radikalen der Nationalversammlung haben ihre Ohnmacht in diesem Punkt tief empfunden, und Robert Blum erklärte am 20. Juni 1848 in der Paulskirche: „Und nicht einmal das letzte kümmerliche Mittel, sich zwar nicht eine Verantwortlichkeit, doch einen Rückzug (des Ministeriums) zu erzwingen, die Steuerverweigerung, sie ist nicht in unserer Hand“. ⁷⁰ Dennoch ist selbst im föderalistischen Staat das Budgetrecht zum Hebel der Parlamentarisierung geworden. Die Gleichberechtigung der beiden Kammern, die von allen entschiedenen Föderalisten im 19. Jahrhundert verlangt wurde, hatte ihre Grenze am Budgetrecht. In den meisten parlamentarischen Bundesstaaten aber gelang es der Volkskammer, im Budgetrecht sich eine Vormachtstellung vor dem Staatenhaus zu sichern, was die föderalistische Kammer entmachten half (z. B. in Kanada und Australien).

Deutschlands westliche Nachbarn haben die Budgetverweigerung teils als bloße, teils als ausgeführte Drohung benutzt, um die Abhängigkeit des Ministeriums vom Willen der Mehrheit des Parlaments durchzusetzen. ⁷¹ Damit war die Budgetverweigerung als parlamentarisches Kampfmittel auch jenseits steuerpolitischer Erwägungen gerechtfertigt und als Gegenmittel gegen ein königliches Veto postuliert. Die Drohungen im belgischen Nationalkongreß erwiesen sich als überflüssig, da die Abhängigkeit des Ministeriums von der Parlamentsmehrheit sich kurz nach der Entstehung der Verfassung durchsetzte.

In den *Niederlanden* dagegen mußten solche Drohungen in die Tat umgesetzt werden. Zweimal verwarf das Parlament den Etat des Außenministers. Am 26. November 1867 weigerte sich das Parlament, den Etat des Außenministers von Zuylen van Nijvelt zu billigen, weil es mit seiner Politik in Luxemburg nicht einverstanden war. ⁷² Die Minister wollten zurücktreten, aber der König nahm ihre Demission nicht an. Darauf schritten sie zur Parlamentsauflösung. Das neue Parlament hatte eine Mehrheit von parlamentarisch gesinnten Abgeordneten und nahm einen Antrag von Blussé an, daß das Interesse des Landes die Auflösung

der Kammer nicht erfordert hätte. Die Kammer verweigerte zudem den Etat zum zweiten Mal. Der Führer der Liberalen, Thorbecke, bekannte sich zur Budgetverweigerung als politischem Mittel in der Erklärung: „Die Kammer kann nicht ein Budget für ein Ministerium bewilligen, das nicht treu zu dem ersten und führenden Prinzip der konstitutionellen Regierung steht“.⁷³ Krone und Regierung gaben daraufhin nach, und die Prinzipien der parlamentarischen Regierung wurden seit 1868 in den Niederlanden respektiert.

Die Budgetverweigerung war in Holland ein so gefürchtetes Mittel, daß die konservative Antirevolutionäre Partei es für nötig hielt, in ihr Programm von 1878 einen Artikel aufzunehmen, der die Budgetverweigerung aus politischen Motiven verurteilte: „Das Verwerfen von Haushaltsplänen aus Gründen, die außerhalb dieser Haushaltspläne liegen, lehnt sie [Antirevolutionäre Partei] ab, außer unter sehr ungewöhnlichen Umständen der Machtüberschreitung“.⁷⁴ Für die erzwungene Parlamentarisierung von 1868 erkannte die Partei offenbar keine „außergewöhnlichen Umstände“ an. Die Partei ist jedoch niemals in Auslegungsschwierigkeiten für diese einschränkende Satzungsbestimmung gekommen. Die Budgetverweigerung hatte mit der Parlamentarisierung ihren Zweck erreicht und war fortan in den Niederlanden überflüssig geworden.

Nur in wenigen Staaten hatte die Verfassung Vorsorge für den Fall einer Budgetverweigerung getroffen. Am weitesten ging eine Regelung der *schwedischen Regierungsform* von 1809: „Wenn es wider Erwarten geschehen sollte, daß der Reichstag vor Beginn des neuen Haushaltsjahres den Reichshaushaltsplan nicht festgestellt oder keine neuen Gelder bewilligt hat, so gelten der bisherige Haushaltsplan und die bisherigen Bewilligungen so lange, bis ein neuer Haushaltsplan festgestellt und neue Bewilligungen erfolgt sind“ (Art. 109). Keine Regierung konnte es wagen, diese Bestimmung der Verfassung durchzusetzen, die Bestimmung wurde daher niemals angewandt.⁷⁵ Schon 1840 – über ein halbes Jahrhundert vor der Parlamentarisierung des Landes – konnte der Reichstag mit der Drohung der Budgetverweigerung den ersten solidarischen Rücktritt eines Ministerium erzwingen und damit einen wichtigen Schritt auf dem Weg zum parlamentarischen Kabinetts durchsetzen.⁷⁶

Im *Deutschen Reich* ist das Budgetrecht des Reichstags nie zu einer Budgetverweigerung ausgebaut worden, obwohl die Sozialdemokraten zuweilen damit drohten, etwa, um Bethmann-Hollweg zum Rücktritt zu bewegen. Das Zentrum und erst recht die konservativen Gruppen waren jedoch für die Anwendung dieses Kampfmittels nicht zu gewinnen. Im deutschen Parlament blieben die Ereignisse des preußischen Verfassungskonflikts ein Trauma, das dazu führte, daß das Budgetrecht nicht einmal in dem Maße als politisches Druckmittel gegenüber der Regierung benutzt wurde, in dem es legal möglich gewesen wäre.⁷⁷

In konstitutionellen Staaten, die bereits parlamentarisiert waren, erwies sich die Budgetverweigerung als überflüssiges Kampfmittel. Es wurde höchstens noch vereinzelt benutzt, um einen Minister loszuwerden. In *Italien* wandte man es im Mai 1892 gegen Justizminister Bonacci an, kurz darauf trat die ganze Regierung Giolitti zurück.⁷⁸ In Ländern mit Zweikammersystemen wurde die Budgetverweigerung zuweilen zum Mittel, um die Verantwortlichkeit der Regierung vor der zweiten Kammer geltend zu machen. 1841 erzwang der belgische Senat durch die Budgetverweigerung die Anerkennung der Ministerverantwortlichkeit vor der zweiten belgischen Kammer.⁷⁹ Ähnlich ging der Senat 1890 in *Frankreich* gegen Tirard vor. Tirard erkannte zwar das generelle Recht des Senats, Regierungen

zu stürzen, nicht an, glaubte aber zurücktreten zu müssen, weil er im Senat – dem er selber angehörte – in die Minderheit gesetzt worden war.⁸⁰ 1896 versuchte der Senat aus diesem Präzedenzfall eine parlamentarische Regel zu machen. Ministerpräsident Léon Bourgeois beklagte sich am 23. April 1896 in der Kammer: „Dans sa séance d'avant-hier, le Sénat a refusé au gouvernement de discuter les mêmes crédits et déclaré qu'il ajournerait son vote jusqu'à ce qu'un autre cabinet se présentât devant lui“.⁸¹ Bourgeois verkündete zugleich seinen Entschluß zurückzutreten, wollte dies jedoch nicht tun, bevor er die Kammer von seinen „patriotischen Motiven“ überzeugt hatte. Die Verweigerung der Mittel für die Truppen in Madagaskar führte in Frankreich zur Durchsetzung der parlamentarischen Verantwortlichkeit vor der zweiten Kammer.

In *England* versuchte das „House of Lords“ in seinem Kampf gegen Asquith' Reformpläne ebenfalls, den Weg der Budgetverweigerung zu beschreiten, obwohl dieses Mittel von vielen bereits totgesagt war. Dieser Versuch wurde ein Fehlschlag, da der Premierminister durch Parlamentsauflösung und Peersschub den Widerstand des Oberhauses brechen konnte.

Im allgemeinen hat die Budgetverweigerung im parlamentarischen System ihre Bedeutung als Kampfmittel eingebüßt. Aber in Ausnahmesituationen kann dieses Kampfinstrument noch immer reaktiviert werden. 1945 hat man de Gaulle damit in seinem Handlungsspielraum eingeengt, daß man Bedingungen an die Bewilligung des Heeresetats geknüpft hatte. De Gaulle vermied zwar den Anschein, daß sein Rücktritt in direktem Zusammenhang mit der Budgetkrise stand, aber sie hat seinen Rücktrittsentschluß mit beeinflußt. Die Sozialisten *Frankreichs* bekannten sich auf ihrem Parteitag 1945 erneut zum Budgetverweigerungsrecht als Mittel, „um die Bourgeoisie zu entmachten“ und die Regierungen in Schach zu halten.⁸² Der Sozialist André Philip ging in dem Budgetstreit mit de Gaulle so weit, zu behaupten, die Regierung dürfe gegen das Budgetrecht der Kammer nicht das Zwangsmittel der Vertrauensfrage benutzen. Er verweigerte de Gaulle das Recht darauf, zur Bewilligung eines bestimmten Postens die Vertrauensfrage zu stellen, was seit der Durchsetzung der parlamentarischen Spielregeln ein Gegenmittel der Regierung gewesen war. Philip wollte die Regierung gleichsam schutzlos der Etatverweigerung aussetzen. Er konnte sich jedoch mit dieser Ansicht bei der Mehrheit der Kammer nicht durchsetzen.

Die Mittelverweigerung ist heute Teil des Mechanismus der politischen Verantwortlichkeit. Als isoliertes Kampfmittel hat die Budgetverweigerung ihren Sinn verloren. Wo Regierung und Parlamentsmehrheit in enger Verbindung miteinander stehen, ist die Budgetverweigerung überflüssig. Das Verhältnis von Regierung und Parlament in bezug auf die staatlichen Ausgaben hat sich seit der konstitutionellen Zeit verkehrt. Im 19. Jahrhundert war der Geiz der Kammern sprichwörtlich, und jede Regierung stand in Verdacht, zu große Mittel zu fordern. Im Zeitalter der *Gefälligkeitsdemokratie* übernimmt die Regierung aus wirtschafts- und währungspolitischen Gründen häufig die Rolle der Bremse gegenüber dem Ausgabendrang der Parlamentarier.

c. Der Ausbau des Interpellationsrechts zum Mißtrauensvotum

Am Anfang der Kontrollmittel von ständischen Versammlungen und Legislativen standen nur Formen „untertänigster Druckausübung“: Fragen und Bitten. Ein institutionalisiertes

Frage- und Kritikrecht entwickelte sich über Jahrhunderte und war von vielen Rückschlägen monarchischer Willkür begleitet.

Das Ministeranklagerecht war fast immer, das Budgetrecht war meistens in den konstitutionellen Verfassungen geregelt. Das Interpellationsrecht aber war allenfalls in den Geschäftsordnungen der Parlamente kodifiziert, obwohl es zum wichtigsten Kampfmittel für die Parlamentarisierung werden sollte. In einem strikt gewaltenteiligen System war das Interpellationsrecht technisch unmöglich. Das gewaltenteilige System der Nationalversammlung von 1789 in *Frankreich* sah sich daher zu Lockerungen der Gewaltentrennung veranlaßt, um die Möglichkeit für die Minister zu schaffen, „pour être toujours prêts à recevoir les ordres de l'Assemblée et à donner les renseignements nécessaires“.⁸³ Dennoch blieb das Interpellationsrecht embryonal. Bis 1849 gaben auch die parlamentarischen Geschäftsordnungen keine Auskunft über diese Institution. In der Restauration hatten die Kammern nicht einmal eine direkte Gesetzesinitiative, das Interpellationsrecht aber erschien als eine noch weiter gehende Forderung als diese. Erst recht kannte die Restaurationszeit nicht das Recht, im Anschluß an eine Interpellation eine Mißfallenskundgebung abzugeben. Als 1814 Faget de Baure eine Erklärung vorschlug, daß die Minister des öffentlichen Vertrauens unwürdig seien, wurde sie von der Kammer gar nicht in Erwägung gezogen. Der größte konstitutionelle Denker Frankreichs zu jener Zeit, Benjamin Constant, polemisierte im 10. Kapitel seiner „*Principes de politique*“ von 1815 gegen ein solches Ansinnen ebenfalls mit heftigen Worten.⁸⁴ In der Restauration entstand die Forderung nach dem Interpellationsrecht bei einigen Parteien aus dem Anklagerecht. Man suchte nach einem Mittel, um festzustellen, ob ein Anklagegrund gegeben sei.⁸⁵

Erst in der Julimonarchie – als die Kammer auch die Gesetzesinitiative verfassungsmäßig zugesprochen bekommen hatte – konnte sich das Interpellationsrecht entwickeln. Am 5. November verlangte Mauguin vom Minister Erklärungen über die Außenpolitik, und die Diskussion darüber wurde auf den 13. November festgesetzt. Die „*clôture*“ endete ohne Beschluß. Mauguin interpellierte erneut am 27. und 28. Januar 1831 und verteidigte trotz der Kritik des Präsidenten das Interpellationsrecht der Abgeordneten.⁸⁶ In der Julimonarchie gab es nur drei motivierte Anträge nach Interpellationen, im allgemeinen wurde nur ein „*ordre du jour pur et simple*“ angenommen.⁸⁷

Erst die Nationalversammlung der Zweiten Republik benutzte das Interpellationsrecht ständig zur Kritik der Regierung. Um die Jahrhundertmitte wurde das Interpellationsrecht auch in einigen parlamentarischen Geschäftsordnungen geregelt, in Frankreich und Dänemark 1849. Die piemontesische Geschäftsordnung von 1848 schwieg noch über das Interpellationsrecht,⁸⁸ es wurde aber seit 1848 faktisch ausgeübt. 1862 wurde vom Abgeordneten Ricciardi der erste Versuch unternommen, dieses Recht geschäftsordnungsmäßig zu regeln. Im Projekt für eine neue „*provisorische*“ Geschäftsordnung ist das Interpellationsrecht am 2. März 1863 ohne Diskussion gebilligt worden.⁸⁹

Die ersten parlamentarischen Ministerstürze in den konstitutionellen Monarchien des Kontinents ereigneten sich nicht auf Grund von Voten im Anschluß an Interpellationen, sondern auf Grund der Empfindlichkeit einzelner Politiker. So stürzte in der Julimonarchie Victor de Broglie, weil er die Abstimmung über einen Antrag auf Vertagung der Diskussion zur Kabinettsfrage erhoben hatte.⁹⁰ Ähnlich handelten die piemontesischen Staatsmänner Cesare

Balbo und Massimo d'Azeglio nach 1848. Stolz Aristokraten neigten in der Zeit des Honoratiorenparlamentarismus dazu, sich grollend auf ihre Güter zurückzuziehen, wenn sie im Parlament ihren Willen nicht durchsetzen konnten, und trugen so, ohne es zu wollen, zur Durchsetzung parlamentarischer Spielregeln bei. Es gab freilich in konstitutionell-dualistischen Staaten auch Staatsmänner, die ein sehr dickes Fell gegenüber Mißbilligungsandeutungen des Parlaments entwickelten – wie Taaffe oder Schmerling in Österreich, mehrere deutsche Reichskanzler oder Staatsminister Linkmann in Schweden.

Der Ausbau des Interpellationsrechts wurde im 19. Jahrhundert durch eine Reihe von Umständen erschwert:

1. Das Interpellationsrecht entartete häufig zum *Obstruktionsmittel* kleiner Minderheiten.
2. Der Begriff des „*Staatsgeheimnisses*“ wurde gegen die Pflicht der Regierung, alle Interpellationen zu beantworten, ausgespielt.
3. Das Recht, *Anträge im Anschluß an Interpellationen* zu stellen, war umstritten.

(1) In der französischen Restaurationszeit hatte vor allem die ultrakonservative Mehrheit die Interpellation gegen die Regierung anzuwenden versucht. In der Julimonarchie wurde sie jedoch zunehmend ein *Mittel der Flügelgruppen*, die keine Aussicht hatten, jemals Mehrheit zu werden und einen Tagesordnungsbeschluß durchzusetzen. Der Radikale Ledru-Rollin erklärte 1846 in der Kammer: „Or le droit d'interpellation de motion directe, c'est la seule garantie donné à la minorité contre la majorité“.⁹¹ Die parlamentarische Doktrin, die sich am englischen Beispiel orientierte, sah das Recht zur Kritik der Regierung vor allem bei einer kompakten Opposition. Diese aber gab es in keinem kontinentalen Parlament. Es gab allenfalls einige kleine Oppositionen. In den Händen kleiner Gruppen wurde das Interpellationsrecht bald zu einer Plage. Von Mohls Polemik gegen die „überflüssigen Interpellationen und kindischen dringlichen Anträge“⁹² bis zu Tardieus Aufrufen gegen die „Tyrannei des Interpellationsregimes“⁹³ rissen die Klagen über die Entartung des Interpellationswesens nicht ab.

Vor allem in Parlamenten mit fragmentierter Parteistruktur und einer starken Stellung gegenüber der Regierung setzte sich das Recht des einzelnen Abgeordneten durch, den Betrieb ständig durch Interpellationsdebatten aufzuhalten. Das galt vor allem für *Frankreich* und *Italien*. Der spätere Präsident der Republik Grévy setzte sich am 31. Juli 1871 in der französischen Nationalversammlung dafür ein, daß jeder einzelne Abgeordnete das Recht auf Interpellation habe, und der Präsident des italienischen Parlaments Biancheri vertrat noch am 1. Mai 1875 eine ähnliche Auffassung.⁹⁴ Dabei drohte die Interpellation vom Mittel des Parlaments, die Ministerverantwortlichkeit durchzusetzen, zur bloßen Information über Einzelheiten der Gesetzesanwendung zu verflachen. Als 1851 der Abgeordnete Brofferio in Piemont zur Erheiterung der Versammlung erklärte: „Ich werde einige Interpellationen an alle Minister richten“, belehrte ihn Cavour noch: „Die Interpellation muß positive Fakten betreffen. Wenn der ehrenwerte Vorredner eine allgemeine Kritik vorzubringen gedenkt, wird das Ministerium vermutlich ebenfalls mit allgemeinen Argumenten antworten“.⁹⁵ Diese Intervention zeigte, daß man sich in frühparlamentarischen Systemen nicht einig darüber war, ob die Interpellation nur Frageinstrument oder Auslöser einer Generaldebatte über die Politik mit der Implikation einer Betätigung des Vertrauensmechanismus sein sollte. Allgemeine Kritik und spezielle Fragen gingen ständig durcheinander – ein Dilemma, das in den konti-

nentalen parlamentarischen Systemen erst gelöst wurde, als man das englische Institut der *Fragestunde* neben die französische Interpellationspraxis stellte.

Gegen die Entartung des Interpellationsrechts und seinen Mißbrauch als Obstruktionsmittel für kleine Minderheiten haben einige Geschäftsordnungen der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts zu rigoroser Reglementierung gegriffen. In Deutschland, England und in der Schweiz wurde ein Quorum von 10-30 Abgeordneten verlangt.⁹⁶ Als noch wichtiger erwies sich die Regelung der Interpellationsdebatte. In Belgien schrieb Art. 29 des Reglements der Deputiertenkammer beispielsweise vor, daß nach den Ausführungen der Regierung nur vier Redner sprechen dürfen und nur 10 Minuten lang, der Urheber der Interpellation inbegriffen.⁹⁷ Nur mit solchen Bestimmungen konnte im Vielparteiensystem der parlamentarische Betrieb rationalisiert und der Charakter des Interpellationsinstituts als Kontrollmittel im Sinne der politischen Ministerverantwortlichkeit erhalten werden.

(2) Das Interpellationsrecht entwickelte die Tendenz, universell zu werden, die konstitutionelle Lehre von den „Prärogativen“ und *Reservatrechten der Krone* wehrte sich jedoch gegen die Ausweitung des Interpellationswesens auf alle Bereiche der Politik. Manche Minister beriefen sich auf die Gewaltenteilung, um Interpellationen über Fragen der Administration oder Jurisdiktion abzuwehren.⁹⁸ Daneben standen die Klagen über die Indiskretion der Interpellanten, die jede Bewahrung von Staatsgeheimnissen erschwerte.⁹⁹ Von Chateaubriands Kommentar zur „Charte“ bis zu den angesehensten Kommentaren zu den Geschäftsordnungen der Parlamente Frankreichs und Italiens wurde das Recht der Minister betont, auf gewisse Fragen keine Antwort zu geben.¹⁰⁰ Machtvolle Versammlungen haben jedoch dieses Recht der Minister immer wieder bestritten – so etwa Grévy am 31. Juli 1871 in der Assemblée nationale. Es hat Minister gegeben, die zurücktreten mußten, wenn sie glauben, eine Interpellation nicht beantworten zu können – wie im Falle des italienischen Ministerpräsidenten Cairoli.¹⁰¹

(3) Das Recht, *Tagesordnungsbeschlüsse* im Anschluß an Interpellationen zu fassen, mußte in vielen Ländern hart erkämpft werden. Die Interpellation konnte erst zu einem Mittel der Durchsetzung der politischen Ministerverantwortlichkeit werden, als sie den Charakter einer bloßen Informationsfrage verlor. Häufig sollte eine Interpellation mehr als eine bloße Frage sein, aber die fehlende Abstimmungssanktion verschaffte solchen Intentionen der Interpellanten keinen Ausdruck. Antiparlamentarische Staatsrechtler – wie der Schwede Kjellén – stellten es geradezu als Kennzeichen eines ‚strikt konstitutionellen Staates‘ (wie Preußen, Österreich oder Schweden) heraus, daß im Anschluß an Interpellationen keine Tagesordnungsanträge gestellt werden durften. Kjellén setzte sich daher auch als Politiker in der Ersten Kammer Schwedens für eine Reglementierung des Interpellationsrechts ein, um die Interpellationspraxis Frankreichs, Belgiens und Italiens vom schwedischen Konstitutionalismus fernzuhalten.¹⁰²

Trotz dieser drei erschwerenden Bedingungen verschafften sich die Parlamente einiger Länder das Mittel, Vertrauens- oder Mißtrauenskundgebungen abzugeben. In *England* war die früheste Form des Mißtrauensvotums – wie später in Frankreich – die Bitte um Revokation der Minister. Sie war zum Teil mit der Drohung der Budgetverweigerung verbunden. Halifax (1689), Nottingham (1693), Sunderland (1697), die Minister der Junto (1698-1701) traten alle zurück, weil das Parlament Adressen beschlossen hatte, die ihre Abberufung forderten oder

damit drohten. Unter Königin Anna zog das Parlament bereits das Tadelsvotum der Adresse mit der Bitte um Abberufung vor. 1711 tadelte das Oberhaus erstmals sogar ein ganzes Kabinett für den Rat, einen Offensivkrieg in Spanien zu führen, und anerkannte damit einen wichtigen parlamentarischen Grundsatz, den der *kollektiven Ministerverantwortlichkeit*.

Im britischen Parlamentarismus wich die Interpellationspraxis von der der meisten kontinentalen Staaten ab. Dem englischen Parlament ist selbst der Ausdruck Interpellation lange fremd geblieben. Die Interpellationspraxis wurde erst nach 1830 anerkannt und durch Geschäftsordnungsregeln normiert.¹⁰³ Es entwickelte sich jedoch in England nicht der Brauch, eine Debatte im Anschluß an Interpellationen durchzuführen. ‚Im englischen Unterhause der Gegenwart ... gibt es keine Möglichkeit für ein von der Antwort des Ministers unbefriedigtes Mitglied, eine Interpellationsdebatte zu provozieren‘, stellte schon das Standardwerk von Redlich fest.¹⁰⁴ Auch im 20. Jahrhundert entwickelte sich kein Tagesordnungsinstitut im französischen Sinne.¹⁰⁵ In Großbritannien gab es daher nicht die Gefahr ständiger Tadelsvoten wie in vielen kontinentalen Ländern, die sich in Zeiten der Desintegration des Zweiparteiensystems auch in England hätte herausbilden können. Abstimmungsniederlagen bei Gesetzen und Budgetfragen und Amendments zur Adresse an den König mit dem Inhalt, daß die Regierung Seiner Majestät nicht das Vertrauen des Unterhauses besitze, kompensierten das Fehlen eines Tagesordnungsinstituts im technischen Sinne hinreichend.¹⁰⁶

Auch kontinentale Parlamente benutzten zunächst diese Mittel des britischen Parlamentarismus, um Kritik an der Regierung auszudrücken. Die Ultras der *französischen Restaurationszeit* bauten nach englischem Muster die Antwort auf die Thronrede zum Instrument der Regierungskritik aus. Die Adresse der 221 wurde das berühmteste Beispiel einer Tadelsadresse in der Restaurationszeit.¹⁰⁷ In der Julimonarchie reichten Adreßdebatte und Interpellationen dazu aus, die Minister in Atem zu halten. Niemals aber führten sie zu einem Sturz des Kabinetts. Als man 1846 im französischen Parlament über das Interpellationsrecht debattierte, machte Garnier-Pagès geltend, daß auch in der Restaurationszeit das Interpellationsrecht niemals bestritten worden sei. Guizot hielt dem jedoch entgegen, daß es ‚nicht ausgeübt worden sei‘. Das ist nur richtig, wenn man die Formen der Interpellation mit anschließendem Beschluß verabsolutiert.

In *Belgien* war die Adresse zunächst ebenfalls ein Mittel, um die Mißbilligung der Regierungspolitik auszudrücken, das den Tagesordnungsbeschluß ersetzen konnte. Einer der ersten Analytiker des belgischen Parlamentarismus, Vandenpeereboom, beklagte sich darüber, daß man in Belgien die Adressen als Antwort auf die Thronrede besonders exzessiv diskutierte und in der Regel eine Woche dazu brauchte, um einen Text durchzubringen, während man in England oft in einem Tag fertig werde.¹⁰⁸ Diese Praxis hat jedoch in Belgien kaum Einfluß auf die Existenz der Regierungen gehabt.

In den *Niederlanden* wurde die Feindschaft gegen Tagesordnungsbeschlüsse zum unmittelbaren Auslöser der Parlamentarisierungsbewegung. 1866 faßte das Parlament einen Beschluß, in dem die Ernennung des Kolonialministers Mijer zum Generalgouverneur mißbilligt wurde. Der Mißtrauensantrag wurde mit einer Parlamentsauflösung beantwortet. Das Parlament mußte daraufhin zu schärferen Mitteln wie der Etatverweigerung greifen. Als es dann zum zweiten Male aufgelöst wurde, traten die Liberalen unter Thorbecke erneut mit Interpellationen hervor. Die Mehrheit faßte im März 1868 einen Beschluß, der wiederum einem

Tadelсанtrag gleichkam, da die zweite Parlamentsauflösung als den Interessen des Landes widersprechend erklärt wurde. Aber erst die abermalige Anwendung der Budgetverweigerung verhalf den Vorstellungen der Mehrheit zur Durchsetzung. In keinem anderen Parlamentarisierungsfall zeigte sich so deutlich die Ohnmacht des Tagesordnungsinstruments, wenn es isoliert angewandt wurde.

Auch in *Norwegen* war das Recht zum Tagesordnungsbeschluß im Anschluß an Interpellationen nicht von Anfang an anerkannt. Zu Beginn des zwölfjährigen Konflikts zwischen Parlament und Regierung, der 1884 mit der Parlamentarisierung endete, wurde 1872 die Mißbilligung noch in die Form einer Adresse an den König gekleidet. Erst später ging das Storting zu Mißbilligungsbeschlüssen über.¹⁰⁹ Seit 1885 war in Norwegen das Interpellationsrecht mit Tagesordnungsbeschluß in praxi anerkannt. 1908 wurde es im § 45 der Geschäftsordnung geregelt.¹¹⁰

In einigen konstitutionellen Monarchien entwickelte sich das Recht zu Tagesordnungsbeschlüssen spät oder nie.

In *Deutschland* blieb die Interpellation lange eine schwache Waffe. Zwar hatte sie schon in der Paulskirche zu einer Art Mißtrauensvotum geführt, sie hatte aber – wie im Fall des Ministeriums Grävell – nicht immer politische Folgen für die Durchsetzung der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Minister.¹¹¹ Im Deutschen Reichstag wurde das Interpellationsrecht erst nach der Daily-Telegraph-Affäre zu einem Instrument der Mißtrauenskundgebung fortentwickelt. Der Staatsrechtler Laband sah es noch als rechtlich bedeutungslos an wie das Recht, ‚ein Hoch auf den Kaiser auszubringen‘.¹¹² Einige liberale Politiker wie Friedrich Naumann strebten nach der Daily-Telegraph-Affäre bewußt die Ausweitung des Interpellationsrechts an, da sie es für bedeutsamer hielten als die Möglichkeiten eines Ministeranklagegesetzes, um das sich die Parteien stritten.¹¹³ 1910 bekam der Reichstag das Recht, Anträge nach der Diskussion einer Interpellation zu stellen. Der Weg zum offenen Mißtrauensvotum war damit frei. Allerdings war dieses Recht allein noch nicht die ‚Parlamentarisierung‘, wie Payer warnend erklärte.¹¹⁴ Es fehlte den Parteien im Reichstag vor allem die Entschlossenheit, bei Konflikten mit der Regierung zu den äußersten Mitteln zu greifen und eine Regierung aus den eigenen Reihen vorzuschlagen. Selbst ein Liberaler wie Bassermann¹¹⁵ zog eine Adresse konstitutionellen Musters als Alternative zu schärferen Kampfmitteln im Reichstag in Erwägung. Der Deutsche Reichstag war jahrzehntelang unfähig, das Interpellationsrecht zur Erzwingung der vollen parlamentarischen Verantwortlichkeit zu benutzen, welche in der Verfassung verwehrt worden war. Typisch für die Haltung vieler Parteien war die Entschuldigung Eugen Richters, mit der er sich einst gegen den Vorwurf zur Wehr setzte, die Liberalen hätten eine Interpellation eingebracht, ohne die Regierung vorher zu konsultieren.¹¹⁶ Bei einer solchen Einstellung konnte das Interpellationsrecht bis 1910 über ein bloßes Fragerecht hinaus nicht entwickelt werden.

Im zaristischen *Rußland* war es der Duma nur erlaubt, über die Legalität, nicht aber auch über die Opportunität von Regierungsakten zu interpellieren.¹¹⁷ In der dritten Duma beispielsweise wurden 157 Interpellationen eingebracht. In 15 Fällen erklärte die Duma die Antwort der Regierung als unbefriedigend und drückte damit eine Mißbilligung aus. Gleichwohl blieb das ohne Folgen für die Zusammensetzung der Regierung.¹¹⁸

In allen Ländern ging die Parlamentarisierung nicht ohne Ausbau des Interpellationsrechts vonstatten. Nur in *Schweden* blieb die Entwicklung des Interpellationsinstituts vom Frageinstitut zum Diskussionsinstitut und schließlich zum Institut parlamentarischer Meinungsbildung unvollkommen.¹¹⁹ Erst nach der Reform des Ständereichstags zum Zweikammersystem war der Ausbau eines parlamentarischen Interpellationsrechts möglich, und noch lange wurde in der Publizistik immer wieder beklagt, daß ein Tagesordnungsinstitut in Schweden fehle. Die konservative Ideologie des ‚schwedischen Parlamentarismus‘ wirkte in der Abneigung gegen die französische Interpellationspraxis lange nach. Vor der Parlamentarisierung von 1917 war in Schweden das Bedürfnis nach dem Recht, Interpellationen mit Beschlüssen zu beenden, wesentlich reger. Der schwedische Reichstag griff mangels einer geschäftsordnungsmäßigen Regelung zu einem Ersatzmittel. Berühmt wurde das Beispiel von 1907, in dem der liberale Abgeordnete Starbäck die Diskussion über die Politik des Ministers Hammar skjöld (Ekklesiastikdepartement) im Kabinett Lindman mit den Worten schloß: ‘Unglücklicherweise, Herr Präsident, ist es bei solchen Gelegenheiten wie dieser nicht möglich, eine Abstimmung zu verlangen. Aber ich wage dennoch zu hoffen, daß, wenn eine solche Abstimmung möglich wäre, das Unterhaus mit einer überwältigenden Mehrheit am Beschluß des Jahres 1904 festhalten und sich für eine Änderung der Regierungspolitik aussprechen würde.’¹²⁰ Auf dieses Signal hin erhoben sich 47 Mitglieder der liberalen und sozialistischen Opposition wie ein Mann, um ihren Beifall zu dieser Mißtrauenserklärung auszudrücken. Das Verfahren wurde fünfmal angewandt. Kjellén prägte in der Ersten Kammer 1912 für dieses Verfahren den Ausdruck ‚hypothetischer Tagesordnungsvorschlag mit darauffolgender Massenakklamation‘. Er hielt diese Praxis jedoch für so bedenklich, daß er eine Neuregelung der Interpellationspraxis verlangte.¹²¹

Nach der Durchsetzung der parlamentarischen Regierung hätte man auch das Tagesordnungsinstitut und die Möglichkeit des Mißtrauensvotums legalisieren können. 1926 und 1928 sind Anträge dafür eingebracht worden. 1928 hielt der Antragsteller Thulin die Beschränkung der Interpellation auf Anfragen für ein konstitutionelles Relikt, das im parlamentarischen Schweden seinen Sinn verloren habe. Er schlug daher eine Änderung des §§ 53 und 55 der Geschäftsordnung vor.¹²² Dieser Vorschlag wurde jedoch vom Verfassungsausschuß und vom Reichstag abgelehnt. 1930 stellten führende Sozialdemokraten wie Sandler und Möller einen noch weiter gehenden Antrag. Die Forderung nach einem Mißtrauensvotum war die dritte Forderung in einem Katalog, der die Sitzungsperiode des Parlaments nach einer Auflösung, das Wahlrecht und viele andere Fragen des Parlamentsrechtes ändern wollte. Auch dieser Vorschlag wurde vom Verfassungsausschuß abgelehnt.¹²³ 1931 wurde ein Antrag von Westman und Hellberg über das Tagesordnungsinstitut eingebracht. Diesmal nahm der Verfassungsausschuß positiv dazu Stellung, mit der Begründung, daß die Regierungstabilität durch die Möglichkeit eines Mißtrauensvotums verbessert werde. Die lange Dauer des Minderheitsparlamentarismus in Schweden schien weite Kreise der Abgeordneten geneigter zu machen, eine Parlamentsreform vorzunehmen. Es ist jedoch fraglich, ob ein Tagesordnungsinstitut die Stellung der Minderheitsregierungen verbessert hätte. Einige Autoren erklärten die relative Stabilität der Minderheitsregierungen in den zwanziger Jahren gerade aus dem Fehlen des Mißtrauensvotums.¹²⁴ Auch der Antrag Westman-Hellberg kam über das Stadium eines Projekts nicht hinaus. Das konstitutionell-konservative Schweden griff zu einem

bewährten Mittel: Man ließ eine staatlich geförderte Enquete über diese Frage von Herbert Tingsten durchführen. Tingsten kam 1935 zu dem Ergebnis, das Tagesordnungsinstitut würde das Funktionieren des Minderheitsparlamentarismus nicht verbessern. An Hand eines Vergleichs der Interpellationspraxis aller europäischen Länder kam er zu dem Schluß, daß die Parlamentsmehrheit ihre Meinung auch ohne Tagesordnungsbeschluß äußern könne. Bei einer hartnäckigen Kampfregerung sei auch das Mißtrauensvotum kein Allheilmittel, und der Reichstag müsse in solchen Fällen zu revolutionären Mitteln greifen.¹²⁵ Lange ist jedoch die Diskussion um diese Frage nicht verstummt. Erst die amendierte Verfassung enthielt ab 1971 ein Tagesordnungsinstitut (§ 107).

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß einzelne institutionalisierte Kampfmittel für die Durchsetzung der politischen Ministerverantwortlichkeit weniger entscheidend waren als der Wille des Parlaments, keine Regierung zu dulden, die nicht das Vertrauen der Mehrheit besaß, oder aber sogar die Fähigkeit, eine Regierung aus Parlamentariern notfalls als Alternative aufzubauen. Herrschgewaltige Parlamente wie die französische der Dritten Republik haben das Interpellationsrecht zu einer förmlichen Investiturabstimmung ausgebaut, obwohl dies verfassungsmäßig nicht vorgesehen war. Gegen antiparlamentarische Ministerien griff man notfalls zu dem Mittel einer ‚formellen Weigerung‘, mit dem Ministerium (das der Präsident designiert hatte) in Beziehung zu treten. 1877 wurde dieses Mittel gegen Rochebouët und 1924 gegen François-Marsal benutzt.¹²⁶ Solche negativen Äußerungen des Parlamentswillens durch Interpellation bei der Vorstellung des vom Präsidenten designierten Kabinetts förderten den Brauch, daß die Ministerien selbst sich bei Amtsantritt das Vertrauen der Kammern bestätigen ließen. Die Investiturabstimmung wurde somit zu einer weiteren Festigung des Interpellationsrechts. 1946 wurde die Investitur in Frankreich sogar zur verfassungsmäßigen Pflicht erhoben.

Alle drei parlamentarischen Kampfmittel hatten in den Wellen der Parlamentarisierung von fürstlichen Regierungen eine Bedeutung – am frühesten in England, obwohl sich hier kein hektisches Interpellationsrecht herausbildete, wie in Frankreich, das durch inflationären Gebrauch entwertet worden ist. Ministeranklage und Budgetverweigerung haben in voll parlamentarischen Systemen ihre Bedeutung verloren. Das Interpellationsrecht aber wurde in fast allen Systemen zum förmlichen Mißtrauensvotum ausgebaut. In einigen Ländern – die keine direkte Wahl der Regierung durch das Parlament vorsehen, wie formal in Deutschland – wurde die *Investiturabstimmung* bei Regierungsantritt üblich, am frühesten in Frankreich und in Italien, aber auch in neueren Systemen, wie Polen (Art. 154.2 der Verfassung von 1997). Beim vorherrschenden britischen Modell hingegen sprach die Vermutung für ein Vertrauen der Mehrheit zur Regierung, solange dieses nicht durch Mißtrauensvotum förmlich gekündigt worden war.

Tabelle II.2: Parlamentarische Kampfmittel zur Durchsetzung der politischen Verantwortlichkeit der Regierung vor dem Parlament

	Ministeranklage	Budgetverweigerung	Interpellationsrecht ausgebaut zum Mißtrauensvotum und der Investiturabstimmung
Fälle	GB 1610 1621 Mompesson u. a. 1626 Buckingham 1640 Strafford 1701 Somer 1715 Oxford 1742 Walpole (pol. geendet) 1805 Melville F 1820 Decazes 1827 Villèle (pol. geendet) 1830 Polignac (oo Revolution) 1877 de Broglie I. Piemont 1849 Taveri B 1833 Lebeau 1865 D (Hessen) 35 1833 Hassenpflug (3x) N 1845 Vogt 1884 ganzes Kabinett, Sieg der parl. Verantwortung SF 1933 1952 1961	GB 1626 1642 1911 (Aufl. kam ihr zuvor) B 1841 (2. Kammer erfolgreich) Preußen 1862 (Desaster für Parlament) NL 1868 (Sieg für Parlament) DK 1876 1878 1881 F 1890 (Senat) 1945 (gegen de Gaulle) I 1892	GB 1689 Halifax 1693 Nottingham 1697 Sunderland 1711 gesamt. Kabinett F 1814 1831 1877 Investiturabstimmung 1924 D (Paulskirche) 1849 Piemont-Italien 1848 ff NL 1868 oo Budgetverweigerung, Sieg der parlamentarischen Regierungsweise N 1872 ff D 1910 ff S 1907ff (hypothetisches Mißtrauens- votum ohne pol. Folgen)
	frühe rechtliche Regelungsversuche 1810 Schweden 1819 Württemberg 1820 Bayern 1838 Norwegen 1850 Schweiz 1852 Dänemark 1855 Niederlande 1866 Griechenland 1867 Österreich 1875 Frankreich (Verfassungs- gesetz, 3. Republik) 1959 Dänemark	1809 Schweden 1832 Deutscher Bund	1830ff GB 1849 Frankreich 1849 Dänemark 1863 Italien 1908 Norwegen 1910 Deutsches Reich

Keines der drei Mittel hat gereicht, um die parlamentarische Regierungsverantwortung auf einen Schlag durchzusetzen. In Großbritannien sind die parlamentarischen Instrumente über Jahrhunderte ausprobiert worden. Am effektivsten erwies sich hier jedoch das Mißtrauensvotum bei der Durchsetzung der parlamentarischen Spielregeln. Trotz der konstitutionellen Theorien erwies es sich als unrichtig, wenn England unterstellt wurde, es dulde keine Budgetverweigerung. Aber sie spielte eine ganz untergeordnete Bedeutung, wie sich noch 1911 zeigte, als die Parlamentsauflösung der Budgetverweigerung zuvorkam.

Die Ministeranklage endete vielfach in politischer Verantwortung, wie in England seit Walpole (1742) und in Frankreich (1827) seit Villèle. Eine Revolution, wie die von 1830, machte die Ministeranklage gegen die Regierung des Restaurationssystems eigentlich überflüssig. Nur in Norwegen führte die konzertierte Aktion von Ministeranklage und Mißtrauensvotum zur Durchsetzung der parlamentarischen Regierung. In den Niederlanden führte 1868 die Budgetverweigerung mit dem Mißtrauensvotum verbunden, zum Sieg der parlamentarischen Regierungsweise. In einige konstitutionellen Systemen blieb es beim hypothetischen Mißtrauensvotum ohne Folgen wie in Schweden (bis 1917) und in Deutschland (bis 1918).

Der Versuch, ein parlamentarisches Kampfrecht juristisch zu regeln, wurde am häufigsten in Ministerverantwortlichkeitsgesetzen unternommen. Nur konstitutionelle Systeme, in denen die Krone Oberhand gewann, wurde die Budgetverweigerung als Mittel geknebelt (Schweden, Deutschland), oder von einigen Parteien zu beschränken versucht (Niederlande). Das Interpellationsrecht wurde in Großbritannien seit 1830 statuarisch zu regeln versucht.

Auf dem Kontinent gab es parallele Versuche seit der 1848er Revolution (Frankreich, Dänemark, Italien). In der Regel geschah diese in den parlamentarischen Geschäftsordnungen. In den neueren parlamentarischen Verfassungen aber hielt seit der ersten Demokratisierungswelle 1918 ein förmliches Mißtrauensvotum auch in den Verfassungen Einzug.

Die Parlamentarisierung durch parlamentarische Kampfmittel war ein langwieriger Prozeß und führte zu gesetzgeberischer Stückwerktechnologie. Regelungen aus einem Guß waren erst durch die Errichtung des parlamentarischen Systems mittels der verfassunggebenden Gewalt des Volkes möglich. Wo die Kampfmittel schrittweise Erfolg zeigten, waren weniger die einzelnen Kampfmittel wichtig, als das *Parteiensystem*. Entscheidend war die Bereitschaft der parlamentarischen Mehrheiten, die politische Führung im System zu übernehmen. Noch Max Weber war verzweifelt, daß man in Deutschland die parlamentarischen Hunde zum Regierungsjagen tragen mußte. Dieser mangelnde Regierungswille war in manchen Ländern die Frucht der Parteienzersplitterung. Aber einige versäulte konstitutionelle Systeme, wie die Niederlande, zeigten, daß die parlamentarische Regierung trotzdem schon früh durchsetzbar war, wenn die Eliten sich konkordanzdemokratisch einigten. Dieser Grundkonsens von Christdemokraten und Liberalen hat auch in Belgien zum ersten kontinuierlichen parlamentarischen System auf dem Kontinent führen können (spätestens seit 1833). Es sollte sich zwischen den Weltkriegen zeigen, daß durch die Proporzwahlrechte und die neuen Gruppen, denen Partizipationsrechte gewährt wurden, eine noch stärkere Fragmentierung des Parteiensystems erfolgte. Sie hatte zur Folge, daß die Bereitschaft zur Übernahme von Regierungsverantwortung durch einige Parteien wieder schrumpfte, vor allem im nordeuropäischen Minderheitsparlamentarismus. So konnte das Paradoxon eintreten, daß trotz einer rechtlichen und verfassungsmäßigen Sicherung die Verhaltensweisen vielfach

in die der konstitutionell-dualistischen Epoche zurückfallen konnten, mit dem systemwidrigen Ergebnis, daß Fachleuteregierungen und unpolitische Kabinette wieder zunahmen (in Schweden bis 1936, in Deutschland bis 1933).

3. Parlamentarisierung und Demokratisierung: Der Einfluß des Kampfes um ein allgemeines und proportionales Wahlrecht auf die Entstehung der parlamentarischen Regierung

Zu den incongruentesten staatlichen Einrichtungen unserer Gegenwart gehört das allgemeine, direkte und geheime Wahlrecht, wie solches plötzlich nach Deutschland hereingeschleudert worden ist... Dieses unmittelbare Hineinziehen der Masse der deutschen Bevölkerung in die höchsten Staatsangelegenheiten ist etwas so durchaus Neues, widerspricht so sehr in seinen Grundgedanken allen unseren sonstigen Institutionen...daß man sich des äußersten Staunens über die Kühnheit aber auch über die Unbedachtsamkeit eines solchen Unternehmens nicht erwehren kann.

Robert von Mohl

Entscheidender für die Parlamentarisierung konstitutioneller Regime als die Kampfinstrumente des Parlaments war die Frage, welche politischen Kräfte sie benutzten. Die Parlamentarisierung wurde nicht von den Parlamenten als Ganzes gewollt, sondern nur von bestimmten Parteien. Als die parlamentarische Partei wurde vielfach die *liberale Partei* angesehen – vor allem von den Reaktionären.¹²⁷ Die liberale Mitte aber war keine weltanschauliche Einheit. In ganz Europa gab es Vorläufer von Links- und Rechtsliberalismus. Der linke Flügel trat häufig als „Radikale“ oder als „Republikaner“ in Erscheinung. Konservative im britischen Sinn gab es allenfalls in einigen skandinavischen Ländern. Nicht wenige Parteitraktate des 19. Jahrhunderts unterschieden fünf Parteien mit je einer anderen Konzeption zur Frage der Regierungsformen:

- Konservative
- politischer Katholizismus
- Liberalismus
- Radikalismus
- Sozialismus

Ultrakonservative nivellierten die Vielfalt in einen Dualismus von Parteien der Legitimität und Parteien der Revolution, wie Stahl.¹²⁸ Die Partei der Revolution schien dann identisch mit der parlamentarischen Partei. Andere Reaktionäre, wie Donoso Cortés, waren differenzierter: sie erklärten sich zu Feinden des Parlamentarismus, wollten dies aber nicht mit einer Feindschaft gegen das Parlament identifiziert wissen: „Der Parlamentarismus ist eine falsche Lehre, das Parlament aber nichts anderes als eine an sich indifferente Form gemeinsamer Beratungen“.¹²⁹

Die Konservativen waren in der Doktrin gegen die parlamentarische Regierung, die sie mit der Volkssouveränität identifizierten. Aus taktischen Gründen konnten sie sie aber befürworten, wenn sie die Mehrheit im Parlament besaßen, wie die Ultraroyalisten seit 1821 in Frankreich. Der konservative Führer Disraeli hat mehr für die Durchsetzung parlamentarischer Kabinettsregierung getan als die Liberalen. Der Vordenker des Konservatismus Bur-

ke war durchaus ein Anhänger des parlamentarischen Repräsentativsystems in seinen nachkonstitutionellen Formen (vgl. Kap. 3.1). In anderen Systemen haben die Konservativen sich bis zuletzt gegen das parlamentarische System gewehrt, wie in Schweden oder Deutschland.

Die *Christlichen Parteien* des politischen Katholizismus haben sich verhältnismäßig rasch ins parlamentarische System integriert – zuerst in Belgien. Sie waren in vielen Ländern in der Minderheit, so daß sie sich von der Parlamentarisierung mehr Gerechtigkeit und Einflußchancen für die eigenen Positionen versprechen konnten. Nur in Italien folgten die „Klerikalen“ den Wahlboykottaufrufen des Papstes, der dem liberal-parlamentarischen Staat nicht verzeihen konnte, daß der Kirchenstaat so reduziert worden war. Die katholische Soziallehre war gegen Volkssouveränität und Mehrheitsdespotismus. Erst 1885 in der Enzyklika „Immortale Dei“ rang sich Papst Leo XIII dazu durch, keine Regierungsform mehr an sich für „verdammt“ zu halten, soweit sie nichts gegen die katholische Lehre unternahm.¹³⁰ Dennoch versuchten Christlich-soziale Parteiprogramme die Mängel des Mehrheitsparlamentarismus durch korporative Kammern zu mildern, wie in Österreich und den Benelux-Staaten. Das katholische Zentrum wurde in der Weimarer Republik schon eine staatstragende Säule des neuen parlamentarischen Systems. In den meisten Ländern der zweiten Demokratisierungswelle nach 1945 waren die Christdemokraten sogar die führende Kraft bei der Errichtung einer parlamentarischen Demokratie.

Die *radikalen Parteien*, vor allem in Frankreich, neigten anfangs zu einer Variante der Versammlungsregierung. Sie wurden aber zunehmend konservativer und akzeptierten das parlamentarische System, wie es entstanden war. Nur in Frankreich haben sie in der dritten Republik seit 1871 selbst das System nach ihrem Verfassungsbilde geformt, das anderwärts vielfach als „unechter Parlamentarismus“ (mit Parlamentsvorherrschaft ohne faktische Auflösungsmöglichkeit durch das Staatsoberhaupt) diskriminiert wurde.

Am schwierigsten gestaltete sich das Verhältnis der *sozialistischen Parteien* zum parlamentarischen System. Die Marxschen Ideen, die für einzelne Länder die parlamentarische Regierung nicht ausgeschlossen hatten, wie England oder Holland,¹³¹ verblaßten im Lauf der Entwicklung revisionistischer Sozialdemokratischer Parteien und wurden ebenfalls zu einer tragenden Säule des parlamentarischen Systems.¹³²

Alle Parteien waren also nicht nur durch ein *verfassungspolitisches Leitbild*, sondern auch von *taktischen Machterwägungen* in ihrer Haltung zum Parlamentarismus bestimmt. Anfangs privilegierte Parteien, wie die Konservativen, brauchten die parlamentarische Regierung als Herrschaftsinstrument erst, als sie in die Minderheit gerieten. Liberale Parteien des Bürgerkriegs kämpften für die Parlamentarisierung, versuchten aber die Demokratisierung der Systeme meist zu bremsen. Christlich-soziale und sozialistische Parteien schwenkten – trotz andersartiger Verfassungsvorstellungen – rasch auf die Parlamentarisierungsforderungen ein, um ihre Lage zu verbessern und an der Macht zu partizipieren.

Angesichts solcher divergierender Kräfteverhältnisse in einem rudimentären Fünfparteiensystem waren die Aussichten auf Parlamentarisierung unterschiedlich. Der Kampf um die Parlamentarisierung wurde bei den unterprivilegierten Parteien vielfach synonym mit dem Kampf um Demokratisierung des Systems und um ein allgemeines Verhältniswahlrecht. Nur selten wurden Parlamentarisierung und Demokratisierung fast simultan erreicht – am häufigsten trat dies bei Spätkommern ein, wie in Schweden (1917/1920). Die Revolutions-

Tabelle II.3: Regimetypen und Wahlrechtserweiterungen

	Kontinuität des Ständesystems							Neues Regime	Parlamentarisierung neoabsolutistischer Regime				
Land	Großbrit- tannien	Schweden	Norwe- gen	Finnland	Nieder- lande	Luxem- burg	Belgien	Frank- reich	Italien, Piemont	Spanien	Preußen, Deutschland	Öster- reich	Däne- mark
Prozent der Bevölkerung mit Wahlrecht im alten Regime	1830 2,3 %	1865 4 Stände RT 4,8 % 1866, Zwei K.-S. 5,7 %	1814 10 %	1809 4 Stände RT	1851 2,4 %	1848 2 %	1831 1 %	1815 0,25 %	1871 2,3 % 1882 7 %		1869/71 allg. WR Partizip. 15,7 %	1873 6 %	1849 14-15 %
Wahlrechtser- weiterungen	1832, 1867, 1884	1909	1885, 1898	1906	1887, 1896	1868, 1892, 1901	1848, 1893	1830 Rück- schritte 1795, 1804, 1852	1912	1869, 1907	1919	1882, 1897, 1907	1849, 1901
allgemeines Männerwahl- recht	1918	1921	1897		1917	1919	1919	1793, 1848, 1875	1919	1869, 1907	1867, 1871, 1919	1907	1901, 1915
allgemeines Frauenwahl- recht	1928	1921	1913	1906	1917	1919	1948	1946	1945	1869, 1931		1919	1918
Zeitpunkt der Parlamentari- sierung	1688 ff, 1832-35, endgültig	1917	1884	1906	1868	1868 ff	1831	1821 ff, 1830 ff, 1848-51, 1871 ff	1860	1874 ff	1918	1918	1901

Variationen in: Stein Rokkan: Citizens, elections, parties, Oslo: Universitetsforlaget 1970, S. 84 ff; Nohlen, Dieter: Wahlrecht und Parteiensystem. Opladen: Leske & Budrich 1990, 2. Aufl., S. 33.

regime von 1848 waren dieser Synchronisierung nahe gekommen. Aber in Frankreich ging das parlamentarische System spätestens 1851 in Napoleons Diktatur verloren. Das deutsche System der Paulskirche parlamentarisierte sich in seiner Binnenexistenz, weil sein Wirken nach außen begrenzt war und verwirklichte das allgemeine Männerwahlrecht. Aber es hatte keinen Bestand. Bismarck hat aber wenigstens das Wahlrecht für den Norddeutschen Bund 1866 kopiert. Eine Nebenabsicht war aber, mit den konservativen Stimmen der Massen die Parlamentarisierungsbemühungen der Liberalen zu konterkarieren.

In der Regel lag die Parlamentarisierung weit vor der Demokratisierung, vor allem in England (Tabelle II.3).

Viele Prozesse, die bei Huntington und anderen als „Demokratisierung“ angesehen wurden, waren günstigstenfalls Erweiterungen des Wahlrechts und Druck für eine parlamentarisch verantwortliche Exekutive. Wahlrecht und Parlamentarisierungsdruck waren dabei eng miteinander verbunden. Stein Rokkan hat vier institutionelle Entwicklungsschwellen unterschieden, die hier auf drei reduziert werden:¹³³

1. Durchsetzung des Petitionsrechts und Bürgerrechte der Freiheit von Kritik gegenüber dem Regime. Dabei ging es vor allem um die Entwicklung des *Rechtsstaats* und einiger elementarer Bürgerrechte. Der Kampf war in der Regel erst in Repräsentativsystemen mit oktroyierter oder von Volksrepräsentanten erarbeiteten Verfassungen erfolgreich.
2. *Inkorporierung von Oppositionen und der neuen Schichten* in das System durch Erweiterung des Wahlrechts und schließlich durch die Durchsetzung des allgemeinen Wahlrechts.
3. *Unterordnung der Exekutive unter den Willen der Mehrheit der Repräsentanten des Volkes*: Parlamentarisierung.

Großbritannien hatte gezeigt, wie eng Parlamentarisierung und Demokratisierungsimpulse durch Erweiterung des Wahlrechts zusammenhängen. Nach der Wahlrechtserweiterung von 1832 kam es bis 1835 zur irreversiblen Akzeptanz der parlamentarischen Spielregeln durch die Krone, und nach der Erweiterung des Wahlrechts von 1867 wurde das System parlamentarischer Vorherrschaft in eine Premierminister-orientierte Kabinettsregierung fortentwickelt (vgl. Kap. III.2). Wo das allgemeine Wahlrecht bereits bestand und die parlamentarischen Spielregeln schon galten, haben die neuen Schichten, „les nouvelles couches sociales“, die Gambetta ankündigte, das System nur in der parteilichen Zusammensetzung verändert, nicht aber mehr die Systemqualität determiniert.

Im 19. Jahrhundert waren in fast allen Systemen nur kleine Minderheiten wahlberechtigt (vgl. Tabelle II.2). wo die Entwicklung durch revolutionäre Sprünge vorangetrieben wurde, kam es zu Rückschlägen – vor allem in Frankreich – sowohl beim Wahlrecht (1795, 1814, 1852), als auch beim Ausmaß der parlamentarisch verantwortlichen Regierung (1799, 1829, 1851).

Die Parlamentarisierung der Repräsentativverfassungen läßt nur wenige generalisierbare Muster erkennen:

- Bei *Systemen mit Kontinuität des ständischen Systems* wurde in der Regel die Parlamentarisierung früher erreicht als bei der Parlamentarisierung neoabsolutistischer Systeme, mit Ausnahme von Schweden (1917).
- Die *Erosion der neoabsolutistischen Systeme* konnte jedoch durch Revolutionen (Frankreich 1848; Spanien 1820, 1834-39, 1868, 1873, 1894) oder durch Systemwechsel oder

ationale Einigungsbewegungen Sprünge aufweisen, entweder in Richtung Parlamentarisierung (Piemont, Italien) oder in Richtung allgemeines Männerwahlrecht (Deutschland).

Der Kampf um die Wahlrechtserweiterung hatte also in zweifacher Hinsicht Einfluß auf die parlamentarische Regierungsweise:

- *Wahlrechtserweiterung zur Festigung der Vorherrschaft des Parlaments,*
- *Verhältnisswahlrecht zur Änderung der Mehrheitsherrschaft des Frühparlamentarismus.*

Parlamentarisierung und Demokratisierung entwickelten sich selten im Gleichschritt. Ein neues Regime, wie das 1831 durch Abspaltung von den Niederlanden gegründete Belgien, war von Anfang an parlamentarisch regiert worden, trotz einer eher konstitutionellen Verfassung, aber auf der Grundlage von 1 % der Bevölkerung, die wahlberechtigt waren. Selbst in Großbritannien war der Anteil der Wahlberechtigten um 1830 um 2.3 %. Belgien wartete mit weiteren Kuriositäten auf: Nur hier haben die Sozialisten lange gegen das Frauenwahlrecht votiert, weil sie Angst vor dem konservativen Wahlverhalten der Frauen hatten.¹³⁴

Das effektivste Mittel der Parlamentarisierung blieb die Bestätigung einer Parlamentsmehrheit in den Wahlen. Es war das einzige Mittel, das einer königlichen Parlamentsauflösung Schach bieten konnte. In vielen Ländern war die Parlamentsmehrheit isoliert. Die Mehrheit der Wähler bestätigte die Politik der Parlamentsmehrheit nicht, wie nach der Auflösung von Moncalieri 1850 in Piemont oder nach dem Konflikt Staaffs mit dem schwedischen König 1906. In solchen Fällen blieben die parlamentarischen Regeln ungesichert, da der König seinen Einfluß auf die konservativen Wählermassen geltend machen konnte. Wo die Mehrheit der Wähler hinter der Parlamentsmehrheit stand, wie 1868 in den Niederlanden oder 1884 in Norwegen, konnte die Parlamentarisierung – in Verbindung von parlamentarischen Kampfmitteln und Wählerfolgen – rasch zum Abschluß gebracht werden.

In glücklichen Fällen genügten mehrfache Wahlsiege allein, um die Parlamentarisierung durchzusetzen, und machten die Anwendung schärferer Kampfmittel überflüssig. Dänemark ist das Musterbeispiel für die Parlamentarisierung durch Wahlsiege. Die Budgetverweigerungen von 1873, 1878 und 1881 führten mehrmals zu Parlamentsauflösungen. Die Neuwahlen brachten den Liberalen jedoch immer mehr Zulauf. 1901 siegte die Venstrepartei überwältigend, und die Krone beugte sich den parlamentarischen Regeln, welche die Mehrheit im Volk und im Parlament forderte. Auch in *Schweden* waren die Wahlsiege der linken Parteien 1905, 1911 und 1917 Marksteine auf dem Weg der Parlamentarisierung, sie haben aber nicht ausgereicht, die konstitutionellen Vorstellungen von Krone und Konservatismus für immer zu besiegen. Schon die Ultras in *Frankreich* hatten 1821 die Macht durch Wahlsieg errungen und Louis XVIII. gezwungen, gegen seine Neigung den Ultrachef Villèle zum Regierungschef zu berufen.

Die Übereinstimmung von Parlamentsmehrheit und Wählermehrheit konnte jedoch nicht jedes Wahlrecht in gleicher Weise schaffen. Je zensitärer ein Wahlrecht war, um so leichter hatte es die Krone im allgemeinen, am konstitutionellen Dualismus festzuhalten und das Streben des Parlaments nach Vorherrschaft im System abzuwehren. Der Umkehrschluß kann freilich nicht gezogen werden. Das allgemeine Wahlrecht hat nicht immer die Parlamentarisierung beschleunigt, wie das deutsche Kaiserreich zeigte.

Es gibt keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Zahl der Wahlberechtigten und der Schnelligkeit oder dem Zeitpunkt der Parlamentarisierung. Die meisten parlamentarischen Regime haben beträchtliche Zeiten unter einem zensitären Wahlrecht existiert. In Deutschland bestand das allgemeine Wahlrecht im Kaiserreich ab 1871, in Österreich ein fast allgemeines Wahlrecht ab 1907 – ohne unmittelbare Folgen für die Parlamentarisierung. Man hat dabei sogar von einem „deutschen Modell“ gesprochen, in dem das allgemeine Wahlrecht der parlamentarischen Regierung vorausging. Einige skandinavische Länder kamen dem „deutschen Modell“ nahe. In Finnland und Schweden fielen die Bemühungen um parlamentarische Regierung und allgemeines Wahlrecht fast zusammen.

Die Ausdehnung des Wahlrechts als Schritte der Demokratisierung war von weiteren Paradoxen gekennzeichnet:

- Die *plebiszitäre Mobilisierung* für die Wahlgesetzgebung konnte autoritären Tendenzen zum Durchbruch verhelfen, wie 1851 in Frankreich, oder die Ausweitung des Wahlrechts blockieren, wie die Schweiz mit ihren negativen Abstimmungen zum Frauenwahlrecht vor 1971, oder das dänische Votum gegen eine Herabsetzung des Wahlalters auf 18 Jahre.¹³⁵
- Die Ausweitung des Wahlrechts hat die *Gleichheit des Gewichts der Stimmen* nicht immer gefördert, wie vor allem Belgien zeigte. Die Demokratisierung wurde daher von der Pluralisierung der Repräsentation begleitet, weil erst mit der Einführung des Verhältniswahlrechts die Gewichte gleicher verteilt werden konnten.

Die wichtigste intervenierende Variable im Prozeß der Parlamentarisierung war der Kampf um ein Verhältniswahlrecht. Die Länder, die *ethnische Minderheiten zu integrieren* hatten, waren Pioniere der Entwicklung, wie Dänemark (deutsche Minderheit in Schleswig), fünf Schweizer Kantone in den 1890er Jahren, Belgien (1899), Finnland (1906). Der Durchbruch zum Proporzwahlrecht wurde durch eine *Pattsituation der sozialen Kräfte* erleichtert: die Repräsentanten der alten herrschenden Gruppen fühlten sich nicht mehr stark genug und suchten ihren Anteil durch Proporz zu konservieren, die bisher unterprivilegierten Parteien, vor allem die sozialistischen, drückten von unten auf eine Wahlrechtsänderung, um ihre elektorale Benachteiligung durch ein Verhältniswahlrecht aufzuheben, wie in Belgien 1899, Schweden 1909, Dänemark 1915, Niederlande, Luxemburg, Norwegen, Österreich am Ende des Ersten Weltkriegs. Nur Island hat das „Plurality System“ bis 1959 aufrechterhalten.¹³⁶ In einigen Ländern hat die Einführung des Verhältniswahlsystems die Wahlbeteiligung emporschnellen lassen, wie die Schweiz, in anderen, wie Deutschland und Frankreich war der Unterschied gering (vgl. Tabelle II.4).

Gesetzmäßigkeiten der Wirkungen von Wahlsystemen sind von Duverger bis Sartori von Spezialisten der Wahlrechtssystematik immer wieder falsifiziert worden.¹³⁷ In Mehrheitswahlsystemen wird die stärkste Partei systematisch begünstigt. Aber auch in Verhältniswahlsystemen kommt es oft zur Privilegierung der stärksten Partei.

Da der Zusammenhang von Parlamentarisierung und Wahlsystem naturgemäß noch vager ist als der zwischen Wahl- und Parteiensystem, kann man erst recht keine Gesetze der Parlamentarisierungsforschung erwarten. Die Zahl der Fälle ist gerade bei der historischen Erforschung von Parlamentarisierungsprozessen noch kleiner als bei den Untersuchungen zur Demokratisierung von Regimen. Die frühe Einführung des allgemeinen Männerwahl-

rechts hat gelegentlich die Konservierung eines autokratischen Systems begünstigt, wie im 2. Empire (1851-1869, als es im letzten Moment zu Parlamentarisierungstendenzen kam) und im Deutschen Reich (1871-1918). Umgekehrt hat eine frühe Parlamentarisierung in England, Belgien und Italien die Demokratisierung eher verzögert. Aber Finnland (1906) und Norwegen (1897/1913) andererseits – wie Neuseeland außerhalb Europas – haben gezeigt, daß frühe Parlamentarisierung eine frühe Demokratisierung nicht ausschloß. Nur selten kam es zur Synchronisierung beider Prozesse, vor allem bei Spätentwicklern, wie Schweden (1917 Parlamentarisierung, 1921 Demokratisierung des Wahlrechts) oder Dänemark (1901) (vgl. Tabelle II.3).

Die frühe Demokratisierung des Wahlrechts führte auch keineswegs immer zu einer besonders hohen Partizipation. 1870-1890 wählten in Deutschland mit dem allgemeinen Männerwahlrecht 15.7%, in Frankreich 21.5%, in der Schweiz 12.7% und in England mit einem noch immer stark eingeschränkten Wahlrecht schon 12.1% (vgl. Tabelle II.4):

Tabelle II.4: Politische Partizipation bei Wahlen 1850-1980 (abgegebene Stimmen in % der Bevölkerung, jeweils höchster Wert in der angegebenen Periode)

	bis 1869	1870-1890	1891-1913	1918-1930	1931-1944	1945-1959	1960-1969	1970-1979
Belgien	1.7	1.8	22.1	27.8	28.5	58.6	57.3	53.4
Dänemark	5.3	10.7	12.7	40.4	50.9	51.5	58.7	61.4
Deutschland/ BRD		15.7	18.3	53.7	54.0	58.1	58.4	61.7
Finnland				32.8	35.2	48.0	53.9	54.8
Frankreich	21.2	21.5	22.4	23.3	23.8	49.1	45.2	46.7
Griechenland	10.0	18.0	15.0	16.4	17.2	47.1	54.0	54.0
Großbritannien	5.5	12.1	12.1	47.6	47.2	57.2	51.2	43.9
Irland				39.6	45.1	45.4	45.1	45.8
Island			10.2	32.1	50.2	47.5	50.4	51.9
Italien	1.0	4.9	5.3	17.7		60.3	60.5	62.2
Kanada			19.6 ^c	33.2	40.0	42.6	42.0	43.2
Luxemburg				47.8		56.7	58.6	53.4
Niederlande	2.0	5.3	12.7	41.9	47.2	53.3	54.6	56.0
Norwegen	2.4	4.7	20.2	42.6	50.1	54.4	56.1	54.2
Österreich	0.5	1.0	17.7	55.0		62.6	62.5	61.2
Portugal	5.0	5.0	6.2	6.4	8.6	11.6	13.1	62.1
Schweden	1.0	2.2	10.9	38.8	46.4	53.2	60.9	62.8
Schweiz	5.0	12.7	12.1	21.2	22.1	20.4	16.8	31.5
Spanien	16.5 ^b	3.9	15.8	13.4	36.7			49.8
USA			18.5 ^b	25.5	35.6	39.1	38.1	37.1

a abgegebene Stimmen in % der Bevölkerung, jeweils höchster Wert in der angegebenen Periode; b1873; c1917

Quelle: Nohlen, a. a. O., S. 36

Es hat die vergleichende Forschung gereizt, zu ergründen, welche Institutionen bei den Demokratisierungsprozessen kombiniert wurden. Parlamentarische und präsidentielle Systeme entwickeln einen ihnen eigenen *Institutionenmix*, der eine gewisse Schubkraft der Entwick-

lung entwickelt.¹³⁸ In Prozessen der Parlamentarisierung ist die wichtigste Option, die für ein proportionales oder ein Mehrheitswahlrecht und jene für ein parlamentarisches oder ein semipräsidentielles System.¹³⁹ In den vier Demokratisierungswellen Europas¹⁴⁰ im 20. Jahrhundert haben die meisten westeuropäischen Systeme die Kombination parlamentarische Regierung und Verhältniswahlrecht gewählt. In Osteuropa fiel die Option in der vierten Demokratisierungswelle nach 1989 vielfach zunächst anders aus: eine große Anzahl von semipräsidentiellen Systemen war das Produkt einer nichtkonsolidierten Parteienlandschaft, in dem ein charismatischer Präsident die integrierende Kraft zu sein schien. Bei der Selektion des Wahlrechts haben die alten kommunistischen Eliten sich gelegentlich verschätzt. Das majoritäre System, das in den sozialistischen Systemen überwog, schien die Kommunisten zu begünstigen. Es führte aber in Wirklichkeit zur Machtergreifung der antikommunistischen Opposition. Kaum wurde das Wahlrecht von diesen dann als strategisches Mittel eingesetzt, um die eigene Macht auszubauen, hat es den gegenteiligen Effekt entwickelt und führte zu einem Comeback der Reformkommunisten in einigen Ländern.¹⁴¹ Die überwiegende Zahl der neuen Demokratien in Osteuropa pendelte sich bei einem System der Verhältniswahl in Mehrpersonenwahlkreisen ein (vgl. Tabelle II.5):

Die alten Hypothesen Stein Rokkans bewährten sich auch am späten osteuropäischen Beispiel. Mit dem Untergang des realen Sozialismus war eine klassische Aushandlungssituation zwischen alten und neuen Eliten gegeben. Sie konnte dazu führen, daß man sowohl im Wahl- als auch im Regierungssystem nach einem Kompromiß suchte, der auf gemäßigte Verhältniswahlssysteme kombiniert mit einem semipräsidentiellen System deutete.¹⁴²

Verhältniswahlrecht und Semi-Präsidentialismus schlossen sich nicht aus – wie im Westen Finnland oder Österreich und in Osteuropa Rumänien und Bulgarien zeigten. Vielfach wurde auch ein mittleres System wie das Grabensystem in semipräsidentiellen Systemen – wie in Litauen oder Rußland – bevorzugt, das als Kompromiß sich gelegentlich auch in anderen parlamentarischen Systemen anbot – von Japan bis Ungarn. In diesen Systemen werden die Hälfte der Mandate nach Mehrheits- und Verhältniswahl vergeben, ohne daß eine Verrechnung erfolgt.

Der Kampf um das allgemeine Wahlrecht und der Kampf um ein Verhältniswahlrecht, mit dem Ziel, die Minderheitengruppen im System adäquat zu repräsentieren, haben die Prozesse der Parlamentarisierung der Exekutive beeinflusst. Als die parlamentarische Regierungsweise konsolidiert war, haben sie die Funktionsweise des Systems in Richtung eines Premierministersystems gefördert, sofern nicht starke konkordanzdemokratische Traditionen dies verhinderten, wie in den Benelux-Ländern. Schon in Österreich hat sich ein System entwickelt, das Züge des Premierministersystems zeigte, nicht nur, weil auch hier der Premier zufällig „Kanzler“ genannt wird.

Tabelle II.5: Wahlsysteme in Osteuropa (1995)

	Typen der Wahlsysteme									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Land										
Albanien							*			
Bosnien-Herzegowina						*				
Bulgarien^a										
Estland						*				
Jugoslawien (Serbien)						*				
Kroatien					*					
Lettland						*				
Litauen					*					
Mazedonien		*								
Moldova^a										
Polen						*				
Rumänien						*				
Rußland					*					
Slowakei						*				
Slowenien						*				
Tschechien						*				
Ukraine		*								
Ungarn							*			
Weißrußland		*								

1. Relative Mehrheitswahl

2. Absolute Mehrheitswahl

3. Mehrheitswahl mit Minderheitsvertretung

4. Mehrheitswahl in kleinen Wahlkreisen

5. Grabensystem

6. Verhältniswahl in Mehrpersonenwahlkreisen

7. Kompensatorisches Wahlsystem

8. Personalisierte Verhältniswahl (mit Sperrklausel)

9. Single transferable vote

10. Reine Verhältniswahl

a In Bulgarien und in Moldova wird nach Verhältniswahl mit Sperrklausel (4%) gewählt. In Bulgarien bestehen zwar Wahlkreise; aber die Stimmenverrechnung erfolgt zunächst auf nationaler Ebene, ebenso wie in Moldova, wo nur ein nationaler Wahlkreis besteht.

Quelle: Dieter Nohlen/Mirjana Kasapovic: Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa. Opladen, Leske & Budrich 1996, S. 35.

In einem Buch, das den Begriff „parlamentarische Demokratie“ ins Zentrum rückt, könnte suggeriert werden, es wäre wünschenswert, daß die beiden Prozesse Parlamentarisierung und Demokratisierung synchronisiert werden. Aber es gibt kein Beispiel, daß diese Prozesse simultan unter Kontrolle blieben. Die revolutionären Regime entwickelten sich in Versamm-

lungsregierungen oder Diktaturen und hatten meist nur kurze Zeit Bestand. Das Vorbild des Parlamentarismus in Großbritannien war ein Prototyp einer langsamen Durchsetzung beider Prinzipien mit einem Abstand von fast 100 Jahren. Die späten Parlamentarierer, welche die Chance der Synchronisierung der Prozesse nach 1918 zu haben schienen, zerbrachen vielfach an den fragmentierten Parteiensystemen mit großen Anteilen von antiparlamentarisch gestimmten Gruppen, weil die neuen Schichten, denen Partizipation gewährt wurde, mangels politischer Erfahrung das System vielfach nicht stürzten, wie in Deutschland, Italien, Österreich, Spanien oder Osteuropa. Erst in der zweiten Demokratisierungswelle des 20. Jahrhunderts nach 1945 kam es kaum noch zu Konflikten zwischen Demokratisierung und Parlamentarisierung. Die vierte Französische Republik zerbrach 1958 an Dekolonisierungsprozessen – nicht aber am Widerspruch der Verfassungsprinzipien. Es ist schwerlich ein Zufall, daß erst nach 1945, in den siebziger Jahren und in den neunziger Jahren parlamentarische Systeme in Ausübung der verfassunggebenden Gewalt des Volkes entstanden, die sich überraschend schnell konsolidierten, obwohl anfangs die Umfragen zeigten, daß noch reichlich vom Parlamentarismus abweichende Ordnungsmodelle in den Köpfen großer Minderheiten der Bürger herumspukten.

4. Das parlamentarische System als Resultat der Ausübung der verfassunggebenden Gewalt des Volkes

Il lui fallait moins une bonne constitution qu'une constitution quelconque.
L'Assemblée partageait ces ardeurs...

Alexis de Tocqueville

Die verfassunggebende Gewalt des Volkes – eine Versöhnung von Vorstellungen direkter Demokratie und der Repräsentativverfassung – wurde direkt oder indirekt zur Grundlage des parlamentarischen Systems. Im Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts standen drei Arten der Verfassunggebung nebeneinander:

1. *Die oktroyierte Verfassung.* Die oktroyierte Verfassung, die als einzige mit dem „monarchischen Prinzip“ der neoabsolutistischen Variante der Verfassungsstaaten vereinbar schien. Die Ideologie des monarchischen Prinzips, die schon bei der Verfassunggebung den Anfängen der Volkssouveränität wehren wollte, sollte sich in der Dynamik des modernen Parlamentarismus täuschen: Gelegentlich wurde die oktroyierte Verfassung zur Grundlage einer parlamentarischen Regierungsweise. Der prominenteste Fall ist der Statuto Albertino, der vom König von Piemont-Sardinien oktroyiert worden war, um die revolutionäre Dynamik 1848 zu neutralisieren, wurde von einer Clique des piemontesischen Adels und einiger Minister vorbereitet. 1860, als Italien geeint wurde, hat das Parlament diese oktroyierte Verfassung, unter der Cavour liberal und weitgehend parlamentarisch regiert hatte, ohne Mandat des Volkes übernommen. Die Radikalen der Vorkämpfer nationaler Einheit, wie Giuseppe Mazzini, haben sich damit nie abfinden können, und sahen die italienische Nation als „noch nicht konstituiert“ an.¹⁴³ Liberale und Demokraten sahen solche Verfassungen allenfalls durch „konkludente Handlungen des Volkes“ als legitimiert an, wenn die Mehrheit der Wähler das Regime durch Teilnahme an den Wahlen honorierte. Die stärkste Legitimation aber war die

Fortentwicklung zum parlamentarischen Regime, wie in Italien, wo die oktroyierte Verfassung bis zum Ende des Faschismus überdauerte.

2. Die vereinbarte Verfassung. Die vereinbarte Verfassung entsprach der dualistischen Konzeption des Konstitutionalismus. Einige deutsche Landesverfassungen zählten zu diesem Typ, der vor allem in Württemberg 1819 zum Prototyp werden sollte. In keinem deutschen Land ging allerdings die „altständische“ Verfassung direkt in eine „neuständische“ oder „landständische“ Verfassung über.¹⁴⁴ Parlamentarische Regime entwickelten sich aus diesem Typ selten. Das leuchtet ein bei einem verschleierte Oktroi der Krone, wie in den Niederlanden 1814.

Besser standen die Chancen für die Entwicklung einer parlamentarischen Regierung in Ländern, in denen die Nationalrepräsentation einen verschleierte Oktroi ausübte, obwohl man sich als Fiktion an die „vereinbarte Verfassung“ hielt. 1791 wurde dem französischen König keine Wahl gelassen, als die Verfassung in der vorliegenden Form anzunehmen. Robespierre legt Wert auf die Feststellung: „Nicht die Verfassung legen wir Ludwig XVI zur Prüfung vor, sondern die Frage, wollt Ihr König der Franzosen sein?“¹⁴⁵

Ähnlich dominant waren die Cortes von Cádiz in Spanien, da der Bourbonne durch die napoleonische Besetzung Spaniens handlungsunfähig geworden war. Als der Vertreter der Krone, der Bischof von Orense, 1810 die Beschlüsse der Cortes nicht beschwören wollte, hielt man ihn so lange fest, bis er den Eid leistete. Die Lehre von der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes, die manche Repräsentanten vertraten, ließ sich mit dem Vereinbarungsprinzip nicht harmonisieren.¹⁴⁶ Die spätere Suspendierung dieser Verfassung durch die Krone wurde in der Restauration von den Konservativen auch mit dem Hinweis auf die erzwungene Zustimmung der Krone gebilligt.¹⁴⁷

Die beiden Revolutionsregime, die vielfach Vorbild für spätere Konstitutionalisten wurden – die spanische Cortes-Verfassung vor allem in Italien – führten nicht zu einer parlamentarischen Regierung. Die französische Verfassung von 1791 war extrem gewaltenteilig. Beide verfassungsgebenden Versammlungen haben aber durch Mirabeau oder Armand de La Fayette und Toreno vor allem die Vereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und Ministeramt und eine politische Verantwortlichkeit der königlichen Regierung als Schritt in eine parlamentarische Regierung gefordert, obwohl eine umfassende Konzeption dafür kaum bei den Repräsentanten vorlag.¹⁴⁸

Die französische Nationalversammlung verstand ihre Aufgabe rein negativ. Parlamentarische Regierung erfordert den Willen, die Regierungsmacht zu übernehmen. Die wenigen, wie Mirabeau, die diesen zeigten, obwohl sie anfangs für strikte Gewaltenteilung gewesen waren, wurden mit unverhohlenem Mißtrauen betrachtet. Der Schematismus der Gewaltenteilung, der die Versammlung dominierte, trug sogar dazu bei, daß die Radikalisierung der Revolution schließlich in eine Versammlungsregierung umschlug, die immer diktatorischere Züge annahm. Als der König in Varennes auf der Flucht gefangen genommen war, hatte er den Eckpfeiler des Gleichgewichts im System selbst herausgebrochen und das System zerfiel.

Obwohl die spanischen Cortes wenigstens keinen Vertrauensbruch des Königs zu beklagen hatten, war ihr Gegenüber handlungsunfähig. Gleichwohl kam es mangels Regierungswillens der Versammlung nicht zu einer parlamentarischen Regierung, wie auch in der liberalen Publizistik, etwa bei Rotteck, vielfach unterstellt worden ist.¹⁴⁹ Die *spanische Verfassung* wurde zum Vorbild von den russischen Dekabristen um 1825 bis zu den Verfassungen des Risorgimento in Italien. Als parlamentarische Regierung aber wurde sie nicht gewertet.

Zu den nur anscheinend symmetrisch vereinbarten Verfassungen gehörten die Verfassungen Schwedens von 1809 und Norwegens von 1814. Die *schwedische* Verfassungsarbeit zielte auf Vorherrschaft der Ständerepräsentation ab. König Gustav IV Adolf wurde abgesetzt. Sein Nachfolger Karl XIII hatte keine Wahl als der Verfassung zuzustimmen. Die Billigung der Verfassung wurde nicht einmal bei den Ständen einhellig vorgenommen. Der Bauernstand ist zur Zustimmung politisch genötigt worden.¹⁵⁰ Auch in *Norwegen* war die Krone vorübergehend handlungsunfähig, weil im Frieden von Kiel bestimmt wurde, daß Norwegen nicht mehr mit der dänischen sondern mit der schwedischen Krone in Personalunion verbunden sein sollte. Schweden mußte diesen Anspruch aber erst mit Waffengewalt durchsetzen. Die Verfassung wurde in unziemlicher Eile ausgearbeitet. König Christian Frederik machte zwar Bemerkungen zum Vorschlag der Verfassungskommission, hatte aber inhaltlich keinen nennenswerten Einfluß.¹⁵¹

Eine noch schwächere Stellung hatte die Krone in der fiktiven Verfassungsvereinbarung, wo der König erst gewählt wurde, als die Verfassung schon verabschiedet worden war, wie in *Belgien* 1830 oder in der *französischen Julimonarchie* 1831. Aus beiden entwickelte sich eine parlamentarische Regierungsweise mit einigen Versuchen des Königs – vor allem in Frankreich – den Einfluß des Parlaments wieder zurückzudrängen. *Parlamentarisch „berufene Könige“* führten zu einem parlamentarischen System wie im „Orléanismus“ – der noch für de Gaulles 5. Republik vorbildlich werden sollte – oder im „*Koburger Regierungsstil*“ unter Leopold von Belgien aus dem Hause Sachsen-Koburg-Gotha. Diese Beispiele stärkten später die Abneigung von Königen, eine Krone aus der Hand der Volksvertretung entgegenzunehmen. Am verhängnisvollsten war diese Verhärtung in Deutschland, als Friedrich Wilhelm IV von Preußen die Kaiserkrone ablehnte, die ihm das Paulskirchenparlament anbot. Die Krone hätte man vielleicht haben wollen, aber der König fürchtete nicht zu Unrecht, daß sie mit der parlamentarischen Regierungsweise verbunden sein würde. Die Paulskirche in Deutschland sollte das zeigen, weil der Reichsverweser als Exekutivspitze gegenüber den Regierungen der Einzelstaaten eine noch schwächere Stellung gehabt hätte, wenn er nicht wenigstens die Mehrheit der Nationalversammlung für sich gewinnen konnte.

Belgien war das Beispiel, in dem die „Diktatur für die Freiheit“, die ein Parlament bis zur Vereinbarung mit einem König ausübte, in ein parlamentarisches System fortentwickelt wurde. Ein landfremder König war dabei hilfreich, wie einst unter den ersten Hannoveranern auf dem britischen Thron. Das belgische System ist oft als von Anfang an parlamentarisches Regime interpretiert worden¹⁵² – zu Unrecht, wenn man die Verfassungsdebatten nachliest.¹⁵³ Die meisten Repräsentanten blieben der Constant'schen Gewaltenteilungsdoktrin treu. Die Vereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und Ministeramt war jedoch kaum mehr umstritten. Parlamentarisch wurde das Regime erst 1833 oder 1847 (Regierung Rogier) – je nach Interpretation. Rückfälle der Krone in Aktionen gegen Mehrheitsregierungen gab es auch später noch gelegentlich (1871, 1884, 1911). Das parlamentarische System wurde weniger durch die „Koburger“ Gesinnung des Königs als durch die Herausbildung eines Zweiparteiensystems (Liberale und Klerikale) begünstigt, die erstmals auf dem Kontinent Anklänge an britische Regierungspraxis ermöglichte. Im Ausland wurde zum Teil früher als in Belgien selbst gesehen, daß dort keine normale konstitutionell-dualistische Regierung mehr am Ruder war. Liberale sahen in Belgien ein Vorbild, Konservative fanden das belgische Beispiel als er-

schreckend oder günstigstenfalls unanwendbar, weil in einem kleinen Land die Verhältnisse „sich von selbst ordneten“.¹⁵⁴ Damit war eine neue antiparlamentarische Abwehrideologie gefunden: „*Small democracy*“ – als Pendant zur Insellage Großbritanniens mit Bedingungen, die für Deutschland und andere Länder nicht akzeptabel seien.

Die Vereinbarungsdoktrin ging mit den konstitutionellen Regimen in der Regel im Ersten Weltkrieg unter. Aber Monarchisten vertraten sie vielfach noch in den Konstituierungsprozessen nach 1918, von Deutschland bis Finnland. Noch der Vater der republikanischen Verfassung von 1931 in Spanien hatte in seiner staatsrechtlichen Dogmatik die These von der Ko-Souveränität des Monarchen und der Cortes vertreten.¹⁵⁵ Seither hatte sich das demokratische Prinzip der Volkssouveränität gerade bei Konstituierungsprozessen durchgesetzt.

3. *Parlamentarische Regierung durch „constitutional engineering“.* Die Entstehung der parlamentarischen Regierung durch Kampfmittel des Parlaments und durch die Dynamik der Wahlrechtserweiterung war nicht immer von einem klaren Bild des Systems, das am Ende der politischen Bemühungen stehen sollte, getragen. Oft wollten Parlamente und Parteien schlicht mehr Rechte, aber sie waren vielfach nicht darauf vorbereitet, selbst die Regierungsgeschäfte zu übernehmen.

Der dritte Weg, der zur parlamentarischen Regierungsweise führte, die Schaffung des parlamentarischen Regimes durch constitutional engineering war von anderer Qualität. Die Mehrheit, die hinter einem neuen „institutional design“ stand, mußte eine klare Vorstellung vom zu schaffenden System haben. Institutionen können begriffen werden als eine Entität in der Mitte zwischen sozialen Normen und rationalem strategischem Handeln. Einerseits sind die Verfassungsinstitutionen nie im luftleeren Raum entstanden, sondern basieren auf gewachsenen internalisierten Verhaltensweisen. Andererseits ist es eine typische Schwäche von Verfassungsgebern, daß sie hyperrational konstruieren, und die gewachsenen Strukturen durch neue Institutionen zu verändern trachten.¹⁵⁶

Die Hartnäckigkeit, mit der sich konstitutionell-dualistische Attitüden im Verhalten der Eliten hielten, welche nach 1918 die erste Welle zur Schaffung neuer parlamentarischer Demokratien einleiteten, zeugte von diesem Dilemma. Die vierte Welle nach 1989 zeigte ebenfalls die enorme Kontinuität der Gesinnung von Institutionen des sozialistischen Systems. Hier war die Kontinuität sogar größer, weil der Kommunismus nicht aufgrund von Kriegen und blutigen Revolutionen zusammenbrach, und nicht einen offenen Konflikt, sondern nur einen friedlichen Wettbewerb mit dem marktwirtschaftlichen System verloren hatte. Mit der Anwendung der rational choice-Modelle auf die Schaffung der Verfassungsinstitutionen zeigt sich, daß Rationalität und Kontinuität vielfach in Verdrängungswettbewerbe geraten.¹⁵⁷

Nicht wenige parlamentarische Systeme wurden von rationalen Verfassungsgebern nach Revolutionen geschaffen. In ihnen ging es auch um Konsolidierung der Macht der Gruppe, welche die Veränderung getragen hatte, ob es sich um Sezessionsrevolutionen wie 1830 in Belgien oder Regimewechsel wie in Frankreich 1830, 1848, 1871, 1945, 1958 handelt. Nicht zu reden von blutigeren Revolutionen (1917/1918), Regimewechsel durch Einigungskriege (Italien 1860, Deutschland 1870) oder Transformationen ganzer Gesellschaftsformationen wie 1989 handelt. Der Fall Belgien 1831 könnte als Sezessions-Revolution auch diesem dritten Typ zugerechnet werden. Die Änderung der Charte durch die Julirevolution von 1830 in Frankreich war eine parlamentarische Verfassungsgebung, aus der sich die parlamentarische

Regierungsweise entwickeln konnte. Weiterreichende Revolutionen, wie die von 1848, huldigten offen dem Prinzip der Volkssouveränität durch die Wahl einer konstituierenden Versammlung, wie in Frankreich, Deutschland und Luxemburg. Die Verfassung der deutschen Paulskirche kann nicht wirklich als parlamentarisch angesehen werden. Aber unter ihrem Regime – das kurz genug dauerte – bildete sich eine parlamentarische Regierungsweise heraus, weil der Reichsverweser (keineswegs parlamentarisch gesonnen) und seine Reichsregierungen außerhalb des Parlaments kaum Rückhalt hatten.¹⁵⁸ Das französische System der zweiten Republik wurde semi-präsidentiell ausgestaltet. Kein geringerer als Tocqueville als Mitglied der Verfassungskommission wirkte daran mit, obwohl er gern dem amerikanischen Vollpräsidentialismus näher gekommen wäre.¹⁵⁹ Das Regime endete 1851 in der Diktatur Napoleons III., der zum ersten Präsidenten dieser Republik gewählt worden war. Nur die Luxemburgische liberale Verfassung, die 1848 unter Mitwirkung einer konstituierenden Versammlung geschaffen wurde, begründete ein konstitutionelles System, aus dem sich eine parlamentarische Regierung entwickeln konnte. Frankreich schuf 1875 noch einmal eine Verfassung als Provisorium dreier Verfassungsgesetze, auf deren Basis die parlamentarische Regierung – spätestens seit dem Scheitern von Präsident Mac-Mahon – versuchte, die Regierung wieder selbst in die Hände zu bekommen. Erst im 20. Jahrhundert kam es zu Konstituierungsprozessen, die alle eine Variante des parlamentarischen Systems schufen.

Tabelle II.6: Verfassungsgebung und parlamentarische Regierung

	Oktoyierte Verfassung	vereinbarte Verfassung Präponderanz bei:		Verfassung auf Grund des „pouvoir constituant“ des Volkes	
		Fürst	Parlament	von oben organisiert	von unten organisiert
vorparlamentarisch	viele Länder im deutschen Bund 1814-1848; Niederlande 1814	Württemberg 1819 Deutschland 1870/71	Frankreich 1792 Spanien 1810	2. Empire in Frankreich 1851 ff	
parlamentarisch geworden, oder parlamentarisch von Anfang an	Statuto Albertino, Piemont/Italien 1848, 1860		Frankreich 1814, 1830 Belgien 1830/31 parlamentarisch ab 1833 Norwegen 1814, parl. ab. 1884 Schweden 1809, parl. ab 1917 Niederlande 1848, parl. ab 1868	Frankreich 1958 Rußland 1993	Frankreich 1848 Paulskirchen-Verf. 1848 Weimarer Republik 1919 Finnland 1919 Spanien 1931 ff Frankreich 1946 Italien 1947 BRD 1948/49 Südeuropa 1974 ff Osteuropa 1989 ff

Das demokratische Prinzip der Betätigung der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes wurde in repräsentativen Formen ausgeübt. Der Unterschied, den die Radikalen gern betonten, zwischen einer parlamentarischen Verfassungsgebung und der Erarbeitung der Verfassung durch eine verfassungsgebende Versammlung mit einem speziellen Mandat, war vergleichsweise gering. Eine extrem parlamentarisch gesonnene Konstituierung, wie die in der 3. Republik seit 1871, hat gegen die latente monarchistische Mehrheit ein parlamentarisches System mit starker Präponderanz der Kammern geschaffen. Die Gegensätze waren so prononciert, daß in den Verfassungsdebatten vorgeschlagen wurde, sich auf Einzelschritte der Konstituierung durch Anpassung und Amendierung der bestehenden Regeln zu beschränken, um den offenen Konflikt zwischen Anhängern verschiedener Staatsformen zu vermeiden.¹⁶⁰

Die Präponderanz der demokratischen Konzeption hatte in den konstituierenden Versammlungen eine paradoxe Folge: sie führte bis 1945 und nach 1989 häufiger als die parlamentarische Verfassungsgebung zu *semipräsidentiellen* Systemen (vgl. Tabelle II.6). Parlamente waren im ganzen weniger geneigt, sich ein ebenfalls durch Volkswahl legitimiertes Staatsoberhaupt gegenüberzustellen. Das semipräsidentielle System ließ sich am einfachsten schaffen, wenn der Prätendent für das Amt die Macht übernommen hatte und einen seinen Vorstellungen genehmen konsultativen Verfassungsausschuß einsetzte, der dann die präsidentengemäße Verfassung schuf, wie es Debré für De Gaulle 1958 tat.¹⁶¹ Aber auch herausragende Verfassungsväter, die als Beauftragte der Regierung oder der verfassungsgebenden Versammlung einen Entwurf der Verfassung vorlegten oder einen bedeutenden Einfluß auf den vom Verfassungsausschuß vorgelegten Entwurf hatten, wie Cormenin 1848 in Frankreich, Hugo Preuß 1919 in Deutschland, Hans Kelsen in Österreich oder Ståhlberg in Finnland, konnten durch ihre theoretischen Konzeptionen das semipräsidentielle System mächtig befördern. Nur Adolfo Posada hat dies 1931 in Spanien nicht getan, obwohl auch er als eine Art Verfassungsvater angesehen wurde.¹⁶² Nicht immer konnten sich diese großen Theoretiker des parlamentarischen Systems mit semipräsidentiellem Einschlag voll durchsetzen. Hugo Preuß geriet manchmal in Verzweiflung darüber, daß die Doktrinäre einzelner Parteien, vor allem der SPD, die Harmonie seines Systems nicht begreifen wollten.¹⁶³ Die abstrakte Logik eines ausgewogenen Systems rieb sich seit den Tagen von Sieyès und Condorcet an den Parteiinteressen. Viele Widersprüche der parlamentarischen Systeme, die entstanden, – nicht nur die der semipräsidentiellen Variante – hätten vermieden werden können, wenn man den Experten freie Hand gelassen hätte. Aber dies war mit der demokratischen Doktrin des *pouvoir constituant* so wenig vereinbar, wie mit dem Ethos von Parlamentariern, die nur im Notfall auf den Sachverstand außerhalb des Parlaments rekurren.

Der Einfluß herausragender Staatsrechtslehrer nahm in Europa nach 1945 in der zweiten bis zur vierten Demokratisierungswelle ab – mit Ausnahme im gaullistischen System, bei dessen Schaffung Michel Debré eine beispiellos unbestrittene Initiativrolle gespielt hat. Dafür können mehrere Faktoren verantwortlich gemacht werden:

- Das parlamentarische System in seinen Varianten war die *einzig übriggebliebene Alternative unter den Herrschaftsformen*. Sie war nur in den Details, nicht in ihrer Essenz umstritten. Selbst die Kommunisten wollten eine Variante, die der Versammlungsregierung nahekam.

- Auf der Basis dieses Grundkonsenses konnte die Einigung leichter erzielt werden als in der ersten Demokratisierungswelle, in der die *Monarchisten* vielfach intrasigent ihre abweichende Meinung vertraten. Die italienischen Monarchisten in der Costituente waren vergleichsweise zahm, weil sie ihre Minderheitsposition kannten und die spanischen Monarchisten 1978 mußten froh sein, daß selbst die Kommunisten unter Carrillo sich der Erhaltung der Monarchie nicht widersetzt hatten und kämpften nicht für monarchische Reservatrechte wie die Royalisten nach dem ersten Weltkrieg.
- Die *Zahl der cleavages, die sich im Parteiensystem der Verfassungsgremien niederschlugen, war geringer geworden*. Christliche Volksparteien und Sozialdemokraten hatten sich in ihren Verfassungsvorstellungen angenähert.

Viele der *semipräsidentiellen Systeme*, die einst aus einem *Patt der Verfassungskonzeption* geschaffen worden waren, haben den latenten Dualismus, den das System von monarchischen Konstitutionalismus in republikanische Formen transformiert hatte, in eine stärker parlamentarische Konzeption zurückgebildet, vor allem in Island, Irland und Österreich. Aber auch in Finnland und Portugal funktionieren in den Verantwortungsmechanismen weniger präsidial als in der Konsolidierungsphase des Systems. Dennoch bleibt bemerkenswert, daß monarchische Systeme sich rein parlamentarisch fortentwickelt haben, während die alten Vorstellungen von den Prärogativen des Staatsoberhauptes nur noch in parlamentarischen Republiken fortleben, die sich für den Semipräsidentialismus entschieden haben.

Selbst die kommunistischen Länder hielten sich formal an parlamentarische Regime-Typen. Die Neigung zur Versammlungsregierung wurde dadurch dokumentiert, daß das Staatsoberhaupt vielfach als Vorsitzender des Präsidiums des Parlaments konstruiert wurde. Diese formale Tradition wurde in der vierten Demokratisierungswelle des 20. Jahrhunderts nach 1989 von Bedeutung, weil die Postkommunisten vielfach versuchten, diese Variante des parlamentarischen Systems mit Präponderanz der Versammlung beizubehalten, falls sie sich in ihr Mehrheiten ausrechneten und nicht eher auf die plebiszitäre Zustimmung für eine postkommunistischen Präsidenten im semipräsidentiellen System spekulierten, wie Rumänien.

Nur gelegentlich hat ein Parlamentspräsident sich noch zum „Verfassungsvater“ alten Typs aufzuschwingen versucht, wie Chazbulatov, der zum Gegenspieler von Präsident Jelzin in *Rußland* wurde. 1992 dozierte er vor Abgeordneten über die drei Formen, welche die föderative Republik annehmen könnte, wie das präsidientielle, das parlamentarische und die Mischform, in der das Staatsoberhaupt herrscht, aber nicht regiert (*carstvuet, no ne pravit*). Wunschdenken, den Präsidenten auf die Rolle eines „Bürgerkönigs“ zu reduzieren, drückte sich in dieser Reprise eines orléanistischen Slogans aus.¹⁶⁴

Aber das 1993 konzipierte Modell mischte noch einmal die zweite und dritte Variante in komplizierter Form. Die Gewaltenteilung ohne Auflösungsrecht gegenüber dem Parlament, die Wahl eines Vizepräsidenten, die Kopie eines Sicherheitsrates nach amerikanischem Vorbild deuteten auf ein präsidientielles System hin. Wie in lateinamerikanischen Systemen handelte es sich aber um ein Präsidentenamt, mit Ministerpräsidenten und Kabinett an der Seite, das in Richtung des Modells der 5. Französischen Republik tendierte. Das Verfassungsmodell wurde zu einem Mittel am Machtkampf funktionalisiert, so daß ein in sich stimmiges System kaum entstehen konnte.

Einige Artikel der russischen Verfassung von 1993 orientierten sich am rein präsidentiellen System Amerikas, wenn in bezug auf den Präsidenten von der „Ausführung seines Wahlprogramms“ die Rede war (Art. 80.2). Zum Abbau der alten Gerontokratie seit Breschnew wurde das Alter eines Präsidentschaftskandidaten auf 65 Jahre begrenzt (Art. 81.2) – Jelzin strich diesen Artikel im letzten Augenblick. Einem parlamentarisch-präsidentiellem Mischsystem hingegen entsprach die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament (Art. 111) mit einer außerordentlichen Regelung für den Fall, daß dem Kandidaten des Präsidenten das Vertrauen der Staatsduma verweigert wird. In diesem Fall sollte der Präsident die Ernennung des Vorsitzenden der Regierung der Staatsduma noch einmal vorlegen können. Wird der Kandidat ein zweites und drittes Mal abgelehnt, so kann der Präsident das Parlament auflösen. Im Gegensatz zur Lösung des deutschen Grundgesetzes ist die Ernennung einer Minderheitsregierung nicht vorgesehen (GG Art. 63.4). Auch das Recht der Gesetzesinitiative, das dem russischen Präsidenten gewährt wird (Art. 103) ließe sich nicht mit einem rein präsidentiellen System verbinden. Aber wo selbst das Verfassungsgericht und das Oberste Gericht – entgegen der vollmundigen Erklärung für die Gewaltenteilung – ein Recht zur Gesetzgebungsinitiative besitzen, wäre es diskriminierend, dem Präsidenten kein Initiativrecht zu erteilen. Wo plebiszitäre Elemente, wie das Referendum und eine starke Stellung der Gliedstaaten, im Föderalismus eine Rolle spielen – der Föderationsrat wird vor der Staatsduma genannt (Art. 98) und hat eine Reihe von Befugnissen, die an den amerikanischen Senat denken lassen –, kann das System nur ein prekäres Gleichgewicht zwischen präsidentialen und parlamentarischen Elementen wahren. Über die Entwicklung einer solchen Verfassung können nur die realen Machtverhältnisse im Lande entscheiden.

Am widerspruchsfreiesten waren die Regime, in denen eine plebiszitäre Führungsfigur keine Rolle spielte, wie in Ungarn. Es war kein Zufall, das hier – verstärkt durch die Geschichte der paktierten Revolution und der Beibehaltung der amendierten alten Verfassung – das reinste parlamentarische System geschaffen wurde. In den Teilrepubliken der ČSFR war Havel eine solche Führungskraft, vor allem für den tschechischen Landesteil. Ohne die Trennung der beiden Länder wäre es jedoch denkbar, daß selbst Havel nicht wiedergewählt worden wäre.

In den Systemen, in denen die Ex-Kommunisten anfänglich eine große Rolle spielten, konnte man – ohne den russischen Umweg einer *Betonung der Parlamentssouveränität* aus taktischen Gründen – sofort zu einer *Präsidentialdemokratie* übergehen. Am offensichtlichsten war dies in Rumänien der Fall. Die Lektion von Weimar, und in gewisser Weise von Finnland zwischen den Weltkriegen, ist weitgehend verdrängt worden – selbst in den baltischen Staaten, die ihre Demokratie bis 1940 nicht erhalten konnte. In der ČSFR und in Ungarn sind die Weimarer Gefahren am stärksten internalisiert worden. Die Mehrheit der osteuropäischen Systeme konnte allenfalls auf Frankreich hinweisen, wo spätestens mit dem Amtsantritt von Mitterand und mit der Gewöhnung an eine *cohabitation* von parteiichen Differenzen im Präsidentenamt und in der Parlamentsmehrheit, die den Premierminister stellte (1985, 1993), eine verlässliche, über jeden Verdacht erhabene Demokratie entstanden ist. Immerhin hat auch ein westeuropäisches Land wie Italien in der tiefen Verfassungskrise von 1992/93 mit dem Gedanken gespielt, sein System nach französischem Vorbild zu präsidentialisieren.

In den meisten osteuropäischen Systemen wurde ein *rationalisierter Parlamentarismus* im Sinne der Nachkriegsbemühungen zur Stabilisierung der Exekutive in den meisten Verfassungen eingeführt. Dem dienten mehrere Institutionen:

- die *Volkswahl des Präsidenten*;
- *Beschränkungen des Mißtrauensvotums* nach französischem Vorbild oder gar konstruktives Mißtrauensvotum nach deutschem Vorbild (Ungarn);
- die *kollektive Verantwortlichkeit der Minister*. Nur Polen brachte den Widerspruch fertig, einerseits die kollektive Handlungsweise des Ministerrats zu betonen, andererseits aber eine archaische Klausel aufzunehmen (Art. 157, Verfassung 1997), nach der einzelne Minister durch Mißtrauensvotum aus dem Ministerrat entfernt werden konnten. Dieser Widerspruch diente erneut der Stärkung des Präsidenten, der über seine Gefolgschaft gegen den Willen des Ministerpräsidenten unliebsame Minister loswerden konnte.

Anmerkungen Kapitel II

- 1 Samuel P. Huntington: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, University of Oklahoma Press 1991, S. 16.
- 2 Juan Donoso Cortés: Briefe, parlamentarische Reden und diplomatische Berichte aus den letzten Jahren seines Lebens. Köln, Bachem 1950, S. 186.
- 3 Actas de las Cortes de Cádiz. Madrid, Taurus 1964, Bd. 1, S. 10.
- 4 Friedrich Naumann: Reichstagsruhe. Die Hilfe 26. Mai 1907, S. 323, Sp. 2.
- 5 Edvard Therman: Kontrastationsinstitutet. Lund, Gleerup 1955.
- 6 Kurt Kluxen (Hg.): *Parlamentarismus*. Köln, Kiepenheuer & Witsch 1967, S. 109 f.
- 7 Clayton Roberts: *The Growth of Responsible Government in Stuart England*. Cambridge University Press 1966, S. 436.
- 8 F. W. Maitland: *The Constitutional History of England*. Cambridge University Press 1961, S. 898.
- 9 Hansard Debates 1.3.1834, zit. Eduard Fischel: *Die Verfassung Englands*. Berlin 1862, S. 486.
- 10 Ernst Rudolf Huber: *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. Stuttgart, Kohlhammer 1963, Bd. 3, S. 898.
- 11 Nicolas Bergasse: Discours sur la manière dont il convient de limiter le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif dans une monarchie. Paris, o.J. (Sept. 1789), S. 20.
- 12 Louis Hymans: *Histoire parlementaire de la Belgique de 1831 à 1880*. 5 Bde. Brüssel 1878-1880, Bd. 1, S. 158 f, Bd. 4, S. 281 ff.
- 13 Marchais de Migneaux: De la responsabilité des ministres. Observations sur la proposition de loi à ce sujet fait à la Chambre des Paris par M. le Comte de Lally-Tolendal et sur quelques remarques de Benjamin Constant. Paris 1818, S. 80, 93.
- 14 J.-P. Pagès: De la responsabilité ministérielle et de la nécessité d'organiser le mode d'accusation et de jugement des ministres. Paris (März 1818), S. 37, 32, 77.- Zum Fall Decazes in der deutschen Literatur vgl. Robert Mohl: *Die Verantwortlichkeit der Minister in Einheerstaaten mit Volksvertretung*. Tübingen 1837, S. 702 ff. und Hans v. Frisch: *Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate*. Berlin 1904, S. 55 ff.
- 15 Lorenz v. Stein: *Die Verwaltungslehre*. Teil I, Abt. I. Neudruck der Auflage von 1866/1884, Aalen, Scientia 1962, S. 362, S. 363, vgl. S. 87.
- 16 Clausel de Coussergues: *Projet de la proposition de l'accusation contre M. le Duc Decazes... à soumettre à la Chambre de 1820*. Paris 1820, S. 378.
- 17 Cottu: *Considérations sur la mise en accusation des ministres*. Paris 1827, S. 17.

- 18 Minutiöse Schilderung des Prozesses mit Dokumenten bei Ernest Daudet: *Le procès des ministres* (1830) d'après les pièces officielles et des documents inédits. Paris 1877, S. 133 ff. Protestation de M. de Montbel, Ex-ministre du Roi de France, contre la procédure instituée et suivie contre lui devant les pairs, convoquées en cour de justice. Bordeaux (geschrieben Wien, 21. Jan. 1831) 1831, S. 26.
- 19 Prince de Polignac: *Études historiques politiques et morales*: Paris 1845, S. 350 f.
- 20 Otto Kirchheimer: *Politische Justiz*. Neuwied, Luchterhand 1965, S. 447 ff.
- 21 François Guizot: *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*. Paris, 8 Bde. 1858 ff., Bd. 2, S. 147.
- 22 A. Mahul: *Tableau de la constitution politique de la Monarchie française selon la Charte*. Paris 1830, S. 505.
- 23 Paquis-Claudon: *Procès des ministres anglais accusés de haute trahison et traduits devant le parlement, précédés de considérations sur l'accusation et la mise en accusation des derniers ministres de Charles X*. Paris 1830, S. XVI.
- 24 G. W. Keeton: *The Passing of Parliament*. London, Ernest Benn 1954, 2. Aufl. S. 16.
- 25 Hymans, a. a. O. Bd. I, S. 159.
- 26 Georg Jellinek: *Parlamentarische Regierung*. In: *Ausgewählte Schriften und Reden*. Berlin 1911, Bd. 2, (280-287), S. 284.
- 27 Benjamin Constant: *Cours de politique constitutionnelle*. Paris (8 Bde.) Plancher, 1818-20. Bd. 2, Teil 3, S. 87.
- 28 1810 in Schweden, 1819 in Württemberg, 1820 in Bayern, 1838 in Norwegen, 1850 in der Schweiz, 1852 in Dänemark, 1855 in Holland, 1867 in Österreich, 1877 in Griechenland.
- 29 Gunnar Heckscher: *The Swedish Constitution. 1809-1959*. Stockholm o. J. (1960), S. 13.
- 30 César-Guillaume de la Luzerne (Ex-Bischof v. Langres): *Sur la responsabilité des ministres*. Paris 1816, S. 7 ff.
- 31 Robert Mohl: *Aktenstücke, die landständischen Anklagen wider den kurfürstlich-hessischen Staatsminister Hans Daniel Ludwig Friedrich Hassenpflug betreffend*. Tübingen 1836.
- 32 R. Haym: *Die deutsche Nationalversammlung bis zu den Septemberereignissen*. Bd. 2, Frankfurt/M. 1848, S. 8. Ein guter Überblick bei: Jörg-Detlef Kühne: *Volksvertretung im monarchischen Konstitutionalismus (1814-1918)*. In: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hg.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin, de Gruyter 1989 (49-101), S. 63.
- 33 Mario Mancini/Ugo Galeotti: *Norme ed usi del parlamento italiano*. Rom 1887, S. 489.
- 34 Hans Ludwig Rosegger: *Das parlamentarische Interpellationsrecht*. Leipzig 1907, S. 44.
- 35 Émile de Girardin: *Le gouvernement le plus simple*. Paris 1851, S. 76.
- 36 Gustav Kolmer: *Parlament und Verfassung in Österreich*. 8 Bde. Wien 1902 ff., Bd. 4, S. 105.
- 37 Georg Jellinek: *Verfassungsänderung und Verfassungswandlung*. Berlin 1906, S. 41.
- 38 Alf Kaardtved u. a.: *Det Norske Storting gjennom 150 år*. 4 Bde. Oslo, Gyldendal 1955, Bd. 2, S. 249 ff, Per Stavang: *Parlamentarismen og maktbalanse*. Oslo, Universitetsforlaget 1964, S. 33 f.
- 39 Léon Muel: *Gouvernements, ministères et constitutions de la France depuis cent ans*. Paris 1890, S. 414.
- 40 Atti della Assemblea costituente. Discussoni. 11 Bde. Rom 1946-1948, Bd. 3, S. 1935 f.
- 41 Hans Klinghoffer: *Das parlamentarische Regierungssystem in den europäischen Nachkriegsverfassungen*. Stuttgart, Ferdinand Enke 1928, S. 65, 71 ff.
- 42 Betaenkning om ministrenes ansvar for regeringens forelse (Betaenkning Nr. 312, Kopenhagen 1962, S. 28 ff.
- 43 Poul Meyer Ministrenes ansvar. Verdens gang. Kopenhagen Gyldendal 1962, S. 242-246.
- 44 Lovtidende 1964 A, S. 288, vgl. Erik Rasmussen: *Komparativ politik*. Kopenhagen, Gyldendal 1969, Bd. 2, S. 205 f.
- 45 Den Danske Riksdag 1849-1949. Kopenhagen, Gyldendal 5 Bde. 1949 ff, Bd. 2, S. 230.
- 46 O. Bähr: *Der Rechtsstaat*. (1864), Nachdruck, Aalen, Scientia 1961, S. 80.
- 47 Friedrich Julius Stahl: *Parlamentarische Reden*. Berlin, Hermann Hollstein o. J., S. 150. Ähnlich Heinrich von Treitschke: *Historische und politische Aufsätze*. Leipzig, Hirzel 1915, Bd. 3, S. 505.
- 48 S. R. Gardiner: *The Constitutional Documents of the Puritan Revolution*. Oxford University Press 1962, S. 6 f., J. R. Tanner: *English Constitutional Conflicts in the 17th Century*. Cambridge University Press 1962, S. 59.
- 49 Roberts, a. a. O., S. 437.
- 50 Königin Victorias Briefwechsel und Tagebuchblätter. 5 Bde. 1908-1929, Berlin, Bd. 2 1908, S. 68.
- 51 Stahl, a. a. O., S. 255.
- 52 Friedrich Brockhaus: *Das Legitimitätsprinzip*. Leipzig 1868, S. 210. C.D. von Witzleben: *Die Grenzen der Volksrepräsentation in der constitutionellen Monarchie*. Leipzig 1847, S. 97.

- 53 Mohl, a. a. O., S. 13.
- 54 Constant: Cours, a. a. O., Bd. 1, S. 86, Anm. 1.
- 55 Die landständischen Verirrungen in Württemberg. Stuttgart 1835, S. 65 f., 80.
- 56 Ernst Rudolf Huber: Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte. 3 Bde. Stuttgart Kohlhammer 1957-63, Bd. 1, S. 119.
- 57 P. A. Pfizer: Das Recht der Steuerbewilligung nach den Grundsätzen der Württembergischen Verfassung. Stuttgart 1836, vgl. Lothar Gall: Benjamin Constant. Wiesbaden, Steiner 1963, S. 149.
- 58 Ernst-Wolfgang Böckenförde: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Berlin, Duncker & Humblot 1964, S. 108, 111.
- 59 Gunnar Rexius: Studier rörande striden om finansmakten under Karl XIV Johan. Uppsala/Leipzig 1917, S. 75.
- 60 Baron de Vitrolles: Du ministère dans le gouvernement représentatif. Paris 1815, S. 31.
- 61 Karl Vollgraff: Die Täuschungen des Repräsentativsystems. Marburg 1832, S. 49.
- 62 Félix Berriat-Saint-Prix: Commentaire sur la Charte constitutionnelle. Paris 1836, S. 129.
- 63 Heinrich von Sybel: Die politischen Parteien in der Rheinprovinz in ihrem Verhältnis zur preußischen Verfassung. Düsseldorf 1847, S. 53.
- 64 Robert von Mohl: Politische Aphorismen. In: Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. Bd. 2 (1862), Nachdr. Graz, Akademische Verlagsanstalt 1962, S. 8.
- 65 Herm. Baumgarten: Der deutsche Liberalismus. Berlin 1866, S. 80.
- 66 Ebd., S. 81.
- 67 Nils Herlitz: Nordisk offentlig rätt. Bd. 2: Riksdagarna och tingen. Stockholm, Almqvist & Wiksell 1958, S. 137.
- 68 Georg Jellinek: Ausgewählte Schriften und Reden. Berlin, 1911, Bd. 2, S. 282.
- 69 Carl Schmitt: Staatsgefüge und Zusammenbruch des Zweiten Reiches. Hamburg, Hanseatische Verlagsanstalt 1934, S. 29.
- 70 Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der deutschen constituirenden Nationalversammlung zu Frankfurt am Main. (Hg. Wigard), 9 Bde. 1848/49, Bd. 1, S. 405.
- 71 Émile Huytens (Hg.): Discussions du congrès national de Belgique 1830-31. 5 Bde. Brüssel 1844-1845, Bd. 1, S. 208, 200.
- 72 W.J. van Welderen Baron Rengers: Schets eener parlementaire geschiedenis van Nederland, 5 Bde. Den Haag, Nijhoff 1948, 5. Aufl., Bd. 1, S. 400 f.
- 73 E. van Raalte: Het Nederlandse Parlement. Den Haag, Nijhoff 1963, 3. Aufl., S. 20.
- 74 A.J. Verbrugh: De politieke partijen in Nederland. 3 Bde. Rotterdam, Gronendijk 1959-63, Bd. 3, S. 282.
- 75 Herlitz, a. a. O., Bd. 2, S. 137.
- 76 Dankwart A. Rustow: The Politics of Compromise. A Study of Parties and Cabinet Government in Sweden. Princeton University Press 1955, S. 199.
- 77 Peter Molt: Der Reichstag vor der improvisierten Revolution. Köln, Westdeutscher Verlag 1963, S. 26.
- 78 Saverio Cilibrizzi: Storia parlamentare politica diplomatica d'Italia. 7 Bde., Mailand 1923 ff, Bd. 2, S. 471.
- 79 Hymans, a. a. O., Bd. 2, S. 62.
- 80 Muel, a. a. O., S. 476.
- 81 Journal officiel de la République française, 24.4.1896, S. 727, Sp. 2.
- 82 37e congrès national. 11.-15. Aug. 1945. Paris (1945), S. 11.
- 83 Dekret vom 2. Juni 1791. Zit. Eug. Pierre: Traité de droit, politique électoral et parlementaire. Paris 1902, S. 790.
- 84 Benjamin Constant: Principes de politique. In: Oeuvres. Paris, Pléiade 1957, S. 1177 ff.
- 85 Paul Bastid: Les institutions politiques de la Monarchie parlementaire française (1814-1848). Paris Editions du Recueil Sirey 1954, S. 291.
- 86 ebd., S. 791.
- 87 22. Sept. 1831, 3. Mai 1845, 17. Jan. 1848, ebd., S. 791.
- 88 Mario Mancini/Ugo Galeotti: Norme ed usi del parlamento italiano. Rom 1887, S. 367.
- 89 Vincenzo Longi/Mauro Stramacci: Il regolamento della Camera dei Deputati. Mailand, Giuffrè 1958, S. 203.
- 90 Archives parlementaires, 2 série, Paris 1886, Bd. 63, S. 606, Sp. 2.
- 91 Annales du parlement français. 1846. Bd. 8, Paris 1847, S. 565.

- 92 Robert von Mohl: Lebenserinnerungen. 1799-1875. 2 Bde. (hrsg. Dietr. Kerler). Bd. 2, Stuttgart, DVA 1902, S. 75.
- 93 André Tardieu: La Révolution à refaire. 2 Bde., Paris 1936/37, Bd. 2, S. 193. Tardieu beklagte sich, daß er als Ministerpräsident 1930 in 8 Monaten Sitzungszeit 329 Sitzungen beiwohnen mußte, 327 Interpellationen und 62 Fragen beantwortete (ebd., S. 194). Ähnliche Zahlen ergaben sich in Belgien: 1952/53 wurden 16% der Zeit für Interpellationen verwandt (Marcel Grégoire in G. Ciselet u. a.: Aspects du régime parlementaire Belge. Brüssel 1956, S. 57).
- 94 Eugène Pierre: Traité de droit politique électoral et parlementaire, Paris 1902, S. 802; Mancini/Galeotti, a. a. O., S. 374.
- 95 Camillo Cavour: Discorsi parlamentari. Bd. 4, Florenz o. J., S. 496.
- 96 Rudolf Kjellén: Interpellationsinstitut. In: Politiska Essayer. Bd. 3 (S. 74-81), Stockholm 1915, S. 76.
- 97 Manuel parlementaire. Brüssel 1950, S. 107.
- 98 Pierre, a. a. O., S. 802.
- 99 Vgl. Comte de Montalembert: De l'avenir politique de l'Angleterre. Paris 1856, 3. Aufl., S. 133.
- 100 Chateaubriand De la monarchie selon la Charte (1815). In: Mélanges politiques. Paris. Garnier 1939, Tl. I. Kap. XXV. Kritik daran bei Paul Vanauld: Le droit d'interpellation sous la Monarchie de Juillet. Thèse. Aix-en-Provence 1909, S. 15; Pierre, a. a. O., S. 802; Mancini-Galeotti a. a. O., S. 368.
- 101 Cilibrizzi, a. a. O., Bd. 2, S. 212.
- 102 Riksdagens protokoll. Första kammarens protokoll 1912, Nr. 19, S. 45 f.
- 103 Alpheus Todd: Über die parlamentarische Regierung in England. Berlin, 2 Bde. 1869, 1871, Bd. 2, S. 287.
- 104 Josef Redlich: Recht und Technik des englischen Parlamentarismus. Leipzig 1905, Bd. 2, S. 516.
- 105 Herbert Tingstén: Utredning angående införande av ett Dagordningsinstitut. SOU 1935: 21.
- 106 Bastid, a. a. O., S. 290 ff.
- 107 Redlich, a. a. O., Bd. 2, S. 519.
- 108 E. Vandenpeereboom: Du gouvernement représentatif en Belgique. 1831-1848, 2 Bde. Brüssel 1856, Bd. 1, S. 96.
- 109 Kaardtvedt u. a.: Det Norske Storting, a. a. O., Bd. 2, S. 206.
- 110 ebd. Bd. 2, S. 263.
- 111 Stenographischer Bericht, a. a. O., Bd. 9, S. 6631.
- 112 Paul Laband: Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin, 1911, 5. Aufl., Bd. 2, S. 307.
- 113 Verhandlungen des Reichstages. Stenographische Berichte. Bd. 233, S. 5948 A.
- 114 ebd. S. 5961 B.
- 115 ebd. S. 5379 B.
- 116 Eugen Richter: Im alten Reichstag. Berlin 1894, S. 152.
- 117 Pierre Chasles: Le parlement russe. Paris 1910, S. 197.
- 118 Adolf Törngren: Den Tredje Duman. Stockholm 1912, S. 317.
- 119 Samhälle och riksdag. 5 Bde. Stockholm, Almquist & Wiksell 1966/67, Bd. 2, S. 212.
- 120 Riksdagens protokoll. Andra Kammarans protokoll, 1907, Nr. 46, S. 19.
- 121 ebd. Första kammarens protokoll 1912, Nr. 19, S. 48.
- 122 ebd. 1928 Motioner. Bihang. 3 saml. Bd. 3, C 22, S. 9, 11.
- 123 ebd. 1930, Motioner S. 14.
- 124 Rustow, a. a. O., S. 205.
- 125 Herbert Tingstén: Utredning angående, a. a. O., S. 82.
- 126 A. Soulier: L'instabilité ministérielle sous la 3e République 1871-1938. Paris, LGDJ, 1939, S. 117ff.
- 127 z. B. in Spanien: Jaime Balmes: Origen, carácter y fuerzas de los partidos políticos en España. In: Obras completas. Madrid, BAC 1950, Bd. 6, S. 487.
- 128 Friedrich Julius Stahl: Die gegenwärtigen Parteien in Staat und Kirche. Berlin, Wilhelm Hertz 1863, S. 117.
- 129 Juan Donoso Cortés: Briefe, parlamentarische Reden und diplomatische Berichte ... Köln, Bachem 1950, S. 153.
- 130 Text in: Papal Thought on the State. New York, Appleton Century-Crofts 1958, S. 24.
- 131 Marx/Engels: Werke. Berlin, Dietz 1966, S. 160.
- 132 vgl. Klaus von Beyme: Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa. München, Piper 1973, 2. Aufl., S. 444 ff.
- 133 Stein Rokkan: Citizens, Elections, Parties. Oslo, Universitetsforlaget 1970, S. 79.

- 134 Dieter Nohlen: Wahlrecht und Parteiensystem. Opladen, Leske & Budrich 1990, 2. Aufl., S. 34.
- 135 Nohlen, a. a. O., S. 36.
- 136 Rokkan, a. a. O., S. 88.
- 137 Nohlen, a. a. O., S. 279.
- 138 Terry M. Moe/Michael Caldwell: The Institutional Foundation of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. Vol. 150, 1994, S. 171-195.
- 139 Arend Lijphart: Constitutional Choices for New Democracies. *Journal of Democracy* 1991, S. 72-84.
- 140 Klaus von Beyme: Systemwechsel in Osteuropa. Frankfurt, Suhrkamp 1994, S. 229.
- 141 Dieter Nohlen/Mirjana Kasapovic: Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa. Opladen, Leske & Budrich 1996, S. 45.
- 142 Arend Lijphart: Democratization and Constitutional Choices in Czechoslovakia, Hungary and Poland 1989-1991. *Journal of Theoretical Politics*, 4, 1992, S. 207-223.
- 143 Giuseppe Mazzini: Costituente e patto nazionale. In: Ders.: *Scritti: Politica e economica*. Mailand, Sonzogno 1896 (S. 362-365), S. 364.
- 144 Rudolf Vierhaus: Von der altständischen zur Repräsentativverfassung. Zum Problem institutioneller und personeller Kontinuität vom 18. Und 19. Jahrhundert. In: Karl Bosl (Hrsg.): *Der moderne Parlamentarismus und seine Grundlagen in der ständischen Repräsentation*. Berlin, Duncker & Humblot 1977 (177-194), S. 192.
- 145 vgl. Klaus von Beyme: Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes. Tübingen, Mohr 1968, S. 30 ff.
- 146 Conde de Toreno in: *Actas de las Cortes de Cádiz*. Madrid, Taurus 1964, Bd. 2, S. 570.
- 147 Luis Sánchez Agesta: *Historia del Constitucionalismo español*. Madrid, Instituto des Estudios políticos 1964, S. 87 ff.
- 148 Archives parlementaires de 1789 a 1860. 1e série. Paris, Bd. 9, S. 710; *Actas*, a. a. O., Bd. 2, S. 749 ff.; Ausführliche Belege in: Klaus von Beyme: *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*. München, Piper 1973, 2. Aufl., S. 54 ff., 72 ff.
- 149 Carl von Rotteck: *Spanien und Portugal*. Karlsruhe 1839, S. 319.
- 150 Hans Meijer: *Regeringsformen*. 150 årsmnnet. Stockholm, Almqvist & Wiksell 1959, S. 190 ff.
- 151 Riksdagsförsamlingens förhandlingar: Teil 3, Grundlovutkast. Kristiania 1916; zu den Entwürfen: S. 9 ff., 297 ff., zu den Glossen des Königs S. 319 ff.
- 152 John Gilissen: *Le régime représentatif de Belgique depuis 1790*. Brüssel, Renaissance du livre 1958, S. 86.
- 153 Émile Huytens (Hrsg.): *Histoire parlementaire de la Belgique de 1831 à 1880*. Brüssel, 3 Bde., 1878-1880, Bd. 1, S. 195 ff. Ausführliche Belege bei: von Beyme: *Die parlamentarischen Regierungssysteme*, a. a. O., S. 122 ff.
- 154 Constantin Frantz: *Die Quelle allen Übels. Betrachtungen über die preußische Verfassungskrisis*. Stuttgart 1865, S. 64.
- 155 Adolfo Posada: *Spanisches Staatsrecht*. Tübingen, Mohr 1914, S. 26.
- 156 vgl. Claus Offe: *Designing Institutions in East European Transitions*. In: Robert E. Goodin (Hrsg.): *The Theory of Institutional Design*. Cambridge University Press 1996 (199-225), S. 201, 217.
- 157 Jon Elster: *Arguments for constitutional choice: reflections on the transition to socialism*. In: Jon Elster/Rune Slagstad (Hrsg.): *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge University Press 1988, S. 303-326.
- 158 K. von Beyme, a. a. O., 1973, S. 150 ff.
- 159 Comité de constitution. Procès-verbaux 1848 (ungedruckt). Archives nationales, Paris C 918, S. 69 ff.; zu den Debatten: von Beyme, a. a. O., S. 136 ff.
- 160 *Journal officiel de la Republique française*. 1871 ff., 22.1.1875, S. 564, Sp. 2.
- 161 vgl. Von Beyme, a. a. O., 1973, S. 370 ff.
- 162 Zu Finnland: K. J. Ståhlberg: *Parlamentarismen i finlands statsförfattning*. Helsinki 1927, S. 33 ff.; zum Vergleich: Klaus von Beyme: *Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes*. Tübingen, Mohr 1968, S. 21 ff.
- 163 *Verhandlungen der verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung*. Bd. 336; Bericht des Verfassungsausschusses. Berlin 1920, S. 274 ff.
- 164 R. J. Chazbulatov: Kakaja vlast' nužna Rossii? *Sociologičeskie issledovanija*. Nr. 11, 1992 (18-31), 26.

Die parlamentarische Demokratie
Entstehung und Funktionsweise 1789-1999
von Beyme, K.
2014, VIII, 437 S. 1 Abb., Softcover
ISBN: 978-3-658-03516-7