

## Zur Einführung

Die gegenwärtig allgemein bemerkbare Aufgeschlossenheit für historische Ereignisse bietet die Chance, auch auf die Vorläufer der seit der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland bestehenden und funktionierenden parlamentarisch-pluralistischen Demokratie – im Sinne der politischen Bildung und einer die Zeitgeschichte stärker berücksichtigenden Landesgeschichtsschreibung – am Beispiel des heute das Bundesland Baden-Württemberg umfassenden südwestdeutschen Raumes näher einzugehen. Das auf dem Grundgesetz basierende parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland resultiert aus den nach 1945 verabschiedeten Länderverfassungen, die ihrerseits wiederum an das parlamentarische Staatsleben der Weimarer Republik und in schwächerem Maße an dasjenige des Bismarck-Reiches anknüpfen. Stellvertretend sei hier nur die Einführung des »konstruktiven Mißtrauensvotums« in die Verfassung des Landes Württemberg-Baden 1946 erwähnt, das, nach seiner Übernahme in andere Länderverfassungen und insbesondere in das Grundgesetz, stabile, von parlamentarischen Mehrheiten und Direktiven gebildete und getragene Regierungen in Bund und Ländern ermöglicht. Karl Loewenstein charakterisiert das parlamentarische System dahingehend, daß zwischen Parlament und Regierung ein politisches Gleichgewicht besteht, so daß keines der beiden obersten Staatsorgane ohne das andere den Staatswillen bilden kann. Das Parlament fungiert als Vertretung des Volkes, d. h. es handelt stellvertretend für dieses gemäß seiner verfassungsrechtlichen Befugnisse. Als wichtigste Institution der Repräsentativverfassung übt das Parlament direkten Einfluß auf die Zusammensetzung der Regierung aus und verfügt über grundsätzliche Hoheitsrechte bei der Gesetzgebung, Haushaltsaufstellung und Verwaltungskontrolle. Dabei wird nicht verkannt, daß sich bei politischen Grundentscheidungen, die auf Regierung und Parlament verteilt sind, ein Übergewicht der Regierung wegen ihrer Verfügungsgewalt über die staatliche Bürokratie gegenüber dem Parlament herausbildet.

Der Parlamentarismus, dessen Anfänge auf die Institutionen des englischen Feudalstaates zurückgehen, in dem sie ursprünglich der Beratung zwischen Krone und Magnaten auf dem Gebiete von Rechtsfragen dienten, entwickelte sich seit dem späten Mittelalter in der westlichen Staatenwelt zum vorherrschenden, stark differenzierten Regierungssystem. Die

landständische Verfassung ist ein gemeinsames Charakteristikum der Staatenwelt des europäischen Spätmittelalters und der Frühneuzeit. Die Wurzeln ständischer Versammlungen sind vielfältig. Sie liegen im Hoftag, im fürstlichen Rat und in der Lehensversammlung selbständiger Herren. Die Finanzkrise des werdenden Territorialstaates zwang den Landesherrn zu intensiveren Formen der Herrschaft und zu wachsenden Geldforderungen. Aus dem »Mit«handeln wurde ein »Ver«handeln, was die Ausbildung formalisierter Verfahren zur Mitbeteiligung und Hilfsbewilligung der mächtigen Stände des Landes zur Folge hatte. Neben den Adel traten nunmehr auch Prälaten und Städte, in seltenen Fällen auch die bäuerlichen Gerichte und Einungen. Der Landtag wurde zum institutionellen Forum der Mitbeteiligung an der Herrschaft in der ständisch geprägten Gesellschaft der Frühneuzeit. Die Entstehung von Landständen ist mit der fortschreitenden Konsolidierung der jeweiligen Territorien verknüpft. Wie sie sich jedoch im jeweiligen Einzelfall zusammensetzten, ob sie einen Herren- und einen Adelsstand umfaßten, ob Prälaten dazugehörten, ob Bürger und Bauern zu ihnen zählten, war von der jeweiligen historischen Entwicklung abhängig und ist nicht allgemeingültig zu beantworten.

Die Variationsbreite landständischer Erscheinungsformen ist gerade im deutschen Südwesten besonders gut zu verfolgen. Der zersplitterten territorialen Struktur dieses Raumes entsprach eine vielfältige Art landständischer und landschaftlicher Mitbeteiligung an der Herrschaft. Diese Entwicklung lag in der Tatsache begründet, daß das Herzogtum im deutschen Südwesten nicht zur Grundlage einer neuzeitlichen territorialen Staatlichkeit werden konnte. Das schwäbische Herzogtum, an sich schon polyzentrisch strukturiert, ist 1268 mit dem Tode Konradins untergegangen. Spätere habsburgische Versuche zu seiner Wiederbelebung blieben erfolglos. Das fränkische Herzogtum, das der Bischof von Würzburg beanspruchte, vermochte keine politische Kraft zu entwickeln.

Landstände entstanden im südwestdeutschen Raum innerhalb der einzelnen Territorien und sind mit deren Geschichte verbunden. Wirklich mächtige Dynasten, die Landstände im klassischen Sinn in der Dreikurienform aus Prälaten, Adel, Städten und Gerichten an sich binden konnten, gab es in diesem Raum nur drei: die Kurfürsten von der Pfalz, die Grafen und Herzöge von Württemberg und das Haus Habsburg. Schon in diesen drei Territorien zeigt sich die Bandbreite der möglichen Entwicklungen: In der Kurpfalz kam es nur kurzzeitig zur Ausbildung einer Art von Landständen, die auf eine Kümmerform beschränkt blieben. In Württemberg zog sich die Ritterschaft im 16. Jahrhundert aus dem Landtag zurück. Der Prälatenstand wurde durch die Reformation als eigenständiger politischer Faktor ausgeschaltet. In der Folge bestimmte eine bürgerliche Oligarchie die Geschichte der Landstände und des Landes, die zäh an ihren Privilegien festhielt und durch ihren Kampf um die Bewahrung dieser Prärogativen und des »alten Rechtes« in der Epoche des Absolutismus die Aufmerksamkeit und die Bewunderung der Öffentlichkeit des deutschen Reiches, ja Europas auf sich zog. Die einzigen Landstände in der klassischen

Dreikurienform besaß das habsburgische Vorderösterreich. In Schwäbisch-Österreich dagegen vermochte Habsburg nur seine bürgerlichen und bäuerlichen Untertanen zu einem Landtag zu vereinen. Auch in den kleineren Herrschaften Südwestdeutschlands traten die korporativ organisierten Untertanen in den »Landschaften« dem Territorialherrn gegenüber. Gerade hierin entwickelte der südwestdeutsche Raum besonders reiche Formen.

Da in diesem Band nicht nur nach Landständen in der traditionellen Form, sondern nach der Teilhabe an staatlicher Herrschaft in ihren historischen Formen gefragt werden soll, wurden auch die im deutschen Südwesten besonders zahlreichen Reichsstädte und das Verhältnis von Stadregiment und Bürgerschaft mit einbezogen.

Die Anfänge landständischer Entwicklung im südwestdeutschen Raum liegen im 14. Jahrhundert, ihre Blütezeit dauerte vom späten 15. bis zum Beginn des 17. Jahrhunderts, als der Staat, um existieren zu können, sich auf die Steuern der Landstände und ihren Kredit stützen mußte. Im 18. Jahrhundert befanden sie sich im Abwehrkampf gegen den vordringenden Absolutismus. Wo sie in dieser Periode nicht untergegangen sind, kam es zu Ende des Jahrhunderts zu einer kurzen ständischen Renaissance, sei es aufgrund der Spätblüte aristokratischer Wertvorstellungen, sei es durch Reformimpulse, die durch die Vorgänge im benachbarten Frankreich ausgelöst wurden.

Die Landstände des 16. Jahrhunderts umfaßten einen Kreis zumeist lokaler Obrigkeiten, die zwischen dem Landesherrn und der Masse der Untertanen standen. In der Regel waren auf dem Landtag nur die Repräsentanten der bevorrechtigten, der politisch und wirtschaftlich mächtigen Stände versammelt. Die Geschichte der Landtage ist zu einem guten Teil die Geschichte des Kampfes der führenden Schicht um die Bewahrung ihrer Privilegien nach unten und oben. Es gab jedoch auch Territorien, in denen die Teilhabe der Stände an der staatlichen Herrschaft strukturell selbstverständlich und notwendig war, so daß es dort deswegen zu keinen nennenswerten Auseinandersetzungen kam, wie etwa in den habsburgischen Besitzungen. Hier wurden die Stände erst durch den Herrschaftsanspruch des theresianischen Staates zurückgedrängt.

Eine direkte Brücke, eine verfassungsgeschichtliche Kontinuität von den Landständen zum konstitutionellen Parlament des 19. Jahrhunderts gibt es in keinem südwestdeutschen Territorium. Die Mittelstaaten des 19. Jahrhunderts in diesem Raum, Bayern, Württemberg und Baden, die die territoriale Vielfalt des alten deutschen Reiches nach 1806 ablösten, wurden zunächst rein mit obrigkeitsstaatlichen Mitteln geformt. Der badische Landtag hat seine Wurzeln eher in liberalem Gedankengut als in altständischen Traditionen.

Auch im neuen Königreich Württemberg war keine unmittelbare institutionelle Verknüpfung von den alten Landständen zum neuen Landtag gegeben, dort allerdings hatte – in den altwürttembergischen Teilen des Landes – die »altständische Welt der konstitutionellen Entwicklung des 19. Jahrhunderts eine reiche, auch aus dem Volksbewußtsein gespeiste Mitgift hinterlassen«, die zur prägenden Kraft des neuen Landtages wurde.

Man wird allerdings nicht mehr, wie die frühere Forschung, die Landstände des alten deutschen Reiches aus dem Erleben des Parlamentarismus des 19. Jahrhunderts sehen und an Wertmaßstäben messen, die dieser Epoche entnommen sind. Das der Spannung zwischen den legislativen Rechten der Parlamente und denen der Exekutive erwachsene Modell ist nicht unbesehen auf die früheren Landstände zu übertragen. Die Frage nach einem Dualismus zwischen Fürst und Landständen führt nur zu begrenzten Ergebnissen. Auch wäre es falsch, ausgehend von dem Gedanken eines geschlossenen Nationalstaates, die Landstände nur nach ihren Leistungen für die Ausformung der jeweiligen Territorien beurteilen zu wollen. Die folgenden Beiträge über Landstände im deutschen Südwesten fragen nach deren Funktion und Kompetenzen im Rahmen und in den Maßstäben der Staatswesen des alten deutschen Reiches. Insoweit es dabei um Mitbestimmung und Teilhabe an Herrschaft geht, führt eine funktionale, wenn auch keine institutionelle Brücke zu den Parlamenten des 19. und 20. Jahrhunderts.

Bis zur Julirevolution von 1830 war allein in den süddeutschen Landtagen von Baden, Bayern, Hessen-Darmstadt, Nassau und Württemberg eine verfassungsmäßige, jedoch ziemlich eingeschränkte Teilnahme des Volkes an der Regierung in neuzeitlicher Form zugelassen. In diesen Parlamenten wurde über die Freiheitsrechte der Staatsbürger diskutiert, kamen Übergriffe der Regierung und Verwaltung zur Sprache, wurden soziale und wirtschaftliche, ebenso kirchliche und kulturelle Fragen behandelt. Vor allem die badischen Kammerverhandlungen fanden damals Widerhall in ganz Deutschland. Die Landesparlamente in Karlsruhe und Stuttgart fungierten als Vorbilder für das erste gesamtdeutsche Parlament, die Frankfurter Nationalversammlung von 1848/49; ihnen kam eine wesentliche Bedeutung für die Herausbildung des föderalistischen Systems in Deutschland zu. Auf der einen Seite symbolisierten die südwestdeutschen Landtage das partikularistische Element, auf der anderen Seite übernahmen sie zeitweise die Rolle von Vorkämpfern für die deutsche Einheit: so nach der Julirevolution von 1830, im Vormärz und in den 1860er Jahren (Paul Sauer).

Das die konstitutionelle Monarchie kennzeichnende Prinzip der Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Monarchen statt gegenüber dem Parlament wurde in Deutschland erst in den letzten Kriegstagen des Ersten Weltkriegs 1918 beseitigt. Eigentlicher demokratischer Parlamentarismus bestimmte demnach von diesem Zeitpunkt ab sowie aufgrund der 1919/20 verabschiedeten Verfassungen im Deutschen Reich und seinen Ländern das politische Leben. Es ist hier jedoch ausdrücklich auf die Pilotfunktion der Entwicklung parlamentarischer Verhältnisse im Königreich Württemberg und im Großherzogtum Baden vor allem in den Jahren nach 1900 innerhalb des wilhelminischen Kaiserreiches aufmerksam zu machen. Mitglieder des Deutschen Reichstags aus diesen beiden Ländern, die dort zumeist gleichzeitig Landtagsabgeordnete und kommunale Mandatsträger waren, beeinflussten insbesondere während der kritischen Phase des Ersten Weltkriegs die

Reichspolitik. Diesen zunehmenden Mitbestimmungsprozeß bezeichnete Conrad Haußmann als einer jener maßgeblichen Abgeordneten treffend als »Kryptoparlamentarisierung«. Es bleibt aber festzuhalten, daß in dem konstitutionellen Jahrhundert vor 1918, d. h. dem Zeitraum des Bismarck-Reiches und des Deutschen Bundes – abgesehen von der Revolution 1848 – auch in Baden und Württemberg kein ausgeglichener verfassungspolitischer Dualismus zwischen Monarchie und Parlament existierte. Vielmehr dominierten auch hier die monarchisch-bürokratisch-militärischen Staatsapparate innerhalb der konstitutionellen und bedingt rechtsstaatlichen Monarchie. Gerhard A. Ritter führt das Scheitern einer strikten Parlamentarisierung vor 1918 auf die Unfähigkeit des liberalen Bürgertums zurück, die Unterschichten politisch an sich zu binden. Es mißlang den liberalen Parteien und Honoratiorenparlamenten, die seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstehenden Massenparteien der Sozialdemokratie und des katholischen, konfessionell gebundenen Zentrums zu integrieren, was vor allem an der Handhabung der Wahlrechtsfrage bzw. des Wahlsystems für die Landtage und auch für die kommunalen Parlamente deutlich wird.

Für das verfassungsrechtlich eindeutig parlamentarische Regierungssystem der Weimarer Republik sollte es sich als verhängnisvoll erweisen, daß die Verlagerung der parlamentarischen Verantwortung und der Kontrolle der Regierung sich zugunsten einer bürokratischen Regierungsweise vollzog bei gleichzeitiger Zunahme der das parlamentarische System ablehnenden extremen Parteien NSDAP und KPD. Zu Beginn der nationalsozialistischen Ära wurden die Landtage aufgelöst, der Reichstag führte nur noch ein Schatten-dasein.

Als Besonderheit für die parlamentarische Geschichte Südwestdeutschlands ist hier der zwischen 1873 und 1973 existierende Landeskommunalverband der Hohenzollerischen Lande (die zwischen 1850 und 1945 den preußischen Regierungsbezirk Sigmaringen bildeten) anzuführen. Dieser Landeskommunalverband mit seinen Organen Kommunallandtag, Landesauschuß und dem Vorsitzenden dieser beiden Gremien kann als ein Beispiel indirekter parlamentarischer Einrichtungen im Kommunalbereich des fast föderal organisierten preußischen Staatsverbandes vorgestellt werden. Die Hohenzollerischen Lande waren sowohl im Preußischen Landtag (1850–1933) als auch im Preußischen Staatsrat (1920–1933) durch gewählte Abgeordnete bzw. Mitglieder repräsentiert.

Als kennzeichnend für das parlamentarische Geschehen zwischen 1918/19 und 1933 sowie seit 1945 kann zusammengefaßt werden, daß es von der Legitimierung politischer Herrschaftsausübung, deren Bindung an parlamentarisch zustande gekommene Gesetze und Beschlüsse und deren Annahme durch die Allgemeinheit lebt. Hier muß auch der mit dem Parlamentarismus westlicher Prägung eng verbundene Pluralismus angesprochen werden, der ebenfalls an die mittelalterliche ständische, korporatistische Tradition anschließt und nach dem ein staatliches Gemeinwesen in seiner Gesamtheit als Beziehungs-

system von voneinander abhängiger, jedoch im Grunde selbständiger Gruppenorgane verstanden wurde. Der Staat als politisches Gemeinwesen bzw. politischer Körper hat den Ausgleich zwischen aus Einzelpersonlichkeiten bestehenden Gruppen und deren »natürlichen« Rechten und Privilegien zu schützen und zu erhalten. Der politische Wille der Individuen wird weniger im »allgemeinen Wohl« als in den gesellschaftlichen Strukturen gesehen. Nach dem Vorbild der Verfassung der USA, die durch Föderalismus und Gewaltenteilung geprägt ist, zielt der Pluralismus innerhalb der parlamentarischen Demokratie auf politische Willensbildung durch gegenseitigen Kompromiß zwischen den bestehenden Interessengruppierungen hin. Dadurch wird der Souveränitätsanspruch des Parlaments, alle gesellschaftlichen Probleme bindend zu regeln, mitbestimmt: Parlament, Regierung und Parteien als die in der Öffentlichkeit verantwortlichen Institutionen sind genuin interessengefärbt und Ausdruck pluraler Absichten und Machtverhältnisse. Die verschiedenen Interessengruppen versuchen in Form von Verbänden oder »Pressure Groups« sowohl im parlamentarischen Vorfeld als auch innerparlamentarisch den politischen Entscheidungsprozeß mitzugestalten, wobei es die Aufgabe des Parlaments ist, letztlich einen Ausgleich der pluralen, meist einander entgegengesetzten Interessen zu erwirken.

Auch künftig zu bewältigende Schwierigkeiten bleiben: einerseits die Integration der Gesamtbevölkerung sowie die pluralistische Repräsentation des Ausgleichs sozialer Spannungen innerhalb der demokratischen Parlamente, andererseits – unter dem Aspekt der Kontrolle der wachsenden Staatsmacht bzw. der staatlichen Bürokratie – die Auswahl des politischen Führungspersonals, das sich nicht mehrheitlich aus wenigen Gruppierungen bzw. nur einer Schicht rekrutieren sollte. Für das föderale System der Bundesrepublik Deutschland zeichnet sich außerdem die Frage nach einer stärkeren Beteiligung der Landesparlamente an der Gestaltung der Bundespolitik durch ihre Landesregierungen und deren Landesvertretungen im Bundesrat ab – eine Aufgabe, die in der Landesverfassung sowohl von Baden-Württemberg als auch in denjenigen der anderen Bundesländer bisher nicht berücksichtigt ist –, was Kompetenzverlusten der Landtage gegenüber dem Deutschen Bundestag vorbeugen würde.

Günther Bradler

Franz Quarthal