

## **Vorlesung Allgemeine Staatslehre**

Donnerstag, den 14. Juli 2005

### **Die Lehre von den Regierungsformen im Verfassungsstaat**

#### **I. Die Regierung in der Staatsorganisation**

Der Begriff "Regierung" steht in einem engen Zusammenhang zum Begriff des Staates. Die Regierung ist die Staatsleitung; sie ist zuständig für die Grundentscheidungen über die Erfüllung der staatlichen Aufgaben. Demgemäß ist die Lehre von den Regierungsformen mit der Lehre von den Staats- und Verfassungsformen eng verknüpft. Lange Zeit wurde zwischen beiden gar nicht unterschieden. Auch heute noch ist im Englischen "government" Überbegriff für die verschiedenen politischen Institutionen des Staates, für dessen Verfassungsorgane.

Was schon im antiken Modell einer gemischten Verfassung angelegt war, differenzierte sich im modernen Staat aus. Der Begriff der Regierung wird heute auf die Exekutive und innerhalb der Exekutive auf deren Spitze bezogen.

Der Exekutive stehen gegenüber eine Legislative und eine Judikative, wobei der Verfassungsstaat für beide Beziehungen eine Reihe von Alternativen bereithält. Die Regierung kann von einer Mehrheit im Parlament getragen werden; dann haben wir es mit einem parlamentarischen Regierungssystem zu tun. Die Regierung kann aber auch auf andere Weise als durch Parlamentswahl, insbesondere im Wege der Direktwahl durch das Volk, in ihr Amt gelangen; dann haben wir es mit einem präsidentialen System zu tun. Im Verhältnis zur Judikative ist auf die Existenz und auf die Zuständigkeiten einer Verfassungsgerichtsbarkeit und einer Verwaltungsgerichtsbarkeit abzustellen. Dass in Deutschland die Exekutive einer umfassenden gerichtlichen Kontrolle unterliegt, wird nirgends so sichtbar wie an der verwaltungsgerichtlichen Generalklausel. Nach § 40 I VwGO ist in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten

nichtverfassungsrechtlicher Art der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Über das Wort "alle" liest man heute hinweg, weil es selbstverständlich geworden ist. Bei Einführung der VwGO brachte das Wort "alle" dagegen eine durch Art. 19 Abs. 4 GG, das formelle Hauptgrundrecht, veranlasste grundlegende Änderung des Systems verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes zum Ausdruck. Die Generalklausel hat ein Enumerativsystem abgelöst, in welchem nur in bestimmten Fällen verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz eröffnet war. Am wichtigsten war der Fall des Adressaten eines belastenden Verwaltungsaktes, einer Verfügung. Wer von einem Polizisten mit einem Stock geschlagen worden war, konnte früher nachträglichen Rechtsschutz nur unter der Bedingung erlangen, dass der Schlag mit dem Schlagstock als Verwaltungsakt gedeutet wurde. Dies führte in den 50er Jahren zu sehr weitreichenden Ausdehnungen des Verwaltungsaktsbegriffs, die unter einem Rechtsschutzsystem, in welchem der Zugang zu den Verwaltungsgerichten nicht mehr vom Vorliegen eines Verwaltungsaktes abhängt, überflüssig sind.

Die Regierung ist nicht gleich Exekutive. Die Exekutive ist zweigeteilt. Sie besteht aus Regierung und Verwaltung. Der Regierung stehen die Richtungsentscheidungen zu. Die Verwaltung hat diese Entscheidungen vorzubereiten und auszuführen. Bei Letzterem wird sie von der Regierung beaufsichtigt (Rechts-, Fach-, Dienstaufsicht). So lautet zumindest das Modell. Die Realität hat sich von diesem Modell entfernt, weil die Zunahme der Staatsaufgaben um Aufgaben wie soziale Sicherheit, Wirtschaftslenkung, Umweltschutz zu einer erheblichen Vergrößerung und diese Vergrößerung zu einer Verselbständigung der Verwaltung und einer Abnahme der Kontrollmöglichkeiten der Regierung geführt hat. Diese Entwicklung betrifft einmal die staatlichen Verwaltungen und kommt etwa in deren Aufspaltung in unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung zum Ausdruck. Sie betrifft sodann die kommunalen Verwaltungen; die Klage über die Unregierbarkeit von Großstädten, etwa Berlins, ist schon in den zwanziger Jahren laut erhoben und später auf die gesamte Staatsorganisation übertragen worden. Unregierbarkeit bedeutet

unter anderem, dass der Regierung und dem Parlament die Kontrolle über die Verwaltung entgleitet. Um dem entgegenzuwirken, haben die Parlamente sich um eine Erhöhung ihrer Kontrollkapazitäten bemüht. In diesen Zusammenhang gehört der Übergang vom nebenberuflich tätigen Abgeordneten, der nur eine Aufwandsentschädigung erhält, hin zum hauptberuflich tätigen Abgeordneten, der ein Gehalt bezieht (Diäten-Urteil, BVerfGE 40, 296): "Aus der in Art. 48 Abs. 3 GG geforderten Entschädigung, die einmal eine Entschädigung für besonderen, mit dem Mandat verbundenen Aufwand war, ist eine Alimentation des Abgeordneten und seiner Familie aus der Staatskasse geworden als Entgelt für die Inanspruchnahme des Abgeordneten durch sein zur Hauptbeschäftigung gewordenes Mandat." (1. Leitsatz) In den Zusammenhang einer Erhöhung parlamentarischer Kontrollkapazitäten gehört weiter der Aufbau einer eigenen Parlamentsverwaltung und, als deren Kernstück, eines Wissenschaftlichen Dienstes.

Das Verhältnis von Parlament und Regierung ist von allen Relationen zwischen Staatsorganen, die in einem Verfassungsstaat mit gemischter, gewaltenteilender Verfassung denkbar sind, die mit Abstand wichtigste. Je nach ihrer Ausgestaltung ergeben sich unterschiedliche Formen demokratischer Regierungsweise. Zwei Grundtypen sind zu unterscheiden: das parlamentarische Regierungssystem und das Präsidialsystem. Durch eine Kombination dieser beiden Grundmuster gelangt man zu Mischformen.

## **II. Das parlamentarische Regierungssystem**

Das parlamentarische Regierungssystem wird durch vier Merkmale charakterisiert. **(1)** Die Regierung wird von der Parlamentsmehrheit gestellt. Es kommt also zu einer Fusion von Regierung und Parlamentsmehrheit; die Regierung erweist sich als die Führungsgruppe der parlamentarischen Mehrheit. **(2)** Der maßgebende politische Gegensatz besteht nicht zwischen Regierung und Parlament, sondern innerhalb des Parlamentes zwischen dem Regierungslager und der Opposition. Um dies zu verdeutlichen,

wird die Opposition in den neueren Landesverfassungen, im Unterschied zum Grundgesetz, besonders erwähnt. Nach Art. 38 III 1 VvB ist die Opposition notwendiger Bestandteil der parlamentarischen Demokratie; nach Art. 38 III 2 VvB haben die Oppositionsfraktionen das Recht auf Chancengleichheit in Parlament und Öffentlichkeit. **(3)** Der Regierungschef ist nicht Staatsoberhaupt. Diese Rolle kann er nicht übernehmen, weil er der Vertreter nur einer politischen Partei und nicht der Vertreter des ganzen Volkes ist. **(4)** Die Rolle des Staatsoberhauptes muss schwach ausgestaltet sein. Sie hat sich auf die Staatsrepräsentation zu beschränken. Das politische Entscheidungszentrum ist die Regierung.

In einem parlamentarischen Regierungssystem gibt es keinen Gegensatz zwischen Parlament und Regierung, wie er dem Montesquieuschen Gewaltenteilungsschema zugrunde liegt. Das Parlament ist keine Gewalt, die der Regierung kompakt gegenübertritt, sondern in sich gespalten. In ihm wird nicht die Regierung vom Parlament kontrolliert, sondern formuliert die Opposition eine Alternative zu Parlamentsmehrheit und Regierung. Auch die so genannten Minderheitsrechte sind keine echten Kontrollrechte. So ist zwar auf Antrag von nur einem Viertel der Mitglieder des Deutschen Bundestages ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss einzusetzen (Art. 44 I GG). In dem Ausschuss selbst hat aber dann wieder die Parlamentsmehrheit die Mehrheit; der Ausschuss ist in seiner Zusammensetzung ein Spiegelbild der Mehrheitsverhältnisse im Parlament. Für die Minderheit ist das Enqueterrecht gleichwohl wichtig, weil sie so Gelegenheit zur öffentlichkeitswirksamen Präsentation ihrer Ansichten erhält. An die Stelle der Gewaltenteilung durch Gegenüberstellung zweier rivalisierender Staatsorgane tritt eine zeitliche Gewaltenteilung. Die Macht der Opposition besteht darin, dass in ihr die mögliche Regierung von morgen spricht. Daraus folgt, dass die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland nicht dem Gewaltenteilungsmodell von Montesquieu (1689 - 1755) entspricht. Dieses Modell ist jedoch auch kein Dogma, das der Verfassungsgebung vorausliegt, sondern in einen

historischen Kontext eingebunden. Um den Unterschied zu markieren, spricht man in Bezug auf die grundgesetzliche Ordnung auch von einer Gewaltengliederung oder einer Funktionenordnung (vgl. Hesse, Grundzüge, § 13).

### **III. Das Präsidialsystem**

Im Unterschied dazu entspricht das Präsidialsystem dem Montesquieschen Modell. Dieses erweist sich als eine Abstraktion der britischen Verfassungswirklichkeit von ca. 1750, die dann in der US-amerikanischen Verfassung, einem Präsidialsystem, fortgeschrieben worden ist. Das Präsidialsystem ist durch drei Merkmale gekennzeichnet. **(1)** An der Spitze der Regierung steht ein Präsident, der nicht vom Parlament gewählt und deshalb auch nicht vom Parlament abhängig ist. **(2)** Präsident und Parlament stehen einander als rivalisierende Institutionen gegenüber, auch wenn der Präsident einer Parlamentsfraktion zugeordnet werden kann. **(3)** Der Präsident ist nicht nur Regierungschef, sondern auch Staatsoberhaupt. Diese Funktion, die Repräsentation des Staatsvolkes, kann er im Unterschied zum Regierungschef eines parlamentarischen Regierungssystems übernehmen, weil er nicht durch den parlamentarischen Parteibetrieb einseitig festgelegt und weil er zudem häufig vom Volk direkt gewählt ist. Das Präsidialsystem ist am reinsten in den USA verwirklicht in der institutionalisierten Rivalität von Präsident und Kongress. Hier ist die Staatsgewalt auf zwei Gewalten verteilt, die sich im Sinne des Montesquieschen Modells gegenseitig kontrollieren. Dementsprechend gibt es in der amerikanischen Politik sowohl Perioden der Dominanz der einen oder anderen Institution als auch Phasen wechselseitiger Blockade oder gegenseitiger Ergänzung. Frankreich dagegen kann diesem Typus nur bedingt zugeordnet werden, weil es neben dem Präsidenten einen Regierungschef gibt, der dem Parlament verantwortlich ist. Die französische Verfassung der V. Republik beruht auf einem Mischmodell.

### **IV. Mischmodelle**

Mischungen von parlamentarischem Regierungssystem und Präsidialsystem gibt es in zwei Spielarten: parlamentarische Regierungssystem mit präsidialem Einschlag und Konkordanzsysteme.

Parlamentarische Regierungssysteme, die an Parteienzersplitterung leiden und deshalb instabil sind, können stabilisiert werden, indem die Regierungsverantwortung zusätzlich zu einem vom Parlament abhängigen Regierungschef einem direkt vom Volk gewählten und deshalb vom Parlament unabhängigen Präsidenten übertragen wird. Die Weimarer Republik und das Frankreich der V. Republik sind die bekanntesten Beispiele für diesen Mischtypus. Im Reichstag der Weimarer Republik waren so viele Parteien vertreten, dass Regierungsbildungen nur durch Mehrparteienkoalitionen möglich waren, die die politische Handlungsfähigkeit von Parlament und Regierung beschränkten. In dieser Situation war ein starker Präsident, der Pattlagen mit seinem Notverordnungsrecht nach Art. 48 WRV auflösen konnte, eine gewisse Hilfe. Doch war es ein Irrtum zu glauben, dass der Reichspräsident ohne Rückhalt im Parlament politische Krisen auf längere Zeit durchstehen könne. Der Niedergang der Weimarer Republik mit den Präsidialkabinetten, d.h. den vom Präsidenten und nicht vom Parlament gestützten Regierungen Brüning, von Papen und Schleicher hat dies gezeigt. Der Parlamentarische Rat hat daraus 1948/49 die Lehre gezogen, die Stellung des Präsidenten schwach auszugestalten und seine Aufgaben im Wesentlichen auf die Staatsrepräsentation und auf punktuelle Entscheidungskompetenzen in dann allerdings hochpolitischen Konfliktlagen zu begrenzen: So liegt es im Ermessen des Präsidenten, den Bundestag aufzulösen, wenn bei der Wahl des Bundeskanzlers trotz mehrerer Wahlgänge kein Bewerber die absolute Mehrheit der Stimmen erhält (Art. 63 IV 3 GG) oder wenn der Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, im Bundestag nicht die Zustimmung der absoluten Mehrheit findet (Art. 68 I 1 GG). Weiterhin kann der Bundespräsident in dieser Situation auf Antrag der Bundesregierung und mit Zustimmung des Bundesrates für eine

Gesetzesvorlage den Gesetzgebungsnotstand erklären; dies hat zur Folge, dass das Gesetz trotz eines ablehnenden Votums des Bundestages als zustande gekommen gilt; diese in Art. 81 GG enthaltene Befugnis des Bundespräsidenten ist ein gemäßigtes Überbleibsel des weitaus schneidigeren Notverordnungsrechts des Reichspräsidenten nach Art. 48 WRV. Kein Bundespräsident in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland musste von dieser Befugnis je Gebrauch machen.

Ein anderes Mischmodell zwischen parlamentarischem Regierungssystem und Präsidialsystem ist die sogenannte Konkordanzdemokratie, wie sie in der Schweiz praktiziert wird. Dort ist die Regierung das bloße Vollzugsorgan des Parlamentes, nicht bloß der Parlamentsmehrheit. Das setzt voraus, dass alle politischen Kräfte, die im Parlament vertreten sind, auch in der Regierung vertreten sind. Das setzt weiter voraus, dass weder in Parlament noch in Regierung nach Mehrheit, sondern dass in beiden Gremien nach dem Konsensprinzip entschieden wird. Ein solches System ist entscheidungsschwach. Es kann nur in einer Gesellschaft funktionieren, in der infolge allgemeinen Wohlstands keine größeren Konflikte existieren.

## **V. Der Zusammenhang zwischen Regierungssystem und Parteiensystem, Konfliktstruktur der Gesellschaft und Wahlsystem**

Alle staatsorganisatorischen Lösungen des Regierungsproblems stehen, wie das Beispiel der Schweiz deutlich macht, in einem Zusammenhang zur Konfliktstruktur der jeweiligen Gesellschaft, diese verstanden im Sinne der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft. Diese Konfliktstruktur kommt im Parteiensystem zum Ausdruck. Am einfachsten liegen die Verhältnisse bei einem Zwei-Parteien-System, wenn beide Parteien sich zu den Grundsätzen einer freiheitlichen Demokratie bekennen. Man kann nicht sagen, dass das Zwei-Parteien-System dem parlamentarischen Regierungssystem oder dem Präsidialsystem in besonderer Weise verbunden wäre, denn Zwei-Parteien-Systeme gibt es sowohl in

Großbritannien als dem Heimatland der parlamentarischen Demokratie als auch in den USA als dem klassischen Land mit Präsidentialverfassung.

Schwieriger werden die Verhältnisse, je mehr Parteien um die Macht konkurrieren. Mit diesen Problemen ist vor allem das parlamentarische Regierungssystem konfrontiert, weil die Parteienzersplitterung die Arbeitsfähigkeit des Parlamentes und die Regierungsbildung behindert, nicht notwendig aber die Wahl eines Präsidenten. Dem kann mit den Mitteln des Wahlrechts begrenzt entgegengetreten werden. Ein Mehrheitswahlrecht, das größere Parteien begünstigt, verhindert, dass die tatsächlich vorhandene Zersplitterung sich in voller Schärfe im Parlament abbildet. Eben deswegen ist die gesellschaftliche Akzeptanz eines Mehrheitswahlrechts aber auch begrenzt. Den gleichen Effekt erzielen Sperrklauseln wie die 5 - % - Klausel in § 6 VI BWG. Diese werden vom BVerfG damit gerechtfertigt, dass die Abweichung vom Grundsatz der Erfolgswertgleichheit der Stimmen erforderlich sei, um die Arbeitsfähigkeit des Parlamentes, insbesondere seine Fähigkeit zur Bildung stabiler Regierungen, zu gewährleisten. Demokratische Wahlen hätten nicht nur die Funktion, im Parlament ein möglichst originalgetreues Spiegelbild der in der Wählerschaft vorhandenen politischen Strömungen darzustellen, sondern sie sollten auch ein funktionsfähiges Organ hervorbringen. Dies ist mit der 5 - % - Klausel erreicht worden, ohne dass die Kritik an ihr überlaut geworden wäre.

Noch schwieriger werden die Verhältnisse, wenn politische Parteien Zulauf erhalten, welche die freiheitliche Demokratie offen oder verdeckt ablehnen. Diesen Gefahren sind parlamentarisches Regierungssystem und Präsidentsystem in vergleichbarer Weise ausgesetzt. Extremistische Parteien bedrohen in einem parlamentarischen Regierungssystem das Parlament als Entscheidungszentrum unmittelbar; doch auch ein Präsidentsystem kann den Ausfall oder eine Funktionsstörung des Parlaments nicht unbegrenzt verkraften. Wenn dem Präsidenten mit dem Parlament das institutionelle Gegenüber fehlt, wird entweder

auch seine Autorität abnehmen oder aber die Macht des Präsidenten bleibt unkontrolliert mit der Gefahr eines autoritären Regimes.

## **VI. Das Repräsentationsprinzip**

Sowohl in einem parlamentarischen Regierungssystem als auch in einem Präsidialsystem übt das Volk die politische Macht nicht selbst aus. Vielmehr wird die politische Macht für das Volk durch besondere Organe ausgeübt (so Art. 20 II 2 GG). Das Verhältnis zwischen dem Volk und diesen Organen wäre mit "Vertretung" schlecht beschrieben. Denn zur Vertretung, wie sie etwa in den §§ 164 ff. BGB geregelt ist, gehören eine gegenständlich umschriebene und damit auch begrenzte Vollmacht und die Befugnis zu Weisungen des Vertretenen an seinen Vertreter. Beides fehlt im Staatsrecht. Dieses kennt einen besonderen Begriff, um das Verhältnis zwischen dem Volk und den in seinem Namen handelnden Staatsorganen zu beschreiben. Dies ist der Begriff der Repräsentation. Repräsentation und nicht Stellvertretung ist gemeint, wenn es in Art. 38 I 2 GG von den Abgeordneten des Deutschen Bundestages heißt, dass sie Vertreter des ganzen Volkes sind. Art. 38 I 2 ist neben Art. 20 II 2 GG die verfassungsrechtliche Grundlage des Prinzips der repräsentativen Demokratie.

Das Repräsentationsprinzip ist eng mit dem Prinzip der Volkssouveränität verbunden. Volkssouveränität bedeutet, dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht; Volkssouveränität bedeutet nicht, dass alle Staatsgewalt vom Volk selbst ausgeübt wird. Dies ist aus tatsächlichen Gründen unmöglich. Jedenfalls in Staatswesen von der Größe der Bundesrepublik Deutschland kann das gesamte Volk nicht an einem Ort zusammenkommen, um die staatlichen Angelegenheiten zu erledigen. Nur in ganz kleinen Gemeinwesen mag dies anders sein. Das Grundgesetz lässt Volksversammlungen deswegen nur für den kommunalen Bereich zu; nach Art. 28 I 3 GG kann in Gemeinden an die Stelle einer gewählten Körperschaft die

Gemeindeversammlung treten. Von dieser Option hat nur ein Bundesland Gebrauch gemacht: Schleswig-Holstein, und dies bezeichnenderweise nur für die Halligen. Auch Verfassungen, die im Unterschied zum Grundgesetz plebiszitäre Demokratieelemente wie Volksbegehren, Volksentscheide und Volksbefragungen kennen (so Art. 61 ff. VvB), sehen daneben eine Volksvertretung, ein Repräsentativorgan, vor, weil die Entscheidung politischer Sachfragen unmittelbar durch das Volk auf wenige, grundlegend wichtige Fälle begrenzt sein muss.

Das Volk ist also Inhaber der Staatsgewalt, kann sie aber in den meisten Fällen nicht selbst ausüben, und es ist aus denselben Gründen nicht in der Lage, den Personen, die für es die Staatsgewalt ausüben, präzise Weisungen zu erteilen. Diese Lücke wird vom Repräsentationsprinzip geschlossen. Repräsentation bedeutet die vergegenwärtigende Darstellung einer als Einheit zu betrachtenden, aber nicht handlungsfähigen Personenmenge durch eine Person oder eine Personengruppe, die im Namen dieser Personenmenge zu handeln befugt ist und deren Handlungen den Repräsentierten zugerechnet werden. Eine repräsentative Demokratie ist also dadurch gekennzeichnet, dass das Volk die Staatsgewalt nicht selbst, sondern durch Staatsorgane ausübt; unter diesen Organen ist ein Organ besonders wichtig, nämlich das Parlament, das für sich in Anspruch nehmen darf, die Vertretung des Volkes zu sein, weil es vom Volk gewählt wird.

Gegenbegriff ist der Begriff der plebiszitären oder identitären Demokratie, in der politische Sachfragen unmittelbar vom Volk entschieden werden. Der Begriff "Plebiszit" bezieht sich dabei auf den Entscheidungsmodus, der Begriff "identitär" darauf, dass nicht unterschieden werden muss zwischen denen, die die Entscheidungsgewalt innehaben, und denen, die sie ausüben, dass beide Personengruppen vielmehr identisch sind.

Repräsentiert wird das Volk, die Allgemeinheit im Sinne des Grundsatzes der allgemeinen Wahlen (Art. 38 I 1 GG), nicht die Gesellschaft im Sinne der Unterscheidung von Staat und Gesell-

schaft. Die Gesellschaft ist der Bereich individueller und gruppenmäßiger Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung und damit der Bereich der Einzelinteressen. Dem Volk, der demokratischen Allgemeinheit, der Nation ist aber nicht der Begriff des Einzelinteresses, sondern der Begriff des Allgemeininteresses, des Gemeinwohls zuzuordnen. Dieses Gemeinwohl zu bestimmen ist Aufgabe der Repräsentanten. Aus diesem Grund werden sie in Art. 38 I 2 GG von Weisungen ausdrücklich freigestellt. Weisungen können nur von einzelnen gesellschaftlichen Gruppierungen und Organisationen stammen; Weisungen müssen deshalb Ausdruck von Einzelinteressen sein; als Ausdruck von Einzelinteressen müssen Weisungen die Abgeordneten aber bei der Bestimmung des Allgemeininteresses behindern; es ist deshalb konsequent, sie zu verbieten.

Damit bin ich an einem Punkt, den ich in dieser Vorlesung schon behandelt habe, nämlich der Unterscheidung von Gemeinwohl und Gruppeninteresse, von apriorischem und aposteriorischem Gemeinwohl, und ich möchte darstellen, dass auch eine aposteriorische Konstruktion das Gemeinwohl nicht den Interessen einzelner Gruppen ausliefert. Um diese Zusammenhänge deutlich zu machen, werde ich die historische Entwicklung des Repräsentationsprinzips, beginnend mit der Durchsetzung der Volkssouveränität in der Französischen Revolution, bis zur Gegenwart in groben Zügen nachzeichnen.

Bis zur Französischen Revolution wurde das Gemeinwohl vom Monarchen kraft seiner Souveränität allein definiert. Dem lag eine apriorische Gemeinwohlkonzeption zugrunde: das Gemeinwohl war eine vorgegebene, allein vom Monarchen zu bestimmende Größe. Zwar gab es in dieser Zeit auch ein Organ, das nach heutigen Vorstellungen als Volksvertretung bezeichnet werden könnte. Dies war die Ständeversammlung. Die Ständeversammlung brachte aber gerade nicht das Gemeinwohl zum Ausdruck, sondern die partikularen Interessen der einzelnen Bevölkerungsschichten.

Diese Verfassungslage änderte sich revolutionär, als die

französische Ständeversammlung, genauer: der Dritte Stand, sich 1789 zur Nationalversammlung erklärte. Dies hatte u.a. folgende Konsequenzen: **(1)** Das Monopol des Monarchen auf Repräsentation des französischen Volkes und des Gemeinwohls erlosch. **(2)** An seine Stelle trat der Anspruch der Nationalversammlung, die Nation und deren Interessen, also das Gemeinwohl, zu repräsentieren. **(3)** Das Gemeinwohl hört auf, eine mit dem Monarchen vorgegebene, apriorische Größe zu sein. Das Gemeinwohl ist vielmehr der Willensbildung in dem parlamentarischen Gremium aufgegeben. Es ist das Resultat von parlamentarischer Debatte und Abstimmung.

Diese Vorstellung führte zum sogenannten Honoratiorenparlament des 19. Jahrhunderts. Die Bezeichnung "Honoratiorenparlament" resultiert daraus, dass in den Parlamenten dieser Zeit überwiegend das Besitz- und Bildungsbürgertum, also die Honoratioren, vertreten waren, die Arbeiterschicht aber durch Wahlrechtsregelungen, insbesondere Zählwertungleichheit der Stimmen, weitgehend ausgeschlossen blieb. Die relativ homogene Zusammensetzung der Parlamente sorgte in Verbindung mit einer ebenfalls bürgerlichen Presse für ein Klima geistiger Auseinandersetzung, in dem die politisch anstehenden Fragen offen entschieden werden können. Es herrschte die Vorstellung, dass durch freie Rede und Gegenrede einer gewählten Elite die beste Lösung und damit das Gemeinwohl aposteriorisch gefunden werden könne. Dies erklärt, warum auch heute noch die Freiheit und Öffentlichkeit der parlamentarischen Debatte in den Art. 38 I, 40 und 42 bis 44 des Grundgesetzes so große Aufmerksamkeit erfährt, obwohl die politischen Entscheidungen hinter verschlossenen Türen in Parteigremien vorstrukturiert werden.

Die politischen Parteien sind die zunächst unbeabsichtigte, aber unausweichliche Konsequenz der gleichberechtigten Beteiligung aller Bevölkerungsschichten an der parlamentarischen Repräsentation. Das Honoratiorenparlament ist ein vom Bürgertum, also ein von nur einer gesellschaftlichen Schicht beherrschtes Parlament. Sobald sich im Parlament dagegen alle gesellschaftlichen

Schichten mit ihren unterschiedlichen Interessen wiederfinden, bedarf es zusätzlicher Organisationen, um diese Interessen in ihrer Unterschiedlichkeit zu formulieren. Dies sind die politische Parteien, deren Hauptaufgabe darin besteht, die Meinungs- und Interessenvielfalt in der Gesellschaft in sich aufzunehmen und so zu vereinfachen, dass dem Bürger überschaubare und verstehbare Alternativen zur Wahl gestellt werden können. Durch ihre Vermittlungsrolle zwischen Gesellschaft und Staat haben die politischen Parteien die Repräsentation des Volkes im Parlament verändert. In der Parlamentswahl geht es nicht mehr um die Bestellung unabhängiger, aufgrund vorpolitisch begründeten Ansehens ausgezeichnete Volksvertreter, sondern um die Bestimmung von Machtanteilen der Parteien, die in Mandaten gemessen werden. Die parlamentarische Entscheidung resultiert nicht mehr aus dem öffentlichen Diskurs der Besten des Volkes, sondern ist die Registrierung der innerhalb der Parteien vorgefassten Meinungen.

Doch wäre es eine Fehleinschätzung zu sagen, dass sich durch die Intervention der politischen Parteien die repräsentative in eine unmittelbare Demokratie verwandelt hätte. Denn auch die Parteien repräsentieren. Sie lassen sich nicht als das Abbild der Bevölkerung und der Interessen einzelner Gruppen begreifen. Auch bieten die Parteien für die politischen Sachfragen keine vorgefertigten Lösungen an. Der Prozess der Gemeinwohlformulierung bleibt aposteriorisch, nur dass er sich ein Stück weit aus dem Parlament herausverlagert hat. Ich betone "ein Stück weit". Eine vollständige Verlagerung ist nicht möglich, weil die Entscheidungskompetenz in einem rechtlichen Sinne beim Parlament bleibt und weil dessen Abgeordnete durch Verfassungsrecht gegen einen dominanten Einfluss ihrer jeweiligen Parteien abgeschirmt werden. In Verfassungsrecht rückübersetzt bedeutet dies, dass zwischen Art. 21, der Regelung des Grundgesetzes über die Parteien, und Art. 38 I 2 GG, der Grundaussage zum Abgeordneten und zum Repräsentationsprinzip, ein Spannungsverhältnis besteht, das sich aber auflösen lässt. Es trifft nicht zu, dass die Abgeordneten und damit das

Parlament von den politischen Parteien und damit von außen beliebig steuerbare Instanzen wären. Dies ist schon deshalb nicht richtig, weil die Parlamentsabgeordneten zugleich Spitzenpositionen in ihren jeweiligen Parteien innehaben und weil die politischen Parteien im Interesse des eigenen Wahlerfolges auf eine gute Parlamentsarbeit angewiesen sind. Repräsentation und Gemeinwohlfindung durch öffentliche Debatte sind deshalb nicht nur möglich, wenn die politische Klasse sozial homogen ist wie im Honoratiorenparlament des 19. Jahrhunderts, sondern auch in einer Massengesellschaft mit einer Vielzahl unterschiedlicher Meinungen und Interessen. Vorausgesetzt wird dabei allerdings, dass diesen Gegensätzen ein Grundkonsens unterliegt, der auch der jeweiligen Minderheit das Existenzrecht und die Chance des Mehrheitserwerbs belässt. Dies ist genau die Bedingung, die auch das aposteriorische Gemeinwohlkonzept dafür formuliert, dass durch das Zusammen- und Gegeneinanderwirken der in der Gesellschaft vorhandenen Kräfte und ihrer Organisationen die für alle relativ zuträglichste und damit dem allgemeinen Wohl entsprechende Lösung gefunden wird.

Aktuelle Probleme der Repräsentation rühren aus Veränderungen der Staatstätigkeit und Funktionsschwächen der politischen Parteien. Das Repräsentationsprinzip ist auf bestimmte Staatsorgane zugeschnitten: auf das Parlament und auf die Regierung. Über das Parlament und die Regierung wird eine Verbindung zwischen dem Volk und dem Staat hergestellt. Die Verwaltung ist dagegen nicht repräsentativ organisiert. Dies ist hinnehmbar, solange die Verwaltungstätigkeit sich darauf beschränkt, Vorgaben von Parlament und Regierung auszuführen. Denn dann ist der Einfluss des Volkes dadurch gesichert, dass es von Parlament und Regierung repräsentiert wird. In dem Maße aber, wie die Verwaltung planend und gestaltend tätig wird, etwa bei komplexen Verkehrsvorhaben oder der Genehmigung von Kernkraftwerken, entzieht sie sich parlamentarischer und gouvernementaler Kontrolle. Solche Entscheidungen lassen sich gesetzlich und aufsichtsbehördlich nur begrenzt programmieren. Die sich so auftuende Repräsentationslücke kann nur geschlossen

werden, indem die Bevölkerung unmittelbar auf Verwaltungsentscheidungen einwirkt, etwa durch Bürgerinitiativen, die im Rahmen von Planfeststellungsverfahren Anregungen und Bedenken vortragen. Dies kann ich hier in den Details nicht ausführen. Ich kann nur die Formel benennen, die dies alles zusammenfasst. Die Formel lautet Partizipation. Gemeint ist damit Beteiligung der Bevölkerung an Verwaltungsentscheidungen. Grob vereinfachend kann man sagen, dass gegenüber der Verwaltung Partizipation dasselbe bewirken soll wie gegenüber der Regierung parlamentarische Repräsentation.

Die zweite Schwäche des Repräsentationsprinzips liegt bei den politischen Parteien. Diese kommen ihrer Aufgabe, Mittler zwischen Gesellschaft und Staat zu sein, nicht hinreichend nach, weil sie die vorhandenen Meinungen und Interessen der Gesellschaft nicht gleichmäßig repräsentieren. Dies gilt in verschiedener Richtung: **(1)** In ihrer Programmatik und ihren Wahlaussagen lassen sich die Parteien ungern auf klare Aussagen festlegen, weil dies die Gefahr einer Eingrenzung ihres Wählerpotentials beinhaltet. Die Folge ist, dass die Aussagen der Parteien sich so sehr annähern, dass für den Wähler klare Alternativen nicht erkennbar sind. **(2)** Im politischen Entscheidungsprozess nehmen die Parteien auf Interessen, die von organisierten Gruppen vertreten werden, größere Rücksicht als auf Interessen, hinter denen keine Lobby steht, obwohl sie möglicherweise von einer großen Zahl von Menschen geteilt werden, etwa Belange des Umwelt- oder des Verbraucherschutzes. Dies hängt damit zusammen, dass die Formulierung und Durchsetzung politischer Entscheidungen vielfach nur möglich ist, wenn die interessierten Kreise daran mitwirken. Auf diese Weise kommt es zu Privilegierungen im Prozess der politischen Willensbildungen, zu Verkrustungen des Pluralismus, welche in der Politikwissenschaft als (Neo-)Korporatismus bezeichnet werden, welche sich heute aber wieder etwas zurückbilden. Gerade die großen wirtschaftlichen Interessenverbände der Unternehmer- wie der Arbeitnehmerseite leiden an Mitglieder- und Einflussverlust, was im Interesse der Offenheit des politischen Prozesses liegt,

beweist es doch, dass es in einer freiheitlichen Demokratie keine politischen Besitzstände einzelner Gruppierungen geben darf bzw. dass, wenn sie sich doch etabliert haben, Selbstheilungskräfte aktiv werden.

## **VII. Ausblick**

Ich bin damit am Ende der Ausführung über das politische Entscheidungssystem einer freiheitlichen Demokratie. Ausgehend von der grundlegenden Unterscheidung von Staat und Gesellschaft haben wir auf Seiten der Gesellschaft Liberalismus und Pluralismus und auf Seiten des Staates Verfassungsstaatlichkeit und parlamentarisches Regierungssystem kennengelernt. Im nächsten und letzten Teil der Vorlesung wende ich mich der Lehre von den Staatenverbindungen zu. In diesem Zusammenhang sind darzustellen die Unterscheidung von Bundesstaat und Staatenbund, die politische Theorie des Föderalismus, die Nationalstaatlichkeit und ihre Relativierungen durch die weltweite gesellschaftliche Interdependenz und schließlich und vor allem die Verfassungsstruktur der Europäischen Union.