Stefan Marschall

Parlamentarismus

Eine Einführung

bpb:
Bundeszentrale für
politische Bildung

Stefan Marschall

Parlamentarismus

Schriftenreihe Band 10057

Stefan Marschall

Parlamentarismus

Eine Einführung

bpb: Bundeszentrale für politische Bildung

Dr. Stefan Marschall, geboren 1968, ist Politologe und Professor für Vergleichende Politikwissenschaft an der Heinrich-Heine Universität Düsseldorf.

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen trägt der Autor die Verantwortung.

Bonn 2017
Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn

2., überarbeitete und aktualisierte Auflage 2016

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden

Umschlaggestaltung: Naumilkat – Agentur für Kommunikation und Design, Düsseldorf
Umschlagfoto: © ullstein bild – Christian Ditsch

Satz: Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
Druck und Bindung: Druckhaus Nomos, Sinzheim

ISBN 978-3-7425-0057-1

www.bpb.de

Inhaltsverzeichnis

Einleitung: Parlamentarismus – ein Erfolgsmodell ohne Zukunft? 13

Kapitel I: Grundlagen 19

1. Begriffliche und institutionelle Wurzeln 19
   - 1.1. Begriffsgeschichte 19
   - 1.2. Institutionengeschichte 21
     - 1.2.1. Parlamentarisierung in Großbritannien 21
     - 1.2.2. Parlamentarisierung in Frankreich, Deutschland und den USA 24
2. Theoretische Wurzeln und Äste 27
   - 2.1. Wurzeln und Stränge der Parlamentarismustheorie 27
   - 2.2. Trends der Parlamentarismustheorie und -forschung 31
3. Begriffsverwandtschaften 32
   - 3.1. Parlamente und Demokratie – Von zahnlosen Tigern und Wölfen im Schafspelz 33
   - 3.2. Parlamente, Wahlen und Parteien 35
     - 3.2.1. Wahlrecht und Wahlprinzipien 36
     - 3.2.2. Parteien im Parlamentarismus 39
   - 3.3. Parlamente und Repräsentation 41
     - 3.3.1. Repräsentation als mehrdimensionales Konzept 42
     - 3.3.2. Repräsentation – Einzelperson vs. Mehrpersonenkörperschaft 45
     - 3.3.3. Drei Formen der Repräsentation des gesellschaftlichen Pluralismus 46
4. „Parlamente“ und „Parlamentarismus“ – Arbeitsdefinitionen 48
   - 4.1. „Parlamente“ 48
   - 4.2. „Parlamentarismus“ 51
     - 4.2.1. Parlamentarismus im engen Sinne: parlamentarische vs. (semi-)präsidentielle Regierungsform 52
     - 4.2.2. Parlamentarismus weit gefasst 57

Kapitel II: Struktur und Organisation von Parlamenten 63

1. Zwei- oder Ein-Kammer-Parlamente 63
   - 1.1. Bikameralismus 63
   - 1.2. Zweite Kammern 64

1.2.1. Historische Genese und institutionelle Idee 64
1.2.2. Zusammensetzung 65
1.2.3. Funktionen 67

2. Wie groß sind Parlamente? 68
2.1. Größe macht einen Unterschied 68
2.2. Die „typische" Größe Erster Kammern (Rein Taagepera) 71
2.3. Die „typische" Größe Zweiter Kammern (Taagepera/Recchia) ... 74

3. Innere Struktur der Parlamente – Arbeitsebenen und Organe 77
3.1. Das Parlament als Plenum 78
3.2. Zentrale innerparlamentarische Zusammenschlüsse: Fraktionen und Ausschüsse 82
3.2.1. Fraktionen 82
3.2.2. Ausschüsse 84
3.3. Der/die individuelle Abgeordnete 88
3.3.1. Die besondere Rechtsstellung der Abgeordneten 88
3.3.2. Das „freie Mandat" in Theorie und parlamentarischer Wirklichkeit 89
3.3.3. Die Repräsentationsfoki der Abgeordneten 92

4. Arbeitsweise der Parlamente 94
4.1. Reguliert und ritualisiert 94
4.2. Öffentlich, aber nicht durchweg 98
4.3. Parlamente als „Orte der Debatte": Diskurs vs. Verhandeln – „arguing" vs. „bargaining" 100
4.4. Parlamente als Orte des Entscheidens und Opponierens: Mehrheit vs. Minderheit 102

5. Organisationstheoretische Einordnung: Parlamente als Organisationen sui generis? 105
5.1. Organisationscharakteristika von Parlamenten (Nelson W. Polsby) 105
5.2. Parlamente als „korporative" oder „kollektive" Akteure (Fritz W. Scharpf)? 108

Kapitel III: Parlamentsfunktionen 115

1. Funktionskataloge und Funktionssystematiken 115
1.1. Funktionskataloge 115
1.1.1. Die „Klassiker": Mill und Bagehot 116
1.1.2. Zeitgenössische Funktionskataloge 119
1.2. Funktionstypologie 125

2. Parlamentsaufgaben – Funktionslogik, Funktionserfüllung, Funktionsprobleme 127
2.1. Wahl- und Abwahlfunktion 127
2.1.1. Funktionslogik 127
2.1.2. Funktionserfüllung 129
2.1.3. Funktionsprobleme 133
2.2. Gesetzgebungsfunktion 135
2.2.1. Funktionslogik 135
2.2.2. Funktionserfüllung 138
2.2.3. Funktionsprobleme 141
2.3. Kontrollfunktion 146
2.3.1. Funktionslogik 146
2.3.2. Funktionserfüllung 149
2.3.3. Funktionsprobleme 152
2.4. Kommunikationsfunktion 154
2.4.1. Funktionslogik 154
2.4.2. Funktionserfüllung 157
2.4.3. Funktionsprobleme 159

3. Funktionale Parlamentstypologien 161
3.1. Parlamente vs. Legislaturen 162
3.2. Redeparlamente vs. Arbeitsparlamente (Winfried Steffani) 163
3.3. „Transformative Legislatures vs. Arenas“ (Nelson W. Polsby) 165
3.4. „Active vs. Marginal Legislatures“ (Michael L. Mezey) 166

Kapitel IV: Parlamentarismus unterhalb und oberhalb des Nationalstaates ... 171

1. Subnationaler Parlamentarismus 171
1.1. Regionalparlamente 171
1.1.1. Parlamentarische Repräsentation auf subnationaler Ebene 171
1.1.2. Regionale Parlamente – Struktur, Funktion, Arbeitsweise 172
1.2. Kommunal-„Parlamente“ 175
1.2.1. Kommunale Politik – „sui generis“ 175
1.2.1. Gemeindevertretungen als „Parlamente“? 176

2. Transnationaler Parlamentarismus 179
2.1. Das Europäische Parlament 179
2.1.1. (Vor-)Geschichte 180
2.1.2. Wahlen, nationale Kontingente und Parteien 181
2.1.3. Organisation und Arbeitsweise 187

2.1.4. Funktionen und Kompetenzen 194
2.1.5. Potenziale und Grenzen eines europäischen Parlamentarismus 201
2.2. Parlamentarische Versammlungen 206
2.2.1. Entstehung und Verbreitung 207
2.2.2. Zusammensetzung 209
2.2.3. Organisation und Arbeitsweise 209
2.2.4. Funktionen und Kompetenzen 211
2.2.5. Bilanz und Perspektiven 212

Kapitel V: Parlamentarismuskritik 217

1. Traditionelle Parlamentarismuskritik – von rechts und links 218
1.1. Kritik von rechts: Carl Schmitt 218
1.2. Kritik von Linksaußen: Johannes Agnoli 221
1.3. Kritik von Mitte-links: Jürgen Habermas 224
1.4. Zwischenbilanz: rechts vs. links 226
2. Zeitgenössische Kritikstränge 229
2.1. „Postparlamentarische Demokratie“ (Svein S. Andersen/Tom R. Burns) 229
2.2. Postparlamentarismus und Entparlamentarisierung 232
2.3. Postparlamentarismus und Postdemokratie 234
2.4. Parlamentarismuskritik als Parteienkritik 235
3. Alt vs. jung in der Gesamtschau 238

Kapitel VI: Neo-parlamentarische Perspektiven 243

1. „Does parliament matter?“ – Yes (but how?) 243
1.1. Parlamente als Netzwerkakteure 244
1.2. Entparlamentarisierung als undifferenzierter Pauschalbefund 245
1.3. Funktionswandel von Parlamenten und Parlamentariern 246
1.4. Parlamentsreform – eine Chance für die Parlamente 248
2. Parlamente in Transformationsstaaten und nicht-demokratischen Systemen 250
2.1. Parlamentarismus in Transformationsstaaten 251
2.2. Parlamentarismus als Stabilisator von Demokratien? 254
2.2.1. Linz’ Plädoyer für den Parlamentarismus 254
2.2.2. Gegenplädoyers 256
2.3. „Parlamentarismus“ in nicht-demokratischen Systemen 257

3. „Parlamentarische Demokratie“ jenseits des Nationalstaates 259
3.1. Nationale Parlamente in der Europäischen Union – zum Verlieren verdammt? 260
3.2. Das Europäische Parlament – ein Sonderfall? 261
3.3. Parlamentarische Versammlungen – Transnationaler Parlamentarismus in den Startlöchern? 263
3.4. „Parlamentsverflechtung“ 264
4. Parlamentarismus: Erfolg mangels Alternative? 266
Schluss: Kein Ende des Parlamentarismus 271

Literaturverzeichnis 275
Personenregister 301
Sachregister 303

Kapitel I: Grundlagen

Will man die Verästelungen eines Konzeptes verstehen, muss man einen Blick auf das „Wurzelwerk“ werfen. Zunächst sollen deswegen die begrifflichen und historischen Fundamente von Parlamentarismus und Parlamenten freigelegt werden. In einem weiteren Schritt gilt es, Parlamentarismus von anderen verwandten Konzepten wie dem der Demokratie oder der Repräsentation abzugrenzen. Schließlich werden Definitionen vorgeschlagen, die für die weitere Arbeit leitend sein sollen.

1. Begriffliche und institutionelle Wurzeln

Nicht überall, wo Parlament „draufsteht“, ist auch Parlament „drin“. Der Parlamentsbegriff findet Verwendung in einer Vielzahl von Zusammenhängen, die zum Teil auch weit entfernt von der Politik liegen. So gibt es beispielsweise ein Instrumentalensemble mit dem Namen „Parlement du Musique“, das recht wenig mit dem politikwissenschaftlichen und staatsrechtlichen Verständnis von Parlament zu tun hat; schon dichter dran sind die sogenannten „Jugendparlamente“, die auf kommunaler und regionaler Ebene die Vertretung von jungen Menschen bei Entscheidungen, die sie betreffen, garantieren sollen.

Richtig ist aber auch: Nicht überall, wo Parlament „drin“ ist, steht Parlament „drauf“; alleine der Blick auf ausgesuchte Fälle macht dies deutlich: Im französischen Fall heißen die beiden Kammern zusammengefasst zwar noch „Parlement“, in den USA hingegen „Congress“, in Deutschland wird das Parlament als „Bundestag“ bezeichnet. Der Begriff der „(National-)Versammlung/Assembly/Assemblée“ taucht in einer Reihe von Fällen als Synonym auf, ebenso „(National-)Kongress“, aber auch „Rat/Council/Conseil“, „Staten-Generaal“, „Legislature“. Diese sprachliche Vielfalt macht eine Eingrenzung von Parlament und Parlamentarismus nicht unbedingt leichter.

1.1. Begriffsgeschichte

Wo kommt der Begriff „Parlament“ her und was wurde mit diesem bezeichnet?[7] Das begriffliche Mutterland des Parlamentarismus ist Frankreich: „Parlament“ stammt vom altfranzösischen „parlement“ ab („parler“ = sprechen, sich unterhalten) und meint „Unterredung“ oder „Versammlung“, lateinisch: „parlamentum“. Der französische Begriff tauchte im 12. Jahrhundert auf. Er wird in Verbindung gebracht mit den Reichsversammlungen der fränkischen Könige, später fand er Verwendung für die Bezeichnung der obersten Gerichtshöfe der französischen Provinzen und in Paris.

7 Vgl. zum Folgenden insbesondere Boldt 1978; auch von Beyme 2014.

Diese Gerichtshöfe dienten als Berufungsinstanzen gegen die Entscheidungen des Monarchen und setzten sich zusammen aus vom König ernannten Mitgliedern. Der absoluten Autorität des Königs taten die „parlements" indes keinen Abbruch. Im Kielwasser der französischen Revolution wurden mit der Monarchie auch die „parlements" abgeschafft.

Parallel tauchte der „Parlaments"-Begriff auf der britischen Insel auf: So wurde im England des 13. Jahrhunderts die Unterredung des Königs mit den Vertretern der Stände als „parliamentum", als „Gespräch" bezeichnet. „King in Parliament" bedeutete, dass sich der König in einer Besprechung mit Beratern, später mit Vertretern der Stände befand. Diese englische institutionelle Linie sollte die Basis für unser heutiges Parlamentsverständnis bilden.

Im deutschen Sprachkontext diente „Parlament" zunächst als ein Fremdwort für das, was in Frankreich und Großbritannien als „parlement/parliament" bezeichnet wurde. Später ist der Begriff auch im Deutschen verallgemeinert und auf konkrete Organisationen übertragen worden, stand gleichwohl in dichter Konkurrenz mit Begriffen wie „Versammlung" oder insbesondere „Tag", der für die deutschen „Parlamente" verwendet wurde – und heute noch verwendet wird („Bundestag", „Landtag"). Erst ab der Mitte des neunzehnten Jahrhunderts verbreitete sich der Parlamentsbegriff auch im Deutschen, zunächst in seiner adjektivischen Form, z.B. in der Wendung „parlamentarische Regierung".

Das deutsche Wort „Parlamentarismus" meinte zunächst nichts Positives: Mit diesem Begriff wurde voll Verachtung die parlamentarische Körperschaft respektive die Überstrapazierung des parlamentarischen Prinzips gebrandmarkt. Der Begriff verlor seine negative Bedeutung jedoch relativ zügig und schon bald diente er zur neutralen Bezeichnung eines Regierungssystems, in dem Parlamente eine wichtige Rolle spielen. Das Verächtliche im Begriff schwand mit der Etablierung der so bezeichneten Institutionen in den nationalen politischen Systemen, mit der zunehmenden Anerkennung von Parlamentarismus als einem akzeptierten Weg, Herrschaft demokratisch zu legitimieren.

In diesem positiven Sinne fand „Parlamentarismus" Verwendung als Bezeichnung für die Bewegung, die im historischen Prozess versucht hat, die bestehenden parlamentarischen Organisationen zu stärken oder neue auszubauen. „Parlamentarismus" kann schließlich auch einen „fertigen" Systemtyp meinen, in dessen Strukturen ein Parlament in unterschiedlichem Ausmaß verankert ist. In der Zuspitzung versteht man unter „Parlamentarismus" ein System, „dessen Schwerpunkt in der Volksvertretung liegt".[8] Jedenfalls scheint der Begriff des „Parlamentarismus" aus der Empirie von Parlamenten abgeleitet und ohne die konkreten Körperschaften nicht denkbar zu sein.[9] Anders formuliert: Am Anfang stand die Praxis parlamentarischer

8 Von Beyme 2014: 24.
9 Vgl. Rausch 1995.

Körperschaft und dann erst das Konzept des „Parlamentarismus". Ob dieser Begriff positiv oder negativ wahrgenommen wurde, hing folglich davon ab, wie man zu den Parlamenten als Organisationen im politischen Entscheidungsprozess stand. Diese Haltung hat sich über die Zeit hinweg dramatisch gewandelt.

1.2. Institutionengeschichte

Die Begriffsgeschichte rund um Parlament und Parlamentarismus steht also in Bezug zur Geschichte einer real existierenden Institution – besser: der „Geschichten", denn von einer zeitgleichen Etablierung von Parlamenten kann nicht die Rede sein. Unterschiedliche Entwicklungslinien müssen gezeichnet werden, im ersten Schritt die des Vorreiters, des britischen Parlamentarismus, im zweiten die der Nachzügler Frankreich, Deutschland und USA.

1.2.1. Parlamentarisierung in Großbritannien

Für die institutionelle Herausbildung des Parlamentarismus im engeren Sinne, also eines Systems, in dem das Parlament eine zentrale Rolle spielt, ist der britische Fall wegweisend und formgebend.[10] Dabei lässt sich der dortige Prozess der „Parlamentarisierung" als Folge historischer Ereignisse verstehen, die insbesondere die Erste Kammer, das „House of Commons", in den Mittelpunkt des Regierungssystems auf der Insel gerückt haben.

Alles fing damit an, dass sich Könige einen Kreis von Beratern an die Seite stellten. Bereits in angelsächsischer Zeit beriefen die Fürsten von Zeit zu Zeit einen „Rat", den sogenannten „Witenagemont", ein, in dem die „Freien" den König beraten sollten. Mit der Entstehung des englischen Feudalsystems im 11. Jahrhundert wurde der „Rat des Königs" („Curia Regis") geschaffen, der Kern des späteren Parlaments. In der berühmten „Magna Charta" von 1215 sicherte sich die „Curia Regis" eigene Kompetenzen zu, zum Beispiel im Falle der Erhebung von Steuern gefragt zu werden.[11]

Im 13. Jahrhundert wurde das mittlerweile als „Großer Rat" („Great Council") bezeichnete Gremium erweitert und damit zur Vorstufe einer Ständeversammlung. Im Folgejahrhundert sind die „Commons", d.h. die Bürger aus den Städten respektive ihre Vertreter, regelmäßig zum „parliamentum", zum Treffen des Königs mit dem Rat, hinzugezogen worden. Mit der Etablierung zweier Kammern innerhalb des „Great Council" im 14. Jahrhundert („House of Lords", „House of Commons") wurde der Rat zu einer gesamtgesellschaftlichen Repräsentationskörperschaft. Seine politischen Rechte gerade in Budgetfragen wurden nach und nach erweitert.

10 Vgl. als Literatur zum britischen Fall u.a. Kluxen 1971c; Loewenstein 1964.
11 Dokumentiert in Massing/Breit 2002: 301 f.

Die weitere Parlamentsgeschichte ist geprägt von der wechselhaften Ereignisfolge auf der britischen Insel. Parlament und König verkörperten dabei nicht selten die Antagonisten in der Auseinandersetzung, die auch zum Bürgerkrieg im 17. Jahrhundert führte. Dabei musste das Parlament phasenweise zurückstecken und bereits gewonnene Kompetenzen wieder abgeben, blieb aber auch in stürmischer See als Institution verankert – allerdings wurde es in seiner Zusammensetzung zum Teil erheblich verändert. Aus diesen Wirrungen englischer Politik ging am Ende das Parlament als ein Gewinner hervor. Einen wichtigen Markstein stellte die „Glorious Revolution" mit ihrer „Bill of Rights" aus dem Jahre 1689 dar. In diesem Dokument wurden die legislative Macht des Parlaments und das parlamentarische Steuerbewilligungsrecht zementiert.

Bill of Rights (1689; Auszüge)

„And thereupon the said Lords Spiritual and Temporal and Commons, pursuant to their respective letters and elections, being now assembled in a full and free representative of this nation, taking into their most serious consideration the best means for attaining the ends aforesaid, do in the first place (as their ancestors in like case have usually done) for the vindicating and asserting their ancient rights and liberties declare;

That the pretended power of suspending of laws or the execution of laws by regal authority without consent of Parliament is illegal;

That the pretended power of dispensing with laws or the execution of laws by regal authority, as it hath been assumed and exercised of late, is illegal;

That the commission for erecting the late Court of Commissioners for Ecclesiastical Causes, and all other commissions and courts of like nature, are illegal and pernicious;

That levying money for or to the use of the Crown by pretence of prerogative, without grant of Parliament, for longer time, or in other manner than the same is or shall be granted, is illegal;

That it is the right of the subjects to petition the king, and all commitments and prosecutions for such petitioning are illegal;

That it is the raising or keeping a standing army within the kingdom in time of peace, unless it be with consent of Parliament, is against law;

That the subjects which are Protestants may have arms for their defence suitable to their conditions and as allowed by law;

That election of members of Parliament ought to be free;

That the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court of place out of Parliament;

That excessive bail ought not to be required, nor excessive fines imposed, nor cruel and unusual punishments inflicted;

That jurors ought to be duly impanelled and returned, and jurors which pass upon men in trials for high treason ought to be freeholders;

That all grants and promises of fines and forfeitures of particular persons before conviction are illegal and void;

And that for redress of all grievances, and for the amending, strengthening and preserving of the laws, Parliaments ought to be held frequently [...]."

(Quelle: Doeker/Wirth 1982)

Von einer beginnenden Parlaments*souveränität*, also der faktischen Machtkonzentration in Westminster, kann Anfang des 18. Jahrhunderts gesprochen werden, nachdem sich das englische mit dem schottischen Parlament vereinigt hatte. Über diverse Reformschritte hinweg entwickelte sich das „House of Commons" zu der wichtigsten Komponente des Zwei-Kammer-Parlaments.

Diese Entwicklung spiegelte den gesellschaftlichen Wandel wider, insbesondere die wachsende wirtschaftliche Bedeutung des Bürgertums und der Grafschaften. Das „House of Lords", die Versammlung des Hochadels, verlor zunehmend an Bedeutung – ein Prozess, der bis in unsere Tage reicht. So kommt es, dass Walter Bagehot in seiner Analyse aus dem Jahr 1867 das Unterhaus und das Kabinett zu dem leistungsfähigen („efficient") Segment der Verfassung zählt, also zu den Teilen, die über tatsächliche Entscheidungsmacht verfügen. Die Krone und das Oberhaus werden von Bagehot zum ehrwürdigen („dignified") Bereich des Systems gezählt, also zu den Institutionen, die wenig Entscheidungsmacht, aber eine wichtige integrative Aufgabe haben.[12] „King in Parliament" ist – so Walter Bagehot – Mitte des 19. Jahrhunderts zu einer ritualisierten Fassade geworden.[13]

Aufschlussreich an der Entwicklung des britischen Parlaments ist der lange und beschwerliche Marsch, den die Institution hinter sich gebracht hat, um dort zu sein, wo sie heutzutage steht. Aus dem „King in Parliament", aus der Unterredung des Königs mit den Ständen oder sonstigen Ratgebern, ist über die Jahrhunderte hinweg *das* zentrale britische Verfassungsorgan geworden – aus einem „Gespräch" wurde eine mächtige „Institution", die im Laufe der Zeit den ursprünglich dominanten „Gesprächsteilnehmer", den König, entmachtete und aus dem politischen Prozess verdrängte.

12 Vgl. Bagehot 1971.
13 Vgl. auch Schieren 2003: 17.

1.2.2. Parlamentarisierung in Frankreich, Deutschland und den USA

Parlamentarismus im britischen Sinne begann auf dem Kontinent erst im 19. Jahrhundert massiv an Boden zu gewinnen. Parlamentarisierungsprozesse sind in den kontinental-europäischen Staaten ohne Zweifel zügiger verlaufen – nicht zuletzt, weil sie später ansetzten und somit andere gesellschaftliche Voraussetzungen vorfanden.

Zunächst zu Frankreich: Die Form des französischen Absolutismus hatte für die institutionalisierte Einbindung der Stände oder der Bürgerschaft nur wenig Raum gelassen. Zu sehr konzentrierte sich die Macht auf die Krone. In den revolutionären Umbrüchen Ende des 18. Jahrhunderts begann desgleichen nicht eine stetige Parlamentsentwicklung; vielmehr war die postrevolutionäre Zeit geprägt vom mehrfachen Wechsel zwischen Despotie und Republik. In Frankreich waren es dann nicht die bereits erwähnten „parlements", die die Grundlage der republikanischen Volksvertretung boten, sondern die von den verschiedenen Verfassungen jeweils etablierten Vertretungskörperschaften. Seit 1789 haben die Franzosen immer wieder Volksvertreter wählen können – jedoch änderten sich die Namen des Parlaments („Nationalversammlung", „Kammer der Volksvertreter", „Gesetzgebender Körper", „Abgeordnetenkammer") wie auch dessen Kompetenzen.

Startpunkt war die „Assemblée Nationale", die 1789 in der Revolution gegründet worden war; die Vertreter des Dritten Standes gaben sich den Namen „Nationalversammlung" und markierten damit ihr Selbstverständnis und -bewusstsein, die gesamte französische Nation zu vertreten. Die Verfassung von 1791 sah die Schaffung einer „Gesetzgebenden Versammlung" vor. Die Folgeverfassung von 1795 begründete erstmalig eine bikamerale Struktur, also ein Zwei-Kammer-Parlament. Abgelöst wurden die postrevolutionären Ansätze parlamentarischer Regierung durch die Herrschaft Napoleons. Erst durch die Verfassungsschritte von 1814 und 1830 wurde die Rolle der beiden Kammern wieder aufgewertet.

Nach einer Stagnationsphase im „Zweiten Empire" entwickelten sich die parlamentarischen Körperschaften zu mächtigeren Akteuren – allemal in der Dritten und Vierten Republik[14], indes wieder deutlich abgeschwächt in der aktuellen, der Fünften Republik.[15] Die gegenwärtige Stellung von Nationalversammlung und Senat im politischen System Frankreichs wird mit dem Begriff des „rationalisierten Parlamentarismus" charakterisiert[16]: Das Parlament steht einer mächtigen Regierung gegenüber, die bei Bedarf weit in die parlamentarischen Kompetenzen hineingreifen kann. Die Stärkung des Staatspräsidenten nach 1958 (auch durch die Einführung der Direktwahl per Referendum 1962) hat die Unabhängigkeit des Parlaments beschnitten. In der Literatur findet sich eine gleichsam gnadenlose Diagnose: „Aber wie sehr sich

14 Vgl. Kittel 2004.
15 Vgl. Kempf 2007: 115.
16 Vgl. Kimmel 2004.

ein Teil seiner Mitglieder auch bemüht es glauben zu machen: das Parlament ist nicht mehr souverän".[17]

Wie lief die Parlamentarisierung in Deutschland ab?[18] Hinderlich bei der Ausgestaltung des deutschen Parlamentarismus war die späte Herausbildung eines Nationalstaates; so erklären sich die Brüche und fehlende Kontinuität in der deutschen Parlamentsentwicklung. Sucht man nach Vorläufern, stößt man in Deutschland auf mittelalterliche Ständeversammlungen und später auf die die Fürsten beratenden Hoftage und Landstände. In den konstitutionellen Monarchien der „deutschen" Länder entstanden nach und nach „parlamentarische" Repräsentationsorgane, auf der Folie der englischen Entwicklung in der Regel als Zwei-Kammer-Körperschaft. Das Prinzip der parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit wurde zum Standard – allerdings noch ohne parlamentarisches Misstrauensvotum: Die Minister waren letzten Endes vom Vertrauen der Fürsten abhängig. Dieses Muster wurde auch in die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 übernommen. Dennoch kam es gerade im Kaiserreich – trotz seiner formalen Machtlosigkeit – zu einem gesteigerten Selbstbewusstsein und dem informellen Erstarken des Parlaments, des Reichstages.[19] Hebel für eine Parlamentarisierung in Deutschland war – wie auch in anderen Fällen – das Budgetrecht: Das Parlament hatte das wichtige und alleinige Privileg, Haushaltsmittel zu bewilligen – und das führte, wie beispielsweise im preußischen Verfassungskonflikt 1859-1866 um die Heeresreform zu einem erbitterten Machtkampf zwischen Parlament und Regierung (s. Kapitel III).

Der formale und nahezu unmerkliche Wandel zur parlamentarischen Regierungsverantwortlichkeit vollzog sich in Deutschland 1918 mit dem „Parlamentarisierungserlass" von Wilhelm II. und der entsprechenden Änderung der Reichsverfassung. Die somit begründete Parlamentsverantwortlichkeit der Regierung prägte die Weimarer Republik, relativiert durch die verfassungspolitisch starke Stellung des Reichspräsidenten. Die *parlamentarische* Regierung wurde insbesondere durch eine sehr extensive Auslegung der Notstandsregelungen aus den Angeln gehoben. Der Weimarer Parlamentarismus litt unter dem Fehlen einer entsprechenden politischen Kultur und eines stabilen Parteiensystems.[20] Das Parlament vermochte in der Verfassungswirklichkeit nicht zum effektiven Gegenspieler des Reichspräsidenten zu werden.[21]

Das Prinzip der parlamentarischen Regierung ist nach dem Zweiten Weltkrieg in Form der bundesdeutschen Demokratie aufgegriffen worden – unter Verarbeitung der Lehren aus Weimar. Die Stellung des Parlaments wurde gestärkt, die des Staatsoberhauptes deutlich geschwächt. In der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) entwickelte sich demgegenüber ein „Minimal-" oder „Scheinparlamentaris-

17 Goguel 1971: 167.
18 Vgl. hierzu u.a. Bergsträsser 1971.
19 Vgl. insbesondere Kreuzer 2004; siehe auch Biefang 2004.
20 Vgl. Wirsching 2004.
21 Vgl. Pyta 2004.

mus“, der unter der Dominanz der Sozialistischen Einheitspartei (SED) stand und mit der Deutschen Einheit sein Ende gefunden hat.[22]

Werfen wir noch einen kurzen Blick über den Atlantik: In den Vereinigten Staaten von Amerika entstand Ende des 18. Jahrhunderts das nationale Parlament im revolutionären und verfassungsgebenden Prozess. Bereits im Unabhängigkeitskampf hatten sich die Einzelstaaten republikanische Verfassungen mit parlamentarischen Elementen verliehen. Zur Verfassungsgebung kamen Delegierte der Staaten in den Kontinentalkongressen zusammen und brachten ihre Vorstellungen und Erfahrungen aus den Einzelstaaten auf nationaler Ebene ein.

Das Zwei-Kammer-System auf US-Bundesebene geht auf die Zwischenphase der Einzelstaatlichkeit und sogar noch weiter zurück – bis in die Kolonialzeit. Die Senate in den Einzelstaaten und später der Senat auf Bundesebene standen in der Tradition des „Governor's Council“, des Beratungsgremiums der englischen Statthalter. Das Repräsentantenhaus ist wiederum ausdrücklich als „popular branch“, als Vertretung des Volkes eingerichtet worden.

Mit dem Kongress ist dem Präsidenten von den amerikanischen Gründungsvätern ein kräftiger Akteur gegenübergestellt worden – im Sinne von „checks and balances“, der gegenseitigen Kontrolle und damit Einschränkung von Macht. Nicht nur konfrontierte man das direkt gewählte Staatsoberhaupt mit einem starken Kongress. Die Diskussionen im Rahmen der Verfassungsgebung drehten sich gleichfalls um die Frage, wie man eine (zu) starke Legislative zügeln könnte: zum Beispiel dadurch, dass man sie in zwei Kammern aufteilt.[23]

Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika ist mehrfach durch sogenannte „Amendments“ geändert worden. Die Machtverteilung hat sich aber in ihren Grundzügen, vor allem was die Rolle des Kongresses angeht, als einigermaßen stabil erwiesen – mit Phasen, die mehr zum „presidential government“, und Phasen, die mehr zum „congressional government“ tendierten.[24]

Die parlamentarischen „Spätentwickler“, insbesondere die USA, hatten einen entscheidenden Vorteil: Sie konnten auf den britischen Fall, seine Theorie und Erfahrungen, zurückgreifen und damit Wege beschreiten, die das britische Parlament freigeschaufelt hatte. Der britische Fall ist einzigartig aufgrund seiner vergleichsweise bruchlosen Evolution hin zu einer parlamentarischen Regierung, die ihre Anfänge bereits im Mittelalter, in feudalen Zeiten fand. Einzigartig ist auch die frühzeitige faktische Dominanz des Parlaments gegenüber der Krone. Ansonsten zeigen sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts trotz der unterschiedlichen Vorgeschichten eine große Ähnlichkeit und Konvergenz, was die Parlamentsentwicklung in den verschiedenen Systemen angeht – wohlgemerkt innerhalb einer gewissen Spannbreite.

22 Vgl. Patzelt/Schirmer 2002.
23 Vgl. Hamilton u.a. 1961 (Paper Nr. 48).
24 Vgl. Helms 1999c; Thaysen u.a. 1988: 520–547.

Im französischen Fall ist man aufgrund der Erfahrungen mit dem starken Parlamentarismus der Vierten Republik zu einer Form von „rationalisiertem" Parlamentarismus in der Fünften Französischen Republik gelangt, in der vor allem die Rolle des Staatspräsidenten gegenüber der Volksvertretung gestärkt worden ist. In der Bundesrepublik wiederum lehrten die Weimarer Erfahrungen, dass das Parlament gegenüber den anderen Akteuren zu kräftigen sei. Das Ergebnis ist ein System, in dem der Bundestag die zentrale Stellung einnimmt.[25]

2. Theoretische Wurzeln und Äste

Die Organisationsform Parlament hat schon frühzeitig theoretische Reflexionen stimuliert und tut dies auch heute noch. Mit der Parlamentarismustheorie von gestern und heute setzt sich dieser Abschnitt auseinander: (1) mit den verschiedenen Strängen der Ideengeschichte, die den Weg zum Parlamentarismus unserer Tage bereitet haben, und (2) mit der Theorie und Forschung, die heutzutage den Parlamentarismus zum Gegenstand machen.

2.1. Wurzeln und Stränge der Parlamentarismustheorie

Parlamente und Parlamentarismus sind schon seit geraumer Zeit Gegenstand theoretischer Überlegungen, eben weil sie schon seit Langem Bestandteil der politischen Realität sind. Gibt es eine Parlamentarismustheorie ohne Parlamente, also eine Theorie über Parlamente, bevor es Parlamente gab, oder entwickelte sich diese ausschließlich entlang der real existierenden Körperschaften? Gibt es eine ideengeschichtliche „Wurzelarbeit"?

In der Tat lassen sich theoretische Diskurse ausmachen, die nahezu zwangsläufig zur Idee und schließlich auch zur Praxis des modernen Parlamentarismus geführt haben. Zwei große Ströme der politischen Ideengeschichte, die Demokratietheorie und die Repräsentationstheorie, haben sich zur Theorie des demokratischen Parlamentarismus verbunden.[26]

Zunächst zur Demokratietheorie: Der nächste Abschnitt wird die Beziehung zwischen den Konzepten „Parlament" und „Demokratie" noch genauer anschauen – mit der Feststellung, dass es sich dabei nicht um siamesische Zwillinge handelt. Denn Demokratie wird in ganz unterschiedlichen Formen gedacht und auch in Strukturen, die sich weit entfernt von der parlamentarischen Regierungsform bewegen können.

Ohne Zweifel führen aber bestimmte Linien der Demokratietheorie unmittelbar zur Praxis der parlamentarischen Demokratie. Allemal die frühen „Liberalen" haben in

25 Vgl. Marschall 2014b: 21–25; Rudzio 2015: 48–50.
26 Vgl. hierzu auch von Beyme 2014: 93-122; Hofmann/Riescher 1999.

Richtung Parlament gedacht, wenn sie über das „Design" demokratischer Staaten reflektiert haben. So sehen die Gewaltenteilungslehren von John Locke oder von Charles-Louis Montesquieu die Existenz einer parlamentarischen Körperschaft vor; diese soll von den Bürgern gewählt werden. Die Volksvertretungen stehen den anderen Staatsgewalten gegenüber und sind von diesen mehr oder weniger abgekoppelt. Die Gewaltenteilungstheoretiker entwickelten ihre Ideen freilich nicht im luftleeren historischen Raum, sondern hatten insbesondere das politische System Englands mit seinem parlamentarischen Regime vor Augen.[27] Die Federalist Papers, die sich mit der US-amerikanischen Verfassungstheorie und -wirklichkeit beschäftigen, greifen das Gewaltenteilungsdenken auf. Montesquieu war wohl einer der wichtigsten spirituellen Gründungsväter der US-Verfassung.

Ein zweiter wichtiger ideengeschichtlicher Strang, der zum Parlamentarismus führt, ist die Repräsentationstheorie. Die Idee von der Herrschaft durch Vertretung hat ihre Anfänge spätestens in der Antike, in monarchischen, aristokratischen oder auch in den demokratischen Modellen und ihren Umsetzungen. Überhaupt scheint Herrschaft durch Repräsentation eine gesellschaftliche Universalie zu sein; ohne Repräsentation kann politische Ordnung vielleicht gar nicht organisiert werden. Repräsentation – darauf wird später noch einzugehen sein – ist über lange Strecken hinweg als Ein-Personen-Regime verstanden und realisiert worden: in Form der Monarchie. Erst durch die Verschiebung der Legitimation von Herrschaft weg von transzendentalen Vorstellungen („von Gottes Gnaden") hin zur Perspektive des Allgemeinwohls (schon als „bonum commune" bei Thomas von Aquin[28]) ändert sich die Repräsentationstheorie. Sie selbst wird „demokratischer" und fragt nach der Vertretung *des Volkes* oder zumindest nach einer Vertretung, die für das Volk arbeitet.

An dieser Stelle verbindet sich die Repräsentationsidee mit Strängen der Demokratietheorie zum Beispiel mit der eben erwähnten Gewaltenteilungslehre des 17. und 18. Jahrhunderts (John Locke, Montesquieu, Hamilton/Jay/Madison).[29] Parallel bildet sich eine demokratietheoretische Bewegung heraus, die sich gegen den Gedanken der Repräsentation wendet: die identitäre Demokratietheorie, die insbesondere von den Überlegungen Jean-Jacques Rousseaus geprägt worden ist.[30] Für Rousseau waren die Idee einer Veräußerung der Volkssouveränität an Repräsentanten und das Konzept der Gewaltenteilung absolut abwegig und alles andere als „demokratisch". Vielmehr könne sich das Volk nur durch sich selbst darstellen. Mit Rousseau findet die Parlamentarismustheorie einen ihrer ersten wortgewaltigen und einflussreichen Gegenspieler – und die (auch heute noch aktive) Bewegung für direkte Demokratie ihren wohl bedeutendsten ideengeschichtlichen Paten.

27 Montesquieu entwickelt die Grundzüge der Gewaltenteilung in seiner Analyse über das politische System Englands.
28 Vgl. Massing/Breit 2002: 65–74.
29 Vgl. Locke 1978; Montesquieu 1965; Hamilton u.a. 1961.
30 Vgl. Rousseau 1971; siehe auch Fetscher 1960.

Die liberalen Verfassungstheoretiker argumentieren – als Kontrapunkt zur identitären Demokratietheorie –, dass in demokratischen Flächenstaaten Repräsentation unabdingbar sei. Innerhalb der Repräsentationstheorie werden spezifische „parlamentarische" Linien entwickelt: (1) Bei der Vertretungsinstanz solle es sich nicht um eine Einzelperson handeln (wie noch u.a. bei Thomas Hobbes angedacht[31]), sondern um eine plurale Mehrpersoneninstitution, (2) die Repräsentationskörperschaft solle durch Wahl zustande kommen, (3) die Mitglieder der Parlamente sollen miteinander in eine freie Diskussion treten können, und (4) die Parlamentarier sollen in ihren Entscheidungen ungebunden sein. Im Einzelnen:

(1) Pluralistische Vertretungen: Der Parlamentarismus beruht nicht nur auf der liberalen Repräsentations- und Demokratietheorie, sondern gleichermaßen auf der Idee des Pluralismus, die davon ausgeht, dass es in der Gesellschaft eine Vielfalt von legitimen Interessen gibt. Solch heterogene Gesellschaften können jedoch nicht hinreichend von einer einzelnen Person, beispielsweise einem Fürsten oder Präsidenten, repräsentiert werden, angemessener jedoch von einer größeren Personengruppe. Allein eine Vielpersonenkörperschaft kann die Pluralität der Gesellschaft adäquat spiegeln. In einer solchen Institution können Minderheiten und Mehrheiten gleichermaßen (aber nicht zwangsläufig gleichstark) vertreten sein. Der Binnenpluralismus dieser Vielpersonenkörperschaften dient zugleich dem Prinzip der „checks and balances". Die gesellschaftlichen Gruppen respektive ihre Vertreter können sich im Parlament gegenseitig kontrollieren. In diesem doppelten Sinne hat eine heterogene Vertretungskörperschaft mehr demokratisches Potenzial als Einzelrepräsentanten: als Spiegelung einer pluralen Bevölkerung und zum Zwecke der gegenseitigen Kontrolle der gesellschaftlichen Kräfte.

(2) Wahlen: Zu beidem, zur Kontrolle der Herrschenden und zur Gewährleistung von Repräsentation, dienen im Parlamentarismus Wahlen. Die Parlamentarismustheorie ist eng mit der Theorie des Wählens verflochten, sowohl mit ihrer eher empirischen Variante als auch mit der normativen. Aus normativer Perspektive ist die Frage, ab wann Wahlen demokratischen Prinzipien folgen, prägend für die Reflexionen über den demokratischen Parlamentarismus gewesen. Dabei schließt die Theorie des Wählens an demokratietheoretisch basale Vorstellungen an, z.B. an das Gleichheitsprinzip. Mit dem Thema Wahl ist zudem grundlegend die Frage nach dem Ausmaß und der Form der Beteiligung („Partizipation") der Politikbetroffenen am politischen Prozess gestellt.

(3) Diskussion und Diskurs: „Government by discussion" – mit diesem Schlagwort wird eine genuine Leistung von parlamentarischen Systemen und zugleich einer ihrer demokratischen Wesenszüge markiert sowie eine weitere Theoriewurzel des Parlamentarismus freigelegt. Es handelt sich um Ansätze, die in der Diskus-

31 Vgl. Hobbes 1996.

sion, der Auseinandersetzung zwischen Argumenten einen Weg der rationalen Entscheidungsfindung sehen – im Sinne einer deliberativen Demokratie.[32] Die Aufgabe der Deliberation wird hier einem gewählten elitären Kreis von Personen übertragen, einer „strong public"[33], die zugleich auch entscheidungsbefugt ist.

(4) Freies Mandat: Typisch „parlamentarisch" sind schließlich die Debatten über die Vertretungsrolle der Repräsentanten. Die Diskurse über die Unabhängigkeit der Abgeordneten im Vorfeld und im Rahmen der Französischen Revolution setzten einen Markstein für die späteren Diskussionen über die Freiheit und das Rollenverständnis der Abgeordneten. In diesen Debatten trat Abbé Sieyes als prominenter Verfechter des freien Mandats auf: Die Abgeordneten sollten ungebunden ihr Amt ausüben können und nur dem eigenen Gewissen unterworfen sein. Edmund Burke hat sich dieser Position in seinem Selbstverständnis als britischer Parlamentarier angeschlossen.[34]

Auf dieser Folie werfen wir einen Blick zurück auf die Ausgangsfrage dieses Abschnitts: Gibt es eine Parlamentarismustheorie ohne Parlamente? Verschiedene Stränge der Demokratie- und Repräsentationstheorie führen mehr oder weniger unvermeidlich zum modernen Parlamentarismus und sind somit ideengeschichtliche Wegbereiter der parlamentarischen Regierungsform. Eine bahnbrechende Rolle spielen Gewaltenteilungstheorien, pluralistische Debattenstränge, diskurstheoretische sowie partizipative Ansätze. Diese Überlegungen und Konzepte griffen Raum, noch bevor der Parlamentarismus seinen organisatorischen Höhepunkt erreicht hat.

Die noch so abstrakten demokratie- und repräsentationstheoretischen „Vorüberlegungen" haben gleichwohl mit dem britischen Parlamentarismus, aber auch mit den zahlreichen und vielfältigen Mehrpersonenkörperschaften, die es in allen Epochen, auch in der Antike, gegeben hat, immer auch eine manifeste Form parlamentarischer Organisation vor Augen gehabt. Somit ist die Vorhut der Parlamentarismustheorie (erst recht die „Hauptkolonne") pragmatisch und innovativ zugleich vorgegangen, als sie sich zum einen mit einer denkbaren und erprobten Form der Vertretung auseinandergesetzt hat. Zum anderen wurde dieses Vertretungsmodell zum modernen und demokratischen Parlamentarismus weiterentwickelt. Das, was an Parlamentarismus in Theorie und Praxis vorlag, wurde ergänzt, modifiziert und revidiert – unter Rückgriff auf die sich parallel entwickelnden demokratietheoretischen Innovationen.

32 Vgl. u.a. Schmalz-Bruns 1995.
33 Vgl. Fraser 1992.
34 Vgl. von Alemann 2015b (siehe Kapitel II).