

ENTWICKLUNGSSTATIONEN DES PARLAMENTARISMUS UND DIE GEWALTENTEILUNGSFUNKTION

Doç. Dr. Rıza Arslan

Bandırma Üniversitesi

Bandırma İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi



Parlamentar Yönetim Sisteminin Evrimi ve Güçler Dağılımı

Özet

Makale, demokratik Parlamentar Yönetim Sistemlerinde merkezi yönetimin gücünün, yasama, yürütme ve yargı arasında bölüşüldüğünü öngörmektedir. Ancak, günümüzde uygulanmakta olan Parlamentar Yönetim Sistemlerinde yasama ve yürütmenin iç içe ve ortak çalışmaları nedeniyle, yürütmenin yasama organınca, kuvvetler ayrılığı teorisinde öngörüldüğü gibi, denetlenmediğini göstermektedir. Dolayısıyla, yasama organının yapması gereken denetleme görevini, sınırlı oranda, yasama organının muhalefet kanadı yerine getirmeye çalışmaktadır.

Önünüzdeki çalışma, İngiltere’de sadece danışmanlık amacıyla oluşturulmuş olan parlamentonun günümüzdeki Parlamentar Yönetim Sistemine nasıl dönüştüğünü, tarihi perspektif ve deskriptif bir yöntemle analiz etmeye çalışmaktadır. Bu kapsamda parlamentonun tarihte, değişim sürecinin önemli kırılma noktalarına değinilmektedir. Çalışma, adı geçen dönemlerdeki toplumsal değişimlere paralel olarak, parlamentonun geçirdiği evrimi kısaca analiz edip günümüzdeki anayasal konumuna nasıl geldiğini belirttikten sonra, iki ayrı öneri ile nasıl dönüştürülebileceği ile son bulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Güçler dağılımı, parlamentar sistem, parlamento, denetim ve kontrol, parlamentonun evrimi.

Abstract

This article envisages that the central governing power is distributed between legislation, execution and jurisdiction in the constitutions of contemporary, participatory and democratic parliamentary governing systems. But today, it is known that the execution is not supervised by the legislation, as stated in the theory of division of powers, because they work closely and collectively. Consequently, the opposition wing of the legislative body, to a certain degree, tries to fulfill the supervision duty that the legislative body is supposed to do.

This study tries to analyze how the parliament which was in the beginning founded for only consultancy purposes in England turned into its present position, as mentioned above, through a historic perspective and descriptive method. The study, in this context, deals with important stops of the changing process of the parliamentary in the history. Thus, this study tries to analyze the evolution that the parliamentary has had in parallel with the social changes in the related period. After it explains how it has turned into its present position, it analyzes how it can be turned into its present position, which requires classical distribution of powers, with two different suggestions.

Keywords: Distribution of Powers, parliamentary, parliamentary system, check and balance, evolution of parliament.

Entwicklungsstationen des Parlamentarismus und die Gewaltenteilungsfunktion

Einführung

Die Zusammenarbeit zwischen der Exekutive und der Mehrheitsgruppe der Legislative im modernen Parlamentarismus hat die Kontrollfunktion des Parlaments abgeschwächt. Dagegen sieht die klassische Gewaltenteilungslehre die Teilung der Staatsgewalt zwischen Legislative, Exekutive und Judikative vor, um die Macht der Exekutive einzuschränken und die möglichen Machtmissbräuche (vor allem der Exekutive) zu unterbinden. Damit kommen vor allem der Legislative, als politische Gegenkraft zur Exekutive, die entscheidenden Kontroll- und Mitwirkungsrechte zu. Inwieweit nimmt die Legislative im modernen Parlamentarismus ihre klassischen Kontrollrechte wahr, ist die Hypothese dieser Arbeit. Die vorliegende, deskriptiv angelegte Arbeit, „Entwicklungsstationen des Parlamentarismus“ versucht in begrenztem Rahmen aufzuzeigen, welche gesellschaftlichen und politischen Prozesse von Anfang bis heute die Entwicklung des Parlamentarismus geprägt haben und in welcher Phase das Parlament ihre Kontrollfunktionen, besser gesagt ihre Gewaltenteilenden-Funktion zur Geltung gebracht habe und wie diese wieder zur Geltung gebracht werden können.

Der Artikel folgt dabei primär einem historisch-analytischen Ansatz, indem er durch Gliederung das Ganze in seine Teile auflöst und einzeln untersucht. Eine zeitliche Abgrenzung ist dabei nicht vorgesehen und die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Epochen sollen kontinuierlich beschreibend gegenwärtig werden. Es war während der Untersuchung zu beobachten, dass die Entwicklung des Parlamentarismus jeweils dem zeitgenössischen Einfluss, sowie der gesellschaftlichen Entwicklung und realen Politik, ausgesetzt war und dementsprechend auch seine Funktion nach dem zeitgenössischen Einfluss neu definiert wurde.

1- Entstehung des Parlaments: Parlament als „Beratungsorgan“

Die Entstehung des Parlaments in England wird zurückgeführt bis zum *Magna Charta libertatum* von 1215, der eine Art von „Herrschaftsvertrag“ ist. *Magna Charta libertatum* bedeutet gleichzeitig Anfang der englischen Verfassungsgeschichte. Dieses Dokument hatte die Beendigung der missbräuchlichen Ausnutzung lehnsrechtlicher Verpflichtungen zum Ziel und begrenzte die Kontrolle der Zentralgewalt. Es schränkte zum Teil die Herrschaft der Krone ein. *König Johann* sollte vom Steuerbewilligungsrecht des *Consilium Regis* und des Großen Rats (*Magnum Consilium*) abhängig gemacht werden (Hübner/Münch, 1998: 11). Im Jahre 1236 wurde dann der Große Rat/*Magnum Consilium*, unter *Heinrich III.*, in „Parlament“ umbenannt. Obwohl das Parlament, neben beratenden Funktionen, auch Beschlüsse in wichtigen politischen und fiskalischen Angelegenheiten fassen konnte, bestand sein Hauptzweck vermutlich nicht darin, an der politischen Willensbildung teilzunehmen. Das Parlament von damals wurde von drei sozialen Gruppen gebildet; die Vertreter des Klerus, der Adel mit *Earls* und *Barons* und ausgewählte Repräsentanten der *Common People*, bestehend aus Grafschaften und Städtevertreter (vgl. Maitland, 1955: 166). Etwa bis zum 17. Jahrhundert bildeten *House of Common*, Lords und der König die herrschende Schicht des Landes (Roots, 1991: 236).

Trotz *Magna Charta* bestimmte die Krone bis zum 17. Jahrhundert weitgehend das politische Geschehen des Landes und die Krone konnte auch in bedeutenden Angelegenheiten, ohne Absprache mit dem Parlament, Entscheidungen treffen. Das heißt, dass das Parlament kein ernstzunehmendes „Hilfsorgan“ des Königs darstellte (vgl. Hübner/Münch, 1998: 15). Die Krone ließ sich auch nicht durch verfassungsmäßig (in *Magna Charta*) festgeschriebene Kontrolle in ihrer Macht beschränken.

2- Vom Herrschaftsinstrument des Adels zum Klassischen Parlament

Der historische Prozess der Herausbildung des Parlaments vom Herrschaftsinstrument des Adels zum Klassischen Parlament basiert im Grunde auf dem Veränderungsprozess der soziopolitischen Dynamik der Gesellschaft. Obwohl das gesamte Parlament des 18. Jahrhunderts in seiner Mehrheit ein Herrschaftsinstrument des Adels war, zwangen die erwähnten Veränderungsprozesse der Gesellschaft die Veränderung des politischen Status quo. Die zivilisatorischen Verhältnisse, d.h. die sozialen Gewichte der

Gesellschaft in England und in Europa hatten sich seit dem 15. Jahrhundert umverlagert, so dass vor allem der Klerus und der Landadel an ökonomischer und politischer Macht einbüßten und die Handelsbourgeoisie als der dritte Stand der *Common People*/bürgerlichen Gesellschaft aufstieg. Die bürgerliche Gesellschaft, namentlich die Handels- und Industriebourgeoisie, trat ab der Mitte des 16. und im 17. Jahrhundert immer mehr für individuelle Freiheitsrechte ein. Sie forderte anstatt Rechte für Gruppen und Stände, Freiheit und Schutz für Individuen. Die individuellen Freiheitsforderungen sollten unter anderem die Bewegungsfreiheit des Handels ausweiten und rechtmäßig erworbene Güter vor Eingriffen schützen. Infolge dieser sozialpolitischen Dynamik geriet die Gesellschaft in einen Veränderungsprozess. Trotz ökonomischen Machtverlustes des Klerus und des Feudaladels, blieben diese allerdings weiterhin als einflussreiche Teile des Parlaments bis zum 18. Jahrhundert bestehen. Auch die Macht der Krone blieb bis zur Mitte des 17. Jahrhundert (in England) unangetastet. Das Machtverhältnis zwischen der Krone und dem *House of Commons* als „Bevollmächtigte Vertreter der Nation“ blieb somit bis dahin unaufgeklärt.

Der Aufstieg der städtischen Handels- und Industriebourgeoisie und die theoretischen Überzeugungsarbeiten der Aufklärungsdenker gaben dann den Vertretern der bürgerlichen Gesellschaft den nötigen Antrieb, um ab Mitte des 17. Jahrhunderts dem alleinigen Machtanspruch der Krone entgegenzutreten und den Veränderungsprozess herbeizuführen. Die Vertreter des dritten Standes und die liberal eingestellten Lords traten somit aus ihrem Schatten heraus und nahmen ihre historische Aufgabe wahr, indem sie den Gang der politischen Geschichte des Landes (England) in ihre Hand nahmen.

Die politischen Forderungen dieser Gruppe waren auch theoretisch begründet. Die nötigen theoretischen Grundlagen lieferten die Aufklärungsdenker, *Niccolo Machiavelli* in der ersten, der Franzose *Jean Bodin* in der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts und ein halbes Jahrhundert später stellte dann der Engländer *Thomas Hobbes* die übrigen theoretischen Grundlagen des modernen Staatssystemvorstellungen bereit. All diese modernen Staatsmodellvorstellungen waren wohl auch das Ergebnis der konfessionellen Bürgerkriege in diesen Ländern gewesen. Auch der Staat wies zu dieser Zeit nahezu alle Charakteristika neuzeitlicher Staatlichkeit auf (Mayer-Tasch, 1991: 23). Damit trat die Präsentationsform der Individualdynamik in den Vordergrund und der Stand und mittelalterliche soziokulturelle politische Gegebenheiten entschwanden langsam aus dem Blickfeld. Die Neukonzeption des Staates und die fortgeschrittenen und veränderten soziokulturellen und sozial-politischen Verhältnisse wurden durch Anlehnung an den Souveränitätsbegriff „*La souverainete*“ von *Jean Bodin*

auch legitimiert. „*La souverainete*“ bedeutete höchste über den Gesetzen stehende Gewalt, die „...am Recht orientierte, souveräne Regierungsgewalt über eine Vielzahl von Haushaltungen und das, was ihnen gemeinsam ist.“ (Mayer-Tasch, 1991: 24). Grundlegend neu an dieser Definition war, daß sie nicht nur feudal oder ständisch vermittelte Vertikalbildung von Regierenden und Regierten verneinte, sondern auch daß sie die Unabhängigkeit des Staates nach innen und nach außen rechtmäßig sicherte.

Die ersten Ansätze zur Demokratisierung, bzw. zur modernen Gewaltenteilung erschienen dann im Jahre 1649, als *Karl I.* in England nicht bereit war, den vom Parlament geforderten revolutionären Akt zu legitimieren und deswegen von der vom Parlament bestellten *New Model Army*, geführt von *Oliver Cromwell*, gestürzt wurde (Roots, 1991: 263). „In der Folgezeit wurde die Macht des Parlaments .. so stark ausgeweitet, dass es berechtigt ist, die Monarchie als in „hohem Masse konstitutionell“ zu bezeichnen“ (Hübner/Münch, 1998: 22). Der Vorrang des Parlaments wurde dann mit Hilfe der liberal eingestellten Parlamentarier, der *Whigs**, im Jahre 1689 durch die Annahme der *Bill of Rights* weiter befestigt. Durch die *Bill of Rights* wurde unter anderem,

- „...das Steuerbewilligungsrechts des Parlaments,
- das Verbot eines stehenden Heeres,
- die Abschaffung des königlichen Vorrechts, Gesetze des Parlaments auszusetzen, sowie,
- das Recht auf freie Parlamentswahlen und Redefreiheit im Parlament.“ (Hübner/Münch, 1998: 25) fest verankert.

Die Entwicklung des Parlamentarismus mit echten Oppositionsfunktionen wurde dann durch Annahme des *Triennial Act* von 1694, demzufolge das Parlament spätestens alle drei Jahre (ab 1716 wurde dann eine siebenjährige Legislaturperiode eingeführt) neu einberufen werden musste, fortgesetzt. Mit dem *Act of Settlement* von 1701 setzte sich dann diese Entwicklung fort und das aus 400 Mitgliedern bestehende *Privy Council*/der Geheime Staatsrat des Königs, der das wichtigste exekutive Entscheidungsgremium darstellte, der Parlamentskontrolle unterstellt

* Die „*Whigs*“ betonten die Freiheit stärker als die „*Tories*“. *David Hume* definierte einen Tory als einen Anhänger der Monarchie, ohne die Freiheit aufzugeben. Während „Whigismus“ nach der „Glorreichen Revolution“ mit den revolutionären Prinzipien von 1688 gleichgesetzt wurde, wurde „Toryismus“ mit königlicher Tyrannei gleichgesetzt (Quelle: von Beyme, 1984: 46).

(Hübner/Münch, 1998: 26). Damit fielen die Prärogativrechte des Königs als Quelle der Macht weitgehend weg und das Parlament wandelte sich in eine Institution der Machtkontrolle. Die Krone konnte allerdings zu dieser Zeit noch die Exekutive bestellen (Dahl, 1996: 32), die den politischen Willensbildungsprozess stark prägte. Damit war die Teilung der Staatsgewalt, wie *John Locke* (Locke, 1977: 291-293) vorher gefordert hatte, auch möglich geworden. Sowohl *John Locke* als auch – etwa ein halbes Jahrhundert später – *Montesquieu* forderten die Teilung der Staatsgewalt, um die Macht der Krone bzw. die Macht des Königs (als Leiter der Exekutive) einzuschränken.

Durch Unterstützung des Königs *Georg I.* (1714-1727) konnte der Whigs-Parlamentarier, *Sir Robert Walpole* (erster Lord des Schatzamtes), zum ersten Mal die Exekutive bilden und zwanzig Jahre lang regieren. *Sir Robert Walpole* gilt seitdem als erster Premierminister Englands. *Walpole* provozierte mit seinem „*spoils system*“ die Entstehung eines Gegeneinander von „*ins*“ und „*outs*“ (Ämterpatronage) im Parlament und infolgedessen sammelten sich die „*outs*“, ab 1735, auf der Bank gegenüber der *Treasury*. Diese Sitzordnung und Ausschließen mancher Parlamentarier aus dem Regierungsgeschäft kann als erste Institutionalisierung der Opposition gesehen werden. Die „*outs*“ verfolgten dann im Parlament gemeinsam eine Oppositionspolitik gegenüber der Regierung von *Walpole*. Die Bildung der Exekutive durch Parlamentarier führte dann zur Entstehung des Parlamentarischen Regierungssystems, das im Laufe der Zeit eine verstärkte politische Mitwirkung der Bürger am politischen Willensbildungsprozess andeutete. Ausdehnungen politischer Partizipationsrechte der Bevölkerung führten dann – im Laufe der Zeit – zur pluralistischen Demokratie, bzw. zum modernen Parlamentarischen Regierungssystem heutzutage.

3- Das Parlament als Bestimmer der Exekutive und Opposition zugleich

Vom Herrschaftsinstrument des Adels zum Bestimmer der Exekutive gelangte das Parlament in der Zeit der Könige aus dem Hause Hannover, *Georg I.* (*Georg Ludwig* von Hannover) und seinem Sohn *Georg II.*, die mit den Verhältnissen in England nie vertraut waren und daher zwischen 1714 und 1760 die Regierungsgewalt in den Händen des Parlaments, bzw. der liberalen Adelpartei der *Whigs* legten, die schon zuvor dem Haus Hannover zur Krone verholfen hatten (Roots, 1991: 397). Die liberal eingestellten Adligen und die Vertreter der bürgerlichen Gesellschaft im Parlament, die *Whigs*, bildeten nun unter der Führung *Walpoles* ein echtes Regierungskabinett, an dessen Spitze *Walpole* das Amt des Schatzamtes selbst innehatte (Roots, 1991: 198). Nach

langer praktizierter Bildung der Kabinettsregierung durch das Parlament (etwa 45 Jahre), etablierte sich das Parlamentarische Regierungssystem in England.

Die Art und Weise der Kabinettsbildung durch *Walpole* – er schloss durch Ämterpatronage einen Teil der Parlamentarier von den durch ihn kontrollierten Ämtern in der Exekutive aus – führte zugleich auch dazu, dass eine parlamentarische Opposition entstand; die sich benachteiligt fühlenden Parlamentarier, die „*outs*“, formierten sich als eine Gegenbewegung (als Opposition identifizierbar) innerhalb des Parlaments gegen die Regierung von *Walpole*. Diese Opposition darf allerdings mit der heutigen Opposition nicht verglichen werden, aber sie bildete den ersten Gegensatz zur Regierung und Regierungspartei im Parlament. Auseinandersetzungen des Regierungskabinetts und der Opposition führten dann zusätzlich zur Entstehung des Parteiensystems; die „*Whigs*“, und die „*Tories*“. Was noch wichtiger war, die Zusammensetzung der Exekutive durch das Parlament sorgte auch dafür, dass der Machtverlust des Königs möglich wurde. Ähnlich wie in England, weitete sich das Parteiensystem in den nächsten Jahrzehnten auch in den anderen industriell entwickelten Staaten Europas aus. Die Parteien wurden ab der Mitte des 19. Jahrhunderts immer professioneller organisiert und sie öffneten sich auch den nicht-bürgerlichen Teilen der Gesellschaft, der Arbeiterklasse (die Sozialistischen Gewerkschaften).

Diese Art von Regierungsbestellung wurde auch nach dem Sturz von *Walpole* beibehalten. Nachfolgend ließ die Krone nur jene Politiker als Premierminister und Mitglieder der Regierung/Minister auswählen, die einerseits über parlamentarischen Einfluss verfügten und andererseits vom Parlament akzeptiert wurden. Der Premierminister wurde somit neues Machtzentrum im Staate. Die Parlamentssouveränität wurde nach dieser neuen politischen Konstruktion de facto die Souveränität des Premierministers und seiner Parlamentsmehrheit. Seitdem kennen „...die auf Vermeidung jeglicher gewaltenteilende Elemente angelegten politischen Institutionen Großbritanniens .. als Entscheidungsträger nur die jeweilige Mehrheitspartei und die von ihr gestellte Regierung, für Machtbegrenzungen bestehen nach dem Prinzip der ‚*parliamentary sovereignty*‘ weder Berechtigung noch Möglichkeit“ (Hübner/Münch, 1998: 118). Das Parlament war zu dieser Zeit allerdings nicht demokratisiert; „Nicht das Volk herrschte, sondern eine recht breite Führungsschicht aus hohem, mittlerem und niederem Adel und städtischem Grossbürgertum“ (Roots, 1991: 243). Auch nach *Löwenstein* war das Parlament in England seit 1688 ein Instrument des aristokratischen Klasseninteresses (Löwenstein, 1961: 70) und bis zur Industriellen Revolution ist das auch so geblieben.

Den weiteren Demokratisierungsschritt unternahmen *Thomas Jeffersons* Republikaner in den USA, als im Jahre 1800 *Thomas Jefferson* aus der Opposition heraus (trotz begrenzten Wahlrechts) die Wahlen gewann und die Nachfolge *George Washingtons* antrat. Damit besiegte zum ersten Mal in der Geschichte der Kandidat einer Oppositionspartei die Partei des amtierenden Staatsoberhauptes. Dieser friedliche Wechsel politischer Führung durch Volkswahlen war zur damaligen Zeit eine bedeutende politische Innovation und er stellte auch einen Präzedenzfall für die Zukunft Europas dar. Ab den 30'er und 40er Jahren des 19. Jahrhunderts wurde dann auch in Europa (siehe dazu die Tabelle I / nächste Seite) und auch in den USA das Wahlrecht weiter ausgedehnt.

Seit 1835 wurde in Großbritannien die Regierung vom Vertrauen des Parlaments abhängig gemacht (von Beyme, 1984: 28). Das heißt, eine Regierung ohne Parlamentsvertrauen gab es ab dieser Zeit nicht mehr. Das Unterhaus setzte dann auch durch, dass ohne sein Vertrauen kein Premierminister im Amte bleiben konnte (Vertrauensvotum); auch Premierminister durfte nur jener werden, der neben der Ernennung durch die Krone auch die Mehrheit der Parlamentarier im Unterhaus hinter sich hatte. „Die Krone verlor damit die Möglichkeit, durch einen Mann [nur] ihres Vertrauens auch gegen ein widerstrebendes Parlament Politik zu betreiben.“ (Hürten, 1983: 652). Das Unterhaus hatte mit diesem Schritt die legislative Macht an sich gerissen. Das aus Vertretern der Industriebourgeoisie und städtischem Bürgertum besetzte Unterhaus – als echte Vertreter des breiten Wahlvolkes/*Common People* – setzte sich dann immer mehr durch und stellte mit der Zeit den Premierminister allein, während die Lords im Oberhaus weiter an Einfluss und Macht einbüßten.

4- Parlamentarisches Regierungssystem; Schwäche der Opposition

Libérale Gruppen, die im Laufe des 18. Jahrhunderts in England das Parlamentarische Regierungssystem durchzusetzen halfen, waren im 19. Jahrhundert meist gegen die Ausdehnung des Wahlrechts, während relativ autoritäre Systeme ohne parlamentarische Regierungen, nur aus demagogischen Gründen, das allgemeine Wahlrecht einführten; Otto von Bismarck in Deutschland, oder Napoleon III. in Frankreich (von Beyme, 1984: 29). Gegen die Ausdehnung des Wahlrechts waren also nicht nur die Vertreter des Landadels und der Aristokratie (in England), sondern auch die inzwischen die politische Macht kontrollierenden liberalen Repräsentanten der Industriebourgeoisie und des städtischen Bürgertums.

Die Tabelle: Parlamentarisierung und Ausdehnung des Wahlrechts

Länder	Vor-Parlamentarisierung	Wahlrecht in %	Parlamentarisierung	Wahlrecht in %	Allgemeines Wahlrecht
Belgien.....	---	--	1831	---	1893 / 1919
England	1830	2,3	1832	7,1	1918 / 1928 / 1948
Frankreich ...	1848	250.000	1849	10 Mio	1849
Italien	---	--	1861	---	1918 / 1919
Niederlande .	1851	2,4	1868	---	1917/19 (+ Frauen)
Norwegen ...	---	--	1884	---	1913
Dänemark ...	1830	2,4	1901	---	1918
Finnland	1830	2,4	1917	---	1906
Schweden ...	1866	5,7	1917	---	1921
Luxemburg.	1848	2,0	1866	5,7	---

Quelle: Die Tabelle wurde aus den Angaben von KLAUS von BEYME, Parteien in westlichen Demokratien, 2. überarbeitete Aufl., München: R. Piper GmbH & Co. KG 1984, S. 29, 30; und aus den Angaben von EMIL HÜBNER, Wahlsysteme, S. 16, 17 und 18 zusammengestellt.

Sie argumentierten mit dem Ansehensverlust des Parlaments - die Vertreter der Arbeiterklasse waren nicht gern gesehene Repräsentanten – im Unterhaus. Tatsache war, dass sie Angst hatten, dass das zahlenmäßig immer stärker werdende Proletariat mit der Ausdehnung des Wahlrechts ihnen die politische Macht streitig machen würde. Dies bedeutete, dass im 19. Jahrhundert außer der liberalen und konservativen, auch die Partei der Arbeiterklasse mit zunehmender Industrialisierung langsam in den Genuss der erweiterten Demokratisierung des politischen System kam und somit das klassische Zwei-Parteien-System, wie es in England ausgeübt wurde, beendet wurde.

Durch den starken außerparlamentarischen Druck der neuen Arbeiterklasse und des industriellen und gewerblichen Mittelstandes, wurde schließlich die bedeutendste Verfassungsänderung im England des 19. Jahrhunderts vorbereitet und auch durchgesetzt; die große *Reform-Bill* des Jahres 1832 (Hübner, 1984: 16-17). Mit dieser *Reform-Bill* wurde ein langer, evolutionärer Prozess in England eingeleitet, der eine langsame, aber stetige Demokratisierung des Wahlrechts mit sich brachte. Durch die *Reform-Bill* wurde das Wahlrecht auf 7,1% der Bevölkerung erhöht. Die nächste

Ausdehnung der Wahlberechtigung* erfolgte in England durch den *Representation of the People Act* im Jahre 1867, wonach die Zahl des Wahlvolkes in den Städten um 134 % und auf dem Lande um 45 % erweitert wurde (Hübner, 1984: 18).

In dem langen evolutionären Prozess der Entwicklung des Parlamentarismus wurden allerdings seine (früheren) gewaltenteilende Elemente in den Hintergrund gedrängt. Die Legislative wandelte sich in einen Zustand, in dem ihr die Macht zum Teil aus den Händen glitt und an die politische Spitze, die Exekutive, übertragen wurde. Seitdem war die Exekutive immer weniger Einschränkungen und effektiven Kontrollen des Parlaments ausgesetzt. Damit waren, vor allem im „Westminster Modell“ (= britisches Parlamentarisches Regierungssystem), die gewaltenteilende Mechanismen zwischen Legislative und Exekutive weitgehend außer Kraft gesetzt. Das Fehlen anderer gewaltenteilender Regelungen, wie zum Beispiel der Bundesrat in Deutschland, bedingte eine immense Machtballung bei den zentralen Institutionen, insbesondere bei der Exekutive. Das Oberhaus hatte nämlich seit den politischen Ereignissen von 1911* die Macht weitgehend an das Unterhaus verloren.

Vor der Übertragung der vereinigten Gewalt aller Glieder der Gesellschaft an eine Person, wie den Premierminister, hatte schon *John Locke* gewarnt. *Locke* deutete an, dass „...wenn dieselben Personen [Mehrheit im Parlament], die die Macht haben, Gesetze zu geben, auch noch die Macht in die Hände bekämen, diese Gesetze zu vollstrecken [durch die Exekutive] könnten sie sich selbst von dem Gehorsam gegen die Gesetze, die sie ergeben,

* Nach der Aufhebung des Besitznachweises stieg die Anzahl der Frauen als Wahlberechtigte im Jahre 1918. Danach, im Jahre 1928, wurde allgemeine und gleiche Frauenwahlrecht und im Jahre 1948 wurde dann die übrigen Hindernisse vom Premierminister *Clement Attlee* beseitigt und das allgemeine gleiche Wahlrecht durchgeführt (Quelle: *Emil Hübner*, Wahlsysteme, 6., völlig überarbeitete Aufl., München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit 1984, S. 18).

** Bis zum Beginn dieses Jahrhunderts fungierte das Oberhaus als annähernd gleichberechtigte zweite Kammer. Die entscheidende Krise zwischen dem Oberhaus und dem Unterhaus kam 1910 zum Ausbruch. „Das von den Konservativen beherrschte Oberhaus bremste diverse Gesetzesvorhaben der liberalen Mehrheit im Unterhaus ab und hatte sogar den Mut, das Budget abzulehnen. Premierminister *Asquith* holte sich 1910 in zwei Unterhauswahlen die Rückendeckung der Wählerschaft und zwang mit der Androhung eines Peersschubs die Zustimmung des Oberhauses zu dessen eigener Entmachtung...“ (siehe dazu Hübner/Münch, 1998: 140ff).

ausschließen und das Gesetz in seiner Gestaltung wie auch in seiner Vollstreckung ihrem eigenen persönlichen Vorteil anpassen“ (Locke, 1977: 291). Von vielen Verfassern vorgebrachte Hinweise, dass die Macht des Ministerpräsidenten eingeschränkt wird, weil er bei seinen Sachentscheidungen vorher im Kabinett seine Ministerkollegen und die Regierungsparteispitzen kontaktiert, kann darüber nicht hinweg täuschen, dass dies alles der parlamentarischen Kontrolle nicht gleich käme. Die Kontrolle des Parlaments bedeutet in diesem Falle nur, ob die Mehrheitsfraktion die Sachentscheidungen der Regierung befürwortet oder ablehnt. „Und dies stellt im parlamentarischen Regierungssystem eine Scheinalternative dar, da der Mehrheitsfraktion im Normalfall nur die Zustimmung zur Position der eigenen Regierung bleibt“ (Hübner/Münch, 1998: 126). Akzeptanz der Regierungsmeinung durch die Parlamentsmehrheit ist damit nicht mehr ungewöhnlich. Wie man diese Entwicklung bewertet, hängt auch vom ideologischen Standpunkt des Betrachters ab, aber es ist festzustellen, dass in den neuen modernen Verfassungen der Staaten mit Parlamentarischen Regierungssystemen diese veränderte und geschwächte Rolle des Parlaments nicht ausreichend berücksichtigt ist.

5. Zwei Vorschläge zur Stärkung der Kontroll- und Mitwirkungsrechte der Legislative im Parlamentarischen Regierungssystem

Zu klären ist noch einmal, wo die Schwächen der Legislative in einem Parlamentarischen Regierungssystem liegen. Die legislativen Kontroll- und Mitwirkungsrechte werden v. a. durch Vermischung der Gewalten zwischen der Legislative und der Exekutive verwässert. Das bedeutet, dass der Führer der Exekutive, der Ministerpräsident, gleichzeitig der Führer der Regierungspartei/en ist und aus dieser Position heraus auch die Legislative unter seiner Kontrolle hat (Gewaltenvermischung). Die Macht des Ministerpräsidenten wird nicht eingeschränkt, nur weil er bei seinen Sachentscheidungen vorher im Kabinett seine Ministerkollegen und die Regierungsparteispitzen kontaktiert. Dies kann einem parlamentarischen Kontrolle nicht gleich kommen. In einem Parlamentarischen Regierungssystem sollte die Position der Legislative gemäß Gewaltenteilungslehre gestärkt werden.

Gewaltenvermischung wird in manchen Parlamentarischen Regierungssystemen auch bewusst vorgenommen, um die politische Stabilität – in diesem Falle die Position der Exekutive – sicherzustellen. So z. B. verstärkte

die Türkei nach dem Militärputsch von 1980 verfassungsrechtlich die Position der Exekutive gegenüber der Legislative und setzte zudem eine 10 %-Hürde bei den Wahlen zum Nationalparlament ein. Aber auch dieser Schritt garantierte keine sichere politische Stabilität. Die nach der Gewaltenteilungslehre erforderlichen Kontroll- und Mitwirkungsrechte des türkischen Parlaments (Türkiye Büyük Millet Meclisi = TBMM) sind seitdem schwach. Wie könnte diese Schwäche der Legislative nach den Spielregeln des Parlamentarischen Regierungssystems überwunden und gleichzeitig politische Stabilität gewährleistet werden? Dafür könnten zwei Vorschläge in Frage kommen; erstens dem Konkordanzmodel ähnliche Regierungsbildung und zweitens verfassungsrechtliche Neugestaltung der legislativen Gewalt. Nachfolgend werden beide Vorschläge kurz ausgeführt;

Vorschlag: Dem Konkordanzmodel ähnliche Regierungsbildung der Legislative

Nach diesem Model bilden alle Parteien, die nach den Wahlen ins Parlament eingezogen sind, die Regierung gemeinsam. D. h. je nach prozentualer Stärke der Parteien im Parlament bestimmen sie die Mitglieder des Regierungskabinetts. In diesem Falle würden alle Parteien an der Regierung beteiligt und das Parlament hätte keine Opposition, bzw. das ganze Parlament wäre eine Opposition. Nach der Bildung des Regierungskabinetts könnte die Regierung bis zur nächsten Wahl durch kein Misstrauensvotum mehr gestürzt werden, aber Kontroll- und Mitwirkungsrechte des Parlaments könnten effizienter wahrgenommen werden. Nach diesem Modell würde der Ministerpräsidenten-Kandidat von der stärksten Partei im Parlament vorgeschlagen, aber dieser auch von den anderen Parteien akzeptiert werden. Damit könnte einerseits politische Stabilität gewährleistet und andererseits Kontroll- und Mitwirkungsrechte des Parlaments garantiert werden. Das Parlament könnte dann gemäß Gewaltenteilungslehre seine Aufgaben ganz wahrnehmen.

Vorschlag: Verfassungsrechtliche Neugestaltung der legislativen Gewalt

Diesem Vorschlag zufolge wird die Legislative im Parlamentarischen Regierungssystem verfassungsrechtlich neu gestaltet. Nach der Neugestaltung bestimmt/en die Mehrheitspartei/en weiterhin die Regierung, aber die Opposition im Parlament (die an der Regierung nicht beteiligten Partei/en) bekommt verfassungsrechtlich die wahre Oppositionsfunktion. D.h. die

Opposition übernimmt trotz zahlenmäßiger Unterlegenheit im Parlament verfassungsrechtlich die vollen Kontroll- und Mitwirkungsrechte. Damit könnte die Opposition rechtlich die Regierung und die Regierungsparteien im Parlament dazu zwingen, mit der Opposition zusammenzuarbeiten. Dies bedeutet, dass der Ministerpräsident, als Chef der Exekutive, das Parlament nicht mehr unter seine Kontrolle bringen kann. Andererseits nimmt das Parlament seine Kontroll- und Mitwirkungsrechte effektiver wahr, und statt Gewaltenvermischung würde gemäß klassischen Gewaltenteilungslehre regiert.

Fazit

Die klassische gewaltenteilende Kontrollfunktion des Parlaments ist durch Bildung der Regierung abgeschwächt worden. Heute spielt das Parlament nur in Ausnahmefällen als ganzes noch jene Rolle, die es einst im konstitutionellen System des 19. Jahrhunderts gespielt hatte. In den modernen Parlamentarischen Regierungssystemen übt allenfalls die Opposition die Kontrollfunktion aus. Und diese Kontrollfunktion reicht nicht aus, um die Macht der Exekutive und die Macht der Mehrheitsgruppe im Parlament, wie es die klassische Gewaltenteilungslehre vorsieht, zu zügeln. Durch die Verschränkung zwischen Mehrheitsgruppe im Parlament und Regierung ist die Kontrollfunktion des Parlaments neutralisiert und die Regierung hat freie Hand, Gesetze zu initiieren, durch das Parlament durchzusetzen und diese dann auch selbst auszuführen. Erinnern wir uns noch einmal an *John Locke's* Warnung, dass „wenn dieselben Personen, die die Macht haben, Gesetze zu geben, auch noch die Macht in die Hände bekämen, diese Gesetze zu vollstrecken, könnten sie sich selbst von dem Gehorsam gegen die Gesetze, die sie ergeben, ausschließen und das Gesetz in seiner Gestaltung wie auch in seiner Vollstreckung ihrem eigenen persönlichen Vorteil anpassen...“ (Locke, 1977: 291). Nach *Klaus von Beyme* üben in den modernen Parlamentarischen Regierungssystemen nicht einmal die Untersuchungsausschüsse mit Allparteienatmosphäre eine effektive Kontrolle aus (von Beyme, 1984: 379). Das Fehlen einer verfassungsrechtlich institutionalisierten starken Opposition ermöglicht der Regierung und der/den Regierungspartei/en zu regieren, wie es ihnen zu Recht ist. In diesem Falle können auch pluralistische Regierungssysteme mit aktiver außerparlamentarischer Opposition das Fehlen einer verfassungsrechtlich vorgesehenen Opposition nicht ersetzen. Zur Überwindung der Schwäche des Parlamentarismus sollte entweder ein konkordanzmodel ähnliche Systemumbildung, oder eine verfassungsrechtliche Neugestaltung der legislativen Gewalt mit starken Opposition, wie oben erläutert, eingeführt werden.

Literatur

- ANDERSEN, Uwe/WICHARD, Woyke (Hrsg) (1997), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, 3. überarbeitete Auflage, (Opladen: Leske+Budrich).
- BEYME, Klaus von (1984), *Parteien in westlichen Demokratien*, 2. überarbeitete Aufl. (München: R. Piper GmbH & Co. KG) (Serie Piper; 245).
- BEYME, Klaus von (1987), „Interessengruppen“, in: *Politikwissenschaft, Eine Grundlegung, Band II: Der demokratische Verfassungsstaat* (Hrsg.: Klaus von Beyme) (Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz: Verlag W. Kohlhammer): 141-163.
- BEYME, Klaus von (1983), *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung*, 7. vollständig überarbeitete Neuauflage (München, Zürich: R. Piper GmbH & Co. KG), (578).
- DAHL, Robert (1996), *Demokrasi ve Eleştiriler* (Ankara: Yetkin Yayınları) (Çev.: L. Köker).
- DUVERGER, Maurice (?), *Siyasal Rejimler* (İstanbul: Sosyal Yayınlar) (Çev.: T. Tunçdoğan).
- DUVERGER, Maurice (1993), *Siyasi Partiler* (4. Baskı) (Ankara: Bilgi Yayınevi) (Bilgi Yayınları/Bilgi Dizisi: 10) (Çev.: E. Özbudun).
- EILFORT, Michael (2003), „Politische Opposition in den Vereinigten Staaten und in Deutschland, Teil I, (HAULER, Anton / KREMP, Werner/ POPP, Susanne (Hrsg.) *Die USA als historisch-politische und kulturelle Herausforderung, Vermittlungsversuche* (Trier): 151-172.
- „Formen der Opposition“ (2003), *Parlamentarische Demokratie 1, Informationen zur politischen Bildung*, Nr. 227 (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung).
- Grundgesetz, Textausgabe mit ausführlichem Sachregister* (1997), (München: C. H. Beck) (Stand: 15. August).
- „Grundgesetz mit Grundvertrag“ (1989), *Menschenrechtskonvention, Bundeswahlgesetz, BVerfassGerichtsG, Parteiengesetz*, 25. Auflage (München: C.H. Beck).
- HELMS, Lutger (2002), *Politische Opposition, Theorie und Praxis in westlichen Regierungssystemen* (Opladen: Leske + Budrich).
- HÜBNER, Emil (1984), *Wahlssysteme*, 6. völlig überarbeitete Aufl. (München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit).
- HÜBNER Emil/MÜNCH, Ursula (1998), *Das politische System Großbritanniens, Eine Einführung* (München: Beck).
- HÜBNER, Emil (2000), *Parlament und Regierung in der Bundesrepublik Deutschland*, 2. überarbeitete und aktualisierte Ausgabe (München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit).
- HÜRTEN, Heinz (1983), „Neunzehntes und Zwanzigstes Jahrhundert,“ TEIL, Vierter (Hrsg. von Reinhard Elze und Konrad Repgen), *Studienbuch Geschichte, Europäische Weltgeschichte in einem Band*, 2. überarbeitete Aufl., (Stuttgart: Clett-Cotta): 594-784.
- LOCKE, John (1977), *Zwei Abhandlungen über die Regierung*, 1. Aufl. (übersetzt von Hans Jörn Hoffmann) (Hrsg. und eingel. v. Walter Euchner) (Frankfurt a. M.: Suhrkamp-Taschenbücher Wissenschaft).
- LÖWENSTEIN, Karl (1961), *Beiträge zur Staatssoziologie* (Tübingen).
- MAITLAND, F. W. (1955), *The constitutional history of England* (A course of lectures delivered by F. W. Maitland) (Cambridge U. P.).
- MAYER-TASCH, Peter C. (1991), *Politische Theorie des Verfassungsstaates, Eine Einführung* (München: Deutsche Taschenbuch Verlag (dtv)).
- NASSMACHER, Hiltrud (1994), *Politikwissenschaft* (München, Wien: Oldenburg).
- OBERREUTER, Heinrich (1991), „Gewaltenteilung,“ NOHLEN, Dieter (hrsg.), *Wörterbuch Staat und Politik* (Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung): 193 -198.

- „Opposition nach dem Machtwechsel. Ein Vergleich der CDU/CSU-Opposition im 6. und 14. Deutschen Bundestag“ (2000), *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 10: 511-538.
- ÖZBUDUN, Ergun (2002), „Die Parteien und das Parteiensystem in der Türkei;“ *Konrad-Adenauer-Stiftung* (KAS-A1 5/02): 46-62
- ÖZBUDUN, Ergun (2004), *Türk Anayasa Hukuku*, Gözden geçirilmiş 8. Baskı (Ankara: Yetkin Basimevi).
- Politische Opposition. Theorie und Praxis in westlichen Regierungssystemen* (2002), (Opladen: Leske & Budrich).
- ROOTS, Ivan (1991), „Die englische Revolution,“ *Propyläen, Weltgeschichte, Von der Reformation zur Revolution*, Band 7 (Frankfurt am M.: Propyläen Verlag): 231-273.
- RUDZIO, Wolfgang (1997), „Das politische System der Bundesrepublik Deutschland,“ *Grundwissen Politik*, 3. völlig überarbeitete und erweiterte Aufl. (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung) (Schriftenreihe Band 345): 47-90.
- SCHLOSSER, Dirk B./STAMMEN, Theo (2003), *Einführung in die Politikwissenschaft*, 7. aktualisierte Aufl. (München: Verlag C. H. Beck).
- STAMMEN, Theo (1978), *Parteien in Europa, Nationale Parteiensysteme*, 2. überarbeitete Aufl. (München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit) (A 58)
- STEFFANI, Winfried (1987), „Parlament, Regierung, Rechtsprechung,“ BEYME, Klaus von (Hrsg.), *Politikwissenschaft, Eine Grundlegung, Band II* (Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz: Verlag W. Kohlhammer): 3-35.
- STEFFANI, Winfried (1987), „Institutionen der Demokratie: 10. Verwaltung, Medien,“ BEYME, Klaus von (Hrsg.), *Politik Wissenschaft, Eine Grundlegung, Band II* (Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz: Verlag W. Kohlhammer): 36-69.
- STEFFANI, Winfried (Hrsg.) (1991), *Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG*. (Opladen: Leske und Budrich) (Sozialwissenschaftliche Studien 25).
- THRÄNHARDT, Dietrich (1997), „Opposition,“ ANDERSEN/WOYKE (Hrsg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, 3. überarbeitete Aufl. (Opladen: Leske+Budrich): 408-412.
- Verfassung Der Freien Und Hansestadt Hamburg*, vom 6. Juni 1952, zuletzt geändert am 16. Mai 2001 (HmbGVBl) S. 106 (<http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/senat/reden-und-dokumente/verfassung.html>) (abgerufen am 30.01.2006, um 16:45).