

Das monarchische Prinzip und der deutsche Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts

I. Das monarchische Prinzip

1. Normative Grundlagen

Das monarchische Prinzip hat die deutschen Verfassungsordnungen des 19. Jahrhunderts in Text, Theorie und Praxis beherrscht. Es galt als „Hauptsatz des neuen deutschen konstitutionellen Staatsrechts“¹. Als erste deutsche Verfassung formuliert die bayerische Verfassung vom 26.5.1818 in Titel II, § 1: „Der König ist das Oberhaupt des Staates, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt, und übt sie unter den von ihm gegebenen in der gegenwärtigen Verfassungs-Urkunde festgesetzten Bestimmungen aus. Seine Person ist heilig und unverletzlich“². Nicht nur die frühen Verfassungen greifen diese Formel nahezu wörtlich auf³, vielmehr wird das monarchische Prinzip bis in die Spätphase der Verfassungsgebung im 19. Jahrhundert beibehalten⁴. Lediglich in den unmittelbar im Gefolge der Revolution von 1848/49 erlassenen Verfassungen, also auch in der preußischen Verfassung von 1850, findet sich die Formel nicht⁵, ohne dass dadurch die Wirksamkeit des monarchischen Prinzips wesentlich beeinträchtigt wurde, da es als ungeschriebener Grundsatz galt⁶. Zur Absicherung der monarchischen Position wurde das Prinzip zudem in Art. 57 der Wiener Schlussakte von 1820 als Leitprinzip für die Mitglieder

¹ Heinrich v. Treitschke, Deutsche Geschichte des 19. Jahrhunderts, 5 Bde., neue Ausgabe 1927, Bd. II, S. 21.

² Abgedruckt in: Ernst-Rudolf Huber (ed.), Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte Bd. I, 3. Aufl. 1978, S. 155 ff. (156).

³ § 5 Badische Verfassungsurkunde vom 22.8.1818; § 4 Württembergische Verfassungsurkunde vom 25.9.1819; Art. 4 Verfassungsurkunde von Hessen-Darmstadt vom 17.12.1820, abgedruckt in: Huber, Dokumente (Fn. 2), S. 172 ff., S. 187 ff., 221 ff.

⁴ Art. 5 Verfassungsurkunde für Schaumburg-Lippe vom 17.11.1868.

⁵ Vgl. Heinrich Albert Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht, Bd. I, 3. Aufl. 1865, S. 326.

⁶ Vgl. Wellstein, Art. Konstitutionalismus, in: Staatslexikon der Görres-Gesellschaft, 3. Aufl. Bd. III, 1910, Sp. 428 ff. (439).

des Deutschen Bundes niedergelegt⁷. Der politische Begriff wird offenbar in den Debatten über die Charte Constitutionnelle von 1814 maßgebend geprägt⁸, auch wenn sich eine entsprechende Formulierung bereits zuvor bei Friedrich Schlegel findet⁹. Der prägende Einfluss der Charte Constitutionnelle auf den deutschen Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts kommt durch die Übernahme aus der französischen Verfassungsdiskussion in bezeichnender Weise zum Ausdruck.

2. Monarchisches Prinzip und Souveränität

Der entstehungsgeschichtliche Befund deutet darauf hin, dass dem Begriff des monarchischen Prinzips ein an die Zeit des beginnenden 19. Jahrhunderts gebundener Inhalt zukommt. Soweit der Monarch nach dem monarchischen Prinzip als Ursprung der Staatsgewalt angesehen wird, ließe sich ohne weiteres auch die absolute Monarchie als Ausprägung des monarchischen Prinzips verstehen. Auch Montesquieu sieht den Monarchen als Quelle der Staatsgewalt an: „Le prince est la source de tout pouvoir politique et civil“¹⁰. Mit dieser Theorie des Ursprungs der Staatsgewalt allein würde indes das Element der Beschränkung der Monarchen durch die Konstitution übersehen, die dem monarchischen Prinzip erst seine eigentümliche Bedeutung verleiht¹¹. Es war Gegen- und auch Kampfbegriff zum demokratischen Prinzip, das damit indes zugleich vorausgesetzt wurde. Es wird dann später aber auch als Gegenbegriff zum parlamentarischen

⁷ Art. 57 WSA: „Da der deutsche Bund, mit Ausnahme der freien Städte, aus souverainen Fürsten besteht, so muß dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge die gesammte Staats-Gewalt in dem Oberhaupte des Staats vereinigt bleiben, und der Souverain kann durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden.“ Huber, Dokumente I (Fn. 2), S. 91 ff. (99); zur Verbindung von Art. 57 WSA und monarchischem Prinzip vgl. Carl Rotteck, Art Monarchie, in: ders./C. Welcker, Staatslexikon, 2. Aufl. 1845-1848, Bd. X, S. 668 ff.; vgl. auch Hans Boldt, Deutsche Staatslehre im Vormärz, 1975, S. 20 Fn. 24 m. w. N.

⁸ Originalquelle: J. B. Capefigue, Histoire de la Restauration, 10 Bde. 1831-33, I, S. 96; s. auch Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1913 (Ndr.), S. 469 Fn. 1.

⁹ Friedrich Schlegel, Philosophische Vorlesungen 1804-1805, 10. Buch, in: ders., Philosophische Vorlesungen 1800-1807, Kritische Ausgabe 13. Bd., 1964, S. 104 ff. (123); vgl. auch Boldt, Staatslehre (Fn. 7), S. 15.

¹⁰ Charles de Montesquieu, De l'Esprit des lois (1748), II, 4.

¹¹ Vgl. hierzu auch Boldt, Staatslehre (Fn. 7), S. 16 ff.

Prinzip im Sinne der englischen Kabinettsregierung verstanden¹². Trotz des polaren Gegensatzes von Monarchie und Demokratie wurden die beiden Prinzipien nicht im Sinne eines gegenseitigen Ausschlusses begriffen, wie im Fall der gegenseitigen Ausschließlichkeit von Fürstensouveränität und Volkssouveränität¹³ in der Ausprägung von Bodin¹⁴ und Hobbes¹⁵ einerseits und Rousseau¹⁶ andererseits. Da die Französische Revolution und die Befreiungskriege mit ihren Vorstellungen und Ideen nicht ausgelöscht werden konnten und sowohl die Integration der neugeschaffenen Staaten¹⁷ als auch die finanziellen Bedürfnisse¹⁸ eine Beteiligung des Bürgertums und die Einrichtung repräsentativer Körperschaften erforderten, war selbst den Monarchen und ihren Anhängern bewusst, dass eine Rückkehr zu absolutistischen Konzepten alleiniger monarchischer Souveränität verstellt war. Das Ziel der Propagierung des monarchischen Prinzips war deshalb bescheidener und defensiver. Das monarchische Prinzip sollte lediglich herrschend bleiben oder

¹² So vor allem von Friedrich Julius Stahl, *Das monarchische Prinzip. Eine staatsrechtliche Abhandlung*, 1845, S. 2; s. auch Wellstein, *Konstitutionalismus* (Fn. 6), Sp. 438; Otto Hintze, *Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung* (1911), in: ders., *Staat und Verfassung*, 3. Aufl., 1970, S. 359 ff. (368); Heinrich O. Meisner, *Die Lehre vom monarchischen Prinzip im Zeitalter der Restauration und des Deutschen Bundes*, 1913, S. 3 ff. unterscheidet deshalb zwei entsprechende Perioden des monarchischen Prinzips.

¹³ Boldt, *Staatslehre* (Fn. 7), S. 17.

¹⁴ Jean Bodin, *Six Livres de la République*, 1583, I, 10 u. II, 1 ; vgl. dazu Jürgen Dennert, *Ursprung und Begriff der Souveränität*, 1964, S. 56 ff.; Helmut Quaritsch, *Staat und Souveränität*, Bd. 1: *Die Grundlagen*, 1970, S. 243 ff.

¹⁵ Thomas Hobbes, *Leviathan*, 1651, Part. II, ch. XVII ff. ; ders., *De cive* XII, 5 ; vgl. Dennert, *Ursprung* (Fn. 14), S. 80 ff.

¹⁶ Jean-Jacques Rousseau, *Contrat social*, 1762; vgl. zur Konzeption Iring Fetscher, *Rousseaus Politische Philosophie*, 2. Aufl. 1968, S. 92 ff.

¹⁷ Das betont Ernst-Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. I, 2. Aufl. 1967, S. 315 ff.

¹⁸ Vgl. bereits Anselm v. Feuerbach, *Über teutsche Freiheit und Vertretung teutscher Völker durch Landstände*, in: ders., *Kleine Schriften vermischten Inhalts*, 1833, S. 73 ff. (106 f.); Herbert Obenaus, *Finanzkrise und Verfassungsregelung. Zu den sozialen Bedingungen des frühen deutschen Konstitutionalismus*, in: G. A. Ritter (ed.), *Gesellschaft, Parlament und Regierung*, 1974, S. 54 ff., bes. S. 66 ff.; Karl Möckl, *Der moderne bayerische Staat*, 1979, S. 153 ff.; Hans-Peter Ullmann, *Staatsschulden und Reformpolitik*, 1986, S. 427 ff., 636 ff.; ähnliches gilt für die uneingelösten Verfassungsversprechen in Preußen, vgl. Herbert Obenaus, *Anfänge des Parlamentarismus in Preußen bis 1848*, 1984, S. 55 ff., 122 ff.; abgewogene, zusammenfassende Darstellung der Gründe der Verfassungsgebung nach 1815 bei Thomas Nipperdey, *Deutsche Geschichte 1800-1866*, 1983, S. 273.

jedenfalls die „Oberhand“ behalten und nur unter dieser Bedingung eine „Mischung“ mit dem demokratischen Prinzip eingehen¹⁹. Grundsätzlich wurden beide Prinzipien als vereinbar gedacht²⁰. Dagegen blieben monarchisches und parlamentarisches Prinzip unvereinbar. Auch die offenen Formulierungen des erwähnten Art. 57 WSA, die der Regelung des Art. 13 der Deutschen Bundesakte von 1815²¹ über die landständischen Verfassungen in Metternichs Absicht eine restriktive Wendung geben sollten, wollten letztlich das monarchische Prinzip bloß aufrechterhalten. Weitergehende konstitutionelle Forderungen und zugleich aber auch Einmischungen des Bundes zugunsten einer „Rückwärtsrevision“ sollten damit abgewehrt werden²².

Mischung und Vereinbarkeit des monarchischen und des demokratischen Prinzips warfen freilich schwierige konzeptuelle Probleme auf. Die klassische Souveränitätslehre ging von einer *summa potestas* aus, die im Interesse einer Überwindung der Bürgerkriegssituation ganz und unteilbar dem Monarchen zugewiesen war. Die schon in der Verfassungsgebung der ersten konstitutionellen Monarchie von 1791 zum Ausdruck gelangende, auf Sieyes zurückgehende Unterscheidung von *pouvoir constituant* und *pouvoir constitué*²³ musste dem Monarchen nicht nur eine beschränkte Funktion innerhalb des Verfassungssystems, sondern auch eine Rolle als bloße konstituierte Gewalt zuordnen. Außerdem trat dem Monarchen als Repräsentant des Staates notwendig eine zweite Form der Repräsentation in Gestalt der Volksvertretungen gegenüber, die grundsätzlich unabhängig legitimiert, mit eigenen Kompetenzen ausgestattet und damit ein prinzipieller Konkurrent um die Macht im Staat war²⁴. Deshalb gewann der Begriff der Konstitution vielfach die Bedeutung der von monarchischer Seite gerade perhorreszierten Repräsentativ-Verfassung²⁵.

¹⁹ So der Freiherr von Plessen in Karlsbad: in: J. L. Klüber/C. Welcker, Wichtige Urkunden für den Rechtszustand der Nation, 1844, S. 271 f.

²⁰ Vgl. Boldt, Staatslehre (Fn. 7), S. 18.

²¹ „In allen Bundesstaaten wird eine Landständische Verfassung statt finden“, in: Huber, Dokumente I (Fn. 2), S. 84 ff. (88).

²² Vgl. näher Boldt, Staatslehre (Fn. 7), S. 21 ff.

²³ Vgl. Emmanuel Joseph Sieyes, Politische Schriften 1788-1790, 1975, S. 166 ff., 214 f., 250 f.; Karl Loewenstein, Volk und Parlament, 1922 (Ndr.), S. 12 ff.

²⁴ Boldt, Staatslehre (Fn. 7), S. 26.

²⁵ Vgl. G. F. Kolb, Art. Repräsentatives, constitutionelles und Landständisches System, in: Rotteck/Welcker, Staatslexikon (Fn. 7), Bd. XI, S. 514 ff.; C. Rotteck, Art. Constitution, ebd., Bd. III, S. 519 ff.

Die Vorstellung von einer geteilten Souveränität²⁶ war insoweit angesichts der Lehre von der „res publica mixta“ in der älteren Reichsstaatslehre²⁷ zwar nicht neu, stellte aber eine akute Gefährdung der monarchischen Position dar, weil hierin implizit eine Anerkennung der verhassten Volkssouveränität lag.

Das Konzept des monarchischen Prinzips versuchte, den Notwendigkeiten demokratischer Beteiligung der Bürger unter gleichzeitig möglichst weitgehender Bewahrung der monarchischen Position durch eine „ingeniöse“²⁸ Konstruktion Rechnung zu tragen. Ausgangspunkt war die seit Bodin bekannte Differenzierung zwischen der Innehabung der Staatsgewalt und ihrer Ausübung²⁹, die geschickt mit der Lehre von der *pouvoir constituant* und den *pouvoirs constitués* verbunden wurde. Danach war der Monarch, nicht das Volk, Souverän und Inhaber der *summa potestas*, der höchsten Gewalt³⁰. Er verfügte insoweit über unabgeleitete Gewalt, während jede andere Ausübung von Staatsgewalt auf ihn zurückgeführt und so legitimiert werden musste. Die Fundierung der Souveränität konnte dabei in unterschiedlichem Maß an alte Gedanken einer göttlichen Legitimation anknüpfen³¹. Aus dieser originären Machtvollkommenheit, aus freier Huld und Gnade gewährte oder oktroyierte der Fürst aber eine Verfassung, welche die eigene Gewalt in ihrer Ausübung zugunsten gewählter Volksvertretungen einschränkte³². Schon im Ansatz war diese Konstruktion indes brüchig. Die Gabe der Verfassung durch den Monarchen war nämlich

²⁶ Friedrich von Ancillon, *Über Souveränität und Staatsverfassungen*, 2. Aufl. 1816, S. 18 ff.; Freiherr v. Stein, *Denkschrift vom 27.4.1806*, in: ders., *Ausgewählte politische Briefe und Denkschriften*, 2. Aufl. 1986, S. 71 ff. (71); vgl. auch Horst Dreier, *Der Ort der Souveränität*, in: ders./J. Hofmann (ed.), *Parlamentarische Souveränität und technische Entwicklung*, 1986, S. 11 ff. (30 ff.).

²⁷ Vgl. Roderich v. Stintzing/Ernst Landsberg, *Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft*, Abt. II., 1884 (Ndr.), S. 32 ff.; Michael Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. I, 1988, S. 174 ff.

²⁸ Boldt, *Staatslehre* (Fn. 7), S. 27; Michael Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. II, 1992, S. 104.

²⁹ Bodin, *République* (Fn. 14), II, 7 (S. 339); vgl. dazu Horst Denzer, *Bodins Staatsformenlehre*, in: ders. (ed.), *Jean Bodin*, 1973, S. 233 ff. (235 ff.).

³⁰ Vgl. im einzelnen Boldt, *Staatslehre* (Fn. 7), S. 28 ff.

³¹ Zur göttlichen Legitimation vgl. J. N. Figgis, *The Divine Right of Kings*, 2. ed. 1914 (Ndr.); Otto Brunner, *Vom Gottesgnadentum zum monarchischen Prinzip*, in: ders., *Neue Wege der Verfassungs- und Sozialgeschichte*, 2. Aufl. 1968, S. 160 ff. (162 ff.); ferner Herbert v. Borch, *Das Gottesgnadentum*, 1934, S. 133 ff.

³² Vgl. Huber, *Verfassungsgeschichte I* (Fn. 17), S. 651 ff.

ein einmaliger Akt. Die vorgeblich ganz frei erlassene Verfassung hätte nach dem Verständnis der umfassenden Souveränität im Grunde jederzeit widerruflich sein müssen. Das war sie jedoch nicht. Eine Änderung der Verfassung war nur mit Zustimmung der Volksvertretungen zulässig. Deswegen und aufgrund der Bindung an die selbst erlassene Verfassung war der Monarch nach ihrer Inkraftsetzung auch nur noch *pouvoir constitué*, Verfassungsorgan, nicht freier Autor und Autokrat³³. Zudem war in zahlreichen Fällen die Verfassung gar nicht einseitig erlassen, sondern vereinbart worden³⁴ oder doch zumindest im Vorfeld beraten und ausgehandelt worden³⁵.

Noch problematischer war, dass angeblich der Monarch nicht nur Quelle der Staatsgewalt war, sondern sie im Grundsatz auch vollständig selbst ausübte und dabei unverletzlich in dem Sinne war, dass er sie nicht gegenüber einer anderen irdischen Instanz verantworten musste. Das Wort „Prinzip“ nahm in diesem Zusammenhang die Bedeutung von „Grundsatz“ an, so dass die Ausübung der Staatsgewalt durch andere der Lehre von der „Fülle der Staatsgewalt“³⁶ des Monarchen zumindest nicht offen widersprach³⁷. Zudem darf das heutige Verständnis einer umfassenden, ungebunden gedachten rechtlichen Souveränität, das sich erst in der positivistischen Staatsrechtslehre der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entwickelte³⁸, nicht auf die damalige Zeit zurückprojiziert werden. Staatsgewalt war entsprechend dem älteren Verständnis immer noch an göttliches Recht, an den allgemeinen Zweck des Staates und zum Teil an bestehende Fundamentalgesetze gebunden³⁹, so dass man nicht von logischer Inkonsistenz sprechen kann, wenn die Ausübung der Staatsgewalt durch den Monarchen beschränkt war und zugleich als Vollgewalt angesehen wurde. Gleichwohl war diese Vorstellung einer Vollgewalt bei der

³³ Vgl. Georg Meyer/Gerhard Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 7. Aufl. 1919, S. 661 Fn. 12 m. w. N.; ferner Ernst-Wolfgang Böckenförde (ed.), Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert, in: ders. (ed.), Moderne deutsche Verfassungsgeschichte, 2. Aufl. 1981, S. 146 ff. (150); Dreier, Ort (Fn. 23), S. 31.

³⁴ So insbesondere die Verfassung von Württemberg von 1819, Sachsen 1831, Kurhessen 1831.

³⁵ Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 335 f. für Hessen 1820, S. 326 für Baden; ders. Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 2, 2. Aufl. 1968, S. 90 für Hannover 1833.

³⁶ Vgl. Art. XIV des Pressburger Friedens.

³⁷ Vgl. Boldt, Staatslehre (Fn. 7), S. 29 f.

³⁸ Vgl. Jellinek, Staatslehre (Fn. 8), S. 474 ff.

³⁹ Vgl. dazu Dennert, Ursprung (Fn. 14), S. 61 ff.; Quaritsch, Souveränität (Fn. 14), S. 383 ff.

Ausübung der Staatsgewalt zum damaligen Zeitpunkt theoretisch wie praktisch anachronistisch, da der Monarch mit Erlass der Verfassung an die verfassungsmäßigen Schranken gebunden war. Die monarchische Exekutive war infolgedessen bei Eingriffen in Freiheit und Eigentum der Bürger an das Erfordernis einer gesetzlichen Ermächtigung gebunden⁴⁰. Da der Monarch bei der Gesetzgebung der Zustimmung des Parlaments bedurfte, war ihm dadurch jedenfalls die Alleinzuständigkeit entzogen, auch wenn er das Gesetzgebungsrecht als solches weiter für sich reklamierte⁴¹. Zudem musste innerhalb der Exekutive der zuständige Minister die Akte des Monarchen gegenzeichnen, um ihn von der Verantwortlichkeit freizustellen und diese selbst zu übernehmen⁴², so dass sogar im internen Bereich monarchischer Staatsgewalt von einer alleinigen Wahrnehmung der Zuständigkeiten nicht die Rede sein konnte. Und schließlich war mit Beginn des 19. Jahrhunderts die Unabhängigkeit der Judikative weitgehend anerkannt, so dass der ursprüngliche Kern aller königlichen Gewalt, die Rechtsprechung, dem monarchischen Zugriff prinzipiell entzogen war. Gerade im Bereich der Rechtsprechung wurde die Aufspaltung von Inhaberschaft und Ausübung besonders deutlich⁴³, da die Gerichtsbarkeit weiterhin vom König ausging⁴⁴ und in seinem Namen ausgeübt wurde⁴⁵, die Gerichte aber von der Exekutive getrennt waren und innerhalb der Grenzen ihrer Kompetenz ihre Unabhängigkeit garantiert wurde⁴⁶. Auch wenn der Monarch weitgehend die Bereiche des Militärs, der Auswärtigen Gewalt und der inneren Verwaltung von äußeren Einflüssen freihalten konnte⁴⁷, waren damit doch so wesentliche Einschränkungen monarchischer Zuständigkeiten eingetreten, dass der Anspruch der Ausübung der staatlichen Vollgewalt durch den Monarchen der Wirklichkeit in keiner Weise entsprach.

Der grundsätzliche monarchische Anspruch, dass nicht nur die Innehabung, sondern auch die Ausübung der Staatsgewalt grundsätzlich monarchisch bleiben sollte, fand theoretisch Ausdruck in der Ablehnung der Gewaltenteilungslehre, die in der Staatsrechtslehre bis gegen Ende des 19.

⁴⁰ Vgl. dazu im folgenden II, 2.

⁴¹ Dazu noch im folgenden II, 2.

⁴² Dazu im folgenden II, 1.

⁴³ Wellstein, Konstitutionalismus (Fn. 6), Sp. 440.

⁴⁴ Titel VIII, § 1 Bayr. Verf.

⁴⁵ § 92 Württ. Verf.

⁴⁶ § 14 Bad. Verf.; § 93 Württ. Verf.; vgl. Stolleis, Geschichte (Fn. 28), S. 116 f.

⁴⁷ Dazu im folgenden II, 2.

Jahrhunderts nachwirkte⁴⁸. Die Ablehnung beruhte teilweise auf dem Missverständnis, dass die Gewaltenteilung zwingend mit der Volkssouveränität verknüpft war, was dem monarchischen Prinzip schon im Ansatz widersprach⁴⁹. Daneben trat auch die wenig begründete Befürchtung einer Auflösung der Einheit der Staatsgewalt, ihrer Zersplitterung, ja sogar der Anarchie oder eines Rückfalls in altständischen Pluralismus⁵⁰. Der eigentliche Grund der Ablehnung lag aber in der Überzeugung von der monarchischen Vollgewalt auch bei der Ausübung der Staatsgewalt⁵¹. Die Mitwirkung der Ständevertretungen war in dieser Konzeption eine bloße Begrenzung der Staatsgewalt, nicht Teilhabe⁵². Das Parlament wird deshalb nicht als Teil der Staatsgewalt angesehen, sondern als Vertretung der Gesellschaft gegenüber der monarchischen Staatsgewalt⁵³. Der konstitutionellen Monarchie wurde folglich ein monistischer, kein dualistischer Charakter zugesprochen⁵⁴, was durch die organizistischen Staatskonzeptionen bis hin zum Konstrukt des Staates als juristische Person noch verstärkt wurde⁵⁵. Dass dieses Modell der konstitutionellen Wirklichkeit schon am Anfang des Jahrhunderts kaum mehr entsprach, drang erst spät ins Bewusstsein. Endgültig nahm man erst am Ende des 19. Jahrhunderts von dieser Vorstellung Abschied. In den Worten Otto Mayers: „Es ist die vielverkannte Trennung der Gewalten, die wir nach französischem Vorbild übernommen und aller Verwahrungen ungeachtet in tatsächlicher

⁴⁸ Vgl. dazu Hans Fenske, Gewaltenteilung, in: *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 2, 1975, S. 923 ff. (942 ff.); Stefan Koriath, *Monarchisches Prinzip und Gewaltenteilung – unvereinbar?*, *Der Staat* 37 (1998), S. 29 ff. (43 ff.); Werner Heun, *Das Konzept der Gewaltenteilung in seiner verfassungsgeschichtlichen Entwicklung (i. E.)*.

⁴⁹ ~~Vgl. z. B. Carl Ludwig von Haller, *Restauration der Staatswissenschaft*, 2. Aufl. 1820, Bd. I, S. 33; Jellinek, *Staatslehre* (Fn. 8), S. 466.~~

⁵⁰ Vgl. z. B. J. Chr. Freiherr v. Aretin, *Staatsrecht der constitutionellen Monarchie*, Bd. I, 1824, S. 88 f.; Robert v. Mohl, *Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften*, Bd. I, 1855, S. 273 f.

⁵¹ Noch Huber, *Verfassungsgeschichte I* (Fn. 17), S. 653 sieht das monarchische Prinzip als Gegenprinzip zur Gewaltenteilung; so auch zuvor Erich Kaufmann, *Studien zur Staatslehre des monarchischen Prinzips*, in: ders., *Gesammelte Schriften Bd. I*, 1960, S. 1 ff. (5 f., 9).

⁵² Vgl. Koriath, *Prinzip* (Fn. 48), S. 48 ff.

⁵³ Klassisch Friedrich Julius Stahl, *Die Philosophie des Rechts*, Bd. II *Rechts- und Staatslehre*, 5. Aufl. 1878 (Ndr.), S. 269 f., 260.

⁵⁴ Koriath, *Prinzip* (Fn. 48), S. 50 m. w. N.

⁵⁵ Vgl. dazu Ulrich Scheuner, *Volkssouveränität und Theorie der parlamentarischen Vertretung*, in: K. Bosl (ed.), *Der moderne Parlamentarismus und seine Grundlagen in der ständischen Repräsentation*, 1977, S. 297 ff. (330 ff.); zur Staatssouveränität vgl. Quaritsch, *Staat* (Fn. 14), S. 495 ff.; Dreier, *Ort* (Fn. 23), S. 33.

Geltung und Wirkung haben“⁵⁶. Zu diesem Zeitpunkt war allerdings das monarchische Prinzip jedenfalls auf Reichsebene schon aufgegeben worden und besaß keine kompetenzbegründende Kraft mehr, so dass der eigentliche Grund einer Ablehnung der Gewaltenteilungslehre längst entfallen war.

Das monarchische Prinzip erweist sich damit in erster Linie als juristische Konstruktion mit ganz spezifischen Funktionen. Es ist die Formulierung eines Legitimitätsprinzips, das die traditionale und göttliche Rechtfertigung monarchischer Herrschaft voraussetzt, in sich aufnimmt und in eine juristische Formel übersetzt⁵⁷. Es versucht die Souveränitätsfrage trotz des notwendigen Kompromisses mit den Forderungen nach repräsentativen Vertretungen und einer Verfassungsgebung im Sinne der Aufrechterhaltung des monarchischen Herrschaftsanspruchs zu beantworten. Schließlich dient es als Auslegungsmaxime bei der Interpretation der Verfassungen und als Kompetenzvermutung, wenn die Verfassungen eine exakte Zuständigkeitsregelung nicht treffen⁵⁸.

II. Die Kompetenzverteilung zwischen Parlament und Monarch

Die theoretische Grundlegung der monarchischen Gewalt fand Ausdruck in der konkreten Ausgestaltung der Kompetenzverteilung der konstitutionellen Verfassungen, vor allem aber wurde sie in der Bewältigung verfassungsrechtlicher Zweifelsfragen wirksam.

1. Die Stellung der Regierung

Grundsätzlich war bei der Ausübung der Staatsgewalt eine Mitwirkung anderer Staatsorgane vorgesehen. Der monarchischen Gewalt waren dennoch erhebliche Bereiche der Ausübung der

⁵⁶ Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. I, 1. Aufl. 1895, S. 67 f.; ebenso Gerhard Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Ordnungsrechts, 2. Aufl. 1901, S. 9 ff.; Meyer/Anschütz, Lehrbuch (Fn. 33), S. 31 f. Fn. e.

⁵⁷ Vgl. Brunner, Gottesgnadentum (Fn. 31), S. 183: „Formel des Staatsrechts“; zu seiner Leistungsfähigkeit als Legitimitätsprinzip unten IV.

Staatsgewalt vorbehalten, selbst in diesen Reservaten vollzogen sich indes gewichtige Veränderungen gegenüber den Ordnungen der vorkonstitutionellen Zeit. Eine wesentliche Neuerung stellte die Errichtung selbständiger Ministerien als zentraler Regierungsbehörden dar⁵⁹. Die Übernahme der Regierung durch Minister mit eigenen Verantwortungsbereichen setzte sich nicht nur in den süddeutschen Staaten mit neuen Verfassungen, sondern ebenso in den im vorkonstitutionellen Status verharrenden Großmächten des Deutschen Bundes, Österreich und Preußen⁶⁰, durch. Dort fehlten naturgemäß jegliche Bezüge zum Parlament. Das neue Regierungssystem erwies sich als notwendiger Bestandteil der Modernisierung des Staates und einer rationalen Staatsleitung und Staatsverwaltung. Bei aller Differenzierung und Nuancierung im Detail prägten sich die Grundzüge des konstitutionellen Regierungssystems bis 1918 bereits hier aus, obwohl sich die ersten süddeutschen Verfassungen über die Einzelheiten noch wenig präzise äußerten.

Zentrales Systemelement war die selbständige Ministerverantwortlichkeit⁶¹. Auch wenn der Monarch nominell die Staatsgewalt ausübte, war die Führung der Staatsgeschäfte in der Praxis auf das Gesamtministerium und die Ressortminister übergegangen. Diese Realität spiegelte sich im Institut der Gegenzeichnung, durch die der Minister die Verantwortung für die Akte der Exekutive übernahm. Die Gegenzeichnung setzte sich mit oder ohne Normierung allgemein durch, etwa auch im vorkonstitutionellen Preußen⁶². Die damit dokumentierte Verantwortlichkeit der Minister bestand einerseits gegenüber dem Monarchen, der dadurch entlastet und auch sanktionsfrei gestellt wurde. In den konstitutionellen süddeutschen Staaten übernahm der Minister die Verantwortung andererseits aber auch gegenüber dem Parlament und letztlich der Öffentlichkeit⁶³. Durch diesen Vorgang gewann das Ministerium ferner gegenüber dem Monarchen eine gewisse Selbständigkeit, da der Monarch die Gegenzeichnung nicht erzwingen, sondern allenfalls den Minister entlassen

⁵⁸ Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 654; Dieter Grimm, Verfassungsgeschichte 1776-1866, 1988, S. 116; Peter Michael Ehrle, Volksvertretung im Vormärz, 1979, S. 272 ff.

⁵⁹ Vgl. dazu Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 338 f.

⁶⁰ Zu Preußen Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 149 f.

⁶¹ Zur Ministerverantwortlichkeit vgl. auch Stolleis, Geschichte (Fn. 28), S. 105 f. m. w. N.

⁶² S. Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 339, 150; irreführend insoweit Böckenförde, Verfassungstyp (Fn. 33), S. 165 Fn. 33; zur Entwicklung eingehend Axel Schulz, Die Gegenzeichnung, 1978, S. 22 ff.

⁶³ Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 339; Böckenförde, Verfassungstyp (Fn. 33), S. 158.

konnte⁶⁴. Aus der Ministerverantwortlichkeit folgte die sich immer weiter verdichtende Verpflichtung, für die Maßnahmen der Regierung Rede und Antwort im Parlament zu stehen und sich damit der Kritik der Abgeordneten und der Öffentlichkeit auszusetzen. Selbst in Preußen, wo ein Parlament erst 1850 dieses Recht geltend machen konnte, war eine gewisse öffentliche Verantwortung dadurch gesichert, dass Presse und öffentliche Meinung die Minister kritisieren konnten. Mit der Ministerverantwortlichkeit im konstitutionellen System war freilich keine parlamentarische Verantwortlichkeit im Sinne des parlamentarischen Regierungssystems⁶⁵ verbunden. Ein Misstrauensvotum und Sturz der Regierung war ausgeschlossen. Die freie Entscheidung des Monarchen über Ernennung und Entlassung der Minister blieb weiterhin bewahrt, auch wenn die öffentliche Meinung nicht völlig unbeachtlich blieb. An dieser Situation hat sich grundsätzlich bis 1918 nichts geändert, obwohl schon vor 1918 ein allmählicher Prozess der Parlamentarisierung auf Reichsebene einsetzte⁶⁶. Die Ministerverantwortlichkeit umschloss insofern allenfalls noch die rechtliche Verantwortlichkeit für die Einhaltung des Rechts und der Verfassung, die nach Maßgabe einer Reihe von Verfassungen von den Parlamenten auch gerichtlich geltend gemacht werden konnte⁶⁷. Während in anderen Staaten diese rechtliche Verantwortlichkeit durchaus Ausgangspunkt einer Parlamentarisierung sein konnte⁶⁸, gelang dies in Deutschland nicht. Die rechtliche Verantwortlichkeit gewann daher in Deutschland keine besondere Bedeutung.

Die interne Struktur der Regierung blieb vielfach unregelt, vereinzelt wurde indes das Kollegialprinzip in der Verfassung verankert⁶⁹. Die herausgehobene Stellung eines Regierungschefs bildete sich meist ohne besondere konstitutionelle Grundlage heraus⁷⁰. Sie fand ihre zugespitzte Ausgestaltung dann in der Bismarckschen Reichsverfassung, die formal keine Minister und keine Regierung, sondern allein den Reichskanzler kannte, der entsprechend der

⁶⁴ Grimm, Verfassungsgeschichte (Fn. 58), S. 118; Stolleis, Geschichte (Fn. 28), S. 106.

⁶⁵ Sie ist definiert durch die Abhängigkeit der Regierung in ihrem Bestand vom Vertrauen des Parlaments; vgl. z. B. Georg Brunner, Vergleichende Regierungslehre, Bd. 1, 1979, S. 251.

⁶⁶ S. unten Fn. 156.

⁶⁷ Vgl. Tit. X § 4-6 Bayr. Verf.; § 7 II Bad. Verf.; Art. 109 Hess. Verf.

⁶⁸ So in Norwegen; vgl. Klaus v. Beyme, Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, 2. Aufl. 1973, S. 399 ff. zur Bedeutung der Ministeranklage für die Parlamentarisierung.

⁶⁹ §§ 54-61 Württ. Verf.

⁷⁰ Zum preußischen Kanzlersystem unter Hardenberg, das sich aber auf Dauer nicht durchsetzte vgl. Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 150, 152 ff.

überkommenen Ministerverantwortlichkeit durch Gegenzeichnung die Verantwortung übernahm und dem Parlament nur Rede und Antwort stehen musste, aber nicht gestürzt werden konnte⁷¹. Der Reichskanzler verfügte daher über eine ungeschmälerte Position, da zudem eine rechtliche Verantwortlichkeit, anders als in vielen früheren konstitutionellen Verfassungen, ebenfalls nicht vorgesehen war⁷². Auch in einer weiteren Hinsicht war die Unabhängigkeit und Distanz des Reichskanzlers von dem Parlament in der Reichsverfassung von 1871 gesteigert. Durch eine versteckte Vorschrift über die Unvereinbarkeit von Bundesratmitgliedschaft und

Reichstagsmandat wurde die Inkompatibilität von Abgeordnetenmandat und dem Amt des Reichskanzlers in der Reichsverfassung verankert⁷³. Das stand im Gegensatz zu den frühkonstitutionellen Verfassungen, die weitgehend eine solche Inkompatibilität zwischen Ministeramt und parlamentarischen Mandat nicht vorsahen. Hinsichtlich der Regeln über die Inkompatibilität war in der Verfassungspraxis der Unterschied in den vorherrschenden Zweikammersystemen je nach der Zugehörigkeit zur ersten und zweiten Kammer groß. Während die Vereinbarkeit von Ministeramt und Mitgliedschaft in den Kammern rechtlich nicht ausgeschlossen war, wurden geborene und gekorene Mitglieder der ersten Kammer zwar häufig in Ministerämter berufen, die Verbindung von höchstem Regierungsamt und Mandat in der zweiten Volkskammer blieb dagegen eine seltene Ausnahme⁷⁴.

2. Die Stellung der Parlamente

Macht und Einfluss des Parlaments⁷⁵ und seine Mitwirkung an der Staatsgewalt waren zunächst durch seine ganz überwiegende Aufteilung in eine erste und eine zweite Kammer bestimmt⁷⁶. In

⁷¹ Ernst-Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd III, 3. Aufl. 1988, S. 898 ff.

⁷² Huber, *Verfassungsgeschichte III* (Fn. 71), S. 898; in Preußen war die Ministeranklage mangels Ausführungsgesetz nicht möglich; vgl. Leo Haupt, *Die liberale Regierung in Preußen in der Zeit der „Neuen Ära“*, HZ 227 (1978), S. 45 ff. (77 ff.); Erich Hahn, *Ministerial Responsibility and Impeachment in Prussia 1848-1863*, *Central European History* 10 (1977), S. 3 ff. (9 ff.).

⁷³ Art. 9 Satz 2 ReichsVerf. 1871.

⁷⁴ Vgl. Huber, *Verfassungsgeschichte I* (Fn. 17), S. 339 ff.

⁷⁵ Zum Streit über die Terminologie im Frühkonstitutionalismus (Landstände, Landtage oder Parlamente) s. Stolleis, *Geschichte* (Fn. 28), S. 110 f.

⁷⁶ Dazu vgl. Huber, *Verfassungsgeschichte I* (Fn. 17), S. 341 ff.; Ehrle, *Volksvertretung* (Fn. 58), S. 329 ff.

der ersten Kammer war regelmäßig der Hochadel und der hohe Klerus versammelt, teilweise traten auch Vertreter des niederen Adels, der Universitäten und Städte und des übrigen Klerus sowie vom Landesherrn berufene Mitglieder hinzu. Insbesondere besaßen die mediatisierten Standesherrn ein Mitgliedschaftsrecht. Die erste Kammer zeichnete sich daher durch eine soziale und politische Nähe zur Monarchie und durch eine Tendenz zur konservativen Bewahrung überkommener Standesprivilegien aus. Sie sollte neben der Monarchie selbst ein wirksames Gegengewicht zur bürgerlich-fortschrittlichen zweiten Kammer bilden⁷⁷. Dies wurde dadurch erreicht, dass die Entscheidung des Parlaments die Übereinstimmung der beiden Kammern voraussetzte. In der zweiten, als Volksvertretung konzipierten Kammer waren vor allem das gebildete und besitzende Bürgertum vertreten, daneben fanden sich jedoch vielfach auch Repräsentanten des Adels, des Klerus und des Beamtentums. Vertreter des Adels und des Klerus in der zweiten Kammer wurden jedoch im Unterschied zu den gekorenen und ernannten Mitgliedern der ersten Kammer ganz überwiegend gewählt. Allerdings wurden selbst die städtischen und ländlichen Abgeordneten aufgrund eines Zensuswahlrechts gewählt⁷⁸. Erst mit der Revolution von 1848/49 setzte sich zunehmend ein allgemeines und gleiches Wahlrecht durch⁷⁹. Vor allem wurde aber der Reichstag ab 1871 nach einem allgemeinen und gleichem Wahlrecht gewählt⁸⁰. Die vollständige Demokratisierung des parlamentarischen Wahlrechts setzte sich damit auf Reichsebene früher durch als in fast allen westeuropäischen Verfassungsstaaten⁸¹. In Preußen galt freilich bis 1918 das allgemeine, aber ungleiche – und öffentliche, nicht geheime –

⁷⁷ Vgl. Stolleis, Geschichte (Fn. 28), S. 112.

⁷⁸ Zu den unterschiedlichen Ausgestaltungen des Wahlrechts im Vormärz vgl. im einzelnen Ehrle, Volksvertretung (Fn. 58), S. 496 ff.

⁷⁹ Zur Wahl der Nationalversammlung vgl. Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 606 ff.; Theodore S. Hamerow, Die Wahlen zum Frankfurter Parlament, in: Böckenförde, Verfassungsgeschichte (Fn. 33), S. 252 ff.; zur Ausgestaltung des Wahlrechts Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 787 ff.

⁸⁰ Zur Übernahme des Wahlrechts der Paulskirche zuerst im Norddeutschen Bund von 1867 und dann in der Reichsverfassung s. Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 646 f., 861 ff.

Dreiklassenwahlrecht⁸². Trotz der vielfältigen und korporativen Aufteilung der Wähler der Volksvertretung in verschiedene Gruppen, welche die Abgeordneten gesondert wählten, lassen sich die Parlamente nicht als korporative Standesvertretungen verstehen, sondern waren nach dem Repräsentativprinzip jeweils Vertretungen des gesamten Landes⁸³. Typischerweise galten denn auch für die Struktur beider Kammern ansonsten die noch heute gültigen parlamentarischen Prinzipien, insbesondere des freien Mandats, der Öffentlichkeit der Verhandlungen und des einheitlichen Mehrheitsprinzips innerhalb der jeweiligen Kammer⁸⁴. Arbeitsweise und Verhandlungen der konstitutionellen Parlamente entsprechen damit schon weitgehend der heutigen Praxis.

Die Rechte und Kompetenzen der Parlamente waren indes noch sehr viel eingeschränkter. Schon die Einberufung der Kammern fiel in die Kompetenz des Monarchen. Anfangs war der Monarch nur verpflichtet, diese innerhalb von zwei oder drei Jahren einmal einzuberufen. Die Legislaturperioden waren dementsprechend lang, bis zu acht Jahre, und wurden erst allmählich verkürzt. Außerdem hatte er das Recht der Vertagung, der Schließung der Sitzungsperiode sowie der vorzeitigen Kammerauflösung, die das Mandat aller gewählten Abgeordneten erlöschen ließ. Die Kammern besaßen weder das Recht zur Selbstversammlung noch zur Selbstauflösung⁸⁵. Allenfalls konnte der einzelne (gewählte) Abgeordnete sein Mandat niederlegen. Das Auflösungsrecht bleibt bis 1918 bei dem jeweiligen Staatsoberhaupt⁸⁶, während die Verpflichtung zur Einberufung zunehmend verdichtet und die Möglichkeit zur Vertagung im Laufe des 19.

⁸¹ In Frankreich wird das allgemeine gleiche Wahlrecht schon dauerhaft 1848/1852 eingeführt vgl. D. Sternberger/B. Vogel (ed.), Die Wahl der Parlamente, Bd. I, Europa, 1969, S. 458 ff. In Großbritannien gelingt dies erst 1918, die besonderen Universitätswahlkreise werden sogar erst 1948 abgeschafft, s. ebd., S. 621 ff., mit Ausnahme von Belgien (1893) wurde das allgemeine Männerwahlrecht in den westlichen und skandinavischen Ländern erst zwischen 1913 (Norwegen) und 1921 (Schweden) eingeführt, s. die Tabellen in Dieter Nohlen (ed.), Die Wahlsysteme der Welt, 1978, S. 36 f.

⁸² Dazu Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 85 ff.

⁸³ Vgl. Ehrle, Volksvertretung (Fn. 58), S. 295 ff.

⁸⁴ Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 343 f.; Ehrle, Volksvertretung (Fn. 58), S. 301 ff.; Rainer Wahl, Die Entwicklung des deutschen Verfassungsstaates bis 1866, in: J. Isensee/P. Kirchhof (ed.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, 1987, S. 3 ff. (15).

⁸⁵ Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 343.

⁸⁶ Beschluss des Bundesrates unter Zustimmung des Kaisers: Art. 24 Satz 2 ReichsVerf. 1871.

Jahrhunderts mehr und mehr eingeschränkt wird⁸⁷.

Das Verhältnis zwischen Parlament und Monarch wird allerdings hauptsächlich durch die Kompetenzverteilung zwischen beiden Machträgern bestimmt. Verfassungstheoretischer Ausgangspunkt der Kompetenzverteilung ist wiederum das monarchische Prinzip, das die Parlamente auf eine bloße Mitwirkung beschränkt. Die Verfassungen billigen freilich den Kammern nicht lediglich die Aufgabe der Deliberation und Konsultation zu, sondern räumen ihnen eine unentziehbare Befugnis zur Dezision ein⁸⁸. Vornehmster Gegenstand der Mitwirkungsrechte der Parlamente ist seit dem Frühkonstitutionalismus die Gesetzgebung. Der Unterschied zur Legislativkompetenz moderner Parlamente, der sich in der Reduzierung dieser Befugnisse auf eine bloße Mitwirkung äußert, tritt an mehreren Stellen zum Vorschein, im Gesetzgebungsverfahren ebenso wie im Zuständigkeitsbereich.

Die Gesetzesinitiative war in den frühkonstitutionellen Verfassungen dem Monarchen bzw. seiner Regierung vorbehalten. Keine der beiden Kammern konnte Gesetzesentwürfe von sich aus einbringen und dann beschließen, sondern beide waren auf die Initiative der Exekutive angewiesen. Die Kammern konnten sich nur mit der Bitte an den Monarchen wenden, seinerseits einen Gesetzesvorschlag zu unterbreiten. Das Anregungsrecht stellte sich als ein bloßes Gesetzespetitionsrecht dar. Erst allmählich gingen die späteren Verfassungen dazu über, den Parlamenten auch eine selbständiges Initiativrecht zuzubilligen⁸⁹. Die Mitwirkung der Repräsentativkörperschaften setzte daher erst bei Beratung und Verabschiedung ein. Hier stand den Parlamenten prinzipiell von Anfang an ein uneingeschränktes Abänderungs- und Ablehnungsrecht zu, das auf der nächsten Stufe des Gesetzgebungsverfahrens wiederum einen Teil seiner Wirkungskraft verlor, denn der übereinstimmende Beschluss der beiden Kammern bedurfte anschließend noch der landesherrlichen Bestätigung. In der Formulierung der Preußischen Verfassung: „Die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetz erforderlich“⁹⁰. Der Sache nach verfügt der Monarch über ein absolutes Vetorecht⁹¹. Schon

⁸⁷ Vgl. Art. 26 ReichsVerf. 1871.

⁸⁸ So Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 346.

⁸⁹ Darin lag eines der wesentlichen Differenzierungsmerkmale zwischen Frühkonstitutionalismus und vollentwickeltem Konstitutionalismus, s. Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 347.

⁹⁰ Art. 62 II Preuß. Verf. v. 1850.

⁹¹ S. Böckenförde, Verfassungstyp (Fn. 33), S. 150.

um des monarchischen Prinzips willen oblag dem Landesherrn zudem formal der Erlass des Gesetzes. Die Sanktion, die dem Akt erst durch die Erteilung des Gesetzesbefehls die Wirkkraft eines Gesetzes verlieh, lag ebenso wie die Promulgation, also die Ausfertigung und Verkündung, in der Hand des Monarchen⁹². Die zeitgenössische Auffassung wies damit formal die Gesetzeskompetenz weiterhin dem Monarchen zu und gestand den Kammern nur das Recht auf eine Mitwirkung an der materiellen Feststellung des Inhalts des Gesetzes zu⁹³. Diese Konzeption prägte die Verfassungsrechtslehre des 19. Jahrhunderts so nachhaltig, dass noch Laband die formelle Erteilung des Gesetzesbefehls im Rahmen der Reichsverfassung dem Kaiser zusprach, obwohl der Kaiser rechtlich verpflichtet war, das Gesetz zu promulgieren⁹⁴. Dem Reichstag und dem Bundesrat stand deshalb sachlich die Legislativkompetenz nicht anders als heute Bundestag und Bundesrat zu. Laband repetierte damit eine überholte Rechtsauffassung unter gänzlich veränderten Verhältnissen.

Allein unter dem Aspekt des Gesetzgebungsverfahrens betrachtet war die Stellung der Parlamente daher, vom Reichstag abgesehen, außerordentlich schwach. Die dennoch maßgebende Rolle der Kammern beruhte auf der Kombination von grundrechtlichem Gesetzesvorbehalt und damit verknüpftem materiellen Gesetzesbegriff. Die monarchische Exekutive bedurfte für Eingriffe in die Grundrechte einer gesetzlichen Ermächtigung. Die Wirkung der Grundrechte lag in erster Linie in der Begründung eines derartigen Gesetzesvorbehalts⁹⁵. Daneben trat ihre Funktion als Leitlinien der Gesetzgebung für das Parlament⁹⁶, das jedoch nicht an die Grundrechte als

⁹² Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 347.

⁹³ Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 655.

⁹⁴ Paul Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4. Bde., 5. Aufl. 1911, Bd. II, S. 4 ff., 42 ff.; da der Kaiser bei der Erteilung des Gesetzesbefehls gebunden war, differenzierte Laband allerdings noch einmal zwischen der Sanktion, die er dem Bundesrat zuwies, und der Erteilung des Gesetzesbefehls; demgegenüber ordnet Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 922 ff., die Sanktionsgewalt allein dem Kaiser zu, betrachtet sie aber als gebunden.

⁹⁵ Vgl. Dietrich Jesch, Gesetz und Verwaltung, 1961, S. 123 ff.; klassisch Gerhard Anschütz, Die Verfassungsurkunde des Preußischen Staates, 1912, S. 132 ff.

⁹⁶ Besonders hervorgehoben von Rainer Wahl, Rechtliche Wirkungen und Funktionen der Grundrechte im deutschen Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts, in: Böckenförde, Verfassungsgeschichte (Fn. 33), S. 346 ff. (350 ff.); vgl. aber auch Ulrich Scheuner, Die rechtliche Tragweite der Grundrechte in der deutschen Verfassungsentwicklung des 19. Jahrhunderts, ebd., S. 319 ff. (332 f.).

verfassungsmäßige Schranken der Gesetzgebung gebunden war⁹⁷. Dem entsprach der materielle Gesetzesbegriff⁹⁸ des Konstitutionalismus, der schon in der bayerischen Verfassung von 1818 eine auf den Freiherrn vom Stein zurückgehende⁹⁹ mustergültige Formulierung fand: „Ohne den Beyrath und die Zustimmung der Stände des Königreichs kann kein allgemeines neues Gesetz, welches die Freyheit der Person oder das Eigenthum des Staats-Angehörigen betrifft, erlassen, noch ein schon bestehendes abgeändert, authentisch erläutert oder aufgehoben werden“¹⁰⁰. Gesetzesvorbehalt und materieller Gesetzesbegriff waren nicht nur aufeinander bezogen, sondern steckten zugleich den Zuständigkeitsbereich der Parlamente ab – im Gegensatz zu einem System, in dem der Vorrang des Parlaments dem Gesetzgeber ein prinzipielles Zugriffsrecht auf alle für wesentlich erachteten Sachbereiche eröffnet¹⁰¹. Auch ohne ausdrückliche Normierung galt dieser materielle Gesetzesbegriff, der durch den Eingriff in Freiheit und Eigentum definiert ist, als ungeschriebene Kompetenzabgrenzungsregel des gemeindeutschen Staatsrechts in sämtlichen konstitutionellen Monarchien. Erst die Reichsverfassung von 1871 nahm dieser Regel einen Teil ihrer Bedeutung, weil ein Grundrechtskatalog vollständig fehlte, dem Monarchen das Vetorecht entzogen war und die Gesetzesmaterien durch den Reichsvorbehalt festgelegt waren, sie legte aber insofern weiter den materiellen Gesetzesbegriff zugrunde¹⁰².

Der sachliche Bereich der Gesetzgebung und damit der Mitwirkung der Volksvertretungen erfuhr im Lauf des 19. Jahrhunderts auf zwei Wegen eine ständige Ausweitung¹⁰³. Erstens wurde die vage Formel des Eingriffs in Freiheit und Eigentum zunehmend extensiv ausgelegt. Zweitens entfaltete die Gesetzgebung durch die Abänderungsklausel eine eigene Dynamik, da vielfach

⁹⁷ Anschütz, Verfassungsurkunde (Fn. 93), S. 96; Scheuner, Tragweite (Fn. 55), S. 331.

⁹⁸ Der materielle Gesetzesbegriff definiert den (notwendigen) Inhalt des Gesetzes, der von Laband entwickelte doppelte Gesetzesbegriff setzt daneben das sog. formelle Gesetz, das dadurch definiert ist, dass es im Gesetzgebungsverfahren formal als Gesetz erlassen wird, s. Laband, Staatsrecht (Fn. 94), Bd. II, S. 1 ff.; zum doppelten Gesetzesbegriff im 19. Jahrhundert Ernst-Wolfgang Böckenförde, Gesetz und gesetzgebende Gewalt, 2. Aufl. 1981, S. 226 ff.

⁹⁹ Freiherr vom Stein, Bemerkungen zu Hardenbergs (2.) Entwurf der Bundesverfassung, August/September 1814, ad § 7, in: Briefe und Amtliche Schriften, Bd. V, 1964, S. 141.

¹⁰⁰ Titel VII, § 2 Bayer. Verf.; vgl. dazu Böckenförde, Gesetz (Fn. 98), S. 73 ff.

¹⁰¹ Vgl. zum Zugriffsrecht Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964, S. 103 ff.; ders., Gesetz (Fn.), S. 387 f.; Albert Janssen, Über die Grenzen des legislativen Zugriffsrechts, 1990, S. 8 ff.

¹⁰² Vgl. Böckenförde, Gesetz (Fn. 98), S. 223 f.

¹⁰³ Böckenförde, Verfassungstyp (Fn. 33), S. 151.

Gesetze über die Grenzen des materiellen Gesetzesbegriffs hinaus vom Monarchen entweder initiiert oder akzeptiert wurden. Da Gesetze durch exekutive Verordnungen nicht aufgehoben oder verändert werden durften, sondern aufgrund des materiellen Gesetzesbegriffs und des Grundsatzes des Vorrangs des Gesetzes nur im Wege der Gesetzgebung modifiziert werden durften, wurden alle einmal gesetzlich geregelten Materien für alle Zukunft der gesetzgebenden Gewalt unterstellt.

Neben den materiellen Gesetzen waren auch Verfassungsänderungen dem Gesetzgebungsverfahren unterworfen, wobei regelmäßig für die Zustimmung der Kammern ein qualifiziertes Quorum sowie ein qualifiziertes Mehrheitserfordernis galt¹⁰⁴. Verfassungstheoretisch ließ sich das Gesetzgebungsverfahren vor allem dann rechtfertigen, wenn die Verfassung durch einen Verfassungsvertrag zustandegekommen war, da jedes Gesetz auf der Willensübereinstimmung der beiden Kammern und des Monarchen beruhte und mithin als Vereinbarung interpretiert werden konnte. Die Vereinbarung in Form eines Gesetzes war aber auch für die Änderung der Verfassungen vorgeschrieben, die der Monarch einseitig erlassen hatte. Auf die ursprüngliche Form der Verfassungsgebung kam es daher gar nicht mehr an. Letztlich lag darin die verfassungstheoretische Bruchstelle des monarchischen Prinzips¹⁰⁵.

Neben das Gesetzgebungsrecht unter Einschluss der Mitwirkung an Verfassungsänderungen trat als zweite Säule die Beteiligung der Kammern an der Finanzgewalt. Ausgangspunkt war hier das Steuerbewilligungsrecht, das wie auch das Gesetzgebungsrecht bereits den Ständevertretungen des Ancien Régime zugestanden hatte¹⁰⁶. Unter den veränderten Bedingungen des Konstitutionalismus unterlag die Auferlegung von Steuern der Zustimmung der Kammern schon deswegen, weil sie einen geradezu klassischen Eingriff in das Eigentum der Bürger darstellte und folglich der Gesetzesform bedurfte¹⁰⁷. Gleichwohl wurde das Steuerbewilligungsrecht regelmäßig besonders hervorgehoben¹⁰⁸. Die Steuergesetze galten zudem vor allem nach Maßgabe der süddeutschen Verfassungen befristet, auch wenn die Dauer der Steuerbewilligung sich anders als in vielen

¹⁰⁴ Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 347 f.

¹⁰⁵ Böckenförde, Verfassungstyp (Fn. 33), S. 150; s. auch oben I., 2.

¹⁰⁶ Vgl. Karl-Heinrich Friauf, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, 1968, S. 28 ff.; Reinhard Mußgnug, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 48 ff.; Werner Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 38 ff.

¹⁰⁷ Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 348.

¹⁰⁸ Z. B. Titel VII, § 3 Bayer. Verf.; §§ 109, 124 Württ. Verf.

westeuropäischen Staaten auf mehrere Jahre erstreckte¹⁰⁹. Im übrigen bedurften auch Anleihen der Ermächtigung durch die Kammern¹¹⁰.

Ein Budget- und Ausgabenbewilligungsrecht war zunächst – mit der eher unbeabsichtigten Ausnahme Württembergs – nicht vorgesehen. Den Kammern war jedoch als Voraussetzung für die Berechtigung der Steuerbewilligung das Staatsbudget zur Prüfung vorzulegen. Ein Beschluss über den Etat war damit überwiegend nicht verbunden. Ganz allmählich setzte sich nach 1830 ein allgemeines Budgetbewilligungsrecht durch, auch wenn bis 1848 die Verfassungen meist nur das Steuerbewilligungsrecht verankerten¹¹¹. Die Preußische Verfassung von 1850 und die ihr folgenden Verfassungen sahen dann die Feststellung des Budgets durch Gesetz vor. Ein wesentlicher sachlicher Unterschied zur Feststellung durch Beschluss ergab sich dadurch nicht¹¹². Das Ausgabenbewilligungsrecht war aber in vielerlei Hinsicht noch beschränkt. Erstens erstreckten sich die Budgetperioden über mehrere Jahre, bis sich das Jährlichkeitsprinzip durchsetzte¹¹³. Zweitens war die Bindung an die Budgetbewilligung weithin unklar. Unumstritten war nur die Bindung an die bewilligte Gesamtsumme, innerhalb der Gesamtsumme fühlte sich die Exekutive in ihrer Ausgabenpolitik relativ frei, was ständig Konflikte mit den Kammern provozierte. Überschreitungen der Bewilligungen blieben zudem weitgehend sanktionslos¹¹⁴. Drittens nahm die Exekutive ein weitreichendes Notbewilligungsrecht in Anspruch¹¹⁵. Viertens gingen Exekutive und Rechtslehre von umfassenden Bewilligungspflichten für die notwendigen Ausgaben aus und verneinten ein Budgetverweigerungsrecht der Parlamente. Die Landtage erkannten in der Regel nur die Bewilligungspflicht für gesetzliche Ausgaben an, wenn Ansprüche Dritter berührt waren¹¹⁶. Dieser Vorrang der allgemeinen Gesetze gilt noch heute¹¹⁷, hatte aber im

¹⁰⁹ In Bayern 6 Jahre, Titel VII, § 5 Bayer. Verf.; in Württemberg war nur überhaupt eine Befristung vorgeschrieben; § 114 Württ. Verf.

¹¹⁰ Titel VII, § 11 Bayer. Verf.; § 107 Württ. Verf.; § 57 Badische Verf.; zur historischen Entwicklung Wolfram Höfling, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 13 ff.

¹¹¹ Vgl. Friauf, Staatshaushaltsplan (Fn. 106), S. 37 ff.; Heun, Staatshaushalt (Fn. 106), S. 54 ff.; ebd. S. 57 zu Württemberg.

¹¹² Art. 99 Preuß. Verf. 1850; vgl. Heun, Staatshaushalt (Fn. 106), S. 62 ff

¹¹³ Wilhelm Mössle, Regierungsfunktionen des Parlaments, 1985, S. 71 ff.

¹¹⁴ Heun, Staatshaushalt (Fn. 106), S. 70 ff.; Mössle, Regierungsfunktionen (Fn. 113), S. 68 ff.

¹¹⁵ Friauf, Staatshaushaltsplan (Fn. 106), S. 155 ff.

¹¹⁶ Friauf, Staatshaushaltsplan (Fn. 106), S. 108 ff.; Mußnug, Haushaltsplan (Fn. 106), S. 106 ff.; Heun, Staatshaushalt (Fn. 106), S. 72 f.

konstitutionellen System einen ganz anderen Stellenwert als in einem parlamentarischen Regierungssystem, in dem das Parlament alleiniger Gesetzgeber ist. Letztlich blieb den Parlamenten nur im Extremfall eines Verfassungsbruchs die Waffe des Steuerverweigerungsrechts, das die Vertretungen gegen heftigsten Widerspruch der Exekutive beanspruchten¹¹⁸.

Zu diesen Hauptfunktionen traten einige Zuständigkeiten minderer Bedeutung wie das Petitionsrecht der Kammern, die sich mit Vorstellungen, Wünschen, Anträgen und Beschwerden an den Landesherrn wenden konnten¹¹⁹. Teilweise konnten die Landtage auch Verfassungsbeschwerden der Bürger annehmen und an den Landesherrn weiterleiten¹²⁰. Einige Verfassungen gaben den Kammern jedenfalls rechtlich auch das Recht zur Erhebung der Ministeranklage¹²¹.

Bedeutsamer waren die den Parlamenten entzogenen Bereiche. Auf die Bildung und Entlassung der Regierung konnte von den Kammern jedenfalls rechtlich nicht eingewirkt werden. Die Bereiche der Auswärtigen Gewalt, der militärischen Kommandogewalt sowie die innere Verwaltung blieben allein dem Monarchen vorbehalten¹²² und konnten allenfalls durch das Ausgabenbewilligungsrecht beeinflusst werden. Außerdem stand dem Landesherrn entweder kraft ausdrücklicher Normierung oder aufgrund allgemeiner Rechtsauffassung ein kaum beschränktes Notrecht im Fall des Notstandes zu, auf das die Landtage ebenfalls keinen Einfluss hatten¹²³. Demgegenüber wirkte die Unabhängigkeit der Justiz sowohl gegenüber den Kammern als auch gegenüber dem Monarchen als Kompetenzschranke und galt als allgemeiner Grundsatz in allen Bundesstaaten, auch soweit noch keine Verfassung erlassen worden war wie in Preußen. Im Einzelfall war diese Justiz Eingriffen seitens der Monarchen immer wieder ausgesetzt, im ganzen war die Unabhängigkeit der Gerichte jedoch eine anerkannte Errungenschaft, die sich bereits seit

¹¹⁷ § 3 II Haushaltsgrundsatzgesetz; § 3 II Bundeshaushaltsordnung; zur heutigen Problematik Heun, Staatshaushalt (Fn. 106), S. 165 ff.

¹¹⁸ Friauf, Staatshaushaltsplan (Fn. 106), S. 110 f.; Heun, Staatshaushalt (Fn. 106), S. 71 f.

¹¹⁹ Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 349.

¹²⁰ Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 349.

¹²¹ Die süddeutschen Verfassungen durchgehend, die späteren Verfassungen aber nur zum Teil; vgl. auch Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 349 f.

¹²² Böckenförde, Verfassungstyp (Fn. 33), S. 153.

¹²³ Huber, Verfassungsgeschichte I (Fn. 17), S. 337 f.

der Mitte des 18. Jahrhunderts allmählich durchgesetzt hatte¹²⁴.

Die Kompetenzstruktur der frühkonstitutionellen Vertretungen war gegenüber den Aufgaben der altständischen Versammlungen durch eine überwiegende Kontinuität geprägt. Tiefgreifende Änderungen sind im Grunde nicht zu verzeichnen¹²⁵, allenfalls gewann die Gesetzgebung ein größeres Gewicht. Auch das Selbstverständnis der Landtage war zunächst noch von überkommenen altständischen Vorstellungen beherrscht. So wurde gerade auch das Steuer- und Ausgabenbewilligungsrecht weithin und das ganze 19. Jahrhundert hindurch als bloßes finanzielles Prüfungsrecht begriffen, das der Abwehr finanzieller Belastungen der Bürger dienen soll. Indem sich die Landtage als Element der Gesellschaft gegenüber dem in der monarchischen Spitze verkörperten Staat betrachteten, wurde der Aspekt politischer Mitbestimmung und Gestaltung zugunsten der Abwehr (finanzieller) Eingriffe und Übergriffe vernachlässigt¹²⁶. Die wesentlichen Veränderungen gegenüber der altständischen Ordnung lagen denn auch vor allem in der allgemeinen Modernisierung von Staat und Gesellschaft, im starken Wandel der sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse und der politischen Anschauungswelt, in der Umgestaltung der gesamten Rechtsordnung mit der Beseitigung ständischer Privilegien und in dem generellen Prozess der Verstaatlichung und dem Ausbau der Bürokratie¹²⁷. Auch die Legitimitätsgrundlagen der repräsentativen Versammlungen waren einem Umformungsprozess ausgesetzt, der trotz der anfänglichen Ablehnung das Volkssouveränitätsprinzip in den Vordergrund schob, wenngleich die Zusammensetzung der Vertretungen noch lange durch ständische Elemente geprägt war. Freilich wurde dadurch die doppelte Legitimitätsgrundlage des konstitutionellen Systems nur deutlicher akzentuiert und der konstitutionelle Dualismus auf Dauer aufrechterhalten. Dieser konstitutionelle Dualismus erwies sich außerdem als unauflöslicher Gegensatz, der zwar immer wieder im Kompromiss zusammenfand, aber zugleich durch ein Übergewicht der Monarchie geprägt war, das sich nur langsam abschwächte.

¹²⁴ Vgl. Dieter Simon, Die Unabhängigkeit des Richters, 1975; Regine Ogorek, Richterkönig oder Subsumtionsautomat? 1986; Stolleis, Geschichte (Fn. 28), S. 116 f.; s. auch oben I, 2.

¹²⁵ Scheuner, Volkssouveränität (Fn. 55), S. 320; Heun, Staatshaushalt (Fn. 106), S. 53.

¹²⁶ Vgl. Friauf, Staatshaushaltsplan (Fn. 106), S. 241 ff.; Heun, Staatshaushalt (Fn. 106), S.

3. Verfassungskonflikte

Die rechtliche Unlösbarkeit von Konflikten und unvereinbare Gegensätzlichkeit der Positionen äußerten sich symptomatisch in den beiden verfassungsgeschichtlich bedeutsamen Budget- und Verfassungskonflikten in Kurhessen 1850-1852¹²⁸ und Preußen 1862-1866¹²⁹. In Kurhessen konnte sich die Regierung nur mit militärischer Hilfe des Deutschen Bundes durchsetzen, in Preußen beruhte die Überlegenheit der Regierung maßgeblich auf dem in die Verfassung als Übergangsvorschrift hineingeratene Forterhebungsrecht für Steuern, das die Einnahmen ohne parlamentarische Mitwirkung weiterfließen ließ. Im preußischen Verfassungskonflikt offenbarten sich die besonderen Strukturen des deutschen Konstitutionalismus in charakteristischer Weise: Der Monarch beharrte auf seiner ausschließlichen Zuständigkeit im Militärbereich und konnte diesen Anspruch im Ergebnis durchsetzen. Damit blieb letztlich die militärische Kommandogewalt der Kontrolle des Parlaments auch im Kaiserreich bis zum Ende des Ersten Weltkriegs entzogen. Das parlamentarische Ausgabenbewilligungsrecht und die

¹²⁷ Vgl. Scheuner, Volkssouveränität (Fn. 55), S. 317; eingehend zur Kontinuitätsproblematik Eberhard Weis, Kontinuität und Diskontinuität zwischen den Ständen des 18. Jahrhunderts und den frühkonstitutionellen Parlamenten von 1818/19 in Bayern und Württemberg, in: Festschrift A. Kraus, 1982, S. 337 ff.

¹²⁸ Vgl. hierzu Ernst-Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. II, 2. Aufl. 1968, S. 908 ff., 926 ff.; Friauf, Staatshaushaltsplan (Fn. 106), S. 230 ff.; Helmut Seier, Zur Entstehung und Bedeutung der Kurhessischen Verfassung von 1831, in: Walter Heinemeyer (ed.), Der Verfassungsstaat als Bürge des Rechtsfriedens, 1982, S. 5 ff. (61 ff.)

¹²⁹ Vgl. hierzu Fritz Löwenthal, Der preußische Verfassungsstreit 1862-1866, 1914; Kurt Kaminski, Verfassung und Verfassungskonflikt in Preußen, 1938, S. 43 ff.; Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 275 ff.; Friauf, Staatshaushaltsplan (Fn. 106), S. 235 ff.; Heun, Staatshaushalt (Fn. 106), S. 74 f.; Rainer Wahl, Der preußische Verfassungskonflikt und das konstitutionelle System des Kaiserreichs, in: Böckenförde, Verfassungsgeschichte (Fn. 33), S. 171 ff.; Hans Boldt, Verfassungskonflikt und Verfassungshistorie. Eine Auseinandersetzung mit E.-R. Huber, der Staat Beiheft 1, 1975, S. 75 ff.; Dian Schefold, Verfassung als Kompromiß? Deutung und Bedeutung des preußischen Verfassungskonflikts, ZNR 3 (1981), S. 146 ff.; zuletzt Horst Dreier, Der Kampf um das Budgetrecht als Kampf um die staatliche Steuerrherrschafft – Zur Entwicklung des modernen Haushaltsrechts, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann (ed.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, S. 59 ff. (61 ff.) m. w. N.

Budgetverweigerung wurden mit der berühmten Lückentheorie beantwortet¹³⁰, wonach in einem verfassungsrechtlich unlösbaren Konflikt die Regierung zur Leistung der Staatsausgaben berechtigt sei. Damit konnte die Exekutive – ein letztes Mal – erfolgreich in einem Konflikt den monarchischen Vorrang durchsetzen. Rechtlich war der Konflikt insoweit nicht lösbar: „Das Staatsrecht hört hier auf“¹³¹. Bismarck hat sich auch nicht mehr explizit auf das monarchische Prinzip berufen, das insoweit nur eine Zuständigkeitsvermutung, aber keine Konfliktentscheidungskompetenz des Monarchen enthielt¹³². Allerdings führte die Beendigung des Konflikts im Indemnitätsgesetz auf den Weg des konstitutionellen Kompromisses zurück und war damit in ihrer Bedeutung für beide Seiten durchaus ambivalent. Die Regierung rückte von ihrem verfassungsrechtlichen Standpunkt keineswegs ab und ließ sich auch von ihrer politischen Verantwortlichkeit befreien. Andererseits wurde durch die Entlastung der Regierung das Budgetrecht des Parlaments prinzipiell anerkannt und die Rückkehr zu konstitutioneller Normalität erreicht.

III. Die Abkehr vom monarchischen Prinzip im Reich

1. Die Paulskirchenverfassung

Die nicht wirksam gewordene Paulskirchenverfassung von 1849 blieb im Rahmen des konstitutionellen Systems, beruhte aber auf einer bereits veränderten Legitimitätsgrundlage¹³³. Sie sah zwar ein Erbkaisertum vor. Die Rechte des Parlaments hielten sich in dem gewohnten Umfang, auch wenn das Gesetzgebungsrecht und das Budgetrecht dem Parlament uneingeschränkt zustanden, da die Regierung nur über ein suspensives Vetorecht verfügte. Dagegen war die Regierung in keiner Weise vom Vertrauen des Parlaments abhängig, sondern wurde vom Kaiser

¹³⁰ Dazu neben der in Fn. 129 zitierten Literatur Winfried Becker, Die angebliche Lücke der Gesetzgebung im preußischen Verfassungskonflikt, HJb 100 (1980), S. 257 ff.; Hans-Christof Kraus, Ursprung und Genese der Lückentheorie im preußischen Verfassungskonflikt, Der Staat 29 (1990), S. 209 ff.

¹³¹ Meyer/Anschütz, Lehrbuch (Fn. 33), S. 906.

¹³² Vgl. Boldt, Verfassungskonflikt (Fn. 129), S. 83 ff.; Wahl, Entwicklung (Fn. 84) S. 25; demgegenüber sieht Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 333 ff. die monarchische Position als durch das monarchische Prinzip gerechtfertigt an.

¹³³ Vgl. Grimm, Verfassungsgeschichte (Fn. 58), S. 201; Wahl, Entwicklung (Fn. 84), S. 18 (Rn. 17).

ernannt und entlassen¹³⁴. Gleichwohl war die Veränderung grundlegend, denn der Erlass der Verfassung beruhte nicht mehr auf dem monarchischen Prinzip. Vielmehr wurde die Verfassung auf der Grundlage des Volkssouveränitätsprinzips erlassen. Selbst das Amt des Kaiser war damit nicht mehr monarchisch, sondern demokratisch legitimiert. Der preußische König Friedrich Wilhelm IV. war vom Frankfurter Parlament zum (Erb-) Kaiser gewählt worden¹³⁵. Dies bedeutete auch, dass eventuell auftretende Unklarheiten oder Lücken im Zweifel nicht in die Entscheidung des Kaisers als monarchischem Souverän fielen. Das System der Paulskirchenverfassung bedingte insofern eine Auffangkompetenz des Parlaments, dessen Gesetzgebungsrecht auch die Verfassungsänderung umfasste und somit eine Residualkompetenz des Monarchen zwingend ausschloss¹³⁶. Die Paulskirchenverfassung lässt sich geradezu als spiegelverkehrtes Abbild des „hinkenden“ Dualismus der monarchischen Verfassungen des Vormärz begreifen, indem sich die Volkssouveränität durch die Verfassung beschränkt.

2. Die Reichsverfassung von 1871

Die Reichsverfassung von 1871 umging die Alternative der beiden unvereinbaren Legitimationsgrundlagen durch die vertragliche Begründung der Verfassung seitens der beteiligten Bundesstaaten mit dem Norddeutschen Bund¹³⁷. Dadurch überwog zwar einerseits das monarchische Element insofern, als die Verfassung als Vertrag der Monarchen angesehen werden konnte und damit auch für den preußischen König akzeptabel war. Aber verfassungstheoretisch waren doch die späteren Bundesstaaten und der Norddeutsche Bund die Gründer und der Ratifizierungsvorgang schloss deren Parlamente ebenso ein wie die redaktionelle Überarbeitung

¹³⁴ Zur Struktur der Kompetenzen eingehend Huber, Verfassungsgeschichte II (Fn. 128), S. 821 ff.

¹³⁵ Das bestimmte entscheidend die Ablehnung der Kaiserwürde, zur Wahl und Ablehnung s. Huber, Verfassungsgeschichte II (Fn. 128), S. 817 ff., 842 ff.

¹³⁶ Auch bei Verfassungsänderungen kam dem Monarchen nur ein suspensives Vetorecht zu, s. Huber, Verfassungsgeschichte II (Fn. 128), S. 841.

¹³⁷ Zur Entstehungsgeschichte der Reichsverfassung eingehend Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 732 ff.; schon die Verfassung des Norddeutschen Bundes, aus der die Reichsverfassung hervorging, war im Wege der Vereinbarung zwischen den verbündeten Regierungen und dem aufgrund eines einheitlichen Wahlgesetzes gewählten Reichstag erlassen worden, s. Huber, ebd., S. 644 ff.

abschließend den Reichstag beteiligte¹³⁸. Jedenfalls war das monarchische Prinzip als Legitimationsgrundlage aufgegeben¹³⁹. Die Reichsverfassung und das Kaisertum begründeten vielmehr ein eigentümliches Legitimationsgemisch aus dem föderativen, monarchisch angehauchten Zusammenschluss¹⁴⁰, der Nationalstaatsidee, die mit dem Reich verwirklicht wurde¹⁴¹, und der cäsaristischen Legitimität, die sich aus der Kaiseridee entwickelte¹⁴². Der Kaiser war nicht Souverän oder Herrscher des Reiches, sondern zunächst nicht mehr als der Name, den der König von Preußen als Inhaber der Bundespräsidialbefugnisse führte¹⁴³. Das Amt des Kaisers unterlag allerdings einem Verfassungswandel zum unitarischen, nationalen und demokratischen Kaiser¹⁴⁴, dessen Rolle daher über den Verfassungstext hinaus gestärkt wurde, ohne jedoch dadurch zum Souverän zu werden. Diese Rolle war ursprünglich statt dessen dem Bundesrat zugedacht, der als Gesetzgebungs- und Regierungsorgan zugleich konzipiert war. Darüber ging die Verfassungswirklichkeit indes schnell hinweg¹⁴⁵. Der Reichstag als demokratischer Gegenspieler des Kaisers und unitarischer Gegenspieler des Bundesrats nahm bald die entscheidende Stellung im Verfassungsgefüge ein¹⁴⁶. Seine unmittelbare demokratische Legitimation durch ein allgemeines und gleiches Männerwahlrecht¹⁴⁷ trug dazu ebenso bei wie die neben dem Bundesrat völlig gleichberechtigte Gesetzgebungskompetenz, die dem Kaiser keine selbständige Funktion über die formale staatsnotarielle Bedeutung der Ausfertigung und

¹³⁸ Die zeitgenössische Staatsrechtslehre sah die Gründung des Reichs und die Verfassungsgebung nur als eine Erweiterung des Norddeutschen Bundes, Laband, Staatsrecht (Fn. 94), Bd. I, S. 44; zu Recht kritisch aus heutiger Sicht Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 760 ff.

¹³⁹ Dagegen spricht Ernst-Rudolf Huber, Das Kaiserreich als Epoche verfassungsstaatlicher Entwicklung, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd. I (Fn. 84), S. 35 ff. (51 f.), von einer Fortdauer des monarchischen Prinzips.

¹⁴⁰ Das Reich war allerdings nicht bloßer Fürstenbund, s. Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 788 f.

¹⁴¹ Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 767 ff.

¹⁴² Hasso Hofmann, Das Problem der cäsaristischen Legitimität im Bismarckreich, in: ders., Recht-Politik-Verfassung, 1986, S. 181 ff.; gerade dies setzte die Erosion des monarchischen Prinzips voraus, s. ebd. S. 194 ff.

¹⁴³ Art. 11 ReichsVerf. 1871; s. Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 811 ff.

¹⁴⁴ Zu dieser Entwicklung Elisabeth Fehrenbach, Wandlungen des deutschen Kaisergedankens 1871-1918, 1969, S. 89 ff., 184 ff.

¹⁴⁵ Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 849 ff.

¹⁴⁶ Für die Einzelheiten Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 880 ff.

¹⁴⁷ Dazu Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 862 f.

Verkündung von Gesetzen hinaus beließ. Die Gesetzgebung lag deshalb in ihrem Schwerpunkt beim Reichstag, da der Bundesrat sich weitgehend auf die Initiativrolle und eine Kontrollfunktion beschränkte¹⁴⁸. Auch das Budgetrecht stand dem Reichstag umfassend zu. Das Budget bedurfte allerdings wie alle Gesetze der Zustimmung des Bundesrates¹⁴⁹. Das Initiativrecht verblieb bei der Exekutive, nach der gesetzlichen Feststellung durch Reichstag und Bundesrat war das Budget indes wie andere Gesetze endgültig zustande gekommen. Die besondere bundesstaatliche Begrenzung des Steuererhebungsrechts verschaffte dem Reichstag zudem im Ergebnis sogar ein periodisches Einnahmewilligungsrecht, das eine Wiederholung des preußischen Verfassungskonflikts insoweit ausschloss¹⁵⁰.

Wenn die Verfassung des Reiches von 1871 das konstitutionelle System dennoch nicht sprengt, dann liegt das vornehmlich in der Stellung des Reichskanzlers und seiner Zuordnung zum Monarchen wie in der teilweise weiterbestehenden Abschottung des Militärs von parlamentarischer Kontrolle begründet. Wie im klassischen konstitutionellen System war der Reichskanzler, der nicht von Ministern umgeben war, dem Reichstag nur in der Weise verantwortlich, dass er Rede und Antwort stehen musste¹⁵¹. Das Budgetrecht hätte durchaus zum Ansatzpunkt einer Parlamentarisierung des Reichskanzlers avancieren können. Der Reichstag hat dieses Instrument indes nie genützt. In erster Linie haben das von Zersplitterung und scharfen Gegensätzen geprägte Parteiensystem¹⁵², die Hypothek des innenpolitischen Regierungsstils Bismarcks mit wechselnden Mehrheiten¹⁵³ sowie die soziale Distanz zwischen dem Reichstag und den Führungsschichten einschließlich der Bürokratie des Reiches eine derartige

¹⁴⁸ Vgl. Norbert Ullrich, Gesetzgebungsverfahren und Reichstag in der Bismarck-Zeit, 1996, S. 109 ff.

¹⁴⁹ Zum Budgetrecht des Kaiserreiches Heun, Staatshaushalt (Fn. 106), S. 76 ff.

¹⁵⁰ Als die Zolleinnahmen so anstiegen, dass die Matrikularbeiträge der Länder entbehrlich zu werden drohten, wurde durch die Franckenstein'sche Klausel, die den Ländern den 130 Mio. übersteigenden Teil der Zollerträge zuwies, diese Gefahr gebannt und das periodische Einnahmewilligungsrecht gesichert. Vgl. dazu Wilhelm Gerloff, Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches von der Gründung des Norddeutschen Bundes bis zur Gegenwart, 1913, S. 161 ff.

¹⁵¹ Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 821 ff.; insofern hatte Stahl, Prinzip (Fn. 12), S. 2, 18 ff. auch zu Recht das monarchische dem parlamentarischen Prinzip gegenübergestellt; vgl. auch Hintze, Prinzip (Fn. 12), S. 384 f.

¹⁵² Ernst-Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 Bd. IV, 1969, S. 312 f.

¹⁵³ Vgl. v. Beyme, Regierungssysteme (Fn. 68), S. 253 ff.

Instrumentalisierung des Budgetrechts und eine Parlamentarisierung¹⁵⁴ langfristig verhindert. Gleichwohl stand dem System eine Parlamentarisierung durchaus offen¹⁵⁵, die allmählich nach 1907 einsetzte¹⁵⁶, aber zu spät kurz vor Ende des Reiches erst normativ verankert wurde¹⁵⁷.

IV. Monarchischer Konstitutionalismus als eigenständiger Verfassungstyp oder Übergangsform

In einer nachwirkenden Debatte hat E.-R. Huber das System des monarchischen Konstitutionalismus¹⁵⁸ als eigenständigen Verfassungstyp charakterisiert. Die doppelte Legitimität des konstitutionellen Systems begründe die Eigenständigkeit dieses Typs, dessen Wesensmerkmal der Kompromiss zweier unterschiedlicher fundamentaler Gewalten sei¹⁵⁹. „Das Formprinzip des deutschen Konstitutionalismus war nicht die monarchische Vorherrschaft, sondern das Zusammenwirken der monarchisch bestimmten Exekutivgewalt mit der vornehmlich parlamentarisch bestimmten Legislativgewalt im Kompromiss“¹⁶⁰.

¹⁵⁴ Vgl. Wolfgang J. Mommsen, Die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 als dilatorischer Herrschaftskompromiss, in: Otto Pflanze (ed.), Innenpolitische Probleme des Bismarck-Reiches, 1983, S. 195 ff. (215 f.).

¹⁵⁵ Vgl. Mommsen, Verfassung (Fn. 154), S. 209 ff.

¹⁵⁶ Das ist freilich umstritten, vgl. hier nur Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. IV (Fn. 152), S. 316 ff.; scharf ablehnend Hans-Ulrich Wehler, Das Deutsche Kaiserreich 1871-1918, jetzt in: Deutsche Geschichte, Bd. III, 1985, S. 203 ff. (246 ff., 395 ff.); andererseits eine Parlamentarisierung zu früh ansetzend Manfred Rauh, Die Parlamentarisierung des Deutschen Reiches, 1977.

¹⁵⁷ Zum Parlamentarisierungserlass des Kaisers vom 30.9.1918 Ernst-Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. V, 1978, S. 531 f.; zur Verfassungsänderung vom 28.10.1918, ebd., S. 584 ff.

¹⁵⁸ Zur unterschiedlichen Begrifflichkeit im europäischen Vergleich Martin Kirsch, Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert, 1999, S. 40 ff., 69 ff.

¹⁵⁹ Huber, Verfassungsgeschichte III (Fn. 71), S. 3 ff.; ders., die Bismarcksche Reichsverfassung im Zusammenhang der deutschen Verfassungsgeschichte, in: ders., Bewahrung und Wandlung, 1975, S. 62 ff. (94 ff.); ders., Verfassungsgeschichte V (Fn. 157), S. 533 f.; ders., Kaiserreich (Fn. 139), S. 71 ff. (Rn. 52 ff.); vgl. auch bereits Fritz Hartung, Die Entwicklung der konstitutionellen Monarchie in Europa, in: ders., Volk und Staat in der deutschen Geschichte, 1940, S. 183 ff. (186); Hintze, Prinzip (Fn. 12), S. 359.

¹⁶⁰ Huber, Kaiserreich (Fn. 139), S. 73 (Rn. 55).

Demgegenüber bestreitet E.-W. Böckenförde¹⁶¹ die Eigenständigkeit dieser politischen Form und sieht die konstitutionelle Monarchie nur als „Zwischen- und Übergangszustand zwischen Monarchie und Volkssouveränität, Absolutismus und Parlamentarismus, ohne eigene einheitsstiftende politische Kraft“¹⁶². Die These wird mit zwei ausschlaggebenden Wesenselementen einer eigenständigen politischen Form begründet, die der konstitutionellen Monarchie abgingen. Zum einen fehle ein eigenes, einheitsverbürgendes politisches Formprinzip, vielmehr „standen auf dem Boden der Verfassung demokratisches und monarchisches Prinzip unvermittelt, ohne Aufhebung in einer höheren Einheit, einander gegenüber“¹⁶³. Zum anderen habe dem monarchischen Prinzip die eigene politische Legitimität ermangelt, es sei nur die Anerkennung politischer Faktizität gewesen.

Beide Positionen kranken an der in unterschiedlichem Maß mitschwingenden verfassungstheoretischen Prämisse Carl Schmitts, dass jede Verfassung für ihre dauerhafte Existenz einer politischen Grundentscheidung durch nur einen Träger der verfassungsgebenden Gewalt bedürfe, die als politisches Formprinzip bezeichnet wird. Dabei sind zudem nur zwei eigenständige Formprinzipien denkbar: die Monarchie und die unmittelbare Demokratie¹⁶⁴. Das ist indes in dieser Zuspitzung nicht haltbar. So ist schon die Postulierung der Notwendigkeit eines Formprinzips fragwürdig. Das gilt erst recht für die Reduzierung der Legitimitätsprinzipien auf lediglich zwei Alternativen¹⁶⁵. Gleichwohl ist entgegen neuerlicher Kritik¹⁶⁶ an der These festzuhalten, dass die konstitutionelle Monarchie der 19. Jahrhunderts als System eine Übergangsform darstellt. Daran wird man selbst im Vergleich mit den anderen westlichen Verfassungsstaaten festhalten müssen, wenn auch in differenzierter Form. Vor allem muß die

¹⁶¹ Böckenförde, Verfassungstyp (Fn. 33), S. 146 ff.; ihm folgend insbes. Wahl, Verfassungskonflikt (Fn. 129), S. 171 ff.; Boldt, Verfassungskonflikt (Fn. 129), S. 101 f.; etwas anders aber ders., Von der konstitutionellen Monarchie zur parlamentarischen Demokratie, Der Staat Beiheft 10, 1993, S. 151 ff.

¹⁶² Böckenförde, Verfassungstyp (Fn. 33), S. 154.

¹⁶³ Böckenförde, Verfassungstyp (Fn. 33), S. 155.

¹⁶⁴ Carl Schmitt, Verfassungslehre, 1928 (Ndr.), S. 23, 53 f.

¹⁶⁵ Kritisch allgemein Hasso Hofmann, Legitimität gegen Legalität – Der Weg der politischen Philosophie Carl Schmitts, 1964, 2. Aufl. 1992, S. 124 ff.; im vorliegenden Kontext ders., Problem (Fn. 142), S. 198; Kirsch, Monarch (Fn. 158), S. 58 f.; Schefold, Verfassung (Fn. 129), S. 146 f.

¹⁶⁶ Kirsch, Monarch (Fn. 158), S. 57 ff.

Frage der Legitimität von der Frage des Regierungssystems deutlicher geschieden werden¹⁶⁷.

Die konstitutionelle Monarchie des 19. Jahrhunderts war von der Konkurrenz der gegensätzlichen Legitimitätsprinzipien des monarchischen Prinzips und der demokratischen Volkssouveränität bestimmt. Seit den Revolutionen des 18. Jahrhunderts fehlte dem monarchischen Prinzip indes eine eigenständige tiefere Begründung, da das Gottesgnadentum außerhalb einer verbindlichen religiös-sakralen Weltordnung, die im 19. Jahrhundert von einem weltlich-rationalen Herrschaftsverständnis abgelöst worden war, jeglicher Begründungskraft entbehrte¹⁶⁸. Fast alle politischen Theorien des 19. Jahrhunderts von Benjamin Constant über Hegel bis Lorenz von Stein rechtfertigt das Königtum deshalb mit den politischen Funktionen im Rahmen der staatlichen Ordnung und machten es damit letztlich auswechselbar¹⁶⁹. Sicher konnte es in gewissem Umfang auf Elemente traditionaler Legitimität zurückgreifen¹⁷⁰, und zu Beginn des 19. Jahrhunderts geht das monarchische Prinzip auch eine unklare Verbindung mit dem Gedanken der Erblegitimität ein¹⁷¹. Gegenüber dem mehr und mehr unangefochtenen Anspruch der demokratischen Legitimität stand es jedoch auf längere Sicht auf verlorenem Posten. In allen europäischen Staaten – in den Vereinigten Staaten ohnehin – war die Durchsetzung des demokratischen Prinzips als alleiniger oder zumindest absolut vorrangiger Begründung der staatlichen Herrschaft nicht aufzuhalten. Die Ansätze cäsaristischer Legitimität unter Napoleon

¹⁶⁷ Sowohl bei Böckenförde als auch bei Huber und Kirsch werden diese Probleme nicht präzise auseinandergelassen.

¹⁶⁸ Brunner, Gottesgnadentum (Fn. 31), S. 183 f.; Böckenförde, Verfassungstyp (Fn. 33), S. 159; Hofmann, Problem (Fn. 142), S. 194 ff.; Grimm, Verfassungsgeschichte (Fn. 58), S. 115; der Prozess setzt bereits im 18. Jahrhundert ein, vgl. Hans Liermann, Untersuchungen zum Sakralrecht des protestantischen Herrschers, in: ders., Der Jurist und die Kirche, 1973, S. 56 ff. (98 ff.).

¹⁶⁹ Das hebt zu Recht Böckenförde, Verfassungstyp (Fn. 33), S. 159 f. hervor; zustimmend Hofmann, Problem (Fn. 142), S. 195 f.; die Funktionalisierung geht schon auf das 18. Jahrhundert zurück, wenn insbesondere Friedrich II. sich zum „ersten Diener des Staates“ erklärt.

¹⁷⁰ Vgl. Kirsch, Monarch (Fn. 158), S. 61 unter Rückgriff auf die Typologie legitimer Herrschaft von Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl. 1980, S. 124 ff.

¹⁷¹ Vgl. Meisner, Lehre (Fn. 12), S. 115 ff., 209; zum Gegensatz von Volkssouveränität und (erbmonarchischer) Legitimität nach 1815 vgl. Friedrich Murhard, Die Volkssouveränität im Gegensatz zur sogenannten Legitimität, 1832; dazu Thomas Würtenberger, Die Legitimität staatlicher Herrschaft, 1973, S. 195 ff.

III. in Frankreich¹⁷² und im deutschen Kaiserreich von 1871¹⁷³ sind kein Einwand¹⁷⁴, sondern eine Bekräftigung dieser Tendenz. Auch die Bedeutung anderer Legitimitätselemente im System des Kaiserreichs kann an diesem Vorrang des demokratischen Prinzips wenig ändern, sie dienen vielmehr gerade der Überbrückung der tiefen Differenzen der Legitimitätsideen von Demokratie und Monarchie und dem Übergang vom monarchischen Prinzip zur allein demokratischen Herrschaftsbegründung und verdecken allenfalls die grundlegende Entwicklung.

Auch die Verfassung als solche kann diesen säkularen Vorgang nicht überformen. Zwar ist es denkbar, dass sich die Träger unterschiedlicher Legitimitätsprinzipien auf eine gemeinsame Grundlage der Verfassung einigen und dies als formulierten Grundkonsens akzeptieren und sich damit identifizieren¹⁷⁵. Gerade daran fehlt es jedoch im deutschen Konstitutionalismus. Die Verfassung ist unabhängig von ihrem Zustandekommen durch Oktroi oder durch Vereinbarung gerade nicht der höherrangige verbindliche Grundkonsens, mit dem sich beide Seiten identifizieren. Das Charakteristikum ist vielmehr, dass nicht schon die Verfassung der verbindliche Kompromiss ist, sondern innerhalb dieses Systems im Konfliktfall ein Kompromiss jeweils erst zwischen Krone und Parlament gefunden werden muss¹⁷⁶. Deshalb ringen die gegensätzlichen Legitimitätsprinzipien um die Überlegenheit im Verfassungsgefüge, wobei die Tendenz sich im 19. Jahrhundert langsam vom Übergewicht der Monarchie zum Vorrang demokratisch fundierter Parlamentsherrschaft verschiebt.

Von der Legitimitätsproblematik scharf zu unterscheiden, wenn auch nicht vollständig zu trennen ist die Entwicklung des Regierungssystems. Auch heute finden sich die drei Formen des Präsidialsystems, des parlamentarischen Regierungssystems sowie des gemischt parlamentarisch-

¹⁷² Vgl. dazu Heinz Gollwitzer, *Der Cäsarismus Napoleons III. im Widerhall der öffentlichen Meinung Deutschlands*, HZ 173 (1952), S. 23 ff.; Frédéric Bluche, *Le Bonapartisme*, 1980, S. 205 ff.

¹⁷³ S. o. Fn. 142

¹⁷⁴ So Kirsch, *Monarch* (Fn. 158), S. 60.

¹⁷⁵ Kirsch, *Monarch* (Fn. 158), S. 59, 63.

¹⁷⁶ Deshalb konnte es eine unabhängige Verfassungsgerichtsbarkeit, die auf Anrufung einer Seite, des Parlaments oder der monarchischen Exekutive, verbindlich entschied, im konstitutionellen System nicht geben, allenfalls war eine authentische Interpretation aufgrund einer vereinbarten Anrufung beider Seiten denkbar, vgl. § 153 Sächs. Verf. 1831; § 126b Paulskirchenverf. von 1849; vgl. hierzu nur Klaus Schlaich, *Das Bundesverfassungsgericht*, 3. Aufl. 1994, S. 55 f., 286 f. (Rn. 757 f., 463); Wahl, *Entwicklung* (Fn. 84), S. 28 ff. (Rn. 32 f.).

präsidentiellen Regierungssystems¹⁷⁷. Die Fundierung im demokratischen Prinzip ist mit allen drei Systemen vereinbar, so dass die Durchsetzung des demokratischen Prinzips nicht mit der Parlamentarisierung gleichzusetzen ist. Umgekehrt lassen sich alle drei Regierungssysteme auch mit einem monarchischen Staatsoberhaupt verwirklichen und finden sich dementsprechend in den konstitutionellen Systemen des 19. Jahrhunderts¹⁷⁸. Dennoch lässt sich aber konstatieren, dass jedenfalls die grundlegenden Strukturprinzipien der deutschen konstitutionellen Monarchie auf eine Parlamentarisierung angelegt waren. Das lag entscheidend an der Ausprägung der Ministerverantwortlichkeit. Sie war zwar gerade noch keine parlamentarische Verantwortlichkeit, aber doch eine Verantwortlichkeit, die gegenüber dem Parlament in der Weise bestand, dass die Minister Rede und Antwort zu stehen hatten. Damit war eine Tendenz zu fortschreitender Kontrolle des Parlaments in das System implantiert¹⁷⁹. Das Budgetrecht konnte dann prinzipiell als Hebel zur Erweiterung der Kontrollrechte des Parlaments eingesetzt werden. In dieser Hinsicht lässt sich trotz aller Rückschläge im einzelnen durchaus eine allgemeine Gesetzmäßigkeit in der Verfassungsentwicklung beobachten. War überhaupt erst einmal eine derartige Verbindung der Regierung zum Parlament in irgendeiner Form der Verantwortlichkeit geknüpft, dann hat sich auf lange Sicht die Parlamentarisierung der Regierung im Ergebnis durchgesetzt. Dieser Prozess hat sich in Großbritannien¹⁸⁰, in Frankreich¹⁸¹ wie in Deutschland sich über eine Periode von etwa 100 Jahren erstreckt und schritt mit großer Konsequenz voran. Er setzt eben in Deutschland nur um 30-50 Jahre versetzt ein. Insofern ist das gemischte System mit seiner doppelten Abhängigkeit der Regierung von Parlament und Staatsoberhaupt wesensmäßig instabil. Das präsidentielle Regierungssystem der USA hat seine Eigenständigkeit nur deswegen bewahrt, weil vom Impeachment und formalen Bestätigungsrechten abgesehen, eine irgendwie geartete Verantwortlichkeit des Präsidenten und seiner Sekretäre ausgeschlossen blieb, so dass der

¹⁷⁷ Zu diesen Regierungssystemen vgl. die typologische Einführung von Brunner, *Regierungslehre* (Fn. 65), S. 258 ff.

¹⁷⁸ In diese Richtung geht der Einwand von Kirsch, *Monarch* (Fn. 158), S. 60.

¹⁷⁹ Vgl. auch Böckenförde, *Verfassungstyp* (Fn. 33), S. 158 f.

¹⁸⁰ Vgl. dazu Karl Löwenstein, *Der britische Parlamentarismus*, 1964, S. 63 ff.; Brunner, *Regierungslehre* (Fn. 65), S. 114 ff.; John P. Mackintosh, *The British Cabinet*, 3. ed. 1977, S. 35 ff., 75 ff.

¹⁸¹ Vgl. Brunner, *Regierungslehre* (Fn. 65), S. 132 ff. v. Beyme, *Regierungssysteme* (Fn. 68), S. 75 ff., 106 ff., 133 ff., 197 ff.; Hans Gangl, *Die Verfassungsentwicklung in Frankreich 1814-1830*, HZ 202 (1966), S. 265 ff. (285 ff.).

Kongress keinen Ansatzpunkt für eine Parlamentarisierung hatte¹⁸². Es kommt hinzu, dass bei einheitlicher demokratischer Legitimierung von Staatsoberhaupt und Parlament die Problematik der Stellung und Verantwortlichkeit der Regierung entschärft ist, weil in jedem Fall eine regelmäßige Rückkoppelung zum einheitlichen Souverän, dem Volk, gesichert ist. Insofern wirkt sich die Fundierung der beiden Kräfte in unterschiedlichen Legitimitätsprinzipien allerdings doch aus. Die Koppelung des Legitimitätskonflikts mit dem Problem der Regierungsverantwortung im monarchischen Konstitutionalismus steigerte die Bedeutung und Schärfe des Kampfes um die Kontrolle über die Exekutive. Das demokratische Parlament musste um der Sicherung demokratischer Verantwortlichkeit willen versuchen, die Regierung seiner Kontrolle zu unterwerfen. Infolge dieser inhärenten Instabilität und Schwebelage wird man dem System der deutschen konstitutionellen Monarchie daher trotz der Dauerhaftigkeit über ein Jahrhundert hinweg lediglich den Charakter einer bloßen Übergangsform zuerkennen können.

¹⁸² Zum Präsidialsystem der USA vgl. Brunner, *Regierungslehre* (Fn. 65), S. 149 ff.; Ernst Fraenkel, *Das amerikanische Regierungssystem*, 3. Aufl. 1976, S. 242 ff.; Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents*, Rev. ed. 1990, S. 3 ff.; Karl Loewenstein, ~~Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten~~, 1959, S. 262 ff.