

STUDIENKURS POLITIKWISSENSCHAFT

Stefan Marschall

Parlamentarismus

Eine Einführung

3. Auflage



Nomos

STUDIENKURS POLITIKWISSENSCHAFT

Lehrbuchreihe für Studierende der Politikwissenschaft an
Universitäten und Hochschulen

Stefan Marschall

Parlamentarismus

Eine Einführung

3., aktualisierte Auflage



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-5231-7 (Print)

ISBN 978-3-8452-9411-7 (ePDF)

3. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort zur dritten Auflage

Politische Entwicklungen haben in den vergangenen Jahren – so will es scheinen – insgesamt an Fahrt zugelegt. Auch in den etablierten Demokratien werden Kräfte und Bewegungen sichtbar, die vieles als selbstverständlich Wahrgenommenes in Frage stellen. Von dieser Dynamik sind nicht zuletzt Parlamente betroffen, die besonders sensitiv gegenüber Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen sind. Angesichts des kontinuierlichen gesellschaftlichen und politischen Wandels muss deswegen immer wieder geprüft werden, ob und wie sich Stellung und Rolle von Parlamenten verändert haben.

Dazu dient die dritte Auflage dieses Buches, die neueste Entwicklungen mit auf den Schirm nimmt. Dass es zu dieser Neuauflage gekommen ist – dafür danke ich dem Nomos-Verlag und dort insbesondere Beate Bernstein. Bei der Überarbeitung des Manuskripts haben mich Maike Billen und Kathrin Ebel tatkräftig und kompetent unterstützt. Dafür ein großes Dankeschön.

Düsseldorf, im April 2018

Stefan Marschall

Inhalt

Vorwort zur dritten Auflage	5
Einleitung: Parlamentarismus – ein Erfolgsmodell ohne Zukunft?	11
Kapitel I: Grundlagen	16
1. Begriffliche und institutionelle Wurzeln	16
1.1. Begriffsgeschichte	16
1.2. Institutionengeschichte	17
1.2.1. Parlamentarisierung in Großbritannien	18
1.2.2. Parlamentarisierung in Frankreich, Deutschland und den USA	20
2. Theoretische Wurzeln und Äste	22
2.1. Wurzeln und Stränge der Parlamentarismustheorie	23
2.2. Trends der Parlamentarismustheorie und -forschung	26
3. Begriffsverwandtschaften	27
3.1. Parlamente und Demokratie – Von zahnlosen Tigern und Wölfen im Schafspelz	27
3.2. Parlamente, Wahlen und Parteien	29
3.2.1. Wahlrecht und Wahlprinzipien	30
3.2.2. Parteien im Parlamentarismus	32
3.3. Parlamente und Repräsentation	35
3.3.1. Repräsentation als mehrdimensionales Konzept	35
3.3.2. Repräsentation – Einzelperson vs. Mehrpersonenkörperschaft	38
3.3.3. Drei Formen der Repräsentation des gesellschaftlichen Pluralismus	38
4. „Parlamente“ und „Parlamentarismus“ – Arbeitsdefinitionen	40
4.1. „Parlamente“	41
4.2. „Parlamentarismus“	43
4.2.1. Parlamentarismus im engen Sinne: parlamentarische vs. (semi-)präsidentielle Regierungsform	44
4.2.2. Parlamentarismus weit gefasst	49
Kapitel II: Struktur und Organisation von Parlamenten	53
1. Zwei- oder Ein-Kammer-Parlamente	53
1.1. Bikameralismus	53
1.2. Zweite Kammern	54
1.2.1. Historische Genese und institutionelle Idee	54
1.2.2. Zusammensetzung	55
1.2.3. Funktionen	56
2. Wie groß sind Parlamente?	57
2.1. Größe macht einen Unterschied	57
2.2. Die „typische“ Größe Erster Kammern (Rein Taagepera)	60
2.3. Die „typische“ Größe Zweiter Kammern (Taagepera/Recchia)	62
3. Innere Struktur der Parlamente – Arbeitsebenen und Organe	65
3.1. Das Parlament als Plenum	66
3.2. Zentrale innerparlamentarische Zusammenschlüsse: Fraktionen und Ausschüsse	69
3.2.1. Fraktionen	69

3.2.2.	Ausschüsse	71
3.3.	Der/die individuelle Abgeordnete	74
3.3.1.	Die besondere Rechtsstellung der Abgeordneten	74
3.3.2.	Das „freie Mandat“ in Theorie und parlamentarischer Wirklichkeit	75
3.3.3.	Die Repräsentationsfoki der Abgeordneten	78
4.	Arbeitsweise der Parlamente	79
4.1.	Reguliert und ritualisiert	80
4.2.	Öffentlich, aber nicht durchweg	83
4.3.	Parlamente als „Orte der Debatte“: Diskurs vs. Verhandeln – „arguing“ vs. „bargaining“	84
4.4.	Parlamente als Orte des Entscheidens und Opponierens: Mehrheit vs. Minderheit	86
5.	Organisationstheoretische Einordnung: Parlamente als Organisationen sui generis?	88
5.1.	Organisationscharakteristika von Parlamenten (Nelson W. Polsby)	88
5.2.	Parlamente als „korporative“ oder „kollektive“ Akteure (Fritz W. Scharpf)?	90
Kapitel III: Parlamentsfunktionen		96
1.	Funktionskataloge und Funktionssystematiken	96
1.1.	Funktionskataloge	96
1.1.1.	Die „Klassiker“: Mill und Bagehot	96
1.1.2.	Zeitgenössische Funktionskataloge	99
1.2.	Funktionstypologie	104
2.	Parlamentsaufgaben – Funktionslogik, Funktionserfüllung, Funktionsprobleme	106
2.1.	Wahl- und Abwahlfunktion	106
2.1.1.	Funktionslogik	106
2.1.2.	Funktionserfüllung	108
2.1.3.	Funktionsprobleme	111
2.2.	Gesetzgebungsfunktion	113
2.2.1.	Funktionslogik	113
2.2.2.	Funktionserfüllung	115
2.2.3.	Funktionsprobleme	118
2.3.	Kontrollfunktion	122
2.3.1.	Funktionslogik	122
2.3.2.	Funktionserfüllung	125
2.3.3.	Funktionsprobleme	128
2.4.	Kommunikationsfunktion	129
2.4.1.	Funktionslogik	129
2.4.2.	Funktionserfüllung	131
2.4.3.	Funktionsprobleme	134
3.	Funktionale Parlamentstypologien	135
3.1.	Parlamente vs. Legislaturen	136
3.2.	Redeparlamente vs. Arbeitsparlamente (Winfried Steffani)	137
3.3.	„Transformative Legislatures vs. Arenas“ (Nelson W. Polsby)	138
3.4.	„Active vs. Marginal Legislatures“ (Michael L. Mezey)	139

Kapitel IV: Parlamentarismus unterhalb und oberhalb des Nationalstaates	144
1. Subnationaler Parlamentarismus	144
1.1. Regionalparlamente	144
1.1.1. Parlamentarische Repräsentation auf subnationaler Ebene	144
1.1.2. Regionale Parlamente – Struktur, Funktion, Arbeitsweise	145
1.2. Kommunal-„Parlamente“	147
1.2.1. Kommunale Politik – „sui generis“	147
1.2.2. Gemeindevertretungen als „Parlamente“?	149
2. Transnationaler Parlamentarismus	151
2.1. Das Europäische Parlament	151
2.1.1. (Vor-)Geschichte	151
2.1.2. Wahlen, nationale Kontingente und Parteien	153
2.1.3. Organisation und Arbeitsweise	157
2.1.4. Funktionen und Kompetenzen	163
2.1.5. Potenziale und Grenzen eines europäischen Parlamentarismus	169
2.2. Parlamentarische Versammlungen	173
2.2.1. Entstehung und Verbreitung	174
2.2.2. Zusammensetzung	175
2.2.3. Organisation und Arbeitsweise	176
2.2.4. Funktionen und Kompetenzen	177
2.2.5. Bilanz und Perspektiven	178
Kapitel V: Parlamentarismuskritik	182
1. Traditionelle Parlamentarismuskritik – von rechts und links	183
1.1. Kritik von rechts: Carl Schmitt	183
1.2. Kritik von Linksaußen: Johannes Agnoli	186
1.3. Kritik von Mitte-links: Jürgen Habermas	188
1.4. Zwischenbilanz: rechts vs. links	190
2. Zeitgenössische Kritikstränge	192
2.1. „Postparlamentarische Demokratie“ (Svein S. Andersen/Tom R. Burns)	192
2.2. Postparlamentarismus und Entparlamentarisierung	195
2.3. Postparlamentarismus und Postdemokratie	196
2.4. Parlamentarismuskritik als Parteienkritik	197
3. Alt vs. jung in der Gesamtschau	200
Kapitel VI: Neo-parlamentarische Perspektiven	204
1. „Does parliament matter?“ – Yes (but how?)	204
1.1. Parlamente als Netzwerkakteure	204
1.2. Entparlamentarisierung als undifferenzierter Pauschalbefund	205
1.3. Funktionswandel von Parlamenten und Parlamentariern	206
1.4. Parlamentsreform – eine Chance für die Parlamente	208
2. Parlamente in Transformationsstaaten und nicht-demokratischen Systemen	210
2.1. Parlamentarismus in Transformationsstaaten	211
2.2. Parlamentarismus als Stabilisator von Demokratien?	213
2.2.1. Linz' Plädoyer für den Parlamentarismus	213
2.2.2. Gegenplädoyers	215
2.3. „Parlamentarismus“ in nicht-demokratischen Systemen	216

3. „Parlamentarische Demokratie“ jenseits des Nationalstaates	218
3.1. Nationale Parlamente in der Europäischen Union – zum Verlieren verdammt?	218
3.2. Das Europäische Parlament – ein Sonderfall?	219
3.3. Parlamentarische Versammlungen – transnationaler Parlamentarismus in den Startlöchern?	221
3.4. „Parlamentsverflechtung“	222
4. Parlamentarismus: Erfolg mangels Alternative?	223
Schluss: Kein Ende des Parlamentarismus	228
Literaturverzeichnis	231
Personenregister	255
Sachregister	257

Einleitung: Parlamentarismus – ein Erfolgsmodell ohne Zukunft?

Parlamentarismus und Parlamente gehören immer noch mit zu den bestbeleuchteten politischen Phänomenen. Gibt man beispielsweise „Parlamentarismus“ in den Katalog der Berliner Staatsbibliothek ein, erhält man rund 450 Treffer. Die Eingabe „Parlament“ verweist gar auf über 1.600 Veröffentlichungen, die das Wort im Titel tragen. In „google scholar“ werden weit mehr als 60.000 Publikationen aufgelistet, wenn man nach „parliament“ sucht.

Das breite Fundament an wissenschaftlichen Veröffentlichungen hängt damit zusammen, dass Parlamente bereits seit Jahrhunderten existieren und von Beginn ihres Bestehens an wissenschaftliche Aufmerksamkeit auf sich gezogen haben. Legendär und auch heute noch viel zitiert sind die frühen Auseinandersetzungen von Walter Bagehot und John Stuart Mill mit dem Parlamentarismus ihrer Tage, dem Parlamentarismus des 19. Jahrhunderts. Aber auch noch heute ist die Parlamentarismusforschung ein wichtiger Arbeitsbereich der Politikwissenschaft und anderer Disziplinen. Was ist das Faszinierende an Parlamenten, das die klassischen Denker und zeitgenössischen Forscher zur intensiven Analyse dieser Organisationen bewegt hat respektive bewegt?

Zum Ersten stehen Parlamente zumindest formal im Mittelpunkt zahlreicher politischer Systeme – allemal in den parlamentarischen Demokratien. Sie sind sichtbare, weil öffentliche Foren der gesellschaftlichen Auseinandersetzung, die in verbindliche Entscheidungen mündet – ein Prozess, für den Parlamente den Rahmen setzen und/oder federführend sind. Weil sie im politischen System eine Schlüsselstellung einnehmen, sind sie selbst, ihre Organisation, Funktionen und Kompetenzen, ein Schlüssel zur Charakterisierung einzelner Staaten und für den Vergleich von Regierungsformen.

Zum Zweiten macht die dichte Verknüpfung von Parlamentarismus und Demokratie die Beschäftigung mit dieser Organisationsform attraktiv. Parlamentarisierung und Demokratisierung werden als miteinander verkoppelte Prozesse wahrgenommen. Auch heute gilt: Dort, wo „mehr Demokratie“ gefordert wird, wird schnell der Ruf nach „mehr Parlament“ laut: zum Beispiel in Staaten, die sich in dem Übergang von einem undemokratischen zu einem demokratischen Regime befinden oder auch in der Europäischen Union (EU).

Zum Dritten sind es die Stabilität und die expansive Dynamik der Organisationsform, die Aufmerksamkeit auf sich ziehen. Etliche gesellschaftliche Institutionen sind verschwunden; Parlamente hingegen finden sich seit Jahrhunderten auf einem Überlebenspfad, wenn nicht gar auf der Siegerstraße. Sie haben sich über die gesamte Welt verbreitet. Es existiert wohl kaum ein Staat, der nicht über ein „Parlament“ oder artverwandtes Organ verfügt – mag es auch den gängigen demokratischen Standards nicht entsprechen. Die Datenbank *Parline* der Interparlamentarischen Union (IPU)¹ listet parlamentarische Körperschaften in 193 Staaten auf; darunter fallen zweifelsfrei nicht-demokratische Systeme wie die Islamische Republik Iran oder China. Selbst diese Staaten wollen oder können auf „Parlamente“ nicht verzichten.

Parlamentarismus findet sich freilich nicht nur auf der Ebene nationalstaatlicher Politik, sondern auch auf der „subnationalen“ Ebene, beispielsweise in den politischen Systemen von Einzelstaaten oder Regionen sowie auf der kommunalen Ebene. Darüber

1 Die „Parline“-Datenbank der Interparlamentarischen Union steht online zur Verfügung (www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp, 25.04.2018).

hinaus wird Parlamentarismus auch jenseits des Nationalstaates praktiziert, besonders sichtbar innerhalb der Europäischen Union mit ihrem starken Europäischen Parlament (EP). In Form Parlamentarischer Versammlungen (PV) findet sich das Prinzip des Parlamentarismus auch in der internationalen Politik.

Trotz seiner weltweiten Verbreitung und seiner Expansion über die verschiedenen Ebenen der Politikgestaltung hinweg werden seit geraumer Zeit Stimmen laut, die ein Ende des Parlamentarismus verkünden. Warum sollte – jetzt, da der Parlamentarismus am Zenit angekommen zu sein scheint – mit dem Höhepunkt auch der Endpunkt einer parlamentarischen Epoche gekommen sein? Das Argument vom „postparlamentarischen“ und „postdemokratischen“ Zeitalter², das später nochmals im Detail angesprochen wird, kommt zu folgendem Schluss: Parlamente sind zwar universell verbreitet und expandieren über die Systeme und Ebenen hinweg. Sie haben allerdings immer weniger zu sagen. Mit anderen Worten: Parallel zu ihrer quantitativen Ausbreitung verlieren sie qualitativ an Relevanz und Kompetenz. Letzten Endes erfüllten die Parlamente nur noch eine Legitimations- und Fassadenfunktion. Sie simulierten Demokratie und Partizipation, wo in Wirklichkeit eine Beteiligung der Politikbetroffenen nicht mehr gegeben sei.

Diese parlamentarismuskritischen Debatten sind Episoden einer langen Geschichte der Fragen an den Parlamentarismus – wobei das „Fragen stellen“ mitunter zum „Infragestellen“ geworden ist. Parlamente sind immer auch aus einem kritischen Blickwinkel betrachtet worden. So heißt es, dass die Parlamentarismuskritik so alt sei wie der Parlamentarismus selbst.³ In der Tat wurde der Abgesang auf die Parlamente schon bereits Anfang des vergangenen Jahrhunderts angestimmt: Die legendäre Diagnose des britischen Historikers James Bryce vom „Decline of Legislatures“ stammt beispielsweise aus dem Jahr 1921.

Einige Stränge der Kritik sind durchaus fundamental, wenn nicht nur einzelne Aspekte parlamentarischer Demokratie unter Beschuss stehen, sondern das gesamte System. Zahlreiche Alternativen zu Parlamenten sind diskutiert und entwickelt worden; dennoch ist Parlamentarismus das leitende Funktionsprinzip moderner Demokratie geblieben – (derzeit) ohne eine wirkliche Alternative. Angesichts dieser Spannung zwischen Fundamentalkritik am Parlamentarismus und dem stets zu vernehmenden Abgesang auf der einen Seite sowie seiner gleichzeitigen Beständigkeit und Verbreitung auf der anderen Seite kann ein genereller Ausgangsbefund festgehalten werden: „Parliament is a paradoxical institution“.⁴

Mit diesen paradoxen Organisationen setzt sich dieses Lehrbuch auseinander. Es ist ausdrücklich als *Einführung* in das Konzept des Parlamentarismus und die Organisationsform der Parlamente gedacht. Der vorgegebenen Seitenbegrenzung auf der einen und dem enormen Forschungskorpus auf der anderen Seite ist es zu schulden, dass nicht alles ausführlich angesprochen werden kann. Zur weiteren Beschäftigung dienen entsprechende Hinweise auf Literatur oder Online-Quellen.

Für wen könnte dieses Buch hilfreich sein? Dieses Buch richtet sich zum einen an Studierende in den ersten Semestern und bietet eine Grundlage für Veranstaltungen zur Thematik. Es unterbreitet zum anderen Fortgeschrittenen ein auffrischendes Angebot

2 Vgl. Andersen/Burns 1996; Benz 1998; Crouch 2013.

3 Vgl. von Beyme 1998: 21; Schüttemeyer 1995.

4 Loewenberg 1971: 1.

mit Verweisen, sodass bei Bedarf ausgewählte Fragestellungen vertieft werden können. Diese Einführung kann auch jenseits der universitären (Aus-)Bildung oder der Fort- und Weiterbildung als kleines Handbuch für alle diejenigen dienen, die aus beruflichen oder persönlichen Gründen mehr über die Theorie und Praxis von Parlamentarismus erfahren wollen.

Das Buch will jedoch nicht nur Erkenntnisse der Parlamentarismusforschung für Interessierte zusammenstellen und verständlich machen. Darüber hinaus sollen Fragen leitend sein, die Anschlusspunkte für weitere Auseinandersetzung und Diskussion bieten: Wie hat sich der Parlamentarismus gewandelt? Welche Veränderungen stehen ihm noch bevor? Hat Parlamentarismus eine Zukunft und – wenn ja – welche?

Schon an dieser Stelle sei eine These aufgestellt: Parlamente sind Organisationen mit hohem Entwicklungspotenzial und mit der Fähigkeit, sich wandelnden Umständen anzupassen. Auch in hundert, zweihundert und noch mehr Jahren wird es Parlamente geben. Sie werden anders aussehen, vielleicht auch anders heißen, aber in einer Entwicklungslinie mit den Parlamenten stehen, wie wir sie heute kennen.

Zum Inhalt des Bandes

Das Lehrbuch soll also in Theorie und Praxis des zeitgenössischen Parlamentarismus einführen: Wie ist es aufgebaut?

- *Kapitel I – Grundlagen:* Das erste Kapitel legt die Wurzeln der Konzepte Parlament und Parlamentarismus frei und kommt auf die Entstehung der Begriffe sowie der konkreten Körperschaftsformen zu sprechen. Parlamentarismus ist zu „definieren“, also abzugrenzen, und in Beziehung zu anderen Konzepten zu setzen, die mit ihm verwandt zu sein scheinen, wie Demokratie oder Repräsentation. Welche Stränge der politischen Theorie führen zum Parlamentarismus? Gibt es eine eigene Parlamentarismustheorie? Auch die „empirischen“ Wurzeln sind zu betrachten: Was sind die Vorläufer moderner Parlamente? Wo hat der Parlamentarismus seine Kindheit verbracht? Wann ist er erwachsen worden? Am Ende des Kapitels werden für die weiteren Überlegungen die Begriffe „Parlament“ und „Parlamentarismus“ definiert.
- *Kapitel II – Struktur und Organisation von Parlamenten:* Das zweite Kapitel schaut sich die Parlamente als Organisationen an. Wie arbeiten Parlamente, wie sind sie aufgebaut? Welche operativen Ebenen und Gremien wirken innerhalb von Parlamenten? Was sind leitende Organisationsprinzipien parlamentarischer Körperschaften? Wie sieht die typische parlamentarische Arbeitsweise aus? Das Kapitel schließt mit einem Versuch, die Organisationsform „Parlament“ gegenüber anderen Organisationen zu konturieren.
- *Kapitel III – Parlamentsfunktionen:* Das dritte Kapitel kommt auf die Rolle der Parlamente im politischen Prozess zu sprechen. Welche Aufgaben haben parlamentarische Körperschaften und über welche Kompetenzen verfügen sie? Ausgangspunkt sind verschiedene Funktionskataloge der Parlamentarismusforschung; auf dieser Grundlage lassen sich vier zentrale Parlamentsaufgaben identifizieren. Die Theorie und Praxis jeder dieser vier Funktionen sollen herausgearbeitet werden. Am Ende des Kapitels stehen verschiedene in der Parlamentarismusforschung entwickelte Ansätze, die versuchen, Parlamente entlang ihrer funktionalen Schwerpunkte zu sortieren.

- *Kapitel IV – Parlamentarismus unterhalb und oberhalb des Nationalstaates:* Bis hierhin sind Strukturen und Funktionen stets mit Referenz auf nationale Parlamente diskutiert worden. Im vierten Kapitel stehen Parlamente und Parlamentarismus unterhalb und oberhalb der nationalstaatlichen Ebene im Mittelpunkt. Zunächst werden parlamentarische Körperschaften auf der subnationalen, regionalen Ebene angesprochen. Im Anschluss bewegt sich die Analyse eine „Etage“ tiefer auf die „grass roots“, auf die kommunale Politik, und die Rolle, die Parlamentarismus dort spielt. In der anderen Richtung soll das Europäische Parlament thematisiert werden, aber auch bislang vernachlässigte Formen von parlamentarischen Körperschaften in den internationalen Beziehungen, nämlich die Parlamentarischen Versammlungen.
- *Kapitel V – Parlamentarismuskritik:* Das fünfte Kapitel stellt fundamentale und zentrale Kritik am Parlamentarismus dar – eine Kritik, die, wie gesagt, Parlamente seit ihrer Geburtsstunde begleitet. Woher kommt die Kritik am Parlamentarismus und woran macht sie sich fest? Thematisiert werden klassische Diskursstränge, die sich aus verschiedenen ideengeschichtlichen Strömungen speisen. Aber auch die bereits angesprochenen zeitgenössischen „Entparlamentarisierungsdebatten“ sollen Erwähnung finden sowie parteien- und repräsentationskritische Ansätze.
- *Kapitel VI – Neo-parlamentarische Perspektiven:* Im sechsten und letzten Kapitel soll die Kritik am Parlamentarismus wiederum selbst kritisiert und wo nötig relativiert werden. Haben Parlamente – wie uns Stränge der Parlamentarismuskritik glauben machen wollen – ihre ursprüngliche Bedeutung verloren? Sind Parlamente reformunfähige oder doch „lernende“ Institutionen? An welche Anpassungsgrenzen können Parlamente stoßen? Schließlich ist zu schauen, was übrig bleibt: eine Bestätigung der Diagnose vom „postparlamentarischen“ Zeitalter oder Konturen eines „neo-parlamentarischen“, in dem den Parlamenten eine neue und durchaus wichtige Rolle zukommen könnte.

Am Ende der jeweiligen Kapitel wird ausgewählte Literatur angeführt. Außerdem schließen die Kapitel mit Zusammenfassungen sowie Wiederholungsfragen ab; mit deren Hilfe können die Leserinnen und Leser die Inhalte des jeweiligen Abschnitts nochmals Revue passieren lassen – natürlich bieten sich die Fragen bei Bedarf auch für Prüfungen zur Thematik an.

In den einzelnen Kapiteln soll immer wieder anhand von Fallbeispielen geschaut werden, wie sich die Theorie in die Praxis übersetzt und die Praxis zurück auf die Theorie wirkt. Eine besondere Rolle wird dabei die Mutter aller modernen Parlamente, das britische „parliament“, spielen, das mit Recht als Prototyp eines „parlamentarischen Parlaments“⁵ begriffen wird. Gerade im historischen Teil wird der Blick intensiv auf Westminster gelenkt, aber auch immer dort, wo die Praxis des britischen Parlaments die Parlamentarismustheorie nachhaltig geprägt hat. Weiterhin soll verstärkt auf den Deutschen Bundestag und den deutschen Parlamentarismus verwiesen werden, der den meisten Leserinnen und Lesern – zumindest geografisch – am nächsten steht. Wichtige Referenzfälle sind überdies der US-Kongress und das französische Parlament: also zum einen ein vergleichsweise starkes Parlament in einem der wenigen reinen „präsidentiellen Systeme“ und zum anderen ein relativ schwacher („rationalisierter“) Parlamentarismus in einem System, das als „semi-präsidentiell“ oder „parlamentarisch-präsidentiell“ bezeichnet werden kann.⁶

5 Steffani 1988: 261.

6 Siehe die Erläuterungen zu den Begriffen in Kapitel I.

Wird Parlamentarismus jenseits des Nationalstaates thematisiert, darf natürlich der intensive Blick auf das Europäische Parlament (EP) nicht fehlen. Zwar spricht mittlerweile einiges dafür, das EP als den nationalen Volksvertretungen gegenüber gleichberechtigten Fall aufzunehmen, ähneln doch seine Funktionen und Strukturen weitgehend denen nationalstaatlicher Parlamente. Jedoch fehlen dem politischen System der Europäischen Union spezifische Voraussetzungen für die parlamentarische Organisationsform, wie wir sie aus dem nationalstaatlichen Kontext gewöhnt sind. Parlamentarische Repräsentation wird deswegen in der EU noch für eine geraume Zeit ein Fall „sui generis“ (also unvergleichbar) sein.

Als empirische Referenzpunkte dienen überdies parlamentarische Körperschaften, die sich in der internationalen Politik rasant ausgebreitet haben: Parlamentarische Versammlungen internationaler Organisationen, die sich aus Mitgliedern nationaler Parlamente zusammensetzen. Diese sind zwar – streng genommen – keine Parlamente, bieten aber gutes Anschauungsmaterial für die Möglichkeiten und Grenzen des Parlamentarismus jenseits des Nationalstaates. Einige von ihnen scheinen auf dem besten Weg zu sein, wirkliche Parlamente zu werden. In den Blick genommen werden schließlich auch Beispiele für subnationale Parlamente auf regionaler und kommunaler Ebene; hier wird exemplarisch über die deutschen Landtage und Kommunalparlamente zu sprechen sein.

Allein diese verschiedenen Referenzfälle machen deutlich, dass wir mit Parlamenten und Parlamentarismus ein sehr verästeltes Phänomen vor uns haben, das zugleich lange Wurzeln gezogen hat. Mit diesen Wurzeln beschäftigt sich das erste Kapitel.

Kapitel I: Grundlagen

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

1. Begriffliche und institutionelle Wurzeln

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

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

1.1. Begriffsgeschichte

Wo kommt der Begriff „Parlament“ her und was wurde mit diesem bezeichnet?⁷ Das begriffliche Mutterland des Parlamentarismus ist Frankreich: „Parlament“ stammt vom altfranzösischen „parlement“ ab („parler“ = sprechen, sich unterhalten) und meint „Unterredung“ oder „Versammlung“, lateinisch: „parlamentum“. Der französische Begriff tauchte im 12. Jahrhundert auf. Er wird in Verbindung gebracht mit den Reichsversammlungen der fränkischen Könige, später fand er Verwendung für die Bezeichnung der obersten Gerichtshöfe der französischen Provinzen und in Paris. Diese Gerichtshöfe dienten als Berufungsinstanzen gegen die Entscheidungen des Monarchen und setzten sich zusammen aus vom König ernannten Mitgliedern. Der absoluten Autorität des Königs taten die „parlements“ indes keinen Abbruch. Im Kielwasser der französischen Revolution wurden mit der Monarchie auch die „parlements“ abgeschafft.

Parallel tauchte der „Parlaments“-Begriff auf den britischen Inseln auf: So wurde im England des 13. Jahrhunderts die Unterredung des Königs mit den Vertretern der Stände als „parliamentum“, als „Gespräch“ bezeichnet. „King in Parliament“ bedeutete, dass sich der König in einer Besprechung mit Beratern, später mit Vertretern der Stän-

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

1. Begriffliche und institutionelle Wurzeln

de befand. Diese englische institutionelle Linie sollte die Basis für unser heutiges Parlamentsverständnis bilden.

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

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

In diesem positiven Sinne fand „Parlamentarismus“ Verwendung als Bezeichnung für die Bewegung, die im historischen Prozess versucht hat, die bestehenden parlamentarischen Organisationen zu stärken oder neue auszubauen. „Parlamentarismus“ kann schließlich auch einen „fertigen“ Systemtyp meinen, in dessen Strukturen ein Parlament in unterschiedlichem Ausmaß verankert ist. In der Zuspitzung versteht man unter „Parlamentarismus“ ein System, „dessen Schwerpunkt in der Volksvertretung liegt“.⁸ Jedenfalls scheint der Begriff des „Parlamentarismus“ aus der Empirie von Parlamenten abgeleitet und ohne die konkreten Körperschaften nicht denkbar zu sein.⁹ Anders formuliert: Am Anfang stand die Praxis parlamentarischer Körperschaft und dann erst das Konzept des „Parlamentarismus“. Ob dieser Begriff positiv oder negativ wahrgenommen wurde, hing folglich davon ab, wie man zu den Parlamenten als Organisationen im politischen Entscheidungsprozess stand. Diese Haltung hat sich über die Zeit hinweg dramatisch gewandelt.

1.2. Institutionengeschichte

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

⁸ Von Beyme 2014: 24.

⁹ Vgl. Rausch 1995.

1.2.1. Parlamentarisierung in Großbritannien

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

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

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

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

Bill of Rights (1689; Auszüge)

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

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

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

¹⁰ Vgl. als Literatur zum britischen Fall u.a. Kluxen 1971c; Loewenstein 1964.

¹¹ Dokumentiert in Massing/Breit 2002: 301 f.

1. Begriffliche und institutionelle Wurzeln

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

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

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

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

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

That election of members of Parliament ought to be free;

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

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

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

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

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

(Quelle: Doeker/Wirth 1982)

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

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

Aufschlussreich an der Entwicklung des britischen Parlaments ist der lange und beschwerliche Marsch, den die Institution hinter sich gebracht hat, um dort zu sein, wo sie heutzutage steht. Aus dem „King in Parliament“, aus der Unterredung des Königs

¹² Vgl. Bagehot 1971.

¹³ Vgl. auch Schieren 2003: 17.

mit den Ständen oder sonstigen Ratgebern, ist über die Jahrhunderte hinweg *das* zentrale britische Verfassungsorgan geworden – aus einem „Gespräch“ wurde eine mächtige „Institution“, die im Laufe der Zeit den ursprünglich dominanten „Gesprächsteilnehmer“, den König, entmachtete und aus dem politischen Prozess verdrängte.

1.2.2. Parlamentarisierung in Frankreich, Deutschland und den USA

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

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

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

Nach einer Stagnationsphase im „Zweiten Empire“ entwickelten sich die parlamentarischen Körperschaften zu mächtigeren Akteuren – allemal in der Dritten und Vierten Republik¹⁴, indes wieder deutlich abgeschwächt in der aktuellen, der Fünften Republik.¹⁵ Die gegenwärtige Stellung von Nationalversammlung und Senat im politischen System Frankreichs wird mit dem Begriff des „rationalisierten Parlamentarismus“ charakterisiert¹⁶: Das Parlament steht einer mächtigen Regierung gegenüber, die bei Bedarf weit in die parlamentarischen Kompetenzen hineingreifen kann. Die Stärkung des Staatspräsidenten nach 1958 (auch durch die Einführung der Direktwahl per Referendum 1962) hat die Unabhängigkeit des Parlaments beschnitten. In der Literatur findet sich eine gnadenlose Diagnose: „Aber wie sehr sich ein Teil seiner Mitglieder auch bemüht es glauben zu machen: das Parlament ist nicht mehr souverän.“¹⁷

14 Vgl. Kittel 2004.

15 Vgl. Kempf 2007: 115.

16 Vgl. Kimmel 2004.

17 Goguel 1971: 167.

1. Begriffliche und institutionelle Wurzeln

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

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

Das Prinzip der parlamentarischen Regierung ist nach dem Zweiten Weltkrieg in Form der bundesdeutschen Demokratie aufgegriffen worden – unter Verarbeitung der Lehren aus Weimar. Die Stellung des Parlaments wurde gestärkt, die des Staatsoberhauptes deutlich geschwächt. In der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) entwickelte sich demgegenüber ein „Minimal-“ oder „Scheinparlamentarismus“, der unter der Dominanz der Sozialistischen Einheitspartei (SED) stand und mit der Deutschen Einheit sein Ende gefunden hat.²²

Werfen wir noch einen kurzen Blick über den Atlantik: In den Vereinigten Staaten von Amerika entstand Ende des 18. Jahrhunderts das nationale Parlament im revolutionären und verfassungsgebenden Prozess. Bereits im Unabhängigkeitskampf hatten sich die Einzelstaaten republikanische Verfassungen mit parlamentarischen Elementen verliehen. Zur Verfassungsgebung kamen Delegierte der Staaten in den Kontinentalkon-

18 Vgl. hierzu u.a. Bergsträsser 1971; siehe auch von Beyme 2014 und Kühne 2005.

19 Vgl. insbesondere Kreuzer 2004; siehe auch Biefang 2004.

20 Vgl. Wirsching 2004; siehe auch Winkler 2005.

21 Vgl. Pyta 2004.

22 Vgl. Patzelt/Schirmer 2002.

gressen zusammen und brachten ihre Vorstellungen und Erfahrungen aus den Einzelstaaten auf nationaler Ebene ein.

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

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

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

Die parlamentarischen „Spätentwickler“, insbesondere die USA, hatten einen entscheidenden Vorteil: Sie konnten auf den britischen Fall, seine Theorie und Erfahrungen, zurückgreifen und damit Wege beschreiten, die das britische Parlament freigeschaufelt hatte. Der britische Fall ist einzigartig aufgrund seiner vergleichsweise bruchlosen Evolution hin zu einer parlamentarischen Regierung, die ihre Anfänge bereits im Mittelalter, in feudalen Zeiten fand. Einzigartig ist auch die frühzeitige faktische Dominanz des Parlaments gegenüber der Krone. Ansonsten zeigen sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts trotz der unterschiedlichen Vorgeschichten eine große Ähnlichkeit und Konvergenz, was die Parlamentsentwicklung in den verschiedenen Systemen angeht – wohlgemerkt innerhalb einer gewissen Spannbreite. Im französischen Fall ist man aufgrund der Erfahrungen mit dem starken Parlamentarismus der Vierten Republik zu einer Form von „rationalisiertem“ Parlamentarismus in der Fünften Französischen Republik gelangt, in der vor allem die Rolle des Staatspräsidenten gegenüber der Volksvertretung gestärkt worden ist. In der Bundesrepublik wiederum lehrten die Weimarer Erfahrungen, dass das Parlament gegenüber den anderen Akteuren zu kräftigen sei. Das Ergebnis ist ein System, in dem der Bundestag die zentrale Stellung einnimmt.²⁵

2. Theoretische Wurzeln und Äste

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

23 Vgl. Hamilton u.a. 1961 (Paper Nr. 48).

24 Vgl. Helms 1999c; Thaysen u.a. 1988: 520-547.

25 Vgl. Marschall 2014b: 21-25; Rudzio 2015: 48-50.

2.1. Wurzeln und Stränge der Parlamentarismustheorie

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

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

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

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

Ein zweiter wichtiger ideengeschichtlicher Strang, der zum Parlamentarismus führt, ist die Repräsentationstheorie. Die Idee von der Herrschaft durch Vertretung hat ihre Anfänge spätestens in der Antike, in monarchischen, aristokratischen oder auch in den demokratischen Modellen und ihren Umsetzungen. Überhaupt scheint Herrschaft durch Repräsentation eine gesellschaftliche Universalie zu sein; ohne Repräsentation kann politische Ordnung vielleicht gar nicht organisiert werden. Repräsentation – darauf wird später noch einzugehen sein – ist über lange Strecken hinweg als Ein-Personen-Regime verstanden und realisiert worden: in Form der Monarchie. Erst durch die Verschiebung der Legitimation von Herrschaft weg von transzendentalen Vorstellungen („von Gottes Gnaden“) hin zur Perspektive des Allgemeinwohls (schon als „*bonum commune*“ bei Thomas von Aquin²⁸) ändert sich die Repräsentationstheorie. Sie

26 Vgl. hierzu auch von Beyme 2014: 93-122; Hofmann/Riescher 1999.

27 Montesquieu entwickelt die Grundzüge der Gewaltenteilung in seiner Analyse über das politische System Englands.

28 Vgl. Massing/Breit 2002: 65-74.

selbst wird „demokratischer“ und fragt nach der Vertretung *des Volkes* oder zumindest nach einer Vertretung, die *für* das Volk arbeitet.

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

Die liberalen Verfassungstheoretiker argumentieren – als Kontrapunkt zur identitären Demokratietheorie –, dass in demokratischen Flächenstaaten Repräsentation unabdingbar sei. Innerhalb der Repräsentationstheorie werden spezifische „parlamentarische“ Linien entwickelt: (1) Bei der Vertretungsinstanz solle es sich nicht um eine Einzelperson handeln (wie noch u.a. bei Thomas Hobbes angedacht³¹), sondern um eine plurale Mehrpersoneninstitution, (2) die Repräsentationskörperschaft solle durch Wahl zustande kommen, (3) die Mitglieder der Parlamente sollen miteinander in eine freie Diskussion treten können, und (4) die Parlamentarier sollen in ihren Entscheidungen ungebunden sein. Im Einzelnen:

- (1) Pluralistische Vertretungen: Der Parlamentarismus beruht nicht nur auf der liberalen Repräsentations- und Demokratietheorie, sondern gleichermaßen auf der Idee des Pluralismus, die davon ausgeht, dass es in der Gesellschaft eine Vielfalt von legitimen Interessen gibt. Solch heterogene Gesellschaften können jedoch nicht hinreichend von einer einzelnen Person, beispielsweise einem Fürsten oder Präsidenten, repräsentiert werden, sondern besser von einer größeren Personengruppe. Nur eine Vielpersonenkörperschaft kann die Pluralität der Gesellschaft adäquat spiegeln. In einer solchen Institution können Minderheiten und Mehrheiten gleichermaßen (was nicht heißt gleichstark) vertreten sein. Der Binnenpluralismus dieser Vielpersonenkörperschaften dient zugleich dem Prinzip der „checks and balances“. Die gesellschaftlichen Gruppen respektive ihre Vertreter können sich im Parlament gegenseitig kontrollieren. In diesem doppelten Sinne hat eine heterogene Vertretungskörperschaft mehr demokratisches Potenzial als Einzelrepräsentanten: als Spiegelung einer pluralen Bevölkerung und zum Zwecke der gegenseitigen Kontrolle der gesellschaftlichen Kräfte.
- (2) Wahlen: Zu beidem, zur Kontrolle der Herrschenden und zur Gewährleistung von Repräsentation, dienen im Parlamentarismus Wahlen. Die Parlamentarismustheorie ist eng mit der Theorie des Wählens verflochten, sowohl mit ihrer eher empirischen Variante als auch mit der normativen. Aus normativer Perspektive ist die Frage, ab wann Wahlen demokratischen Prinzipien folgen, prägend für die Reflexionen über den demokratischen Parlamentarismus gewesen. Dabei schließt

²⁹ Vgl. Locke 1978; Montesquieu 1965; Hamilton u.a. 1961.

³⁰ Vgl. Rousseau 1971; siehe auch Fetscher 1960.

³¹ Vgl. Hobbes 1996.

2. Theoretische Wurzeln und Äste

die Theorie des Wählens an demokratietheoretisch basale Vorstellungen an, z.B. an das Gleichheitsprinzip. Mit dem Thema Wahl ist zudem grundlegend die Frage nach dem Ausmaß und der Form der angemessenen Beteiligung („Partizipation“) der Politikbetroffenen am politischen Prozess gestellt.

- (3) Diskussion und Diskurs: „Government by discussion“ – mit diesem Schlagwort wird eine besondere Leistung von parlamentarischen Systemen und zugleich einer ihrer demokratischen Wesenszüge markiert sowie eine weitere Theorie wurzel des Parlamentarismus freigelegt. Es handelt sich hierbei um Ansätze, die in der Diskussion, der Auseinandersetzung zwischen Argumenten einen Weg der rationalen Entscheidungsfindung sehen – im Sinne einer deliberativen Demokratie.³² Die Aufgabe der Deliberation wird hier einem gewählten elitären Kreis von Personen übertragen, einer „strong public“³³, die zugleich auch entscheidungsbefugt ist.
- (4) Freies Mandat: Typisch „parlamentarisch“ sind schließlich die Debatten über die Vertretungsrolle der Repräsentanten. Die Diskurse über die Unabhängigkeit der Abgeordneten im Vorfeld und im Rahmen der Französischen Revolution setzten einen Markstein für die späteren Diskussionen über die Freiheit und das Rollenverständnis der Abgeordneten. In diesen Debatten trat Abbé Sieyès als prominenter Verfechter des freien Mandats auf: Die Abgeordneten sollten ungebunden ihr Amt ausüben können und nur dem eigenen Gewissen unterworfen sein. Edmund Burke hat sich wenig später dieser Position in seinem Selbstverständnis als britischer Parlamentarier angeschlossen.³⁴

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

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

32 Vgl. u.a. Schmalz-Bruns 1995.

33 Vgl. Fraser 1992.

34 Vgl. von Alemann 2015b (siehe Kapitel II).

2.2. Trends der Parlamentarismustheorie und -forschung

Welche Tendenzen gibt es in der gegenwärtigen Parlamentarismustheorie und -forschung? Generell gilt: Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Parlamentarismus findet nicht in einem Vakuum statt. Ihre Fragen sowie die Art und Weise, diese zu beantworten, bleiben von den laufenden Moden und vorherrschenden Paradigmen im Wissenschaftsbetrieb nicht unberührt.

Die frühe Parlamentarismusforschung war noch nachhaltig von staatsrechtlichen Diskursen geprägt³⁵ – in einer Zeit, in der sich eine Politikwissenschaft, wie wir sie heute kennen mit ihrer eigenen Methodik und universitären Präsenz, noch nicht etabliert hatte. Die Konsequenz war eine normativ durchtränkte, empirisch-methodisch defizitäre Wahrnehmung von Parlamenten – oft mit (deskriptivem) Blick auf einzelne Parlamente oder mit einem monolithischen Verständnis parlamentarischer Körperschaften, das die Differenziertheit von Parlamenten ausgeblendet hat. Die Parlamentarismusanalyse in den siebziger und achtziger Jahren stand wiederum unter dem Stern der damals prägenden systemkritischen und neomarxistischen Analysen: Parlamentarismus wurde einerseits auf dieser ideologischen Folie reflektiert und mitunter kräftig kritisiert, andererseits vor Angriffen aus dieser Richtung verteidigt.³⁶

Gegenwärtig halten sich solche Herangehensweisen im Hintergrund auf; stattdessen reichen jüngst Ansätze insbesondere der politischen Ökonomie und des „rational choice“ in die Parlamentarismusforschung hinein. Diese erfreuen sich ohnehin in der politikwissenschaftlichen Analyse zunehmender Beliebtheit; ein Aufschwung der politischen Ökonomie und des Neoinstitutionalismus ist in der angelsächsischen Parlamentarismusliteratur schon seit Längerem zu beobachten³⁷ und prägt mittlerweile auch einen beachtlichen Teil der deutschen Parlamentsforschung.

Für eine empirisch ausgerichtete Forschung bieten Parlamente wahre Fundgruben an Datenmaterial. Parlamente produzieren durch ihr Wirken mitunter „big data“, die mit entsprechenden Instrumenten ausgewertet werden können. Beispielsweise bieten sich die protokollierten parlamentarischen Debatten oder Dokumente für u.a. diskurs- und inhaltsanalytische Verfahren an.³⁸ Oder das dokumentierte Abstimmungsverhalten von Abgeordneten kann zum Gegenstand von Analysen werden. Dabei reichen die Studien, die mit diesen Daten erstellt werden, mitunter weit über die engen Erkenntnisinteressen einer reinen Parlamentarismusforschung hinaus. So können am parlamentarischen Fall generelle Fragen und Hypothesen (z.B. wie sich politische Akteure in bestimmten Handlungskontexten verhalten) analysiert werden.

Studien, die auf das Verhalten des einzelnen Abgeordneten als Untersuchungseinheit abheben, verstehen Parlamente als „institutionelle Strukturen“, in denen sich Individualakteure bewegen und rational verhalten.³⁹ Entsprechend dem methodischen Individualismus wird versucht vom Verhalten der einzelnen Akteure Rückschlüsse auf die Wirksamkeit von Kontextbedingungen zu ziehen und damit Erklärungen für diverse Phänomene zu generieren. An dieser Stelle verbindet sich die Parlamentarismusfor-

35 Vgl. beispielsweise Kelsen 1926.

36 Vgl. Agnoli 1967; als Gegenposition Hereth 1971 und Thaysen 1972. Zur Debatte generell Oberreuter 2004.

37 Vgl. zum Beispiel Strøm 1995; siehe auch die sonstigen Beiträge in Döring 1995a. Wir werden gleich mit dem „principal-agent“-Modell ein parlamentsrelevantes Analysemuster der politischen Ökonomie kennenlernen.

38 Vgl. Heiberger/Koss 2018; Slapin/Proksch 2014.

39 Vgl. Sieberer 2010: 22; Best/Vogel 2014.

3. Begriffsverwandtschaften

schung mit einer „Soziologie der Parlamente“ – insbesondere auch dann, wenn der parlamentarische Alltag und die parlamentarische Kultur systematisch beobachtet und erfasst werden.⁴⁰

Wenn es um die Analyse der Wirksamkeit unterschiedlicher Kontexte geht, kommt die vergleichende Parlamentarismusforschung ins Spiel. Diese hat insbesondere in den vergangenen Jahrzehnten eine Konjunktur erlebt.⁴¹ Gerade in dem Zweig der Politikwissenschaft, der sich mit dem Übergang von autoritären zu demokratischen Systemen beschäftigt („Transformation“), ist dieser Ansatz gewinnbringend angewendet worden: Die vergleichende Parlamentarismusforschung hat viele Erkenntnisse über Zusammenhänge zwischen den jeweiligen Parteiensystemen und der Rolle von Parlamenten, zwischen Wahlverfahren und Abgeordnetenverhalten in Erfahrung bringen und damit die Parlamentarismustheorie erheblich bereichern können (s.u. Kapitel VI). Auch wie unterschiedlich Parlamente auf die Europäisierung reagieren, ist Gegenstand des vergleichenden Ansatzes. Seine Beliebtheit verdankt dieser Ansatz einer besonderen Fähigkeit: Ein vergleichendes Design erlaubt, konkrete Fragen nach Beziehungen zwischen einzelnen Bedingungen („Variablen“) stellen und diese durch eine gezielte Variation auch (vorläufig) beantworten zu können.

Jenseits (aber auch als ein Teil) der vergleichenden Analysen hat ein parlamentarischer Einzelfall die Parlamentarismusforschung in den vergangenen Jahren besonders intensiv beschäftigt: das Europäische Parlament. Hier liegen mittlerweile zahlreiche Studien vor, die versuchen, sich diesem ganz besonderen parlamentarischen Phänomen aus unterschiedlichen Blickwinkeln empirisch und theoretisch zu nähern (vgl. Kapitel IV).

3. Begriffsverwandtschaften

In den theoretischen Debatten scheinen bestimmte Konzepte untrennbar mit Parlament und Parlamentarismus verbunden zu sein. Auf das Verhältnis zwischen Parlamentarismus auf der einen Seite sowie Demokratie (Wahlen, Parteien) und Repräsentation auf der anderen Seite soll im Folgenden eingegangen werden.

3.1. Parlamente und Demokratie – Von zahnlosen Tigern und Wölfen im Schafspelz

Wer an Parlamente und Parlamentarismus denkt, assoziiert nicht selten unwillkürlich Demokratie. Und in der Tat münden – wie soeben thematisiert – Teile der Demokratietheorie im Parlamentarismus. Auch die lexikalischen Abhandlungen über Parlamentarismus kommen schnell zur Rolle von Parlamenten *in Demokratien*. Typisch ist folgendes Zitat des legendären Hans Kelsen aus dem Jahr 1926: Parlamentarismus, so Kelsen, sei die einzig mögliche Form, „in der die Idee der Demokratie innerhalb der sozialen Wirklichkeit von heute erfüllt werden kann. Darum ist die Entscheidung über den Parlamentarismus zugleich die Entscheidung über die Demokratie“.⁴²

Die Logik mag in diese Richtung stimmen. Es wird noch darüber zu diskutieren sein, ob es wirklich sinnvolle und praktikable Demokratie-Alternativen zum Parlamentarismus gibt. Aber dass die Existenz von Parlamenten zwingend Demokratie mit sich

40 Vgl. Brichzin 2016; Brichzin u.a. 2018; Schöne 2010.

41 Vgl. Marschall 2016. Siehe als Standardwerke u.a. von Beyme 2014, Döring 1995a und Martin u.a. 2014.

42 Kelsen 1926: 5.