

Handbuch des Staatsrechts

der Bundesrepublik Deutschland

Herausgegeben von

Josef Isensee und Paul Kirchhof

Band I

Grundlagen von Staat und Verfassung

Mit Beiträgen von

Peter Badura · Rudolf Bernhardt · Ernst-Wolfgang Böckenförde
Georg Brunner · Rudolf Dolzer · Rolf Grawert · Peter Häberle
Wilhelm Henke · Hasso Hofmann · Ernst Rudolf Huber · Josef Isensee
Otto Kimminich · Paul Kirchhof · Eckart Klein · Reinhard Mußnug
Albrecht Randelzhofer · Georg Ress · Hans Heinrich Rupp
Eberhard Schmidt-Aßmann · Hans Schneider · Rupert Scholz
Michael Stolleis · Wolfgang Graf Vitzthum · Klaus Vogel
Rainer Wahl · Hans F. Zacher



C. F. Müller Juristischer Verlag
Heidelberg 1987

Inhalt Band I

| | |
|--|-------|
| <i>Vorwort</i> | VII |
| <i>Inhalt des Gesamtwerkes</i> | XIII |
| <i>Verfasser</i> | XVII |
| <i>Hinweise für den Leser</i> | XXI |
| <i>Abkürzungen</i> | XXIII |

Erster Teil

Voraussetzungen des deutschen Staatsrechts

I. Geschichtliche Vorgaben

| | |
|--|-----|
| § 1 Die Entwicklung des deutschen Verfassungsstaates bis 1866 <i>Rainer Wahl</i> | 3 |
| § 2 Das Kaiserreich als Epoche verfassungsstaatlicher Entwicklung <i>Ernst Rudolf Huber</i> | 35 |
| § 3 Die Reichsverfassung vom 11. August 1919 <i>Hans Schneider</i> | 85 |
| § 4 Die nationalsozialistische Herrschaft <i>Rolf Grawert</i> | 143 |
| § 5 Besatzungsherrschaft und Wiederaufbau deutscher Staatlichkeit 1945–1949 <i>Michael Stolleis</i> | 173 |
| § 6 Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen der Bundesrepublik Deutschland <i>Reinhard Mußnug</i> | 219 |
| § 7 Die Entwicklung des Grundgesetzes nach 1949 <i>Hasso Hofmann</i> | 259 |

II. Die Rechtslage Deutschlands

| | |
|---|-----|
| § 8 Die deutsche Teilung und der Status Gesamtdeutschlands <i>Rudolf Bernhardt</i> | 321 |
| § 9 Der Status Berlins <i>Rupert Scholz</i> | 351 |

| | | |
|------|--|-----|
| § 10 | Das Staatsrecht der Deutschen Demokratischen Republik <i>Georg Brunner</i> | 385 |
| § 11 | Grundlagen und Entwicklung der innerdeutschen Beziehungen <i>Georg Ress</i> | 449 |
| § 12 | Die rechtliche Ordnung des Verhältnisses der Bundesrepublik Deutschland zur Deutschen Demokratischen Republik <i>Rudolf Dolzer</i> | 547 |

III. Die Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland

| | | |
|------|---|-----|
| § 13 | Staat und Verfassung <i>Josef Isensee</i> | 591 |
| § 14 | Staatsvolk und Staatsangehörigkeit <i>Rolf Grawert</i> | 663 |
| § 15 | Staatsgewalt und Souveränität <i>Albrecht Randelzhofer</i> | 691 |
| § 16 | Staatsgebiet <i>Wolfgang Graf Vitzthum</i> | 709 |
| § 17 | Staatssymbole <i>Eckart Klein</i> | 733 |
| § 18 | Deutsche Sprache <i>Paul Kirchhof</i> | 745 |

Zweiter Teil

Grundstrukturen des Verfassungsstaates

| | | |
|------|--|-----|
| § 19 | Die Identität der Verfassung in ihren unabänderlichen Inhalten <i>Paul Kirchhof</i> | 775 |
| § 20 | Die Menschenwürde als Grundlage der staatlichen Gemeinschaft <i>Peter Häberle</i> | 815 |
| § 21 | Die Republik <i>Wilhelm Henke</i> | 863 |
| § 22 | Demokratie als Verfassungsprinzip <i>Ernst-Wolfgang Böckenförde</i> | 887 |
| § 23 | Die parlamentarische Demokratie <i>Peter Badura</i> | 953 |
| § 24 | Der Rechtsstaat <i>Eberhard Schmidt-Aßmann</i> | 987 |

Inhalt Band I

| | |
|--|------|
| § 25 Das soziale Staatsziel | |
| <i>Hans F. Zacher</i> | 1045 |
| § 26 Der Bundesstaat | |
| <i>Otto Kimminich</i> | 1113 |
| § 27 Der Finanz- und Steuerstaat | |
| <i>Klaus Vogel</i> | 1151 |
| § 28 Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft | |
| <i>Hans Heinrich Rupp</i> | 1187 |
| <i>Register der Verfassungsgesetze</i> | 1225 |
| <i>Sachregister</i> | 1243 |

§ 23

Die parlamentarische Demokratie

Peter Badura

Übersicht

| | Rn. | | Rn. |
|---|-------|---|-------|
| A. Parlamentarismus | 1–26 | B. Volkssouveränität | 27–54 |
| I. Der Bundestag und die Volksvertretungen der Länder als parlamentarische Körperschaften | 1– 9 | I. Die Staatsform der Demokratie | 27–33 |
| II. Das parlamentarische Regierungssystem | 10–19 | II. Parlamentarische Repräsentation | 34–44 |
| III. Von der Ständeversammlung zur Volksvertretung | 20–26 | III. Geschichte der Demokratie | 45–54 |
| | | C. Parlamentarische Repräsentation im Parteienstaat | 55–60 |
| | | D. Bibliographie | |

A. Parlamentarismus

I. Der Bundestag und die Volksvertretungen der Länder als parlamentarische Körperschaften

1 Die normative Ordnung und Bindung der Politik ist das Kernstück der Verfassung. Politisches Handeln orientiert sich an Macht und staatlicher Zwangsgewalt, deren Gewinn, Erhaltung, Verlust und Kontrolle über Erfolg und Mißerfolg entscheidet, und richtet sich darauf, die sachlichen Ziele staatlicher Wirksamkeit zu bestimmen oder zu beeinflussen. In der Staatsform der Demokratie sind – dem Legitimationsprinzip der Volkssouveränität folgend – die Institutionen und Verfahrensweisen des politischen Handelns staatsrechtlich so ausgestaltet, daß durch sie „alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht“.

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“

2 Das Volk, der Volkswille und die politische Willensbildung des Volkes sind existent, wirksam und verbindlich nur in den verfassungsmäßigen Institutionen und Verfahren der parlamentarischen Repräsentation, deren ausschlaggebende Rechtseinrichtungen die Wahlen und die parlamentarische Volksvertretung sind¹. Der Satz „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG) und seine staatsrechtliche Wirklichkeit in der parlamentarischen Demokratie beruhen auf der politischen Freiheit, der staatsbürgerlichen Gleichheit, der Organisation der politisch wirksamen Interessen und der Anerkennung des verfassungsmäßig geordneten freien politischen Prozesses. Die obersten Grundwerte des freiheitlichen demokratischen Verfassungsstaates werden vom Grundgesetz als „freiheitliche demokratische Grundordnung“ institutionalisiert und gewährleistet. Das Bundesverfassungsgericht hat sie als eine Ordnung bestimmt, „die unter Ausschluß jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt“. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind danach mindestens zu rechnen: „die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetz-

Die freiheitlich-demokratische Grundordnung

1 Gerhard A. Ritter, Deutscher und britischer Parlamentarismus, 1962; ders. (Hg.), Gesellschaft, Parlament und Regierung (Bibl.); Loewenberg, Parlamentarismus im politischen System (Bibl.); Karl-Heinz Mattern, Grundlinien des Parlaments, 1969; Peter Badura, Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie, in: FS für Karl Michaelis, 1971, S. 9; Winfried Steffani (Hg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, ²1973; Ulrich Scheuner, Zur Entwicklung des Parlaments unter der Ordnung des Grundgesetzes, in: Ritter (Hg.), Gesellschaft, Parlament und Regierung (Bibl.), S. 421; Hans-Peter Schneider, Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 1974; ders., Das parlamentarische System (Bibl.), S. 239; Hans Boldt, Parlamentarismustheorie, in: Der Staat 19 (1980), S. 385; Kluxen (Hg.), Parlamentarismus (Bibl.); ders., Geschichte und Problematik (Bibl.); Friedrich Schäfer, Der Bundestag, ⁴1982; Hans Herbert von Arnim, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, S. 316ff.; Peter Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1982, ³1984; Reinhold Zippelius, Allgemeine Staatslehre, ⁹1985, S. 384ff.; Mößle, Regierungsfunktionen (Bibl.).

mäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrpartei-
enprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem
Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition⁴².

Das „besondere Organ“ (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG), in dem sich das Prinzip der
Volksouveränität in der Organisation der repräsentativen Demokratie ver-
wirklicht, ist die parlamentarische Volksvertretung. Das Parlament und die
Volksvertretung der Bundesrepublik ist der Bundestag. Die Vertretungskör-
perschaft in den Ländern ist der Landtag (Baden-Württemberg, Bayern,
Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland,
Schleswig-Holstein), die Bürgerschaft (Bremen, Hamburg) oder das Abge-
ordnetenhaus (Berlin). Der Bundestag und die Länderparlamente bestehen
aus den vom Volk – dem Volk der Bundesrepublik (Art. 20 Abs. 2 GG)³ oder
dem Volk des jeweiligen Landes⁴ – gewählten Abgeordneten. Das Grundge-
setz und die Landesverfassungen weisen den gewählten Volksvertretungen die
Gesetzgebung als ausschließliches Recht zu und statten diese Körperschaften
mit einer Reihe von Aufgaben und Befugnissen aus, die zu den überkomme-
nen parlamentarischen Entscheidungs- und Kontrollrechten gehören, darun-
ter das Budgetrecht (Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG) und das Enquête- oder Unter-
suchungsrecht (Art. 44 GG). Ins Gewicht fallende Verschiedenheiten des
Grundgesetzes und der Landesverfassungen sind bei der Ausgestaltung des
parlamentarischen Regierungssystems zu verzeichnen (Art. 63, 65, 67, 68
GG).

3

Volksvertretung,
Vertretungs-
körperschaften

Der Bundestag ist dadurch als parlamentarische Volksvertretung gekenn-
zeichnet und legitimiert, daß die Abgeordneten nach demokratischen Wahl-
rechtsgrundsätzen durch periodische Wahlen⁵ berufen werden (Art. 38
Abs. 1, 39 Abs. 1 GG)⁶ und daß er von Verfassungs wegen über die für die
Staatsform der parlamentarischen Demokratie wesensbestimmenden Aufga-
ben und Entscheidungsbefugnisse verfügt. Mit der Umschreibung des parla-
mentarischen Mandats der Abgeordneten charakterisiert das Grundgesetz
zugleich die Stellung des Bundestages selbst (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG), die an
Idee und Institution der parlamentarischen Repräsentation ausgerichtet ist.
Was in der die Staatsform der repräsentativen Demokratie statuierenden
Grundnorm des Art. 20 Abs. 2 GG nur als Prinzip ausgesprochen ist, indem
sie anordnet, daß die Staatsgewalt vom Volk durch „besondere“ Organe
ausgeübt wird, wird genauer faßbar in dem Verfassungsrechtssatz, daß die
Abgeordneten „Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen
nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“ sind. Zu dem inneren

4

Der Bundestag als
Volksvertretung

2 BVerfGE 2, 1 (12f.). – Siehe auch die „Verfassungsgrundsätze“ im Sinne des Strafgesetzbuches gem. § 92
Abs. 2 StGB.

3 Das Staatsvolk ist durch das rechtliche Merkmal der Staatsangehörigkeit (Art. 116 Abs. 1 GG) umschrieben.
Die Staatsangehörigkeit begründet die Zugehörigkeit zu dem als Personenverband aufgefaßten Staat und ist
deshalb für das Prinzip der Volksouveränität eine unabdingbare Voraussetzung des Wahlrechts, der
Eigenschaft als „Aktivbürger“ im Sinne der demokratischen Staatsform.

4 Michael Sachs, Das Staatsvolk in den Ländern, in: AöR 108 (1983), S. 68.

5 → Bd. II, Demokratische Wahl und Wahlsystem; Wahlgrundsätze und Wahlverfahren.

6 Wolfgang Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, ³1986.

Zusammenhang der Prinzipien und Festlegungen in Art. 20 Abs. 2 und Art. 38 Abs. 1 GG tritt als dritte Grundnorm der parlamentarischen Demokratie die Vorschrift des Art. 21 GG⁷, die den Anteil der Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes bestimmt und die Parteien mit einem eigenen verfassungsrechtlichen Status belehnt⁸.

5
Vertretungsrecht des
Parlaments

In der parlamentarischen Demokratie ist die Volksvertretung kraft ihrer Legitimation durch die Wahlen und durch ihre Befugnisse der Gesetzgebung und der parlamentarischen Kontrolle der Regierung das Staatsorgan, in dem die ausschlaggebenden Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten politischer Herrschaft vereinigt sind. Die selbständige und zentrale Stellung des Bundestages als parlamentarische Volksvertretung ist weiter dadurch gesichert, daß Abstimmungen⁹ – abgesehen von dem Fall des Art. 29 GG – weder vorgesehen noch zugelassen sind¹⁰. Da Volksabstimmungen nur für wesentliche und umstrittene politische Fragen in Betracht gezogen werden könnten, müßte von dem Ausgang der Abstimmung stets eine ins Gewicht fallende Beeinflussung der Entscheidungs- und Handlungsfreiheit des Bundestages erwartet werden.

6
Gewaltenteilung als
Grenze der
Volksvertretung

Die Stellung des Bundestages und seine Entscheidungsbefugnisse fügen sich in die verfassungsmäßige Ordnung ein. Das Recht der Gesetzgebung muß deshalb nicht nur die verfassungsrechtlichen Freiheiten und Garantien und die bundesstaatliche Kompetenzverteilung beachten, sondern auch die – besonders durch die Gewaltenteilung bestimmte – Ordnung der politischen Institutionen. Die in der parlamentarischen Demokratie angelegte Vorrangstellung der Volksvertretung und ihrer Entscheidungen bleibt verfassungsrechtlich gebunden und ist nicht mit einer „allumfassenden“, d. h. kompetenzneutralen, Entscheidungsvollmacht für Fragen aller Art oder auch nur für grundlegende Entscheidungen gleichzusetzen. Ein demokratischer „Gewaltenmonismus“ mit einem durchgehenden oder subsidiären Entscheidungsrecht des Bundestages besteht nach dem Grundgesetz nicht¹¹. Das gilt hauptsächlich gegenüber dem Bundeskanzler und der Bundesregierung, deren selbständig durch die Verfassung begründeten Befugnisse der Staatsleitung den Grundsätzen der parlamentarischen Verantwortung und Kontrolle unterworfen sind, nicht aber vom Bundestag in Anspruch genommen werden dürfen. „Auch der Grundsatz der parlamentarischen Verantwortung der Regierung setzt notwendigerweise einen Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung voraus“¹².

7 → Bd. II, Parteien.

8 BVerfGE 4, 27.

9 → Bd. II, Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie.

10 Abweichend davon hält *Ingwer Ebsen*, Abstimmungen des Bundesvolkes als Verfassungsproblem, in: AöR 110 (1985), S. 2, konsultative Volksbefragungen und selbst „konstitutive“ Volksabstimmungen für zulässig, soweit dadurch das parlamentarische Gesetzgebungsrecht nicht ersetzt oder gebunden würde.

11 BVerfGE 49, 89 (124 ff.). → Oben *Böckenförde*, § 22 Rn. 11 ff.

12 BVerfGE 68, 1 (87) unter Bezugnahme auf BVerfGE 67, 100 (139). – *Scheuner*, Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung (Bibl.), S. 379.

Die Staatsform der parlamentarischen Demokratie beruht auf dem Prinzip der Volkssouveränität und setzt ein durch die Verfassung geschaffenes Organ, die gewählte Volksvertretung mit parlamentarischen Entscheidungsrechten, voraus, in dem dieses Prinzip organisatorisch verwirklicht wird. Von der parlamentarischen Demokratie sind der Parlamentarismus und das parlamentarische Regierungssystem zu unterscheiden. „Parlamentarismus“ bezeichnet die bis in das Mittelalter zurückgehende Erscheinungsform der Vertretung des „Volkes“ in einer gewählten oder berufenen Versammlung, die in der Herrschaftsordnung oder im Staatsaufbau mit bestimmten beratenden oder beschließenden Entscheidungsrechten versehen ist. Erst in der demokratischen Selbstregierung des Volkes auf der Grundlage des egalitären Wahlrechts und der politischen Freiheit nimmt die parlamentarische Versammlung den Charakter einer demokratisch legitimierten Volksvertretung an. Das Prinzip der parlamentarischen Repräsentation trennt den Parlamentarismus des demokratischen Verfassungsstaates von den feudalen Ratsversammlungen um den Lehnsherrn und den späteren korporativen Vertretungen des Ständestaates, ebenso aber auch von den rätedemokratisch stilisierten Vertretungskörperschaften der sozialistischen Staaten. Geschichtliche Bedingungen des modernen Parlamentarismus sind die Ausbildung des Nationalstaates und die Verdrängung der ständischen Gliederung durch die staatstragende Aktivbürgerschaft. Die Epoche der parlamentarischen Nationalrepräsentation mit beschränktem Wahlrecht ermöglichte die – kurzlebige – „Parlamentssouveränität“, in der die in „Bildung und Besitz“ verkörperte bürgerliche Gesellschaft Basis des Parlamentarismus und der politischen Herrschaft war. Das englische Unterhaus nach der Ersten Reformbill (1831) und die französische Kammer nach der Juli-Revolution (1830) gelten als Prototypen dieser Erscheinungsform des Parlamentarismus¹³.

Parlamentarismus

Durch das Recht der Gesetzgebung, in dem nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Besteuerung¹⁴ auch das ständische Steuerbewilligungsrecht aufgegangen ist, und durch das Budgetrecht, mit dem die Ausgabenwirtschaft der Exekutive parlamentarischer Bestimmung unterworfen wird, sind im aufgabenwirksamen Sozialstaat die staatsleitenden Gestaltungsmöglichkeiten der Regierung praktisch auf die Kooperation mit einer Parlamentsmehrheit angewiesen. Auch bei den präsidentiellen Regierungsformen nach amerikanischem oder französischem Muster, die der gewählten Volksvertretung einen plebiszitär legitimierten Leiter oder Kreator der Regierung entgegenstellen, kann diese schärfere Trennung der Legislative von der Exekutive die sachliche Abhängigkeit der Regierung vom Parlament nicht aufheben. Dennoch bleibt

Parlamentarisches
Regierungssystem

13 *Karl Loewenstein*, Volk und Parlament nach der Staatstheorie der französischen Nationalversammlung von 1789, 1922; *ders.*, Zur Soziologie der parlamentarischen Repräsentation in England nach der großen Reform: Das Zeitalter der Parlamentsouveränität (1832–1867), in: *Arch. f. SozWiss. und SozPol.* 51 (1924), S. 614 (= *ders.*, Beiträge zur Staatssoziologie, 1961, S. 65); *Otto Hintze*, Weltgeschichtliche Bedingungen der Repräsentativverfassung, in: *HZ* 143 (1931), S. 1 (= *ders.*, Staat und Verfassung, 1962, S. 140); *Klaus Streifhau*, Die Souveränität des Parlaments, 1963.

14 → Bd. IV, Die staatlichen Einnahmen.

der Unterschied zu dem parlamentarischen Regierungssystem wesentlich, wie es im 18. Jahrhundert in England ausgebildet und zum Vorbild für zahlreiche Verfassungen, auch für das Grundgesetz wurde. Das parlamentarische Regierungssystem legt Berufung und Sturz der Regierung in die Hand des Parlaments und ordnet die Beziehung zwischen beiden Verfassungsorganen so, daß die Regierung dem Parlament verantwortlich ist und bestimmten Mitteln der parlamentarischen Kontrolle unterliegt.

9
Parlamentarismus im
Sozialstaat

Die vollständige Verwirklichung der Volkssouveränität durch das egalitäre Wahlrecht, die Abschaffung der Monarchie und die sukzessive Übernahme der umfassenden Garantie für Wohlfahrt und soziale Gerechtigkeit durch den Staat haben seit dem Ende des 19. Jahrhunderts weitreichende Veränderungen des Parlamentarismus zur Folge gehabt¹⁵. Die sozialstaatliche Umorientierung¹⁶ und Entgrenzung der Staatsaufgaben hat die verfassungsrechtliche Funktion der Gesetzgebung verändert, die Stellung der Regierung gegenüber dem Parlament verstärkt und den Einfluß der organisierten Interessen und der Massenmedien auf Parlament und Regierung bis hin zu praktischen Vetopositionen anwachsen lassen. Die Entwicklung des – vielfältig mit den Interessengruppen verflochtenen – Parteiwesens und die institutionelle Angewiesenheit der parlamentarischen Demokratie auf die Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes haben die „parteienstaatlichen“ Züge des politischen Prozesses und der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben zunehmend verstärkt und im Gefolge der „Politisierung“ aller gesellschaftlich erheblichen Bereiche immer weiter verbreitet, die verfassungsrechtliche „Institutionalisierung“ der Parteien gerechtfertigt (Art. 21 GG) und die Überlagerung des parlamentarischen Regierungssystems durch das politisch durchschlagende Gegeneinander von Regierungsmehrheit und parlamentarischer Opposition beherrschend werden lassen. Für das Verfassungsrecht und die Staatspraxis der Bundesrepublik ist ein parteienstaatlicher, sozialstaatlicher und verbändestaatlicher Parlamentarismus in Rechnung zu stellen.

II. Das parlamentarische Regierungssystem

10
Verantwortliche
Regierung

Die institutionelle Voraussetzung des parlamentarischen Regierungssystems ist, daß die Verfassung die Regierung als staatsleitendes Verfassungsorgan mit einer gegenüber dem Parlament selbständigen Stellung ausgestaltet und die Regierung mit einem eigenen Wirkungsbereich betraut, in dem sie durch Entscheidungen des Parlaments nicht gebunden oder ersetzt werden kann. In diesem Bereich selbständiger politischer Handlungsvollmacht ist die Regierung aber dem Parlament verantwortlich und parlamentarischer Kontrolle unterworfen. Die Abhängigkeit der Regierung vom Parlament besteht weiter-

¹⁵ *Max Weber*, Parlament und Regierung im neu geordneten Deutschland, 1918; *Carl Schmitt*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 1923; *Werner Weber*, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, ³1970, S. 36ff., 121ff., 225ff.; *Scheuner* (N 1); *Kluxen*, Geschichte und Problematik (N 1), S. 173ff.; *Mößle* (N 1).

¹⁶ → Zum sozialen Staatsziel oben *Böckenförde*, § 22 Rn. 97ff.; unten *Zacher*, § 25.

hin und vor allem darin, daß die maßgebliche Entscheidung über die Regierungsbildung – im Fall des Grundgesetzes die Wahl des Bundeskanzlers (Art. 63 GG) – vom Parlament getroffen wird und daß das Parlament der Regierung durch deren Sturz – im Fall des Grundgesetzes durch Neuwahl eines Bundeskanzlers (Art. 67 GG) – das Vertrauen entziehen kann. Die „verantwortliche Regierung“ ist als wesentliches Element der konstitutionellen Monarchie entstanden und besteht heute in der gewaltenteilenden Verfassungsordnung der parlamentarischen Demokratie fort¹⁷.

Das parlamentarische Regierungssystem sichert den Vorrang der Volksvertretung und kann insofern als eine Konsequenz der Volkssouveränität aufgefaßt werden. Es setzt aber dem Parlament auch eine Grenze, indem es nach dem Leitgedanken der Gewaltenteilung und der verfassungsrechtlich definierten Entscheidungsvollmachten der Verfassungsorgane die mit der Staatsleitung und der vollziehenden Gewalt betraute Exekutive gegenüber dem gesetzgebenden und die Regierung kontrollierenden Parlament verselbständigt. Dementsprechend konnte das parlamentarische Regierungssystem auch als eine Vorkehrung gegen Parlamentsabsolutismus und Versammlungsdemokratie verstanden werden. Eine klassische Rechtfertigung des parlamentarischen Regierungssystems hat John Stuart Mill gegeben: „Die wahre Aufgabe einer Repräsentativversammlung besteht nicht darin, das Geschäft der Regierung selbst zu verrichten, wozu sie ganz ungeeignet ist, sondern darin, die Regierung zu überwachen und zu kontrollieren, ihre Tätigkeit mit dem vollen Licht der Öffentlichkeit zu beleuchten, sie zu nötigen, ihre Handlungen, soweit sie bedenklich erscheinen können, zu erklären und zu rechtfertigen, zu rügen, was sich als verwerflich herausstellt, und wenn die Männer, welche die Regierung bilden, ihr Amt mißbrauchen, oder in einer Weise üben, die der unzweifelhaften, überlegten Meinung der Nation widerstrebt, sie aus diesem Amt zu entfernen und entweder ausdrücklich oder doch tatsächlich ihre Nachfolger zu ernennen“¹⁸.

11

Selbständigkeit der
Regierung

17 *Friesenhahn/Partsch*, Parlament und Regierung (Bibl.), S. 9, 74; *Richard Bäuml*, Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung, in: Schweizer. Juristenverein 1966, Heft 3, S. 165; *Carl J. Friedrich*, Die Verantwortung der Regierung in den Vereinigten Staaten, Großbritannien und der Bundesrepublik, in: PVS VIII, 1967, S. 374; *Norbert Gehrig*, Parlament – Regierung – Opposition, 1969; *Klaus von Beyme*, Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, 1970; *Dieter Grimm*, Aktuelle Tendenzen in der Aufteilung gesetzgeberischer Funktionen zwischen Parlament und Regierung, in: ZParl I (1970), S. 448; *Wilhelm Kewenig*, Staatsrechtliche Probleme parlamentarischer Mitregierung am Beispiel der Arbeit der Bundestagsausschüsse, 1970; *Scheuner* (N 12); *ders.*, Die Lage des parlamentarischen Regierungssystems in der Bundesrepublik, in: DÖV 1974, S. 433; *Gerhard Schmid*, Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Zusammenspiel der staatlichen Machtverteilung, 1971; *Steiger*, Organisatorische Grundlagen (Bibl.); *H.-P. Schneider* (N 1); *Hans D. Jarass*, Politik und Bürokratie als Elemente der Gewaltenteilung, 1975; *Oppermann/Meyer*, Das parlamentarische Regierungssystem (Bibl.), S. 7, 69; *Graf Vitzthum*, Parlament und Planung (Bibl.); *Joachim Linck*, Berichte der Regierung an das Parlament, in: DÖV 1979, S. 116; *Magiera*, Parlament und Staatsleitung (Bibl.); *Manfred Friedrich*, Anlage und Entwicklung des parlamentarischen Regierungssystems in der Bundesrepublik, in: DVBl. 1980, S. 505; *Möfle* (N 1); *Reinhard Mußgnug*, Verschiebungen im Verhältnis von Parlament, Regierung und Verwaltung, in: DVerw-Gesch V, S. 100. → Bd. II, Parlamentarische Verantwortung der Bundesregierung.

18 *John Stuart Mill*, Considerations on Representative Government, 1861 (dt., 1873), Kap. V: Von dem angemessenen Wirkungskreis der Repräsentativkörperschaften. – Siehe auch *Walter Bagehot*, The English Constitution, London 1867, No. I und V zur „elective function“ des Unterhauses.

12

Parlamentarische
Verantwortlichkeit

Die „Verantwortlichkeit“ der Regierung gegenüber dem Parlament und die Abhängigkeit der Regierung vom „Vertrauen“ des Parlaments sind überkommene Namen für die gegenseitigen Rechte und Pflichten in dem besonderen verfassungsrechtlichen Verhältnis der beiden Verfassungsorgane im parlamentarischen Regierungssystem. Parlamentarische Verantwortlichkeit heißt, daß der Regierungschef und die einzelnen Minister über ihre Amtsführung Rechenschaft geben müssen. Das Parlament kann diese Rechenschaft mit den besonderen Befugnissen des Zitierungs- und Interpellationsrechts (Art. 43 Abs. 1 GG) und des Enquête- oder Untersuchungsrechts (Art. 44 GG) einfordern. Die parlamentarische Kontrolle kann durch besondere Organe wirkungsvoller ausgestaltet werden, so durch die Einrichtung des Wehrbeauftragten des Bundestages (Art. 45 b GG) und durch erweiterte Befugnisse des Petitionsausschusses (Art. 45 c GG). Die Art und Weise, wie die Regierung ihrer Verantwortlichkeit gerecht wird, wird die öffentliche Beurteilung ihrer Amtsführung beeinflussen können, vor allem aber dem Parlament Grundlagen für seine Meinungsbildung und Entscheidungsfindung geben. Die Wahrnehmung der parlamentarischen Kontrolle kann die Stellung der Regierung oder einzelner Regierungsmitglieder erschüttern oder stärken. Auf die Rechtsbeständigkeit einzelner Handlungen der Regierung, z. B. eine außenpolitische Maßnahme oder eine personalpolitische Anordnung, hat sie keine Auswirkung, ebensowenig darauf, ob ein beanstandeter Akt der Exekutive rechtmäßig oder rechtswidrig ist¹⁹. Dafür sind und bleiben die einschlägigen Kompetenz- und Verfahrensvorschriften und die anwendbaren Bestimmungen des materiellen Rechts maßgebend. Auch durch „schlichte“ Parlamentsbeschlüsse („Entschließungen“), in denen das Parlament ohne Gesetzesform sachliche Billigung oder Mißbilligung, Empfehlungen, Anregungen oder andere die Regierungstätigkeit betreffende Willensbekundungen zum Ausdruck bringt, kann eine rechtliche Bindung oder Gestaltung nicht bewirkt werden²⁰.

13

„Vertrauen“ des
Parlaments

Für das Amt des Bundeskanzlers und damit für den Bestand der Bundesregierung gewinnt die parlamentarische Verantwortlichkeit nur dadurch eine rechtlich unmittelbar eintretende Bedeutung, daß der Bundestag dem Bundeskanzler durch die Wahl eines neuen Bundeskanzlers das Vertrauen entzieht (Art. 67 GG)²¹. Solange ein derartiges Mißtrauensvotum nicht zustande kommt und solange eine etwa seitens des Kanzlers gestellte Vertrauensfrage die Zustimmung der Mehrheit des Bundestages findet (Art. 68 GG), genießt die Regierung das Vertrauen des Parlaments, besteht sie also fort. „Vertrauen“ ist ein von politischen Umständen, möglicherweise auch von persönlichen Auffassungen einzelner Abgeordneter, abhängiger staatsrechtlicher Tat-

19 Für die Handhabung des Enquêterechts ist ausdrücklich klargestellt, daß die Gerichte angesichts der Beschlüsse von Untersuchungsausschüssen in der Würdigung und Beurteilung des der Untersuchung zugrunde liegenden Sachverhalts frei sind (Art. 44 Abs. 4 S. 2 GG).

20 Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland II, 1980, S. 48f. – Zu Entschließungsanträgen siehe § 88 GOBT.

21 → Bd. II, Parlamentarische Verantwortung der Bundesregierung.

bestand; der Entzug des Vertrauens ist die äußerste Sanktion der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung.

Das Mißtrauensvotum liegt allein im politischen Ermessen des Bundestages. Die Vertrauensfrage dagegen liegt im politischen Ermessen des Bundeskanzlers, für den damit ein Werkzeug bereit liegt, um sich der Unterstützung einer parlamentarischen Mehrheit zu versichern oder um durch einen besonderen Akt des Parlaments das Vorhandensein (oder Fehlen) einer hinreichenden parlamentarischen Unterstützung zu bekräftigen. Die Regelung der Vertrauensfrage im Grundgesetz verbindet zwei verschiedene Entscheidungsmöglichkeiten. Sie öffnet einerseits die Möglichkeit, die Auflösung des Bundestages herbeizuführen – was allerdings letztlich dem politischen Ermessen des Bundespräsidenten obliegt –, und eröffnet auf der anderen Seite den Weg zu dem besonderen Verfahren des „Gesetzgebungsnotstandes“ (Art. 81 GG). Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, daß der Bundeskanzler den Antrag nach Art. 68 GG nur stellen dürfe, wenn es „politisch für ihn nicht mehr gewährleistet ist, mit den im Bundestag bestehenden Kräfteverhältnissen weiter zu regieren“²², ist als Bezeichnung der Mißbrauchsgrenze für das Handeln des Bundeskanzlers einleuchtend, nicht jedoch darin, daß damit ein dem Art. 68 GG zugrunde liegender verfassungspolitischer Beweggrund zu einem justitiablen verfassungsrechtlichen Maßstab erhoben wird²³.

Die Ausgestaltung des parlamentarischen Regierungssystems kann verschiedenartig sein, muß jedoch eine rechtlich sanktionierte Abhängigkeit der Regierung vom Parlament einschließen. Die „verantwortliche Regierung“ des konstitutionellen Staatsrechts, die äußerstenfalls mit der Ministeranklage bedroht war, in Bestand und Amtsführung aber vom Vertrauen des Königs, nicht vom Vertrauen des Parlaments abhängig war, stellte keinen Anwendungsfall des parlamentarischen Regierungssystems dar²⁴. Auch nach der Reichsverfassung von 1871, welche die wesentlichen staatsleitenden Befugnisse in die Hand des Bundesrats und des Reichskanzlers legte, waren Berufung und Abberufung des Reichskanzlers – ungeachtet des seit Ende des Jahrhunderts erstarkenden Einflusses der maßgeblichen Reichstagsfraktionen – nicht dem Votum des Reichstags unterworfen. Erst durch das verfassungsändernde Gesetz vom 28. Oktober 1918 (RGBl. S. 1274) wurde bestimmt, daß der Reichskanzler zu seiner Amtsführung des Vertrauens des Reichstages bedurfte und daß er und sein Stellvertreter für ihre Amtsführung dem Bundesrat und dem Reichstag verantwortlich waren (Art. 15 RV 1871). Die Weimarer Reichsverfassung folgte dem parlamentarischen Regierungssystem, allerdings mit den Einschränkungen, die sich aus der Stellung des Reichspräsidenten ergaben. Da sie die Regierungsbildung – ungeachtet des Mißtrauensvotums des Reichstages – in die Hand des Reichspräsidenten legte,

14

Vertrauensfrage

15

Konstitutionelle
VorgeschichteVom
Konstitutionalismus
zum parlamen-
tarischen Regierun-
gsystem

22 BVerfGE 62, 1; Wolfgang Heyde/Gothard Wöhrmann (Hg.), Auflösung und Neuwahl des Bundestages 1983 vor dem Bundesverfassungsgericht, 1984.

23 Näher Peter Badura, Staatsrecht, 1986, E Rn. 108.

24 Siehe z. B. Art. 61 Preuß. Verfassungs-Urkunde von 1850; das besondere Gesetz mit den näheren Bestimmungen nach Art. 61 Abs. 2 wurde nicht erlassen.

dem überdies das Recht der Auflösung des Reichstages und die Diktaturgewalt einschließlich des Notverordnungsrechts zukamen, ermöglichte sie auch „Präsidialkabinette“, die vom Vertrauen des Reichspräsidenten getragen wurden (Art. 25, 48, 53, 54 WRV)²⁵.

- 16** Das Grundgesetz hat sich gegen einen volksgewählten Präsidenten entschieden und hat das parlamentarische Regierungssystem klarer durchgebildet, zugleich aber mit stabilisierenden Vorkehrungen gestärkt. Nicht die Bundesregierung als Kollegialorgan, sondern allein der Bundeskanzler ist in vollem Sinne dem Bundestag verantwortlich und von dessen Vertrauen abhängig; nur er wird vom Bundestag gewählt, nicht auch die Bundesminister, nur er kann vom Bundestag durch Mißtrauensvotum gestürzt werden. Die einzelnen Bundesminister sind parlamentarisch verantwortlich, soweit ihre Ressortverantwortlichkeit reicht, und unterliegen mit ihrer Amtsführung parlamentarischer Kontrolle, können auch „Tadelanträgen“ ausgesetzt werden²⁶, sie können aber nicht durch ein Mißtrauensvotum zum Rücktritt gezwungen werden (Art. 63, 65, 67 GG)²⁷.
- 17** Die Landesverfassungen folgen den Grundregeln des parlamentarischen Systems, nicht aber auch dessen Ausformung im Grundgesetz²⁸. Abweichungen dieser Art sind im Rahmen der Verfassungsautonomie der Länder (Art. 28 Abs. 1 GG) möglich²⁹. Die Landesverfassungen geben den Regierungschefs kein unbeschränktes Kabinettsbildungsrecht³⁰, sondern machen die Berufung der Minister von einer Zustimmung, Bestätigung oder Wahl durch die Volksvertretung abhängig (anders nur Art. 52 Nordrh.-WestfVerf. und Art. 21 Schl.-H. Landessatzung). Überwiegend ist in den Ländern mit dem Beginn einer neuen Wahlperiode nicht auch eine Neuwahl des Ministerpräsidenten oder der Landesregierung erforderlich (siehe demgegenüber Art. 69 Abs. 2 GG).
- 18** Zur inneren Logik der parlamentarischen Demokratie und des parlamentarischen Regierungssystems gehört, daß die Regierung sich auf eine Mehrheit in der Volksvertretung stützt, die ihr das Vertrauen des Parlaments sichert und mit deren Hilfe die Regierung ihre Politik durch die Verabschiedung von Gesetzen und des Haushaltsgesetzes zum Erfolg führt. Der Fraktion oder den Fraktionen, die als Regierungsmehrheit operieren, stehen die Fraktion oder die Fraktionen gegenüber, die als Minderheit die Opposition bilden. Die Befugnisse zur Ausübung der parlamentarischen Kontrolle werden regelmä-

25 → Oben *H. Schneider*, § 3 insbesondere Rn. 53ff. und Rn. 60, 65, 67.

26 Die Praxis des Bundestages hinsichtlich von Mißbilligungs-, Tadel- und Entlassungsanträgen ist dargestellt bei *Schindler* (N 1), S. 418ff.

27 *Klaus Kröger*, Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, 1972; *Peter Badura*, Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister, in: ZParl 11 (1980), S. 573. → Bd. II, Parlamentarische Verantwortung der Bundesregierung.

28 *Manfred Friedrich*, Das parlamentarische Regierungssystem in den Bundesländern, in: JöR 30 (1981), S. 197.

29 BVerfGE 9, 268 (275); 27, 44; 36, 342 (361).

30 *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964.

big hauptsächlich dem Interesse der Opposition dienen, ohne daß sie deswegen Rechte der oppositionellen Minderheit sind³¹. Die Kooperation von Regierung und parlamentarischer Mehrheit, in der sich Regierung und Parlament im arbeitsteiligen Zusammenwirken bei der Staatsleitung und bei der Formulierung und Durchsetzung der politischen Ziele der parlamentarischen Mehrheit zeigen, ist ein regulärer Bestandteil des parlamentarischen Regierungssystems³². Die parteienstaatlichen Züge des demokratischen Parlamentarismus geben vielfach dem politisch vitalen Gegeneinander von Regierung und Opposition ein größeres Gewicht als dem institutionellen Gegenüber von Parlament und Regierung.

Die heutige Erscheinungsweise des parlamentarischen Regierungssystems wird außerdem dadurch bestimmt, daß durch die „Parlamentarisierung“ wichtiger Entscheidungsbereiche der Staatsleitung in der Außenpolitik, im Finanzwesen und in der politischen Planung auf der einen Seite und durch die parlamentarisch nicht ersetzbare Initiativ- und Vollzugsaufgabe der Regierung auf der anderen Seite die Verfahrensweisen arbeitsteiliger Kooperation von Regierung und Parlament (einschließlich der Opposition) für die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems zur Erfüllung der Staatsaufgaben unentbehrlich sind³³.

19

Zusammenwirken von
Parlament und
Regierung

III. Von der Ständeversammlung zur Volksvertretung

Die Geschichte des Verfassungsstaates und der Demokratie ist seit den Anfängen eine Geschichte des Parlamentarismus³⁴. Keine andere Institution der Verfassung verkörpert in ebenso wirksamer Form die Grundgedanken der rechtlichen Bindung politischer Herrschaft und der Legitimierung von Staatsgewalt und Gesetzgebung durch das Volk wie die gewählte parlamentarische Körperschaft. Die Entwicklung des Parlaments zur Volksvertretung läßt sich nirgends so anschaulich nachzeichnen wie in England. Die Verfassungsge-

20

Verfassungsstaat und
Parlamentarismus

31 Siehe jedoch das Minderheitsrecht, die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses herbeizuführen (Art. 44 Abs. 1 GG). → Bd. II, Gliederung und Organe des Bundestages.

32 Möhle (N 1), S. 156ff.

33 Ernst-Wolfgang Böckenförde, Planung zwischen Regierung und Parlament, in: Der Staat 11 (1972), S. 429; Ulrich Scheuner, Zur Entwicklung der politischen Planung in der Bundesrepublik Deutschland, in: FS für Werner Weber, 1974, S. 369; Graf Vitzthum (N 17); Thomas Würtenberger, Staatsrechtliche Probleme politischer Planung, 1979; Badura (N 23). G Rn. 4ff.; Möhle (N 1). – Für die Enquête-Kommission Verfassungsreform war außerdem die bundesstaatsrechtliche Frage leitend: Schlußbericht, BTDrucks. 7/5924, S. 148ff.

34 Otto Hintze, Typologie der ständischen Verfassungen des Abendlandes, 1930; Peter Badura in: BK (Zweitb.), Art. 38; Heinz H. Rausch (Hg.), Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und der Repräsentativverfassung, 1968; ders. (Hg.), Die geschichtlichen Grundlagen (Bibl.); Dietrich Gerhard (Hg.), Ständische Vertretungen in Europa im 17. und 18. Jahrhundert, 1969; Ritter (N 1); Alec R. Myers, Parliaments and Estates in Europe before 1789, New York 1975; Bosl (Hg.), Der moderne Parlamentarismus (Bibl.). – Die International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions (gegr. 1936) veröffentlicht das zweimal jährlich erscheinende Periodicum „Parliaments, Estates & Representation/Parlements, États & Représentation“ sowie selbständige Monographien und Sammelbände, insbes. die seit 1937 erschienene Reihe der „Studies“ (Études), zuletzt Bd. LXVII, Assemblée di stati e istituzioni rappresentative nella storia del pensiero politico moderno (secoli XV–XX), 1983.

schichte Englands kann in der Hauptlinie als die Geschichte des Parlaments geschrieben werden³⁵.

21 England

Das aus dem Lateinischen (*parliamentum*) abgeleitete und dann unmittelbar aus dem Französischen (*parler, parlement*) entlehnte englische Wort „parliament“ bedeutete ursprünglich ein Gespräch, auch eine förmliche Unterredung oder Konferenz. Es wurde seit dem 13. Jahrhundert für das *Magnum Concilium* der Prälaten, Magnaten und Barone gebraucht und damit auf die beratende und den König beratende Versammlung der Großen des Reiches übertragen. Seit dem Ende des 13. Jahrhunderts (Edward I., 1272–1307) wurde es zum technischen Begriff für die vom König einberufene Versammlung der Großen und der gewählten oder durch einen Feudalherrn bestimmten Vertreter der Grafschaften, Städte und Flecken, der das Recht zur Bewilligung von Abgaben und – zusammen mit dem König („king in parliament“) – das Gesetzgebungsrecht zustand³⁶. Das im Jahre 1295 von Edward I. einberufene Parlament aus persönlich geladenen Kronvassallen (*earls, barons, bishops, prelates*) und aus Grafschaftsrittern („two knights of the shire“) und Bürgern der Städte (*cities*) und Flecken (*boroughs*) gilt als die Geburtsstunde des englischen Parlamentarismus, „the model for all future parliaments“³⁷. Der *Modus tenendi parliamentum*, eine Streitschrift aus dem Jahre 1321³⁸, und das Statute of York (1322)³⁹ behandeln das aus Lords und Commons zusammengesetzte – noch ungeteilte – Parlament als eine feste Verfassungseinrichtung. Erst nachdem sich im Verlauf des Hundertjährigen Krieges ein englisches Nationalgefühl gebildet hatte und nach den Rosenkriegen unter den Tudors (1495 bis 1603) ein starkes und nahezu absolutistisches Nationalkönigtum entstanden war, konnte auch der Gedanke der Nationalrepräsentation ein wirksames Verfassungsprinzip werden⁴⁰. „Die höchste und vollkommenste Gewalt im Reich Englands liegt beim Parlament. . . . Um kurz zu sein: Alles, was je das Volk von Rom in Zenturiat- oder Tributkomitien tun mochte, dasselbe kann durch das Parlament von England getan werden, das das ganze Reich repräsentiert und dessen Herrschaftsgewalt innehat, Kopf und Leib zugleich. Denn von jedem Engländer wird angenommen, daß er dort

35 Woodrow Wilson, *Constitutional Government in the United States*, New York 1908, S. 10. – Siehe Albert F. Pollard, *The Evolution of Parliament*, London 1926; Maude V. Clarke, *Medieval Representation and Consent*, New York 1936 (repr. 1954); Geoffrey R. Elton, *The Tudor Constitution*, Cambridge 1960; Karl Loewenstein, *Der britische Parlamentarismus*, 1964; Kurt Kluxen, *Geschichte Englands*, 1968, S. 112ff.; ders., *Geschichte und Problematik* (N 1), S. 15ff.; Maurice H. Keen, *England in the Later Middle Ages*, London 1973, S. 82ff. 326ff.; Henry Gerald Richardson/George Osborne Sayles, *The English Parliament in the Middle Ages*, London 1981; Reinhold Zippelius, *Allgemeine Staatslehre*, 1985, S. 165ff., 384ff.

36 Norman Wilding/Philipp Laundy, *An Encyclopaedia of Parliament*, London 1961, S. 437; Richardson/Sayles (N 35), S. I 146ff. (mit Betonung der Anwendung des Wortes für ein Gericht).

37 Das von Simon de Montfort 1265 zur Festigung der Stellung Heinrichs III. einberufene „Parlament“ war ein Schachzug gegen die Barone, nicht die Praktizierung einer Verfassungseinrichtung.

38 Übersetzung bei John J. Bagley/Peter B. Rowley, *A Documentary History of England*, vol. 1, Baltimore 1966, S. 163ff. Siehe im übrigen John S. Roskell, *Parliament and Politics in Late Medieval England*, London 1981, Bd. I, S. III 411.

39 Stanley B. Chrimes/Arthur L. Brown (Hg.), *Selected Documents of English Constitutional History, 1307–1485*, London 1961, S. 31f.

40 John E. Neale, *The Elizabethan House of Commons*, London 1949; Michael A. R. Graves, *The Tudor Parliaments: Crown, Lords and Commons 1485–1603*, London 1985.

anwesend ist, in Person oder durch Vertretung oder Anwälte, von welchem Vorrang oder Rang, von welcher Würde oder Qualität immer er sei, vom Fürsten (sei er König oder Königin) bis zu der niedrigsten Person von England. Und die Zustimmung des Parlaments gilt als die Zustimmung von jedermann⁴¹. Schon unter Heinrich VII. treten die Commons als zweites und gleichberechtigtes Haus neben die Lords und werden beide Häuser zusammen mit dem König das verfassungsmäßige Organ der Gesetzgebung. Das Parlament ist in der Gesetzgebung und häufig auch bei der Bewilligung von Abgaben die Stütze des Königs, nicht sein Gegenspieler, so besonders augenfällig das Reformation Parliament (1529 bis 1536) in der Auseinandersetzung Heinrichs VIII. mit der römischen Kirche. Erst durch den Versuch der Stuarts, den König zum absolutistischen Herrscher nach dem Prinzip des Gottesgnadentums zu machen, zerbrach die Einheit des king in parliament, setzte sich das Unterhaus in die vollen Rechte einer gewählten Nationalrepräsentation ein und nahm der Dualismus von Krone und Repräsentativkörperschaft Gestalt an, der das Muster der konstitutionellen Bewegung in Westeuropa wurde. Kam es also Ende des 17. Jahrhunderts zur Vollendung der konstitutionellen Einschränkung der monarchischen Herrschaft, so folgte darauf im 18. Jahrhundert die Ausbildung der parlamentarisch verantwortlichen Regierung, entstand aber auch die Parlamentsauflösung als Waffe der Regierung, mit der diese gegen das Parlament die Entscheidung des Volkes anrufen konnte. Die Reformen des 19. Jahrhunderts führten zur parlamentarischen Demokratie des allgemeinen Wahlrechts, des Parteienstaates, des Cabinet Government und der Möglichkeit eines plebiszitären Cäsarismus des Premierministers (Disraeli, Gladstone)⁴².

Die für das kontinentale Europa charakteristische Epoche des Ständestaates, in der Klerus, Adel und Bürger in korporativen Ständeversammlungen das „Land“ gegenüber dem Landesherrn vertraten, findet sich in England nicht. Für den Übergang von der Ständeversammlung zur Nationalrepräsentation ist Frankreich⁴³ das herausragende historische Beispiel. Die französische Revolution drängt diesen geschichtlichen Vorgang gewaltsam auf eine kurze Zeitspanne zusammen. Als sich am 17. Juni 1789 der Dritte Stand⁴⁴ der nach über einhundertfünfzigjähriger Unterbrechung anachronistischen Etats généraux zur Assemblée nationale konstituierte und so die „Nation une et indivisible“ an die Stelle der Stände setzte, vollzog sich mit einem Schlag der Übergang

22
Frankreich

41 *Sir Thomas Smith*, De republica Anglorum, 1583 (geschrieben 1562–65), Zweites Buch, Kap. 1 (ed. Mary Dewar, 1982).

42 *Sidney Low*, The Governance of England, London 1904; *Harold J. Hanham*, The Nineteenth Century Constitution, London 1969.

43 *James Russell Major*, Representative Institutions in Renaissance France 1421–1559, Madison 1960; *Claude Soule*, Les états généraux de France (1302–1789), Heule 1968.

44 *Emanuel Joseph Sieyès*, Qu'est-ce que le Tiers Etat? Januar 1789: „Was ist eine Nation? Eine Gesellschaft von Verbundenen, welche unter einem gemeinschaftlichen Gesetz leben und deren Stelle durch eine und dieselbe gesetzgebende Versammlung vertreten wird.“ Siehe auch die Rede des Abbé Sieyès am 15. Juni 1789 über die „Konstitution der Versammlung“, abgedruckt bei *Peter Fischer* (Hg.), Reden der Französischen Revolution, 1974, S. 65f.

von der ständischen Vertretung zur parlamentarischen Repräsentation⁴⁵. Folgerichtig sprach die auf Antrag des Abbé Sieyès beschlossene Déclaration de l'Assemblée Nationale sur les Mandats Impératives vom 8. Juli 1789 den cahiers de doléances bindende Wirkung ab und proklamierte damit das freie Mandat. Dieser Schritt beseitigte ein Hindernis für das in Angriff genommene Werk der Verfassung, richtete sich aber auch gegen den der Idee nach repräsentationslosen Demokratismus Rousseaus, in dem die Abgeordneten nur die „Kommissare“ des Volkes sind⁴⁶. Titel III Art. 2 der Verfassung von 1791 bestimmte: „Die Nation, von der allein alle Gewalten ausgehen, kann sie nur im Wege der Delegation ausüben. Die französische Verfassung ist repräsentativ; die Repräsentanten sind der gesetzgebende Körper und der König.“

23

Reich und
Territorialstaaten

In Deutschland entsteht der neuzeitliche Staat als Territorialstaat der Landesherrschaft, nicht im Reich⁴⁷. Der territoriale Fürstenstaat beseitigt oder entmacht die in unterschiedlicher Gestalt entstandene ständische Herrschaft seiner Gebiete und die seit dem späteren Mittelalter mit ganz verschiedenartigen Formen und Vertretungsrechten ausgebildeten Landstände. Im „dualistischen“ Ständestaat waren die Landstände die Vertretung des Landes gegenüber dem Landesherrn, regelmäßig in korporativen „Bänken“ die Prälaten, die Herren (Ritter) und die Städte, selten auch die Bauern, umfassend. Die Landeshoheit basierte danach mehr oder minder auch auf dem Prinzip der ständischen Vertretung. Im Reich bestand der Reichstag aus den Kurien (Kollegien, Bänken) der Kurfürsten, der Reichsfürsten und der Städte⁴⁸. Die Reichsstände waren persönlich oder korporativ zur Anwesenheit und zur Stimmabgabe in einer der drei Kurien berechnete Mitglieder des Reichstages⁴⁹.

24

„Landständische
Verfassung“
(Deutsche Bundesakte
von 1815)

Nach dem Ende des Alten Reiches blieb das monarchische Prinzip gegenüber dem Programm der Repräsentativverfassung zunächst erfolgreich; es bewahrte auch noch nach der März-Revolution von 1848 in der konstitutionellen Monarchie seine selbständige staatsrechtliche Stellung. Die Festlegung (und Verheißung) des Art. XIII der Deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815: „In allen Bundesstaaten wird eine Landständische Verfassung statt finden“, erwies sich nicht als Garantie – oder auch nur Zulassung – parlamentarischer

45 Robert Redslob, Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789, 1912, S. 105ff.; Loewenstein (N 13).

46 Jean-Jacques Rousseau, Contrat social, Paris 1762, 3. Buch, 15. Kap.

47 Otto Brunner, Land und Herrschaft, ⁶1970; Gerhard Oestreich, Verfassungsgeschichte vom Ende des Mittelalters bis zum Ende des alten Reiches, in: Bruno Gebhard (Hg.), Handbuch der deutschen Geschichte, Bd. 11 der Taschenbuchausgabe, ⁹1974; Karl Bosl, Repräsentierte und Repräsentierende, in: ders. (N 34), S. 99; Hans Boldt, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 1: Von den Anfängen bis zum Ende des älteren deutschen Reiches 1806, 1984, S. 149ff.

48 Friedrich H. Schubert, Die deutschen Reichstage in der Staatslehre der frühen Neuzeit, 1966; Klaus Schlaich, Maioritas – protestatio – itio in partes – corpus Evangelicorum. Das Verfahren im Reichstag des Heiligen Römischen Reichs Deutscher Nation nach der Reformation, in: ZRG Kan. Abt. 94, 1972, S. 264, und 95, 1978, S. 139.

49 Der Reichstag in seiner Zusammensetzung im Jahre 1792 ist dargestellt bei Karl Zeumer, Quellensammlung zur Geschichte der Deutschen Reichsverfassung, ²1913, S. 552ff.

Volkvertretungen⁵⁰. Angesichts der Auflösung der Stände und des Ständestaates durch den Absolutismus und den Aufstieg der bürgerlichen Gesellschaft mußte es unreal erscheinen, „landständische“ Verfassung im Sinne der altständischen Vertretung zu verstehen. Vielmehr wurde darunter weithin eine konstitutionelle Verfassungsordnung nach den Grundsätzen des Repräsentativsystems verstanden, etwa in der Art des süddeutschen Konstitutionalismus⁵¹.

Derartige Vorstellungen konnten sich in der Restaurationszeit nicht durchsetzen. Unter dem Eindruck der nationalen Bewegung war Metternich bestrebt, durch restriktive Auslegung des Art. XIII der Bundes-Akte das Repräsentativsystem als mit der landständischen Verfassung unvereinbar zu erweisen. Friedrich Gentz legte in seiner Karlsbader Denkschrift „Über den Unterschied zwischen den landständischen und Repräsentativ-Verfassungen“⁵² (1819) dar, landständische Verfassungen seien die, in denen Vertreter „durch sich selbst bestehender Körperschaften“ an der Gesetzgebung mitwirkten. Sie ruhten auf der natürlichen Grundlage einer wohlgeordneten bürgerlichen Gesellschaft, in der ständische Verhältnisse und ständische Rechte aus der eigentümlichen Stellung der Klassen und Korporationen, an denen sie haften, hervorgegangen seien. Durch diese ständischen Rechte trete keine wesentliche Verkürzung der wesentlichen landesherrlichen Rechte ein. Gentz postuliert, daß die landständischen Verfassungen aus den für sich bestehenden, nicht von Menschenhand geschaffenen Grundelementen des Staates entspringen. Demgegenüber repräsentierten bei den Repräsentativ-Verfassungen die zur unmittelbaren Teilnahme an der Gesetzgebung und Regierung berufenen Personen nicht die Gerechtsame und das Interesse einzelner Stände, sondern die „Gesamtmasse des Volkes“. Sie seien stets „in letzter Instanz auf dem verkehrten Begriff von einer obersten Souveränität des Volkes gegründet“ und hätten deshalb die Tendenz, „das Phantom der sog. Volksfreiheit (d. h. der allgemeinen Willkür) an die Stelle der bürgerlichen Ordnung und Subordination, und den Wahn allgemeiner Gleichheit der Rechte, oder, was um nichts besser ist, allgemeine Gleichheit vor dem Rechte, an die Stelle der unvertilgbaren, von Gott selbst gestifteten Standes- und

25

Gentz, Karlsbader Denkschrift (1819)

50 Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 Bd. I, ²1975, S. 640ff.; Hartwig Brandt, Landständische Repräsentation im deutschen Vormärz, 1968; Helmut Kramer, Fraktionsbindungen in den deutschen Volkvertretungen 1819–1849, 1968; Wolfgang Mager, Das Problem der landständischen Verfassung aus dem Wiener Kongreß 1814/15, in: HZ 217 (1973), S. 296; Ulrich Scheuner, Volkssouveränität und Theorie der parlamentarischen Vertretung, in: Bosl (N 34), S. 297; Rudolf Vierhaus, Von der altständischen zur Repräsentativverfassung, in: Bosl (N 34), S. 177; Peter Michael Ehrle, Volkvertretung im Vormärz, 2 Bde., 1979.

51 Vierhaus (N 50) weist auf die Bedeutung des Finanzbedarfs und der Gewähr des Staatskredits hin, für die eine Mitwirkung von Vertretungskörperschaften notwendig erscheinen konnte. Vgl. Art. II Abs. 2 der preußischen Verordnung wegen der künftigen Behandlung des gesamten Staatsschuldenwesens vom 17. Jan. 1820 (GS S. 9): „Sollte der Staat künftighin zu seiner Erhaltung oder zur Förderung des allgemeinen Besten in die Notwendigkeit kommen, zur Aufnahme eines neuen Darlehens zu schreiten, so kann solches nur mit Zuziehung und unter Mitgarantie der künftigen reichsständischen Versammlung geschehen“; dies war nach dem Urteil Ernst Rudolf Hubers (Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 1, ³1978, S. 71) ein erneutes königliches Verfassungsversprechen.

52 Abgedruckt bei Johann Ludwig Klüber/Carl Welcker, Wichtige Urkunden für den Rechtszustand der deutschen Nation, 1844, S. 220–229.

Rechtsunterschiede zu setzen“. Repräsentativ-Verfassungen seien stets aus äußerer Gewalt oder aus Willkür entstanden. Gentz beruft sich auf die romantische Staatstheorie und deren Programm der „organischen“ Gliederung des gesellschaftlichen Lebens, um das monarchische Prinzip gegen die liberale Verfassungsbewegung zu verteidigen. Diese Auslegung des Art. XIII der Bundes-Akte bedeutete tatsächlich die Umdeutung des Gebots, landständische Verfassungen zu schaffen, in ein bundesrechtliches Verbot von Repräsentativ-Verfassungen⁵³.

26
Wiener Schlußakte
von 1820

Die Bestrebungen Metternichs fanden in Art. LVII der Wiener Schluß-Akte vom 15. Mai 1820 ihren Niederschlag: „Da der deutsche Bund, mit Ausnahme der freien Städte, aus souverainen Fürsten besteht, so muß, dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge, die gesamte Staatsgewalt in dem Oberhaupt des Staats vereinigt bleiben, und der Souverain kann durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden.“ Damit blieb das monarchische Prinzip unangetastet und wurden Volkssouveränität, parlamentarische Volksvertretung und Gewaltenteilung verworfen. Eine Verfassung kam nicht als vereinbarte Verfassung, sondern nur als Zugeständnis des Fürsten in Betracht. Die Befugnisse der Landstände mußten „bestimmte“ sein, bedurften also einer ausdrücklichen Rechtsbegründung in der Verfassung und konnten nur eine Mitwirkung der Vertretungskörperschaften zugestehen. Der mögliche Anteil von Kammern und insbesondere von parlamentarischen Volksvertretungen an der Staatsgewalt war damit entscheidend verkürzt.

B. Volkssouveränität

I. Die Staatsform der Demokratie

27
Demokratische
Legitimation

Mit dem Satz „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG) spricht die Verfassung mit einer überkommenen Formel das Prinzip der Volkssouveränität aus, auf dem in der Staatsform der Demokratie die Legitimation der Staatsgewalt und die rechtliche Organisation staatlicher Herrschaft beruht⁵⁴. Jedes Organ staatlicher Gewalt und jede Ausübung der

⁵³ Huber (N 50), S. 644.

⁵⁴ Thoma, Der Begriff der modernen Demokratie (Bibl.), S. 39; ders., Das Reich als Demokratie, in: Anschütz/Thoma I. S. 186; ders., Über Wesen und Erscheinungsformen (Bibl.); Hans Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, ²1929; Joseph Schumpeter, Capitalism, Socialism and Democracy, 1942 (dt.: Kapitalismus, Sozialismus, Demokratie, ²1950); Henry B. Mayo, An Introduction to Democratic Theory, New York 1960; Jacob L. Talmon, The Origins of Totalitarian Democracy, 1952 (dt.: Die Ursprünge der totalitären Demokratie, 1961); Werner Kägi, Rechtsstaat und Demokratie, in: FG für Zaccaria Giacometti, 1953, S. 107; Richard Bäuml, Die rechtsstaatliche Demokratie, 1954; Georges Burdeau, La Démocratie, Paris 1956; Stanley J. Stein/Richard S. Peters, Social Principles and the Democratic State, London 1959; Friedrich, Demokratie (Bibl.); Leibholz, Strukturprobleme (Bibl.); C. B. Macpher-

Staatsgewalt muß danach seine Grundlage in einer Entscheidung des Volkes finden. Die Verfassung als Staatsgrundgesetz ist bei Einhaltung der demokratischen Grundsätze zur Verfassungsgebung ein Werk der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes. Die Einrichtung der parlamentarischen Volksvertretung, die periodisch nach demokratischen Grundsätzen gewählt wird, vermittelt ihrerseits im Rahmen der gewaltenteilenden Verfassungsordnung nach den Regeln des Parlamentarismus und des parlamentarischen Regierungssystems die demokratische Legitimation der Gesetzgebung, der Regierung, der Verwaltung und der Rechtsprechung.

Das Prinzip der Volkssouveränität setzt das „Volk“ als eine ideelle oder normative und zugleich reale und in bestimmten Äußerungen und Verfahren wirksame Größe voraus. Von dem „Willen“ des Volkes kann nur in einem metaphorischen, die Analogie zur natürlichen Person suchenden Sinn die Rede sein. Die Verfassung ist der organisatorische Bauplan der Demokratie; sie bestimmt die Voraussetzungen und Verfahren, nach denen Entscheidungen und Willensäußerungen staatsrechtliche Erheblichkeit beanspruchen, insbesondere als Organhandlungen dem Staat rechtlich zugerechnet werden können. Soziales Handeln kann nur kraft verfassungsrechtlicher Zurechnung, nicht aber nach irgendeinem Modus vermeintlich demokratischer Unmittelbarkeit Ausübung von Staatsgewalt sein. Die Verfassung ordnet und gewährleistet den Prozeß freier politischer Meinungs- und Willensbildung. Sie schafft die institutionellen, kompetenzrechtlichen und verfahrensmäßigen Voraussetzungen wirksamen und rechtmäßigen politischen Handelns, der Gesetzgebung, Vollziehung und Rechtsprechung; dadurch definiert und identifiziert sie die Ausübung von Staatsgewalt. Die Verfassung legt schließlich die wesentlichen materiellen Ziele, Grundsätze, Garantien und Rechte fest, die als Mindestbedingungen der Gerechtigkeit, Vernünftigkeit und Zweckmäßigkeit die öffentliche Gewalt rechtlich leiten und beschränken. In alledem zeigt sich die verfassungsstaatlich konstituierte und verwirklichte Demokratie.

Die konkreten Meinungen und Interessen der einzelnen sind Faktoren des politischen Prozesses, durch den in den verfassungsmäßigen Institutionen und Verfahren der „Wille des Volkes“ als Staatsgewalt „in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden

28

Volkeswillen,
Volksvertretung

29

„Wille des Volkes“ –
Prozeß, Entscheidung

son, Drei Formen der Demokratie, 1967; Karl Dietrich Bracher, Staatsbegriff und Demokratie in Deutschland, in: PVS 9 (1968), S. 2; Iring Fetscher, Die Demokratie, Grundfragen und Erscheinungsformen, 1970; Christian Meier, Entstehung des Begriffs „Demokratie“, 1970; Fritz Schurpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, 1970; Werner von Simson/Martin Kriele, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, in: VVDStRL 29 (1971), S. 3, 46; Wolfgang Abendroth, Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie, 1972; Guenther Bien/Hans Maier, Art. Demokratie, in: Joachim Ritter (Hg.), Historisches Wörterbuch der Philosophie, Bd. 2, 1972, Sp. 50; Werner Conze/Reinhart Koselleck/Hans Maier/Christian Meier/Hans Leo Reimann, Art. Demokratie, in: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhart Koselleck (Hg.), Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 1, 1972, S. 821; Hans H. Klein, Demokratie und Selbstverwaltung, in: FS für Ernst Forsthoef, 1972, S. 165; Scheuner, Das Mehrheitsprinzip (Bibl.); ders., Die Kontrolle der Staatsmacht im demokratischen Staat, 1977; Helmut Steinberger, Konzeption und Grenzen freiheitlicher Demokratie, 1974; Ernst-Wolfgang Böckenförde, Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie, in: FS für Kurt Eichenberger, 1982, S. 301ff.; Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 151985, S. 50ff.; Badura (N 23), S. 173ff. → Oben Böckenförde, § 22 Rn. 2ff.

Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“ wird (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG). Ein einheitlicher, präexistenter Volkswille, den die staatlichen Organe nur identitär zu registrieren hätten, ist im Prinzip der Volkssouveränität nicht zum Subjekt der Staatsgewalt gemacht. Die konkrete Ordnung der geschichtlichen und gesellschaftlichen Wirklichkeit, die das Grundgesetz mit der Festlegung der Demokratie als Staatsform normiert, „kann nicht von einem einheitlichen Volkswillen als Voraussetzung einer Selbstregierung des Volkes ausgehen, sondern nur von ihrer realen Grundvoraussetzung: der Unterschiedlichkeit und Gegensätzlichkeit der Meinungen, Interessen, Willensrichtungen und Bestrebungen und damit der Existenz von Konflikten innerhalb des Volkes“⁵⁵. Die demokratischen Institutionen und Verfahren sichern diesen freien Prozeß der Meinungs- und Willensbildung, ermöglichen aber auch das politische Handeln und das Herbeiführen verbindlicher Entscheidungen des demokratisch verfaßten Staates.

30
Bedingungen demo-
kratischer Legitimität

„Der Verweis auf den Volkswillen bedeutet im demokratischen Gemeinwesen die Bezeichnung der Quelle der Legitimierung politischer Entscheidung“⁵⁶. Die demokratische Legitimierung bedeutet, den legitimierten Entscheidungen die institutionalisierte und verfassungsrechtlich vorgesehene Anerkennung durch das Volk zu sichern⁵⁷. Die Grundbedingung dieser demokratischen Legitimierung ist, daß jedermann in staatsbürgerlicher Gleichheit und in politischer Freiheit an den Verfahren und Äußerungsmöglichkeiten teilhat, in denen die politische Meinungs- und Willensbildung stattfindet und – vermittelt durch die verfassungsrechtlichen Institutionen – in die Ausübung der Staatsgewalt eingeht.

31
Staatsbürgerliche
Gleichheit, Mehrheits-
prinzip

Die Gleichheit, häufig als der Wesenskern und die kennzeichnende Tugend der Demokratie angesehen, wendet sich gegen rechtliche Diskriminierung und Privilegierung, verbindet sich jedoch darüber hinaus mit der sozialen Staatsaufgabe zu dem Ziel einer sozial gerechten Verteilungsordnung. Der egalitäre Grundzug der Demokratie kommt in den Wahlgrundsätzen (Art. 38 Abs. 1 GG) und in der beherrschenden Stellung des Mehrheitsprinzips für das Wahlrecht und für die Beschlußfassung der parlamentarischen Volksvertretung zum Tragen. Die parlamentarische Repräsentation, die durch Wahlen nach demokratischen Grundsätzen begründete und stets wieder erneuerte Beziehung legitimierender Anerkennung und Kontrolle zwischen dem durch die Wahlberechtigten verkörperten Staatsvolk und der aus den gewählten Abgeordneten gebildeten Volksvertretung, folgt somit der staatsbürgerlichen Gleichheit und dem Mehrheitsprinzip. Die Wahlen sind der ausschlaggebende Akt politischer Mitwirkung des einzelnen an der Verfassung, Legitimierung und Kontrolle der staatlichen Willensbildung in der parlamentarischen Demokratie. Das Mehrheitsprinzip gibt, als die unmittelbarste Konsequenz der Gleichheit aller, jedem den gleich bemessenen Anteil an dem Prozeß der

⁵⁵ Hesse (N 54), S. 52f.

⁵⁶ Scheuner (N 12), S. 380. → Oben *Böckenförde*, § 22 Rn. 11ff.

⁵⁷ → Bd. II, *Demokratische Willensbildung und Repräsentation*.

politischen Willensbildung. Damit ist zugleich gesagt, daß die Demokratie für das Verfahren der politischen Willensbildung einen Vorrang (oder eine Zurücksetzung) von Bildung und Besitz nicht duldet. Indem das politische Handeln und dessen „Sachgerechtigkeit“ in den Grenzen des Verfassungsrechts dem Mehrheitsprinzip anvertraut werden, ist damit weiter gesagt, daß die Demokratie – über die verfassungsrechtlichen Mindestbedingungen hinaus – eine dem politischen Prozeß vorgegebene politische „Richtigkeit“ weder voraussetzt noch anerkennt. Die Macht der Mehrheit ist weitreichend und deswegen nur als eine verfassungsrechtlich und politisch gebundene Macht erträglich. Das Mehrheitsprinzip setzt voraus, daß die an der Wahl aktiv und passiv Beteiligten in den politischen und kulturellen Wertvorstellungen im wesentlichen übereinstimmen, daß sie bei ihrer Urteilsbildung aus einem freien und offenen Prozeß der Meinungen schöpfen können und daß diejenigen, die in der Minderheit bleiben, mit der Chance einer Änderung der Mehrheitsverhältnisse rechnen können⁵⁸.

Zu den geläufigsten Einsichten der Staatsphilosophie gehört, daß die radikale Praktizierung der Gleichheit die politische Freiheit und damit die Demokratie zerstören muß. Ohne die rechtlich gesicherte politische Freiheit des einzelnen und der Gruppen ist der von der demokratischen Verfassung intendierte Prozeß der freien politischen Meinungs- und Willensbildung nicht gewährleistet. Das gilt sowohl für die Wahlen und Abstimmungen, also den formalisierten Prozeß demokratischer Legitimierung und Kontrolle, als auch für die diffusen und ohne Entscheidungszwang verlaufenden Vorgänge der Meinungsbildung und Meinungsäußerung, der „öffentlichen Meinung“ und der Medien und weiter für die Bereiche der organisierten Interessen, der verschiedenen Organisationsformen der Selbstverwaltung und der sonstigen Wirkungsfelder des Pluralismus. Hier, wo die Lebensluft der Demokratie gerade außerhalb des institutionellen und etatistischen Gehäuses der staatlichen Willensbildung wehen soll, tritt augenfälliger zutage, daß Demokratie die politische Freiheit von jedermann in einer politisch verfaßten, aber freien Gesellschaft sein soll⁵⁹. Dies ist so ausgedrückt worden, daß es eine der wichtigsten „demokratischen Funktionen“ der Grundrechte ist, die Freiheit und Offenheit des politischen Prozesses zu gewährleisten⁶⁰. Die politischen Parteien nehmen in diesem Prozeß eine eigentümliche Stellung ein, da sie dem Grundsatz nach eine Erscheinung des freien gesellschaftlichen Vereinigungswesens sind – und von Verfassungen wegen bleiben müssen⁶¹ –, außerdem aber notwendige Institutionen der parlamentarischen Demokratie sind und deshalb einen besonderen Status verfassungsrechtlicher Rechte und Pflichten (Art. 21 GG) aufweisen⁶².

32

Politische Freiheit,
Pluralismus

58 Hesse (N 54), S. 55f., betont besonders den dritten Gesichtspunkt als Bedingung dafür, daß die Mehrheitsentscheidung volle demokratische Legitimität erhalten kann. → Oben *Böckenförde*, § 22 Rn. 41 ff., 52 ff.

59 Das Bundesverfassungsgericht hat in einer langen Reihe von Entscheidungen die konstitutive Bedeutung der Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG, neuerdings – mit einer neuartigen Wendung – auch des Art. 8 GG (BVerfGE 69, 315 (343 ff.)), für die Demokratie zur Geltung gebracht.

60 Hesse (N 54), S. 58 ff., 63. → Oben *Böckenförde*, § 22 Rn. 35 ff.

61 BVerfGE 20, 56 (101).

62 BVerfGE 4, 27.

33

Demokratischer Staat
und demokratische
Idee

Die Verfassung proklamiert und ordnet die Demokratie als Staatsform, als Organisation politischer Herrschaft. Sie verschafft diesem fundamentalen Prinzip des Staatsaufbaus die staatsrechtlichen Institutionen und Werkzeuge, durch die sichergestellt werden kann, daß alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Das Verfassungsprinzip der Demokratie und seine staatsrechtlichen Wirkungsnormen erschöpfen die ideellen und politischen Vorstellungen und Bestrebungen nicht, die sich als „demokratisch“ verstehen oder die zum Staats- und Gesellschaftsbild der Demokratie gehören. Für das Verfassungsrecht wird der Staat nicht als „soziales System“, sondern als normativ geordnete Institution, und wird die Staatsform nicht im Sinne eines weitläufigen oder aggressiven „Demokratieprinzips“ verstanden, mit dem Zustände oder Handlungen als gut oder schlecht bewertet werden könnten. Forderungen nach einer „Demokratisierung“ bestimmter Einrichtungen oder Sachbereiche zielen auf Mitbestimmung, Politisierung, Abschaffung von Hindernissen und anderes; sie sind politische Programme, nicht aus der Verfassung und der demokratischen Staatsform ableitbare Gebote. Eines dieser Programme ist das der „Wirtschaftsdemokratie“, mit dem eine von der Unternehmensfreiheit und dem Eigentum der Privatwirtschaft losgelöste Neuordnung der Wirtschaft und mittelbar eine rätendemokratische Modifikation der parlamentarischen Demokratie angestrebt wird⁶³. Auch die fundamentaldemokratischen Programme und Ansprüche der „Partizipation“ an politischen oder administrativen Verfahren und Entscheidungen können verfassungsrechtlich nicht aus der demokratischen Staatsform begründet werden. Sie genießen den Schutz der Grundrechte der politischen Freiheit und sind damit als Elemente der freien Meinungs- und Willensbildung in der Demokratie garantiert.

II. Parlamentarische Repräsentation

34

Repräsentative
Demokratie

Die Staatsgewalt „geht vom Volke aus“, sie wird aber vom Volke nur in den verfassungsrechtlich vorgesehenen Artikulationsweisen „ausgeübt“, nämlich in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung (Art. 20 Abs. 2 GG). Das Organ, in dem sich das Prinzip der Volkssouveränität nach dem Grundgesetz unmittelbar verwirklicht, ist die parlamentarische Volksvertretung, der Bundestag. Darin äußert sich, daß die Staatsform der Bundesrepublik die repräsentative, mittelbare oder parlamentarische Demokratie ist. Die politische Willensbildung des Volkes wird in der parlamentarischen Demokratie durch eine gewählte und zur selbstverantwortlichen Entscheidung berufene Volksvertretung vermittelt.

In der dem Parlament vorbehaltenen gesetzgebenden Gewalt äußert sich das Prinzip der Volkssouveränität als Legitimitätsgrund der Rechtsordnung. Dar-

⁶³ Vgl. Art. 165 WRV sowie auch Art. 15 GG.

auf beruht die demokratische Garantiefunktion des Gesetzes⁶⁴, die ihrerseits in dem rechtsstaatlich und demokratisch begründeten Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung wirksam wird.

Die Volkssouveränität als Verfassungsprinzip des Grundgesetzes enthält nicht den – früher in der Philosophen- und Gelehrtensprache häufig mit „demokratisch“ bezeichneten – Gedanken, daß die Demokratie in ihrem eigentlichen Sinn darin bestünde, daß die Staatsgewalt unmittelbar durch Entscheidungen des Volkes, etwa durch Abstimmungen oder durch Beschlüsse einer Volksversammlung, ausgeübt wird. Da eine herrschaftslose Organisation der Gesellschaft nicht möglich ist, kann die verwirklichte Demokratie nicht unmittelbar, sondern nur repräsentativ sein. Die unmittelbare oder plebiszitäre Demokratie („Identität von Herrschern und Beherrschten“) ist nicht ein der Repräsentation auf gleichem Fuß entgegengesetztes „Prinzip politischer Form“⁶⁵, sondern die nur theoretische Vorstellung einer Volksherrschaft ohne Staat. Demokratie als Staatsform ist egalitär kontrollierte und legitimierte Repräsentation durch eine frei gewählte und selbständig entscheidende Volksvertretung. Nur eine repräsentative Ausübung politischer Gewalt ermöglicht eine Herrschaft nach Rechtsgesetzen. Parlamentarische „Repräsentation“ bedeutet, daß die gewählte Volksvertretung – und nur sie – gewährleistet, daß die Staatsgewalt konkret auf der Anerkennung und Billigung des Volkes beruht⁶⁶.

Die parlamentarische Repräsentation ist ein die Verwirklichung der Volkssouveränität näher bestimmendes Verfassungsprinzip. Der politisch und staatsrechtlich die Stellung der Volksvertretung erklärende und rechtfertigende Gedanke der parlamentarischen Repräsentation drückt nicht eine rechtliche Beziehung zwischen Wählern und Gewählten oder zwischen Volk und Volksvertretung aus, bildet aber die verfassungspolitische Grundlage für eine Reihe verfassungsrechtlicher Einrichtungen und Grundsätze, so für die Vorschriften über das demokratische Wahlrecht (Art. 20 Abs. 2, 38 GG), über die Stellung und die Aufgaben des Bundestages, über die Inkorporation der Parteien (Art. 21 GG), über das Mandat der Abgeordneten (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) und über die Fraktionen. Daß es zwischen Wählern und Gewählten kein rechtliches Band gibt, führte den staatsrechtlichen Positivismus zu Unrecht zu dem Urteil, die parlamentarische Repräsentation beruhe auf einer „Fiktion“⁶⁷. Dieses Urteil, äußerlich die Folge einer methodischen

35

Unmittelbare und repräsentative Demokratie

36

Repräsentation und parlamentarische Volksvertretung

64 → Bd. VII, Verfassungskonkretisierung.

65 Entgegen *Carl Schmitt*, Verfassungslehre. 1928. S. 204ff. → *Oben Böckenförde*, § 22 Rn. 49.

66 *Gerhard Leibholz*, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert. 1929. ³1966. ⁴1974 (unverändert) unter dem Titel: Die Repräsentation in der Demokratie; *Hans J. Wolff*, Organschaft und juristische Person. Bd. 2: Theorie der Vertretung. 1934; *Scheuner*, Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie (Bibl.). S. 222; *Badura* (N 34), Art. 38; *Hanna F. Pitkin*, The Concept of Representation, Berkeley and Los Angeles 1967; *Rausch*, Zur Theorie (N 34); *ders.*, Repräsentation: Wort, Begriff, Kategorie. Prozeß, Theorie. in: *Bosl* (N 34), S. 69; *Eberhard Schmitt*, Repräsentation und Revolution. 1969; *Anthony H. Birch*, Representation. London 1971; *Hasso Hofmann*, Repräsentation. 1974; *Wolfgang Mantl*, Repräsentation und Identität. 1975.

67 *Georg Jellinek*, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. 1906. S. 64 ff.; *Hans Kelsen*, Allgemeine Staatslehre, 1925, S. 315 ff., 344; *ders.* (N 54), S. 30f.

Verkürzung juristischen Vorgehens, hat seinen sachlichen Grund in der substanzhaften Vorstellung eines transzendenten „Volkswillens“, der außerhalb des politischen Prozesses und der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wahlen und der Volksvertretung bestehen könnte.

37

„National-
repräsentation“

Die geschichtliche Grundlage der parlamentarischen Repräsentation ist die Entwicklung der Nationalstaaten, vor allem in England und Frankreich, in deren Fortgang eine Vertretung der „Nation“ in einer Nationalrepräsentation zum Hauptstück der verfassungsrechtlichen Bindung der monarchischen Herrschaftsgewalt wurde. In der älteren politischen und juristischen Sprache bedeutet „Repräsentation“ das körperschaftliche Handeln und Sich-Äußern des *populus* (des Volkes, der Volksgemeinde, der Freien, des „Landes“), in einem technisch verengten Wortgebrauch die Vertretung im Rechtssinn⁶⁸. Erst in der späteren Neuzeit wird Repräsentation auf die spezifische Funktionsweise der durch Wahlen und Volksvertretung institutionalisierten „repräsentativen“ Demokratie festgelegt, zunächst programmatisch, dann staatsrechtlich, schließlich auch mit einem qualitativen Grundgedanken der wesensmäßigen Vergegenwärtigung. Idee und staatsrechtliche Wirklichkeit der parlamentarischen Repräsentation haben sich mit der Geschichte der Demokratie und des Parlamentarismus gebildet und verändert. Die französische Revolution zeigt sie als Überwindung der ständischen Dezentralisation und Privilegien und als Abwehr neuer plebiszitärer Ansprüche. „Als sich am 17. Juni 1789 die Vertretung des Dritten Standes zur *Assemblée nationale* erklärte und die Gesamtvertretung Frankreichs für sich in Anspruch nahm, war die Grundlage einer neuen Verfassung geschaffen“⁶⁹. Die parlamentarische Repräsentation wird in der Hand der bürgerlichen Verfassungsbewegung zu einem Werkzeug der Legitimierung eines Vorranges von Bildung und Besitz, vor allem durch ein Zensus-Wahlrecht.

38

Repräsentation als
„Wesensbegriff“

In rückschauender Überhöhung haben Carl Schmitt und Gerhard Leibholz dem liberalen Honoratiorenparlament die Fähigkeit einer rationalen Debatte und Entscheidung der öffentlichen Angelegenheiten zugesprochen und es einem „Wesensbegriff“ der Repräsentation zugeordnet⁷⁰. Die so zustande kommende Konfrontierung eines liberalen Prinzips der Repräsentation und eines demokratischen Prinzips der Identität verweigert dem Parlament der parteienstaatlichen Demokratie die selbständige Herrschaftsfunktion und die legitimitätschaffende Begründung durch parlamentarische Repräsentation. Richtig ist jedoch, daß mit dem egalitären Wahlrecht und der Durchsetzung der egalitären Auswahl, Legitimierung und Kontrolle der Volksvertretung und – vermittelt durch die Volksvertretung – der Regierung eine Änderung von großer Tragweite für die nun demokratisch und parteienstaatlich verwandelte parlamentarische Repräsentation eingetreten ist.

39

Die parlamentarische Demokratie des allgemeinen und gleichen Wahlrechts auf der Grundlage der politischen Gleichberechtigung aller sozialen Schich-

⁶⁸ Hofmann (N 66).

⁶⁹ Scheuner (N 50), S. 306.

⁷⁰ Carl Schmitt (N 15); *ders.*, Verfassungslehre (N 65); Leibholz (N 66); *ders.* (N 54).

ten, d. h. als egalitäre Selbstregierung des Volkes, versteht die Volksvertretung als ein Element der verfassungsrechtlich geordneten Selbstorganisation der Gesellschaft. Die damit notwendig verbundenen Wandlungen der staatsrechtlichen Grundbegriffe gegenüber der Epoche des liberalen Verfassungsstaates werden vor allem in der Entgrenzung der Staatsaufgaben, d. h. praktisch der Dominanz der sozialen Aufgaben, in der Positions- und Verteilungsauseinandersetzung der organisierten Interessen, in der parteienstaatlichen Umformung der politischen Institutionen und in den parastaatlichen Aktionen und Kampagnen fundamentaldemokratischer Bewegungen sichtbar. An die Stelle langfristig entstehender und sich nahezu unmerklich verändernder sozialer Gliederung als Basis der politischen Herrschaft ist die oligarchische „Mediatisierung“ der staatsbürgerlichen Gesellschaft durch oft instabile Gruppen und Gruppenkoalitionen getreten, besonders – und verfassungsrechtlich entscheidend – durch die politischen Parteien⁷¹. Dies eröffnet die für den Bestand der parlamentarischen Demokratie zerstörerische Chance des nur noch taktischen oder pragmatischen Kompromisses auch in grundsätzlichen Fragen⁷², der erlebnishaft orientierten Mobilisierungen und auch des plebiszitären Cäsarismus eines „Volksführers“.

Als Gegenentwürfe zu der auf dem Prinzip der parlamentarischen Repräsentation fußenden Demokratie sind verschiedenartige Konzepte der fundamentaldemokratischen Partizipation⁷³ und das sozialistische System der Rätedemokratie⁷⁴ hervorgetreten. Die vermeintliche Selbstregierung des Volkes in der unmittelbaren Demokratie ist der Idee nach die Aufhebung von politischer Herrschaft, der Sache nach die Ersetzung der staatlich verfaßten politischen Herrschaft durch eine der Bindung an institutionelle Vorkehrungen ledige Oligarchie. In den realplebiszitären Abstimmungen wird nicht im Sinne der Rousseau'schen Identität die Herrschaft von Menschen über Menschen aufgehoben. In diesen Abstimmungen wird die mehr oder weniger stabile und für die Abstimmenden meistens nicht transparente Machtausübung einer Gruppe oder einer Kombination von Gruppen ohne rechtliches Reglement praktiziert. Diese fundamentaldemokratisch oder rätedemokratisch verkleidete Politik ist in der Tat nicht mehr politische Herrschaft im staatlichen Sinn, aber auch nicht bloße Verwaltung von Sachen („action administrative“ anstelle von „action gouvernementale“) im Sinne der saint-simonistischen Utopie.

40Unmittelbare
Demokratie

71 Vgl. Werner Weber (N 15), S. 19ff.

72 Hans Herbert von Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen. Die Durchsetzungsschwäche allgemeiner Interessen in der pluralistischen Demokratie, 1977.

73 Udo Bernbach, Theorie und Praxis der direkten Demokratie, 1973; Carole Pateman, Participation and Democratic Theory, Cambridge 1970; Scholz, Krise der parteienstaatlichen Demokratie? (Bibl.), dazu Klaus Schlaich, Rupert Scholz: Krise der parteienstaatlichen Demokratie? – Literaturbesprechung –, in: AöR 110 (1985), S. 116.

74 Wilfried Gotschalch, Parlamentarismus und Rätedemokratie, 1968; Dieter Schneider/Rudolf Kuda, Arbeiterräte in der Novemberrevolution, 1968; Klaus von Beyme, Parlamentarismus und Rätssystem – Eine Scheinalternative, in: ZfP 17 (1970), S. 27; Probleme der Demokratie heute, in: PVS Sonderheft 2/1970, S. 53ff. (Räte als politisches Organisationsprinzip); Zippelius (N 35), S. 409ff.

41

Fundamental-
demokratische
Partizipation

Die demokratische Idee kann nur in der Demokratie als Staatsform politisch und verfassungsrechtlich wirksam werden, enthält aber ein überschießendes programmatisch-utopisches Moment. Demokratie ist als Staatsidee und Staatsideal nicht so sehr Prinzip einer etablierten Ordnung und ihrer Apologie als ein Prinzip der Kritik und der Revisibilität von Ordnung und Herrschaft überhaupt. Je starrer und etablierter die das Repräsentativsystem verwirklichenden Gruppen, Oligarchien und Apparate sind, desto deutlicher wird sich das auf Bewegung und Veränderung zielende Potential der demokratischen Idee außerhalb der repräsentativen Institutionen der parlamentarischen Demokratie geltend machen und möglicherweise sich bis zu dem repräsentationsfeindlichen Zukunftstraum der herrschaftslosen unmittelbaren Demokratie radikalisieren. Fundamentaldemokratische Bewegungen und Partizipationsdemokratie entziehen durch identitäre und genossenschaftliche Forderungen und Verheißungen der staatlichen, sich in der parlamentarischen Volksvertretung verwirklichenden Form des politischen Prozesses – und besonders der parteienstaatlichen Politik und der „technokratischen“ Verwaltungsstaatlichkeit wohlfahrtsstaatlicher Herrschaft – die Legitimität.

42

Politische Freiheit als
„Funktionselement
des demokratischen
Gemeinwesens“?

Für die verfassungsrechtliche Beurteilung des Prozesses freier politischer Meinungs- und Willensbildung⁷⁵ ist es ein Schritt von großer Tragweite, wenn die Grundrechte der politischen Freiheit nicht nur als Freiheitsrechte mit konstitutiver Bedeutung für die Demokratie, sondern vielmehr als Rechte angesehen werden, die zu den unentbehrlichen „Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens“ gehören⁷⁶. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Eigenschaft in neuartiger Betonung dem „Recht des Bürgers, durch Ausübung der Versammlungsfreiheit aktiv am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß teilzunehmen“ (Art. 8 GG), zuerkannt, obwohl es damit eine Handlungsweise verstärkt schützt, bei der „das argumentative Moment zurücktritt, welches die Ausübung der Meinungsfreiheit in der Regel kennzeichnet“. Es erscheint widersprüchlich, das aktionistische Moment der Versammlungsfreiheit in deren demokratische Funktion der Teilnahme an der ständigen geistigen Auseinandersetzung und dem Kampf der Meinungen als „Lebenselement“ der freiheitlichen Demokratie einzufügen und damit praktisch die kollektive und organisierte „körperliche Sichtbarmachung von Überzeugungen“ zu begünstigen, dennoch aber die Versammlungsfreiheit grundsätzlich ebenso wie die Meinungsfreiheit als „unmittelbarsten Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit“ zu verstehen. Leitgedanke dafür ist eine fundamentaldemokratische Interpretation der Versammlungsfreiheit als kompensatorischer Äußerungsform von Meinung, Kritik und Protest angesichts der etablierten Kräfte, des Mehrheitsprinzips der repräsentativen Demokratie und der durch einen überlegenen bürokratischen Apparat verwalteten Staatsgewalt. Daß „der Demonstrant seine Meinung in physischer Präsenz, in voller Öffentlichkeit und ohne Zwischenschaltung von Medien kundgibt“, also

⁷⁵ Peter Badura, *Verfassung, Staat und Gesellschaft in der Sicht des Bundesverfassungsgerichts*, in: FG-BVerfG II, S. 1 (11 ff.).

⁷⁶ BVerfGE 69, 315 (Leitsatz 1). → Bd. II, Grundrechtliche und demokratische Freiheitsidee.

unmittelbar, unvermittelt und ursprünglich zu handeln scheint, gibt seiner Meinungskundgabe danach eine spezifisch demokratische Funktion⁷⁷.

Der Gedanke der Rätedemokratie gibt vor, die nur „formale“ Demokratie des bürgerlichen Klassenstaates durch eine Selbstregierung des Volkes zu überwinden, in der gesellschaftliche Selbstverwaltung auf der Grundlage sozialer Gleichheit stattfindet. Der rätedemokratische Parlamentarismus der sozialistischen Staaten negiert das Prinzip der parlamentarischen Repräsentation. Nach den historischen Vorbildern der jakobinischen Periode des Konvent und der Pariser Kommune (18. März bis 28. Mai 1871) sind der Oberste Sowjet der UdSSR und die Volkskammer der DDR nicht besondere Organe im Rahmen eines gewaltenteilenden Systems von Verfassungsorganen, sondern das „höchste Organ“ des Staates, in dem alle Funktionen der Staatsgewalt der Idee nach und bis zu einem gewissen Grade auch in der staatsrechtlichen Konstruktion vereinigt sind. Karl Marx erklärte die Pariser Kommune als „Selbstregierung der Produzenten“, als „die endlich entdeckte politische Form, unter der die ökonomische Befreiung der Arbeit sich vollziehen konnte“, und lobte an ihr, daß sie „nicht eine parlamentarische, sondern eine arbeitende Körperschaft“ sein sollte, „vollziehend und gesetzgebend zur gleichen Zeit“⁷⁸. Dem liegen Vorstellungen Rousseaus zugrunde, dessen unmittelbare, „identitäre“ Demokratie eine Vertretung des Volkes im Willen nicht zuläßt und die vom Volk selbst ausgeübte Staatsgewalt als unteilbar begreift. Der Abgeordnete der unmittelbaren Demokratie ist realplebiszitär mit einem bestimmten Auftrag gewählt und muß in Konsequenz dessen abberufbar sein („recall“), wenn er der mandatsgebundenen Verantwortung gegenüber seinen Wählern nicht gerecht wird⁷⁹. Die Rätedemokratie war nach der Novemberrevolution von 1918 das Verfassungsprogramm des Spartakusbundes und des linken Flügels der USPD⁸⁰, während der rechte Flügel der USPD und der linke Flügel der SPD für eine Verbindung von Rätensystem und Parlamentarismus eintraten⁸¹. Es setzte sich in Art. 165 WRV ein wirtschaftliches Rätensystem durch, das den Rätegedanken auf Betriebs- und Wirtschaftsräte beschränkte und die parlamentarische Demokratie unberührt ließ⁸².

77 BVerfGE 69, 315 (343 ff.).

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

79 Pétion de Villeneuve hatte das demokratische imperative Mandat schon in der Nationalversammlung gefordert, als er am 5. September 1789 erklärte: „Die Mitglieder des gesetzgebenden Körpers sind Mandatäre, die Bürger, die sie gewählt haben, sind Auftraggeber; also sind diese Repräsentanten dem Willen derer unterworfen, von denen sie ihre Mission und ihre Vollmachten erhalten haben“ (Auszug bei Léon Duguit, *Traité de Droit constitutionnel*, II, Paris 1928, S. 645).

80 Siehe die Rede Ernst Däumigs auf dem Rätekongreß in Berlin am 19. Dez. 1918 (Gerhard A. Ritter/Susanne Miller (Hg.), *Die deutsche Revolution 1918–1919*, 1968, S. 306) und seinen Aufsatz: Der Rätegedanke und seine Verwirklichung, in: *Revolution. Unabhängiges Sozialdemokratisches Jahrbuch*, 1920, S. 84 (Schneider/Kuda, N 74, S. 69).

81 Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. V, 1978, S. 706 ff., 828 ff.; Bd. VI, 1981, S. 227 ff.

82 Siehe den Bericht Hugo Sinzheimer zu Art. 57 des Entwurfs (= Art. 165 WRV), in: *Verfassunggebende deutsche Nationalversammlung, Berichte und Protokolle des Achten Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches*, 1920, 35. Sitzung, 2. Juni 1919, S. 393 ff. – *Verfassungsgeschichte VI* (N 81), S. 28 ff.

44
Parlamentarische
Repräsentation und
plebiszitäre Verfahren

Die parlamentarische Demokratie gewährleistet durch die selbständige Entscheidungsgewalt der gewählten Volksvertretung eine verfassungsrechtlich geordnete und gebundene staatliche Willensbildung, sichert aber zugleich den freien Prozeß der politischen Meinungs- und Willensbildung durch die politischen Freiheitsrechte. Ihr repräsentativer Charakter ist Ausdruck sowohl der staatlichen Herrschaftsordnung als auch der verfassungsrechtlichen Begründung und Begrenzung der Staatsgewalt. Es gehört zu den Besonderheiten des Grundgesetzes, daß es die parlamentarische Repräsentation und damit die Stellung des Bundestages im politischen Prozeß dadurch gestärkt hat, daß es plebiszitäre Verfahren⁸³ weder vorsieht noch zuläßt⁸⁴. Anders als die Weimarer Reichsverfassung und in deutlicher Abkehr von der Volkswahl des Reichspräsidenten und den realplebiszitären Verfahren der Weimarer Reichsverfassung (Art. 41, 73 ff. WRV) ist nach dem Grundgesetz eine Beschränkung oder Ergänzung der parlamentarischen Entscheidungsbefugnisse durch plebiszitäre Entscheidungsmöglichkeiten unterblieben⁸⁵. Eine Reihe von Länderverfassungen hat demgegenüber realplebiszitäre Verfahren bei Verfassungsänderungen, im Falle einer für ein bestimmtes Gesetz vorgesehenen Anrufung des Volkes und für eine Volksgesetzgebung durch Volksbegehren und Volksentscheid eingeführt⁸⁶. Die nach der bundesstaatlichen Kompetenzordnung dem Bunde vorbehaltenen Materien und Befugnisse können auf dem Wege der landesverfassungsrechtlichen Möglichkeit von plebiszitären Entscheidungen nicht zum Gegenstand von Abstimmungen in einem Land gemacht werden⁸⁷.

III. Geschichte der Demokratie

45
Antike, Mittelalter

Das Staatsdenken der Griechen über die guten und die entarteten Verfassungen, über die attische Demokratie der freien Bürger und über die Gefahren der Volksherrschaft hat in der Form, die ihm Aristoteles gegeben hatte, bis in die frühe Neuzeit die Lehre vom Staat und von der besten Staatsform bestimmt. Erst durch Renaissance, Reformation und Aufklärung erhielt die Idee der Demokratie – ebenso wie die damit häufig verbundene Lehre vom Staatsvertrag – die individualistische und rationalistische Ausprägung, die seit der englischen und der französischen Revolution zu der modernen Idee und Wirklichkeit der Volkssouveränität führte. Der Begriff der Volkssouveränität

83 Abgesehen von den Abstimmungen gemäß Art. 29 GG.

84 → Bd. II, Demokratische Willensbildung und Repräsentation.

85 *Hans Schneider*, Volksabstimmungen in der rechtsstaatlichen Demokratie, in: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, 1955, S. 155; *Werner Weber*, Mittelbare und unmittelbare Demokratie (Bibl.), S. 765; *Hans Huber*, Das Gesetzesreferendum, 1969; *Herbert Schambeck*, Das Volksbegehren, 1971; *Reinhard Schiffers*, Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem, 1971; *Wassilios Skouris*, Plebiszitäre Elemente im repräsentativen System, in: Seminar für Karl August Bettermann, 1984, S. 77; *Ebsen* (N 10). → Bd. II, Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie.

86 Art. 59, 60, 64 Bad.-WürttVerf; Art. 71 ff. BayVerf; Art. 123, 125 BremVerf; Art. 71, 116, 123, 124 HessVerf; Art. 68, 69 Nordrh.-WestfVerf; Art. 107 ff., 115, 129 Rheini.PfalzVerf; Art. 63, 65, 99, 100 SaarVerf.

87 BVerfGE 8, 104; 8, 122; 60, 175 (dazu *Rudolf Steinberg*, Standortplanung umweltbelastender Großvorhaben durch Volksbegehren. „Keine Startbahn West“, in: ZRP 1982, S. 113).

wendet sich im Verlauf der bürgerlichen Verfassungsbewegung gegen die „Fürstensouveränität“, gegen die absolutistische Erscheinungsform der Monarchie von Gottes Gnaden.

Der erste Autor des neuzeitlichen Staatsdenkens, Marsilius von Padua, schreibt in seinem *Defensor Pacis* (1324), daß das Volk der Gesetzgeber oder die *causa legis* ist, sei es durch die *universitas civium*, sei es durch den gewählten oder sonst die Gesamtheit repräsentierenden „ausschlaggebenden Teil“ (*valencior pars*)⁸⁸. Er folgt der mittelalterlichen Staatslehre, wonach das Volk die oberste Herrschaftsgewalt besitzt und sie unter gewissen Voraussetzungen auf den Fürsten überträgt, ohne die ihm als natürliches Recht zukommende Souveränität aufzugeben; äußerstenfalls kann es gegen den zum Tyrannen gewordenen Fürsten zum Widerstandsrecht greifen⁸⁹.

46

Marsilius von Padua

Der Konziliarismus, der in den Beschlüssen der Konzile von Konstanz (1414–1418) und von Basel (1431–1449) seinen Höhepunkt erreichte, bot sich als Muster auch für eine Neuordnung der weltlichen Herrschaft an⁹⁰. Diese kirchliche Reformbewegung war ihrerseits beeinflußt von den Lehren einer beschränkten Monarchie und einem repräsentativen System, wie sie Marsilius und andere entworfen hatten. In Johann Gersons Doktrin einer gemischten Verfassung wird das demokratische Element durch selbständige Rechte monarchischer und aristokratischer Institutionen gemäßigt. Nikolaus von Cues dagegen spricht der Zustimmung des Volkes allein die Fähigkeit zu, die Quelle von Herrschaft und Recht zu sein; denn Gott hat alle Menschen von Natur aus frei und mit gleichen Rechten geschaffen. Der Individualismus der späteren Vertragslehren fehlt jedoch in dem konziliaristischen Programm einer Rechtsverfassung der als Körperschaft gedeuteten Kirche.

47

Konziliarismus

Auch die Vertragstheorie der Monarchomachen⁹¹, ebenso wie ihre Forderung der Volksfreiheit und ihre Rechtfertigung des Widerstandsrechts gegen despotische Fürsten, besonders wegen religiöser Unterdrückung, bleibt fast durchweg korporativ oder ständisch⁹². Das gilt auch für Johannes Althusius (*Politica methodice digesta*, 1603, 3. Aufl., 1614), nach dessen Lehre durch das Volk allein und dessen vielfältige *consociationes* Gott der Urheber aller Herrschaftsgewalt ist⁹³.

48

Monarchomachen

88 *Defensor Pacis*, dictio I, cap. XII, § 3 (nach der Ausgabe von Richard Scholz, 1932).

89 Jakob Barion, Grundlinien philosophischer Staatstheorie, 1986, S. 59ff.

90 John Neville Figgis, *Studies of Political Thought from Gerson to Grotius 1414–1625*, Cambridge 21916 (repr. 1956), S. 31ff.; Raymond Garfield Gettell/Lawrence C. Wanlass, *History of Political Thought*, New York 21953, S. 138ff.; George H. Sabine, *A History of Political Theory*, London 41973, S. 294ff.

91 François Hotman, *Franco Gallia seu tractatus isogogicus de regimine regni Galliae et de jure successionis*, 1573; Théodore de Bèze, *De iure magistratum in subditos et officio subditorum erga magistratus*, 1574; Junius Brutus (Herbert Languet und Philippe du Plessis-Mornay), *Vindiciae contra tyrannos, sive de principis in populum, populi in principem legitima potestate*, 1576; George Buchanan, *De Jure Regni apud Scotos Dialogus*, 1579; Juan Mariana, *De rege et regis institutione*, 1598; William Barclay (Barclaius), *De regno et regali potestate adversus Buchanam, Brutum, Boucherium et reliquos Monarchomachos libri sex*, 1600.

92 Figgis (N 90), S. 116ff.; Jürgen Dennert (Hg.), *Monarchomachen*, 1968.

93 Otto von Guericke, Johannes Althusius, 41929; Hans Ulrich Scupin/Ulrich Scheuner (Hg.), *Althusius-Bibliographie*, 2 Bde., 1973; Carl Joachim Friedrich, *Johannes Althusius und sein Werk im Rahmen der Entwicklung der Theorie von der Politik*, 1975.

49
Calvinistischer
Vertragsgedanke.
Leveller

Der calvinistische Vertragsgedanke, in der kongregationalistischen Radikalisierung durch die Puritaner, bringt in der englischen Revolution erstmals deutlich und mit politischem Geltungsanspruch das egalitäre Prinzip der Volkssouveränität hervor. John Lilburne und die Leveller wollen die Rekonstituierung des englischen commonwealth durch eine von allen anzunehmende demokratische Verfassung, deren Entwurf sie als „Agreement of the People“ im Oktober 1647⁹⁴ in Putney dem Generalrat der Cromwell'schen Armee unterbreiten⁹⁵.

50
Rousseau

Jean-Jacques Rousseau wurde der einflußreichste Dogmatiker der Volkssouveränität⁹⁶. Nach seiner Überzeugung ist die Ungleichheit der Menschen, soweit sie moralischer oder politischer Art ist, durch die Gesellschaft und die in ihr vorhandenen Einrichtungen entstanden⁹⁷. In seinem „Contrat social“ (1762) will er die Frage beantworten: Wie findet man eine Gesellschaftsform, die mit der ganzen gemeinsamen Kraft die Person und das Vermögen jedes Gesellschaftsgliedes verteidigt und schützt und kraft dessen jeder einzelne, obgleich er sich mit allen vereint, gleichwohl nur sich selbst gehorcht und so frei bleibt wie vorher? Dies ist die Hauptfrage, deren Lösung der Gesellschaftsvertrag gibt. Der Gesellschaftsvertrag – so Rousseaus Postulat – setzt an die Stelle der physischen Ungleichheit der Menschen eine sittliche und gesetzliche Gleichheit, sie verlieren ihre natürliche Freiheit, gewinnen aber die bürgerliche und moralische Freiheit⁹⁸.

51
„Volonté générale“

Der Gesellschaftsvertrag ist, wie Rousseau ihn charakterisiert, der „Vertrag“, mit dem die gesetzgebende Gewalt eingerichtet wird, ohne daß dabei sich das Volk dieser seiner wesentlichen Selbstbestimmungsmacht entäußerte⁹⁹. Der überlieferte Vertragsgedanke ist für Rousseau ein formales Konstruktionselement für ein gegenüber der naturrechtlichen Tradition der bürgerlichen Aufklärung durchaus andersartiges Programm einer neuen Republik. Der Gesellschaftsvertrag soll den einzelnen in den Status des Bürgers (citoyen) erheben, in dem er alle seine Fähigkeiten und Kräfte dem Gemeinwillen (volonté générale) unterordnet und dabei auch seinen eigenen egoistischen Willen, seine fortbestehende Eigenschaft als Interessenwesen (bourgeois), unterdrückt. Der gesetzgebende Gemeinwillen äußert sich real in Abstimmungen der Volksversammlung, doch ist es nicht die Anzahl der Stimmen, die tatsächliche Mehrheit, die den Willen der Bürger vereinigt, sondern das

⁹⁴ John W. Gough, The agreements of the people, 1647–1649, in: History XV (1931), S. 334.

⁹⁵ George P. Gooch/Harold Laski, English Democratic Ideas in the Seventeenth Century, Cambridge 1927 (repr. 1954); Perez Zagorin, A History of Political Thought in the English Revolution, 1954; Christopher Hill, Puritanism and Revolution, London 1958; Henry N. Brailsford, The Levellers and the English Revolution, London 1961.

⁹⁶ Alfred Cobban, Rousseau and the modern State, London 1934; Bernhard Groethuysen, Jean-Jacques Rousseau, 1949; Robert Déralhé, Jean-Jacques Rousseau et la science politique de son temps, Paris 1950; Roger D. Masters, The Political Philosophy of Rousseau, Princeton 1968; Iring Fetscher, Rousseaus politische Philosophie, 1978; Ulrich Steinvoth, Stationen der politischen Theorie, 1981, S. 97ff.

⁹⁷ Discours sur l'origine de l'inégalité parmi les hommes, 1755.

⁹⁸ Contrat social (N 46), 1. Buch, 6., 8. und 9. Kap.

⁹⁹ Contrat social (N 46), 3. Buch, 16. Kap. – Siehe zuvor John Locke, Two Treatises of Government (1690), Buch II, Kap. XI, par. 134, 135 und 141.

allgemeine Interesse, das Gemeinwohl, die sich in der Abstimmung äußernde Staatsklugheit. Rousseaus *volonté générale* ist eine normative Richtschnur, der man allerdings nur mit Hilfe des Mehrheitsprinzips habhaft werden kann, sie schließt aber vor allem die Forderung und den Appell ein, die dem Gemeinwohl entsprechende Übereinstimmung herzustellen und das Interesse dem unterzuordnen¹⁰⁰.

Der Vernunftstaat der Philosophen, Montesquieus Stilisierung der Verfassung Englands und Rousseaus beredete Utopie der Volksfreiheit gelangten in den Verfassungen der französischen Revolution zur staatsrechtlichen Wirklichkeit einer rechtlich organisierten Volkssouveränität, nicht allerdings auch schon zur Einrichtung einer Demokratie mit egalitärem Wahlrecht¹⁰¹. Die noch monarchische Constitution vom 3. September 1791 bestimmte in ihrem Titel III: „Art. 1. La Souveraineté est une, indivisible, inaliénable, imbréscritable. Elle appartient à la Nation; aucune section du Peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice. Art. 2. La Nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. La Constitution française est représentative; les représentants sont le Corps législatif et le Roi.“

Das demokratische Verfassungsdenken der nordamerikanischen Unabhängigkeitsbewegung und Staatsgründung beruhte auf der Vorstellung eines „popular government“, in dem die Mehrheits Herrschaft durch Gewaltenteilung und verfassungsrechtliche Beschränkung gemäßigt wird¹⁰². Thomas Jefferson, nach Tocquevilles Urteil der „bedeutendste Vorkämpfer der Demokratie, den sie je gefunden hat“, stand unter dem Einfluß der Ideen John Lockes und trat für „Government by consent“ ein. „This sacred principle, that though the will of the majority is in all cases to prevail, that will, to be rightful, must be reasonable; that the minority possesses equal rights, which equal laws must protect, and to violate which would be oppression“¹⁰³.

Unter dem Eindruck der „Jacksonian Democracy“¹⁰⁴ schrieb Alexis de Tocqueville seine Abhandlung „De la démocratie en Amérique“ (4 Bde., 1835/40). Er erkennt, daß die Heraufkunft der Demokratie, deren wesentliches Merkmal die Gleichheit ist, unaufhaltsam voranschreiten wird und daß der

52

Französische
Revolution

53

Nordamerika

54

Tocqueville

100 Kant stimmte mit Rousseau darin überein, daß die gesetzgebende Gewalt „nur dem vereinigten Willen des Volkes“ zukommen könne; wie Rousseau erkennt er im vereinigten Willen des Volkes den vernünftigen Willen jedes einzelnen als autonomer gesetzgebender Persönlichkeit und darum eben den übereinstimmenden Willen aller (Metaphysik der Sitten, Erster Teil: Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre, 1797, §§ 46, 52). – Günther Holstein/Karl Larenz, Staatsphilosophie, 1933, S. 95 ff.; Christian Ritter, Immanuel Kant, in: Michael Stolleis (Hg.), Staatsdenker im 17. und 18. Jahrhundert, 1977, S. 272; Reinhold Zippelius, Geschichte der Staatsideen, 1985, S. 146 ff.

101 Redlob (N 45), S. 18 ff.; Ernst Cassirer, Die Philosophie der Aufklärung, 1932, S. 313 ff.; Bernhard Groethuysen, Philosophie de la Révolution française, 1956 (dt.: Philosophie der französischen Revolution, 1971); Eberhard Weis, Geschichtsschreibung und Staatsauffassung in der französischen Enzyklopädie, 1956, S. 171 ff.; Bernard Willms, Die politischen Ideen von Hobbes bis Ho Tschi Minh, 1971, S. 39 ff.; Jean Touchard, Histoire des idées politiques, Bd. 2, Paris 1975, S. 383 ff.; Sabine (N 90), S. 500 ff.

102 Alan Pendleton Grimes, American Political Thought, New York 1955; Friedrich Dietze, Das Problem der Demokratie bei den amerikanischen Verfassungsvätern, in: ZgS 113 (1957), S. 301.

103 Inaugural Adress, 4. März 1801. – Caleb Perry Patterson, The Constitutional Principles of Thomas Jefferson, Austin 1953.

104 Andrew Jackson, 7. Präsident der USA. 1829–1837.

demokratische Staat stark und zentralistisch ist. Er fragt: Wie kann die Freiheit in einer demokratischen Gesellschaft bewahrt werden? Zu den Garantien dagegen, daß die „Allmacht der Mehrheit“ zum Despotismus und zur Willkür wird, zählt Tocqueville das föderative Prinzip, die örtliche Selbstverwaltung, die öffentliche Meinung, die Pressefreiheit und das richterliche Prüfungsrecht gegenüber dem Gesetz. Die politische Freiheit ist das einzige wirksame Mittel, um die Übel, die die Gleichheit hervorbringen kann, zu bekämpfen.

C. Parlamentarische Repräsentation im Parteienstaat

55
Parteien in der
Demokratie

Die Demokratisierung des Wahlrechts führte nach der inneren Logik der parlamentarischen Repräsentation die politischen Parteien in die beherrschende Stellung des demokratischen Prozesses der Meinungs- und Willensbildung und des Parlamentarismus. Diese Entwicklung, die zugleich das Aussterben der „Honoratiorenparlamente“ bewirken mußte, wurde in England nach der 2. Reformbill (1867), in Deutschland zuerst in der nach allgemeinem und gleichem Wahlrecht gewählten Frankfurter Nationalversammlung und nach der Einführung des demokratischen Wahlrechts für den Reichstag des Norddeutschen Bundes und des Kaiserreichs in Gang gesetzt. Aus dieser Erfahrung folgte rasch die zunächst nur politisch, erst nach 1918 auch staatsrechtlich erfaßte Erkenntnis, daß die Parteien „notwendige Zwischenkörper zwischen der Wählermasse und der angestrebten regierungsfähigen Majorität“ sind, daß das Parteienwesen ein „demokratischer Naturprozeß“ ist (Friedrich Naumann). Daß die parlamentarische Demokratie notwendig ein Parteienstaat ist, kann ebenso seit langem als geläufig gelten, wie die weitere Einsicht, daß die eigentümlichen Veränderungen des parteienstaatlich werdenden Parlamentarismus wesentlich auch dadurch bedingt sind, daß der entwickelte Industrialismus mit seiner „sozialen Frage“ über das egalitäre Wahlrecht eine Umorientierung – nämlich sozialstaatliche Entgrenzung – der Staatsaufgaben herbeiführte¹⁰⁵.

56
Parteienstaat,
Sozialstaat

Der Aufstieg des Parteienstaates, dann das Vordringen der organisierten Interessen und der öffentlichen Meinung, besonders durch die Massenmedien, vor allem aber der auf Egalität und soziale Sicherheit drängende

¹⁰⁵ Friedrich Naumann, *Demokratie und Kaisertum*, ³1904; Jellinek (N 67), S. 74ff.; Max Weber (N 15); Heinrich Triepel, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, 1928; Gustav Radbruch, *Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts*, in: Anschütz/Thoma I, S. 285; Konrad Hesse, *Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien*, in: VVDStRL 17 (1959), S. 11; Leibholz, (N 54); Badura (N 1); ders., *Die parteienstaatliche Demokratie und die Gesetzgebung*, 1986; Hans Fenske, *Wahlrecht und Parteiensystem*, 1972; Wilhelm Henke, *Das Recht der politischen Parteien*, ²1972; Dieter Grimm, *Die politischen Parteien*, in: HdbVerfR, S. 317; Hans Herbert von Arnim, *Politische Parteien*, in: DÖV 1985, S. 593; Mößle (N 1), S. 116ff.; Stolleis/Schäffer/Rhinow, *Parteienstaatlichkeit* (Bibl.), S. 7, 46,83.

Wohlfahrtsstaat haben die klassischen Institutionen des Verfassungsstaates und der parlamentarischen Demokratie einem weitreichenden Veränderungsprozeß unterworfen. Zunehmend tritt die Ordnung des Wirtschaftsprozesses und des Verteilungskampfes der organisierten Interessen als Kernfrage des entwickelten demokratischen Verfassungsstaates zutage. Die bürokratische und technokratische Verdichtung der sozialstaatlichen Verfügung über die Lebensinteressen in der Hand des Staates und der Parteien begünstigt außerparlamentarische Alternativ-Bewegungen. Je weniger der einzelne in den demokratischen Wahlen und in der parlamentarisch-parteienstaatlichen Volksvertretung den Akt seiner Zustimmung wiedererkennt, desto mehr verlagert sich – den Verfassungsstaat auflösend – das Partizipationsbedürfnis auf pluralistische oder fundamentaldemokratische Machtprozesse.

Das Grundgesetz hat die Stellung der Parteien in der verfassungsrechtlichen Ordnung durch eine ausdrückliche Bestimmung umschrieben (Art. 21 GG) und die Parteien dadurch „institutionalisiert“¹⁰⁶. Die bereits in der Weimarer Zeit entstandene Lehre vom „Parteienstaat“ und vom plebisitären „Gestaltwandel“ der Demokratie, die von Gerhard Leibholz in bezwingender Folgerichtigkeit entwickelt und vertieft wurde, konnte an diesen Parteienartikel anknüpfen. Der Parteienstaat wird hier als das Surrogat der unmittelbaren Demokratie im Flächenstaat verstanden; die Parteien erscheinen als „Sprachrohr“ des organisierten Volkes, die Wahlen als plebisitäre Abstimmungen über Programme und politische Richtungen, das Parlament als „plebisitäres Hilfsorgan“ der parteienstaatlichen politischen Willensbildung. Obwohl aus Art. 21 GG nicht notwendig eine parteienstaatliche Fortbildung der parlamentarischen Demokratie abzuleiten ist, hat doch die Lehre vom parteienstaatlichen Charakter der modernen Demokratie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beeinflußt, wenn auch nicht in einer geradlinig verlaufenden Praxis. Während die Gleichstellung der Parteien mit „Verfassungsorganen“¹⁰⁷, die Auffassung vom Durchschlagen der Parteibezogenheit des parlamentarischen Mandats¹⁰⁸ und auch das Diäten-Urteil¹⁰⁹ auf der Linie parteienstaatlicher Deutungen liegen, wird in den Entscheidungen zur Parteienfinanzierung¹¹⁰ die Grenze der verfassungsstaatlichen Institutionalisierung deutlich sichtbar. Der verfassungsrechtliche Status der Parteien ist durch den Bezug zu den Institutionen der parlamentarischen Demokratie gerechtfertigt, aber auch darauf beschränkt. Im übrigen bleibt es dabei, daß die Parteien sich in dem parteienrechtlich nicht restringierten Bereich des Gesellschaftlichen und der allgemeinen politischen Freiheit bewegen. Alles andere läge in der vom Bundesverfassungsgericht verworfenen „logischen Konsequenz eines radikal zu Ende gedachten Parteienstaates“¹¹¹.

57

Parteien im Grundgesetz

106 → Bd. II, Parteien.

107 BVerfGE 4, 27.

108 BVerfGE 2, 1 (72 ff.).

109 BVerfGE 40, 296.

110 BVerfGE 20, 56; 20, 119; 24, 300; 52, 63.

111 BVerfGE 11, 266 (273).

58
Politisches Handeln

Die Verfassung kennzeichnet den Anteil der Parteien an der Demokratie mit den Worten, daß sie bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken (Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG; vgl. auch Art. 20 Abs. 2 GG). Die neutralisierende Formel vom „politischen Prozeß“ darf die Grundvoraussetzung nicht verdunkeln, daß Kernstück auch der demokratischen Verfassung die durch sie geordnete und gebundene Politik ist. Im Parteienstaat muß es also auf das politische Handeln der Parteien ankommen, auch und gerade bei der Gesetzgebung. Der staatsrechtliche Begriff und die verfassungsrechtlichen Maßstäbe der Gesetzgebung können nicht getrennt von dem Kampf oder „Wettbewerb“ der Parteien um die nach dem egalitären Mehrheitsprinzip vergebene Macht und um die Bestimmung der sachlichen Ziele staatlichen Handelns definiert werden.

59
Plebiszitäre
Wirkungen der
Wahlen

Der theoretisch scharf zu ziehende Unterschied von Wahlen, durch die Personen als Abgeordnete berufen (und abberufen) werden, und Abstimmungen, bei denen Sachfragen unmittelbar entschieden oder Personen unmittelbar zum Staatsoberhaupt oder Regierungschef berufen werden, wird durch plebiszitäre Umgestaltungen der Wahlen verwischt. Die Parteien, soweit sie als Garanten bestimmter Programme oder einer bestimmten Politik gelten können, vermitteln realplebiszitäre Abstimmungen im Mantel der Wahlen. Die Berufung des Regierungschefs, die oft als die hervorragendste und wichtigste Aufgabe des Parlaments angesehen wurde¹¹², ist im Parteienstaat fast regelmäßig durch den Wahlausgang vorgezeichnet. Der siegreiche Parteiführer und Regierungschef gewinnt so eine gewisse, auf der personalplebiszitären Legitimität beruhende Unabhängigkeit gegenüber seiner Partei und dem Parlament. Dennoch wird sich in Konflikten das die Wählerschaft medialisierende Parteiinteresse, wenn es nicht durch eine nachhaltig wirksame öffentliche Meinung in Schach gehalten wird, gegen die real- oder personal-plebiszitären Wirkungen der Wahlentscheidung durchsetzen können.

60
Parteienstaatlicher
Parlamentarismus

Die parteienstaatlichen Faktoren und die wohlfahrtsstaatliche Arbeitslast des Parlaments zwingen dazu, daß sich das Parlament in Fraktionen und Ausschüssen organisiert und die einzelnen Abgeordneten den zur Arbeitsfähigkeit des Parlaments und zur Durchsetzungsfähigkeit einer Politik notwendigen Zusammenhalt der Fraktionen und die in ihnen festgelegte Arbeitsteilung grundsätzlich respektieren müssen. Das Plenum ist Forum der öffentlichen Auseinandersetzung, Rechtfertigung und Kritik; die im Plenum notwendigen Entscheidungen bedürfen der Vorbereitung durch die Ausschüsse und die Fraktionen. Die Funktionsfähigkeit des Parlaments als Gesetzgeber ist davon abhängig, daß die Gesetzesinitiative der Regierung zusteht und auch im Regelfall durch die Regierung (mit der Vorarbeit der Regierungsparteien und der Ministerialbürokratie) ausgeübt wird. Schon gegen Ende des vorigen Jahrhunderts wurde die für Staatsleitung und Gesetzgebung kennzeichnende

112 *Bagehot* (N 18), No. V: The House of Commons; *Harold Laski*, *Parliamentary Government in England*, London ⁷1963.

Entwicklung des Parlamentarismus in den Erscheinungen des Cabinet Government in England¹¹³ und des Congressional Government by Committee in den USA¹¹⁴ erkannt und staatsrechtlich untersucht. Für die arbeitsteilige, „kooperative“ Wirksamkeit des parlamentarischen Regierungssystems ist ebenfalls schon seit langem konstatiert worden, daß das institutionelle Gegenüber von Parlament und Regierung weithin überlagert wird durch die Frontstellung der Regierungsmehrheit gegenüber der an der Regierung nicht beteiligten Opposition der parlamentarischen Minderheit.

113 *Sidney Low*, *The Governance of England*. London 1904.

114 *Woodrow Wilson*, *Congressional Government*. New York 1885.

D. Bibliographie

- Karl Bosl* (Hg.), *Der moderne Parlamentarismus und seine Grundlagen in der ständischen Repräsentation*, 1977.
- Carl Joachim Friedrich*, *Demokratie als Herrschafts- und Lebensform*, ²1966.
- Ernst Friesenhahn/Karl Josef Partsch*, *Parlament und Regierung im modernen Staat*, in: *VVDStRL* 16 (1958), S. 9, 74.
- Hans Kelsen*, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, ³1929.
- Kurt Kluxen* (Hg.), *Parlamentarismus*, ⁵1980.
- Ders.*, *Geschichte und Problematik des Parlamentarismus*, 1983.
- Gerhard Leibholz*, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, ³1967.
- Gerhard Loewenberg*, *Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, 1969.
- Siegfried Magiera*, *Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes*, 1979.
- Wilhelm Mößle*, *Regierungsfunktionen des Parlaments*, 1986.
- Thomas Oppermann/Hans Meyer*, *Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes*, in: *VVDStRL* 33 (1975), S. 7, 69.
- Heinz H. Rausch* (Hg.), *Die geschichtlichen Grundlagen der modernen Volksvertretung*, 1974.
- Gerhard A. Ritter* (Hg.), *Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland*, 1974.
- Ulrich Scheuner*, *Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie*, in: *FS für Hans Huber*, Bern 1961, S. 222.
- Ders.*, *Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung*, in: *FS für Gebhard Müller*, 1970, S. 379.
- Ders.*, *Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie*, 1973.
- Rupert Scholz*, *Krise der parteienstaatlichen Demokratie?*, 1983.
- Hans-Peter Schneider*, *Das parlamentarische System*, in: *HdbVerfR*, S. 239.
- Heinhard Steiger*, *Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems*, 1973.
- Michael Stolleis/Heinz Schäffer/René A. Rhinow*, *Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?*, in: *VVDStRL* 44 (1986), S. 7, 46, 83.
- Richard Thoma*, *Der Begriff der modernen Demokratie in seinem Verhältnis zum Staatsbegriff*, in: *Erinnerungsgabe für Max Weber*, 1923, Bd. 2, S. 39.
- Ders.*, *Über Wesen und Erscheinungsformen der modernen Demokratie*, 1948.
- Wolfgang Graf Vitzthum*, *Parlament und Planung*, 1978.
- Werner Weber*, *Mittelbare und unmittelbare Demokratie*, in: *FS für Gottfried Hugelmann*, Bd. II, 1959, S. 765.