

## **Robert Redslobs Theorie des Parlamentarismus**

### Eine einflussreiche verfassungsvergleichende „Irrlehre“?

Auf dem ersten Blick mag die Präsenz von Robert Redslob (1882–1962) in einer Galerie der Verfassungsdenker deutscher Kultur verwundern. Nicht nur, weil er Franzose war (allerdings formell erst 1919) und den größten Teil seiner akademischen Karriere an einer französischen Universität verbracht hat, sondern auch, weil er sich überwiegend dem Völkerrecht zugewandt hatte, heute so gut wie in Vergessenheit geraten ist und gewiss nicht zu den „großen“ Figuren der Staatsrechtslehre bzw. der Wissenschaft des öffentlichen Rechts gezählt werden kann. Dennoch ist sein Platz in der Reihe der Verfassungsdenker vielleicht nicht unberechtigt, wenn man bedenkt, dass er seinerzeit eine gewisse Rolle in der wissenschaftlichen Verfassungsdiskussion gespielt hat. Dies ist hauptsächlich einem seiner Bücher zu verdanken: der 1918 erschienenen Schrift *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und ihrer unechten Form*.<sup>1</sup> Tatsächlich ist Redslobs Parlamentarismustheorie von der deutschen und französischen Staatsrechtslehre in den 1920er und 1930er Jahren ernst genommen worden. Mehrere Autoren haben sich mit ihr auseinandergesetzt. Und sie wird heute noch systematisch in der Verfassungsgeschichtsschreibung zur Weimarer Republik erwähnt. Dennoch bleiben viele Punkte im Dunkeln, weil die Analysen meistens nicht ins Detail der Redslobschen Theorie gingen und heute noch gehen. Es gilt hier zu fragen, ob dies berechtigt war und inwieweit diese Theorie einen wichtigen Beitrag zu einer Verfassungswissenschaft geleistet hat. Davor müssen aber – nach einer kurzen biographischen Skizze – Redslobs Thesen etwas präziser als gemeinhin dargestellt werden.

1 Im Verlag Mohr (Tübingen) erschienen.

## 1. Redslobs eigentümliche akademische Laufbahn

Die Biografie Redslobs ist nicht unwichtig für die Erläuterung seiner wissenschaftlichen Karriere.<sup>2</sup> Redslob kommt am 3. Februar 1882 in Straßburg als zweiter Sohn zur Welt. Er entstammt dem evangelischen elsässischen Bürgertum, verkörpert wie kein zweiter sein Milieu. Sein Vater Julien Redslob (gest. 1905) war evangelischer Pastor in Straßburg. Seine Vorfahren, aus Böhmen stammend, siedelten im Mittelalter nach Brandenburg.<sup>3</sup> Ein Zweig ließ sich Ende des 16. Jahrhunderts im Elsass nieder. Nach der Annexion von 1871 blieben Redslobs Eltern im Elsass, obwohl sie sich innerlich weiterhin als französisch empfanden. Robert besucht das deutsche Gymnasium, aber zu Hause wird französisch gesprochen. Vor allem: die Vaterlandsliebe gilt in erster Linie Frankreich, auch wenn Robert seine Neigung zur deutschen Kultur nie geleugnet hat. Diese doppelte Kulturbindung ist bezeichnend für den jungen Redslob.

Er studiert Jura an der Universität Straßburg und, nach üblichem Brauch, ein Semester in Berlin. Der anscheinend sehr begabte Redslob entschloss sich früh schon für die akademische Laufbahn. 1906 promovierte er beim Straßburger Strafrechtler Fritz van Calker, wurde 1908 Volljurist und 1909 Privatdozent in Straßburg; er bekam seine *venia legendi* zunächst für Strafrecht und Rechtsphilosophie, sie wurde erst später auf das Staatsrecht erweitert. Redslob räumte aber ein, dass sein spezielles Interesse diesem Gebiet galt, weil es die „Peripherie der Jurisprudenz [ist], wo das Recht der Geschichte, der Philosophie und der Moral angrenzt“, und weil die Probleme der Grundrechte ihm als Elsässer besonders am Herzen lagen.<sup>4</sup> So konnte er eine freie Vorlesung über die Verfassungen Frankreichs, Großbritanniens und der USA halten, 1911 sogar über das neue Reichsgesetz zur Verfassung Elsass-Lothringens. Auch wenn Redslob sichtlich guten Kontakt zu den Koryphäen der Universität Straßburg pflegen konnte, waren seine Aussichten als Elsässer französischer Prägung auf eine Berufung in seiner Heimat ziemlich schlecht. Im Hinblick auf seine wissenschaftliche Zukunft veröffentlichte er 1912 ein umfangreiches Buch über *Die Staatstheorien*

- 2 Dazu Redslobs Erinnerungen: *Alma Mater. Mes souvenirs des universités allemandes*, Paris 1958. Ein Überblick: Armel Le Divillec, Robert Redslob, juriste alsacien entre la France et l'Allemagne, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 55 (2007), S. 479–507.
- 3 Aus diesem Zweig stammt u. a. der berühmte Kunsthistoriker Edwin Redslob (1884–1973), Mitgründer der Freien Universität Berlin nach 1948. Robert begegnet ihm 1951 auf einer Reise in Deutschland.
- 4 Redslob, *Alma Mater* (wie Fn. 2), S. 103 f. (Übersetzung aus dem Französischen hier wie nachfolgend durch den Verfasser).

der *französischen Nationalversammlung von 1789*, „um [seine] Bekehrung zum öffentlichen Recht zu verzeichnen“.<sup>5</sup>

Zwar blieben seine Bemühungen erfolglos, eine Professur gleich in Straßburg zu bekommen; doch dank seines guten Ansehens und seiner evangelischen Wurzeln erhielt er 1913 einen Ruf als ordentlicher Professor für das öffentliche Recht an der großherzoglich-mecklenburgischen Universität Rostock. Sein Traum, in die akademische Karriere nun richtig einzusteigen, wurde also Realität, allerdings nicht am gewünschten Ort. Redslob lebte teilweise in einer Art „innerer Emigration“, die sich durch den Weltkrieg verschärfte.<sup>6</sup> Er bemühte sich weiterhin, durch seine Publikationen zusätzliches fachliches Profil zu gewinnen.<sup>7</sup>

Im Sommer 1918 erscheint *Die parlamentarische Regierung*. Im Herbst verlässt Redslob heimlich Rostock<sup>8</sup> und kehrt ins Elsass zurück. Nach einigen Schwierigkeiten wird er an der nunmehr französischen Universität Straßburg tätig, zunächst als Lehrbeauftragter, bald als Professeur adjoint, und ab 1922 erlangt er seine Stellung als Ordinarius zurück. Aber statt des Lehrstuhls Labands wird ihm ein Lehrstuhl über Geschichte der (Internationalen) Verträge angeboten. Bis zu seiner Emeritierung 1953 wird Redslob nunmehr Völkerrecht lesen und in diesem Fach fast ausschließlich veröffentlichen. 1924 erscheint dennoch die französische, erweiterte Fassung seines Buches von 1918: *Le régime parlementaire*.

Redslob erzählt in seinen Memoiren, wie er dazu kam, ein Buch über den Parlamentarismus zu schreiben: Während des Krieges wurde allmählich seine Reisefreiheit von den deutschen Sicherheitsbehörden eingeschränkt. Schon Weihnachten 1916 durfte er nicht wie bisher nach Colmar zu seiner Familie reisen. So konzentrierte er sich auf die Forschung. Zunächst schrieb er ein Buch über das Problem des Völkerrechts, das 1917 erschien. Dann, so erzählt er, „widmete ich mich der Studie der parlamentarischen Regierung. [...] Ich verfasste ein Buch über dieses Thema in französischer Sprache. Ich sah darin eine nützliche Vorbereitung zur Vorlesung, die ich eines Tages in der Straßburger Fakultät zu geben hoffte“.<sup>9</sup>

5 Ebd., S. 131 f.

6 Oliver Beaud, Comment Robert Redslob, professeur alsacien, vécut à Rostock l'épreuve de la première guerre mondiale, in: *Droit international et culture juridique. Mélanges Charles Leben*, Paris 2015, S. 391–422.

7 1914 erscheint das Buch: *Abhängige Länder. Eine Analyse des Begriffs von der ursprünglichen Herrschergewalt* (Leipzig, 352 S.). 1917 das Essay: *Das Problem des Völkerrechts* (Leipzig, 392 S.).

8 Wofür er eine scharfe Rüge von Josef Lukas, *Die organisatorischen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung*, Tübingen 1920, S. 27/Anm. 77, bekommt.

9 Redslob, *Alma Mater* (wie Fn. 2), S. 276.

Als der Krieg, entgegen Redslobs Hoffnungen, sich verlängerte, unternimmt er eine deutsche Übersetzung. Sie erschien „einige Monate“ vor Kriegsende, im Sommer 1918.<sup>10</sup> Damit erhob Redslob den Wunsch, „in einer Zeit, wo soviel von Parlamentarismus die Rede ist, mit wissenschaftlichen Grundlagen dieser Regierungsform das Interesse weiter Kreise fesseln“ zu können.<sup>11</sup> Dass sich der Rostocker Professor mit diesem Thema beschäftigte, war also in gewisser Hinsicht ein sich aus den Bedingungen der Zeit ergebender Zufall: zum einen, weil er sich auf eine mögliche und nun doch real erscheinende Zukunft an der Universität Straßburg vorzubereiten begann (das Buch behält übrigens oft den Stil eines mündlichen Vortrags); zum anderen, weil die neueste Verfassungsentwicklung im Deutschen Reich seit der von der sozialdemokratisch-linksliberal-zentrums-katholischen Mehrheit des Reichstags angenommenen Friedensresolution (Juli 1917) die Frage der Parlamentarisierung der Reichsleitung erneut stellte.

## 2. Darstellung der Parlamentarismustheorie Redslobs

Das 1918 erschienene Buch enthält also Redslobs Thesen zum Parlamentarismus.<sup>12</sup> In den folgenden Jahren versucht er in einigen Aufsätzen<sup>13</sup> sowie in einer französischen, um einen (kurzen) dritten Teil über einige inzwischen entstandene Nachkriegsverfassungen (Weimar-Deutschland, Preußen, Bayern, Tschechoslowakei und Republik Österreich) erweiterten Version seines Buches, seine Grundtheorie zu verbreitern.<sup>14</sup> Danach veröffentlicht er fast nichts mehr über dieses

- 10 Ebd., bestätigt durch ein Schreiben des Verlags an Redslob am 29. Juni 1918 (Manfred Friedrich, Plan des Regierungssystems für die deutsche Republik. Zur Lehre vom „echten“ und „unechten“ Parlamentarismus: Robert Redslob und Hugo Preuß, in: Detlef Lehnert/Christoph Müller (Hg), Vom Untertanenverband zur Bürgergenossenschaft, Baden-Baden 2003, S. 189–201, hier S. 189/Anm. 1). Redslob berichtet (ebd.), dass er von der Gehe-Stiftung eingeladen wurde, seine Thesen zum Parlamentarismus vorzutragen. Doch aufgrund des Waffenstillstandes kam es nicht dazu.
- 11 Ausschnitt eines Briefs Redslobs 1917 an den Verleger Paul Siebeck (zit. nach ebd., S. 194).
- 12 Detlef Stronk, Gleichgewicht und Volkssouveränität: eine Untersuchung an Hand der Parlamentarismustheorie Robert Redslobs, Bonn 1976.
- 13 La Constitution prussienne, in: *Revue du droit public* 1921, S. 177–196; Le régime parlementaire en Allemagne, in: Ebd. 1923, S. 511–559.
- 14 Le régime parlementaire. Etude sur les institutions d'Angleterre, de Belgique, de Hongrie, de Suède, de France, de Tchécoslovaquie, de l'Empire allemand, de Prusse, de Bavière et d'Autriche, Paris 1924 (wobei die Abschnitte über Preußen und das Reich nur die exakte Wiederholung des Aufsatzes von 1923 sind).

Thema.<sup>15</sup> Der Titel des Buches enthält schon eine erste Grundthese: *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form*.<sup>16</sup> Es gebe also, laut Redslob, eine korrekte und eine verfehlte Art, Parlamentarismus zu praktizieren. Die 186 Seiten lange Studie ist folgendermaßen gegliedert: Ein erster Teil behandelt die „wahre Form“ des parlamentarischen Systems; nach einer knappen Einführung wird die „Definition der parlamentarischen Verfassung“ geschildert (S. 1–8), dann folgen ein langes Kapitel über „die Entwicklung des Systems in England (S. 8–67) und drei kürzere Abschnitte über Belgien (S. 68–82), Ungarn (S. 82–93) und Schweden (S. 93–105); der zweite Teil ist der „unechten Form“ des Parlamentarismus gewidmet, wobei nur von Frankreichs aktueller Verfassung die Rede ist (S. 106–178), und endet mit einer kurzen Zusammenfassung (S. 178–186).<sup>17</sup> In den ersten Zeilen beschränkt sich Redslob darauf, vier mögliche Regierungsformen für einen Staat in der modernen liberalen Welt zu nennen, je nach der „besonderen Art der Wechselwirkung die sich zwischen Executive und Legislative vollzieht“, also relativ klassisch: die parlamentarische Verfassung, das „System der abhängigen Executive“ (Schweiz), die „Trennung der Gewalten“ (USA) und die beschränkte Monarchie (deutsche Länder).

## 2.1 Die Gleichgewichtstheorie und der „wahre Parlamentarismus“

„Was ist eine parlamentarische Verfassung?“ fragt sogleich Redslob (S. 1).<sup>18</sup> Seine Antwort ergibt sich nicht als Ergebnis einer minutiösen Untersuchung oder anhand eines konkreten Beispiels, sondern als ein *in limine*-Postulat: „Stellen wir vor allem fest, daß sie ein System des Gleichgewichts bedeutet zwischen der

- 15 Dennoch: Une réforme constitutionnelle: la dissolution de la Chambre, in: *Revue politique et parlementaire*, November 1929, S. 195–200; La Charte de Bonn. Son caractère en doctrine constitutionnelle, in: *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle* 1952, S. 157–170.
- 16 Mit dem Untertitel: Eine vergleichende Studie über die Verfassungen von England, Belgien, Ungarn, Schweden und Frankreich. Alle nachfolgenden Seitenzahlen im Text von 1 bis 186 beziehen sich auf dieses Buch, wenn nicht im Einzelfall anders verzeichnet.
- 17 In der französischen Ausgabe von 1924 ist der hinzugefügte dritte Teil in zwei Abschnitte aufgeteilt: die „noch unbestimmten Regime (les régimes encore indécis)“ (Tschechoslowakei, das Deutsche Reich und Preußen) und Systeme „die nur den Formeln nach parlamentarisch sind (régimes qui n'ont de parlementaire que les formules)“ (Bayern, Österreich).
- 18 Im Folgenden wird Redslobs ohne Korrekturen an seiner damaligen Schreibweise zitiert.

executiven und der legislativen Gewalt“.<sup>19</sup> Somit ist schon Redslobs Kernthese angekündigt, er formuliert sie wie folgend: Das Ministerium „gibt der Politik den Impuls“, „soll [aber] sich nicht in Widerspruch setzen mit der Majorität des Parlaments“. Das heißt: „Eines ist gewiß, das Parlament kann der Regierung nicht seinen Willen aufzwingen“. Präziser: „Man kann sagen, daß das Parlament die allgemeine Politik bestimmt, während das Ministerium in diesem Rahmen frei regiert“. Aber „bis wohin geht [...] die Unabhängigkeit der Executive? Das ist ein Problem, das nur durch diplomatische Kunst gelöst werden kann und das je nach Zeit und Ort eine verschiedene Beantwortung erfahren hat. Es gilt die richtige Verteilung der Macht zu finden und die Functionen derart zu bemessen, dass die Regierung die nötige Freiheit der Action besitzt und dennoch nicht den Contact mit den nationalen Tendenzen verliert, die sich im Parlament offenbaren“ (S. 2). Dies gelingt nicht immer: „Die Legislative wird versuchen, auf das Gebiet der Executive überzugreifen“; „die Executive ihrerseits wird bestrebt sein, die Schranken zu brechen [...] und souverän die Politik des Landes zu bestimmen. Oder – ein anderer Gegenstand des Conflictes – eine Gewalt wird der anderen vorwerfen, gegen das nationale Interesse zu handeln“. Das führt zur Schlüsselfrage: „Wie sollen die Krisen ihre Lösung finden?“ Wenn keine politische Einigung sich erzielen lässt, „bleibt nur eine radicale Lösung übrig: Eine höhere Gewalt tritt auf den Plan und spricht das Urteil unter den zwei streitenden Parteien. Dieses Schiedsrichteramt fällt dem Volke, deutlicher gesagt, den Wählern zu. Die Methode, die hier angewandt wird, ist die Auflösung des Parlaments.“ Das Wahlergebnis ermöglicht, dass „die Eintracht [zwischen Ministerium und Parlamentsmehrheit] wieder hergestellt“ wird (S. 3).

Redslob fügt dann diesen sehr merkwürdigen Satz hinzu: „Diese Abhängigkeit der beiden Factoren von der Nation, diese Notwendigkeit, sich ihrem souveränen Urteil zu beugen, [...] wird parlamentarische Verantwortlichkeit genannt. Sie lastet sowohl auf dem Parlament wie auf dem Ministerium und bedeutet Prerogative der Wähler, eine Gewalt zu stürzen, die nicht mehr in ihrem Geiste handelt“ (S. 3). Andernorts benutzt Redslob jedoch den Begriff der parlamentarischen Verantwortlichkeit korrekt (so z. B. S. 69), aber er bleibt in seinen Ausführungen zweitrangig. Das Gleichgewicht zwischen Regierung und Parlament ist also immer prekär, und wenn es zerstört ist, kann es in erster Linie durch eine wirksame Auflösungskompetenz des Staatsoberhauptes und die darauffolgende Entscheidung

19 Hier sei schon angemerkt, dass Redslob, wie so viele Staatsrechtslehrer (damals wie heute noch), oft unter „Exekutive“ die Regierung, unter „Legislative“ die Parlamentskammer bezeichnet – eine Sprachkonvention, die einige grundlegende Missverständnisse mit sich bringt (s. unten 5.2.).

der Wählerschaft wiederhergestellt werden. Redslob meint sogar, die Befragung des Volkes soll „einer jeden der zwei Gewalten offen stehen“: dem Ministerium, indem es das Staatsoberhaupt um die Auflösung bittet (S. 3), dem Parlament auf indirekte Weise, indem es wichtige Gesetzentwürfe bzw. das Budget verwirft oder ein Misstrauensvotum annimmt, um so die Regierung zur Auflösung zu zwingen (S. 4). „Dieses Gleichgewicht ist möglich, wir haben es erkannt [sic !]. Es ist möglich, weil jede Krisis durch neue Wahlen ihre Lösung findet. Kein Ministerium wird im Fall des Conflictes gestürzt oder gehalten, ohne daß die Wähler die schwebende Frage durch ihren Spruch entscheiden. Das bedeutet, daß die beiden Gewalten einen gemeinsamen Herrn über sich haben, das souveräne Volk“ (S. 4).

## 2.2 Die Rolle des Staatsoberhauptes

Redslobs Theorie setzt die Figur eines Staatsoberhauptes, sei es ein König oder ein Präsident, als strukturell notwendig voraus. Welches sollte seine Rolle sein? Es leitet nicht „die Politik durch seinen souveränen Willen. [...] Diese Rolle steht den Wählern zu“; sondern „es ist [...] die schöpferische Kraft des Mechanismus. Von ihm überträgt sich der Impuls auf das kunstreiche Räderwerk, das den nationalen Willen durch die Vermittlung der Minister und des Parlaments in Bewegung setzt“ (S. 4).<sup>20</sup> Das Staatsoberhaupt bestellt und stürzt die Regierung. Dabei ist es zwar „an den Volksbeschluß gebunden, der in dem Votum der Wähler seinen Ausdruck findet. Es soll gerade ein Ministerium berufen, das in Harmonie mit den politischen Tendenzen der Nation ist. Dennoch bleibt dem Staatsoberhaupt eine Freiheit in gewissen Grenzen. Es steht ihm zu, die Persönlichkeit zu bestimmen, welche ihm geeignet scheint, eine lebensfähige Regierung zu bilden. Freilich, es gibt Konstellationen, namentlich in England, wo nur ein einziger Mann dieser Aufgabe gewachsen ist, weil er der unumstrittene Führer der siegreichen Partei [ist]. Allein selbst in dieser besonderen Lage behält das Staatsoberhaupt eine Entscheidungsgewalt“ (S. 5).

Außerdem wird von Redslob dem Staatsoberhaupt ausdrücklich das Recht eingeräumt, ein Kabinett zu entlassen, das noch über eine Mehrheit im Parlament besitzt; nur, in diesem Fall, „muß es notwendig neue Wahlen ausschreiben, um diese Majorität zu ändern“. Bezeichnenderweise verweist er auf den französischen Liberalen Prévost-Paradol, der bekanntlich in seinem Essay *La France*

20 Er bedient sich hier ausdrücklich einer Formel, die Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1905, S. 663 schon für den Monarchen der konstitutionellen Monarchie benutzte: er sei „jene Gewalt, die den Staat in Bewegung setzt und erhält“.

*nouvelle* (1868 – also in dem Kontext des französischen Zweiten Reichs, als die Liberalen eine Parlamentarisierung des Regimes Napoleon III. herbeisehnten) für ein autonomes Auflösungsrecht des Staatsoberhauptes trotz gründlicher Anerkennung des parlamentarischen Prinzips plädiert hatte (die sog. königliche bzw. präsidentielle Auflösung, im Unterschied zur ministeriellen Auflösung). Nicht ganz kohärent fährt Redslob mit der Bemerkung fort, dem Staatsoberhaupt gehöre alles in allem „nur eine einzige wahrhaft eigene Kompetenz“: die Wahl der Regierung, während die anderen Befugnisse „nur zeremonielle Bedeutung“ haben (S. 5). Das Staatsoberhaupt darf keine Kompetenz alleine ausüben bzw. dem Kabinett keinen Akt verweigern. Solange es „sein Ministerium behält, ist es in Ketten geschlagen“. Kurz: es „ist nur frei in der Stunde, in der es die Regierung wählt“ (S. 6). Dies schließt nicht aus, dass der König oder Präsident einen persönlichen Einfluss auf den Gang der Geschäfte ausüben kann; aber das nur dank seiner hervorragenden persönlichen Qualitäten, nicht dank der Institutionen, d. h. seiner rechtlichen Stellung. Er ist „also nicht der Souverän. Der höchste Wille ist der des Volkes. [...] Das Staatsoberhaupt ist in diesem Mechanismus nur ein Instrument, das als Mittler dient zwischen den Wählern auf der einen, dem Parlament und dem Ministerium auf der anderen Seite“ (S. 6 f.).<sup>21</sup>

Um seine Theorie der parlamentarischen Regierung zu verdeutlichen, schließt Redslob noch mit einem berühmten Sinnbild: „Das parlamentarische Regime ist vergleichbar einer Wage. Der nominelle Träger der Gewalt, der Monarch oder der Präsident, hält sie in Händen. Die beiden Platten sind das Ministerium und das Parlament. Die Schwerkraft entspricht dem unwiderstehlichen Zwang, der aus den Wahlen folgt. Das Staatsoberhaupt soll das Gleichgewicht herstellen, indem es die Gewichte auf die eine oder die andere Seite verteilt“ (S. 7). Eigentümlicherweise fügt Redslob in einer Fußnote hinzu: „Die Rolle, die wir dem Wahlkörper zuschreiben, ist ungefähr diejenige, die Benjamin Constant dem constitutionellen Monarchen leiht“, also das *pouvoir neutre*.<sup>22</sup> Der Rostocker Professor schließt seine einleitenden Ausführungen mit der Bemerkung, das parlamentarische Regime sei keine absolute Regierungsform“, sondern der „Typus einer gemäßigten Verfassung“ (S. 8), weil es die Zusammenarbeit mehrerer Willenstendenzen im Rahmen des sich in längeren Zeitabständen ausdrückenden Volkswillens impliziert.<sup>23</sup>

- 21 „Seine Aufgabe liegt darin, die Regierung, die sich in Widerspruch mit dem Volk begibt, durch eine andere zu ersetzen oder sie durch eine Auflösung zu stärken, wenn das Parlament vom richtigen Weg abweicht“ (S. 7).
- 22 Constant, *Du pouvoir royal*, in: *Principes de politique* (1815), Kap. II.
- 23 Hier sei nebenbei bemerkt, dass es in den anderen Regierungstypen eigentlich nicht anders ist.



### 2.3 Die konkreten Beispiele „wahrer“ parlamentarischer Regierungen

Die folgenden Abschnitte und Kapitel sind allein darauf angelegt, die Gleichgewichtsthese zu beweisen.<sup>24</sup> Redslob nimmt vier Länder in den Blick, die die „wahre Form“ parlamentarischer Regierung exemplifizieren sollen. Zunächst beginnt er (verständlichweise) mit dem Verfassungssystem Großbritanniens, „Heimat dieser Regierungsform“. Auf fast 60 Seiten analysiert Redslob das britische Modell, mit einer etwas undurchsichtigen Methode, teils systematisch (oder: vermeintlich systematisch), teils geschichtlich. Der erste Abschnitt „das Haus der Gemeinen und das Volk“ ist ein chronologischer Überblick der vier Perioden seit der „glorreichen Revolution“ von 1688 bis zu den letzten Wahlreformen von 1867 und 1884<sup>25</sup>, die schließlich zur (partiellen) Demokratisierung des Parlamentarismus geführt haben<sup>26</sup>. Diese letzten Reformen schufen, so Redslob, eine neue Beziehung zwischen der Regierung und dem Volk: „*die Minister haben das Vertrauen des Volkes nachzusehen*“ (S. 35), und „*das Volk verlangt das Recht der Entscheidung in jeder wichtigen Frage*“ (S. 39). In seinem Eifer, die nun erlangte Souveränität des britischen Volkes zu demonstrieren, verliert Redslob gewissermaßen das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament aus dem Blick. Der zweite Teil des Kapitels handelt vom König und dem „Haus der Lords“. Es hat den Anschein, als ob Redslob Notizen für eine klassische Vorlesung über die britische Verfassung (also mit ihren etwas deskriptiven Passagen) mit der Veranschaulichung seiner Gleichgewichtsthese vermischt. Jedenfalls insistiert er stark auf den rechtlichen Befugnissen des Königs, die zwar in den letzten Jahrzehnten immer mehr eingeschränkt worden sind, jedoch weiterbestehen und nötigenfalls aktiviert werden könnten. Über die führende Rolle des Kabinetts und seine zunehmende Verschränkung mit einer festen Parlamentsmehrheit bleibt Redslob recht vage.

Redslob behandelt dann in der Folge die Verfassungen Belgiens, Ungarns und Schwedens. Die Abschnitte sind deutlich kürzer (insgesamt knapp 40 Seiten).

- 24 Das Buch „folgt unbeirrt der einmal eingeschlagenen Gedanken Bahn“, schreibt zutreffend Friedrich, Plan des Regierungssystems (wie Fn. 10), S. 193.
- 25 Wobei die verschiedenen Phasen recht ungleichmäßig behandelt werden (z. B. nicht einmal sechs Seiten für die Periode 1688–1832) und Redslob sich eher auf gewisse Momente beschränkt.
- 26 Redslob tut sich schwer, in der vordemokratischen Periode des englischen Systems schon den „wahren Parlamentarismus“ zu sehen: die Konstellation vor dem Reform Act 1832 stelle das „parlamentarische Regime [...] nicht in seiner Reinheit dar“, sondern nur seine „rudimentäre Form“, weil „der Einklang der Gewalten einzig und allein durch eine geschickte Taktik, eine persönliche Autorität, und nicht durch einen Machtspruch des Volkes“ hergestellt wird (S. 12).

Doch wird Belgien als musterhaftes Beispiel des „wahren Parlamentarismus“ gepriesen, während Ungarn und vor allem Schweden Redslob mehr Schwierigkeiten bereiten. Ungarn hat das Prinzip der parlamentarischen Regierung 1848 per Gesetz eingeführt, wobei die Situation sich 1867 mit der Errichtung der „Doppelmonarchie“ geändert hat. Ungarn folge aber im großen und ganzen dem Vorbild der belgischen Verfassung, behauptet Redslob (S. 82), ohne das geringste Argument dafür zu liefern: die knapp zwölf Seiten behandeln nur die (lange) Geschichte der ungarischen Institutionen seit dem Mittelalter, in denen Redslob schon eine Art parlamentarische Regierung sehen will. Merkwürdigerweise geht er auf die gründliche Verfassungsreform von 1848 bzw. 1867 überhaupt nicht ein, obwohl die daraus entstandene Verfassungsordnung mehr oder minder in sein Gleichgewichtsschema passte. Redslob schließt seinen Abschnitt lapidar: Ungarn sei „ein Museum der parlamentarischen Regierung, aber nicht, wie Großbritannien, eine Werkstatt, in der es ausgearbeitet worden ist“ (S. 93).

Der Fall Schwedens wird dann analysiert (S. 93–105), wobei Redslob in eine noch schwierigere Situation hineingerät. Diesmal fokussiert er tatsächlich die geltende (formelle) Verfassung von 1809<sup>27</sup> und nimmt sogar die gegenwärtige Praxis in den Blick. Doch befindet sich das schwedische System gerade in einer wichtigen Entwicklung, die schließlich zur parlamentarischen Regierung führen wird. Redslob tut sich aber schwer, die letzten Tendenzen des schwedischen Verfassungslebens mit seiner starren und abstrakten Darstellung in Einklang zu bringen. Dieses unterscheidet sich eben völlig von der Beschreibung der englischen bzw. belgischen Konstruktion: hier beherrsche (so Redslob) der König die Exekutive; das Ministerium könne nicht als unabhängiges Organ handeln, sondern sei völlig auf das Staatsoberhaupt angewiesen. Doch will Redslob darin nur „eine einfache Variation des parlamentarischen Regimes“ sehen (S. 99), weil der König das Parlament auflösen kann (was für den Elsässer ausschlaggebend ist). Dass das Ministerium dem Parlament rechtlich und (auf dem Papier) sogar u. U. politisch verantwortlich sei, wird zwar erwähnt, spielt nun in Redslobs Darstellung aber eine nebensächliche Rolle.<sup>28</sup> Zwar bewirkt die Verfassungspraxis, dass der König in der Auswahl seiner Minister völlig frei ist und es keine

27 Der ansonsten wohl geschichtlich versierte Redslob erwähnt aber nicht die wichtige Phase der „Freiheitsära“ (Frihetstiden) 1719–1772, in der Schweden ein auf einer formellen Verfassung gestütztes ultra-parlamentarisches (ständisches und nicht absolutistisches) Regime praktiziert hat.

28 Das in Art. 107 der Schwedischen Verfassung vorgesehene Recht der Stände, dem König die Entlassung eines Ministers zu fordern, spielte tatsächlich keine praktische Rolle. Aber es ist bezeichnend, dass Redslob es für zweitrangig betrachtet.

Parteienregierung gibt. Aber Hauptsache für ihn ist, dass die schwedische Verfassung ein Gleichgewicht der Exekutive und der Legislative aufstellt, das durch die Möglichkeit des Appells an das Volk gesichert sei (S. 104). Dieser „Dualismus“ (S. 93 u. 104) bilde „ein Regime, das von der gewöhnlichen Linie abweicht“ (sprich: der englisch-belgischen Linie), „aber es ist schließlich doch ein parlamentarisches Regime“ (S. 105). In der französischen Version 1924 komplettiert Redslob seine unmodifizierten Passagen mit langen Fußnoten über die Verfassungspraxis der Jahre 1911–1920. Er gibt nur zögernd zu, dass die jüngste Entwicklung doch zu einer dem König auferlegten Parteienregierung führt, ohne aber seine ursprüngliche Analyse zu revidieren.

#### 2.4 Der „unechte Parlamentarismus“

Der zweite Teil des Buches von 1918 ist dem „parlamentarischen Regime in seiner unechten Form“ gewidmet, mit dem Untertitel: „die moderne Verfassung Frankreichs“. Als Redslob sein Buch schreibt, ist Frankreich tatsächlich das einzige Land Europas<sup>29</sup>, das seit 1875 das parlamentarische System mit der republikanischen Staatsform zu kombinieren versucht. Nach Ende des Ersten Weltkrieges entstehen zahlreiche demokratische Republiken mit neuen Verfassungen; Redslob wird sich später (1923/24) mit einigen von ihnen beschäftigen. Die Erklärung dafür, dass Frankreich einen „unechten“ Parlamentarismus praktiziere, behandelt Redslob in fünf Kapiteln: 1/ Die abhängige Stellung des Präsidenten der Republik, 2/ Die Unmöglichkeit der Auflösung, 3/ Die Beziehungen der Minister zum Parlament, 4/ Die Beziehungen des Präsidenten zum Parlament, 5/ Die Stellung des Senats.

Es ist für Redslob nicht schwer zu zeigen, dass das Regierungssystem der III. Republik tatsächlich unausgeglichen ist, dass die Regierungen instabil und relativ schwach sind, dass die zwei Parlamentskammern grundsätzlich immer die Oberhand gegenüber der Exekutive besitzen. Seine Argumentation folgt fast vollständig der damaligen französischen Staatsrechtslehre, insbesondere der von Léon Duguit, wie wir noch sehen werden: das parlamentarische System Frankreichs sei entartet, weil das Staatsoberhaupt zu schwach ist, um einen Gegenpol zum Parlament zu bilden. Diese Schwäche ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass er von den beiden Kammern gewählt wird, also ihre bloße „Kreatur“

29 Abgesehen von Portugal, das 1911 ein erstes republikanisches Experiment versucht (was Redslob auch zugibt, S. 106 f.), allerdings ohne jegliche Stabilität.

sei.<sup>30</sup> Hinzu kommen noch zusätzliche Faktoren: dass der Staatspräsident keinen Anteil an der Verfassungsänderung hat (S. 116), das „Dogma der Volkssouveränität“, ein „Phänomen der Volkpsychologie, der Herzschlag des öffentlichen Lebens“ in Frankreich, auf das sich die französischen Kammern gegenüber der Exekutive berufen (S. 117–119), und schließlich das psychologische Misstrauen der Franzosen gegenüber der Exekutive (S. 119). Dadurch ist es den Präsidenten unmöglich, dem Parlament einen eigenen politischen Willen entgegenzusetzen; alle seine verfassungsmäßigen Befugnisse sind so gut wie unbrauchbar, allen voran die Auflösung der Deputiertenkammer, die in Redslobs Augen ein Gleichgewicht hätte wiederherstellen können.

Als Übergangsabschnitt zu diesem Kapitel meint Redslob, dass die französische Verfassung „zwar manche charakteristische Züge des parlamentarischen Systems an sich trägt, es aber doch nur unvollkommen verwirklicht“ (S. 105). Im Verlauf der Ausführungen radikalisiert er seine Ansicht: „Es gibt nur noch ein einziges Organ im Staate. Es hat das andere seinem Willen unterworfen. Es hat ihm seine unabhängige Existenz genommen. [...] Es herrscht parlamentarische Diktatur“ (S. 139). Oder auch noch: „wir finden [in Frankreich] nur eine Reminiscenz des parlamentarischen Regime. Wir können nicht einmal sagen, daß dieses Regime gefälscht ist, es lebt überhaupt nicht. Seine Seele ist tot“ (S. 179). In einer kurzen Zusammenfassung fügt er noch hinzu, dass das Fehlen eines Gleichgewichts der Gewalten im französischen System, das es also zu einem „unechten parlamentarischen Regime“ macht, auf dem tiefen Rationalismus der Franzosen beruht, dem Glauben an das Prinzip der Gleichheit und der daraus folgenden Tendenz der Einheit (S. 180). Interessanterweise enthüllt er nun seine Skepsis über die Kompatibilität des parlamentarischen Systems mit der republikanischen Staatsform (S. 183).

In der französischen Version (1924) erwähnt er in einer kurzen Fußnote (auf dortiger S. 258/Anm. 2) die entgegengesetzte These von Raymond Carré de Malberg, dessen imposante und tief greifende Allgemeine Staatslehre vor Kurzem erschienen war.<sup>31</sup> Carré de Malberg „vertritt eine andere These“, notiert Redslob. Er meint, „dass das Übergewicht der Legislative ein natürliches Element im parlamentarischen System ist. [Er] sieht in dem französischen System den normalen

30 „Es gibt ein allgemeines Gesetz im Verfassungsleben, nach welchem das Geschöpf in den Banden des Schöpfers liegt“. „Die Art der Präsidentenwahl, welche durch die Verfassung von 1875 geschaffen ist, bewirkt eine moralische Abhängigkeit“ (S. 115 f.).

31 *Théorie générale de l'Etat*, 2 Bde., Paris 1920–1922. Alle nachfolgenden Seitenzahlen höher als 186 beziehen sich auf die französische Fassung der Parlamentarismus-Schrift Redslobs von 1924.

Systemtyp, in dem englischen eine Singularität“. Redslob erwidert moderat, ohne aber auf die Ausführungen Carrés näher einzugehen. Vielleicht war dieser Verweis auch nur diplomatisch, denn Carré de Malberg war damals Redslobs Kollege an der Universität, sogar Inhaber des ersten Lehrstuhls für Staatsrecht.

## 2.5 Das Problem der neuen republikanischen Verfassungen

In der 1924 veröffentlichten französischen Version seines Buches ergänzt Redslob seine Studie um fünf Länder, die 1919/20 neu entstanden sind bzw. den Übergang von der konstitutionellen Monarchie zur demokratischen Republik gemacht haben.<sup>32</sup> Er teilt sie in zwei Gruppen: 1/ „noch unbestimmte Systeme“ [sic !]: die Tschechoslowakei (Verfassung von 1920), Preußen und die Weimarer Republik<sup>33</sup>; 2/ Regime, die vom parlamentarischen System „nur die Formeln haben (Régimes qui n'ont de parlementaire que les formules)“: die Verfassungen Bayerns 1919 und der Österreichischen Republik 1920.

Die tschechoslowakische Verfassung, auch wenn sie teilweise von der französischen Verfassung inspiriert ist, unterscheidet sich in einigen Punkten von ihr, sodass sie ein Gleichgewicht der Gewalten möglich macht. Die Befugnisse des Präsidenten sind nicht so stark beschnitten wie in Frankreich, insbesondere das Auflösungsrecht ist nicht an die Zustimmung des Senats gebunden, und der Senat selbst kann auch vom Staatsoberhaupt aufgelöst werden. Der Präsident verfügt über ein suspensives Veto gegen die vom Parlament beschlossenen Gesetze; die Verfahren für ein Misstrauensvotum und die Vertrauensfrage sind etwas strenger geregelt; die Deputiertenkammer besitzt einen Vorrang gegenüber dem Senat; schließlich wird ein Verfassungsgericht errichtet, das die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze kontrolliert. Es bleibt die für Redslob wichtige Frage der Bestellung des Präsidenten. Wie in Frankreich wird er von beiden Parlamentskammern gewählt. Doch meint nun Redslob überraschenderweise: „man sollte diesem Wahlmodus keine allzu große Wichtigkeit beimessen“ (S. 269). Seine Argumentation ist verwunderlich: eine strenge Disziplin ist den Mitgliedern der tschechoslowakischen Parteien auferlegt; ja es herrscht fast das imperative Mandat. Dieser Fraktionszwang gilt bei der Präsidentenwahl, sodass „dieser sich in einem gewissen Maße als der Gewählte der Nation fühlen kann, was sein Prestige erhöht“ (S. 270).

32 S. 269–335.

33 Die zwei letzten sind die Wiedergabe des zweiteiligen in der Revue du droit public 1923 erschienenen Aufsatzes.

Redslob liefert eine etwas gründlichere Analyse der Weimarer Reichsverfassung (S. 277–295) sowie der preußischen Verfassung von 1920 (S. 295–317) und kommt noch zu gemeinsamen Schlussfolgerungen über die beiden Systeme (S. 317–323). Was die Reichsverfassung angeht, so gibt Redslob zunächst zu, dass sie beim ersten Blick das für das „wahre“ parlamentarische System kennzeichnende Gleichgewicht der Gewalten zu begünstigen scheint: die direkte Volkswahl des Reichspräsidenten sowie seine Befugnis, die Regierung zu benennen und (quasi ohne Einschränkung) den Reichstag aufzulösen, spielen in diese Richtung. Diese Essentialien der Redslobschen Theorie sind also in der Weimarer Verfassung präsent. Doch Redslob meldet schnell Bedenken an. Das wichtigste betrifft die politische Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten vor dem Volk nach Art. 43 WRV. Sie stehe „im Widerspruch zum [echten] Parlamentarismus“, der „ein unangreifbares Staatsoberhaupt voraussetzt“ (S. 285). Redslob kritisiert weiter die ganze Konstruktion der plebiszitären Elemente in der WRV. Aber nicht ganz zu Unrecht meint er, dass die WRV eine Art Reserveverfassung (oder besser gesagt: eine Alternativverfassung) im Falle des Versagens des parlamentarischen Regierungssystems errichtet hat – was die Geschichte auch später tatsächlich bestätigt wird.

Sein Urteil über die Verfassung Preußens fällt überraschenderweise differenziert aus. Nach einer deskriptiven Beschreibung der wichtigsten Regeln der sich aus der Verfassungsurkunde ergebenden Staatsorganisation schließt Redslob auf den „synthetischen, ja mosaikartigen“ Charakter des Werkes. Das Fehlen eines autonomen Staatsoberhauptes, die Wahl des Ministerpräsidenten durch den Landtag hätten ihm genügen können, das preußische System als einen unechten Parlamentarismus zu bezeichnen. Doch sieht er in gewissen Punkten, allen voran die Möglichkeit, unter Umständen die Auflösung des Landtags zu bewirken, Stützpunkte zugunsten der Regierung, also Mittel, um ein Gleichgewicht mit dem Parlament zu erreichen. Umso kritischer äußert er sich über die Regierungssysteme Bayerns und Österreichs, die übrigens nur sehr kurz analysiert werden (S. 324–335). Da in diesen Verfassungstexten den Regierungen jede „Gegenwaffen“ fehlen, spricht ihnen Redslob sogar den Charakter einer parlamentarischen Verfassung gänzlich ab und sieht sie als Variante des schweizerischen Typs der Direktorialverfassung, in dem Redslob zufolge die Exekutive bloßes Ausführungsorgan des Parlaments sei.

### 3. Die Inspirationsquellen der Redslobschen Theorie

Redslob beruft sich dabei hauptsächlich auf Léon Duguit<sup>34</sup>, damals einer der führenden Staatsrechtslehrer Frankreichs. Bei näherem Hinsehen jedoch modifizierte Redslob manche Thesen bzw. Argumente Duguits, besonders indem er die Idee des Gleichgewichts in den Vordergrund stellt. Für Duguit gründet sich das parlamentarische System „wesentlich auf die Gleichheit (égalité) zwischen den beiden Organen, dem Parlament und der Regierung“.<sup>35</sup> Schon 1900 in einem Aufsatz<sup>36</sup> hatte Duguit seine wichtigsten Argumente formuliert. Staatsoberhaupt und Parlament seien voneinander unabhängig, sodass ihr Einvernehmen über die Staatsleitung nötig ist. Und im Falle eines Konflikts bringen die Auflösung des Parlaments und Neuwahlen die „Lösung“. Das Kabinett „verwaltet“ die Staatsgeschäfte, muss sogar das Vertrauen des Staatsoberhauptes besitzen; dieses bleibt der „Anreger (inspirateur)“ der Regierungspolitik. Duguit behauptete, Frankreich habe zwar de jure eine parlamentarische Regierung, de facto aber nicht, und stellte dieser verkehrten Verfassungspraxis, dieser „Verformung (déformation)“, dem „wahren Parlamentarismus (vrai parlementarisme)“ entgegen.<sup>37</sup>

Duguit sieht zwar in der fehlenden Disziplin der Abgeordneten einen der Gründe für das schlechte Funktionieren des französischen Systems, argumentiert jedoch weiter mit der angeblich zu schwachen Stellung des französischen Präsidenten: Der Parlamentarismus „setzt die Existenz eines über den Parteien stehenden Staatsoberhauptes voraus, der unabhängig vom Parlament ist und ihm gegenüber seinen tatsächlichen Einfluss gelten machen kann“. Doch gelingt dies in Frankreich nicht, weil der Staatspräsident von den beiden Parlamentskammern gewählt wird, und diese Wahl bringt eine strukturelle Abhängigkeit mit sich.<sup>38</sup> Da der Präsident eine bloße Kreatur des Parlaments ist, besitze er nicht genügend Autorität, um von seinen Befugnissen, allen voran der Auflösungskompetenz, tatsächlich Gebrauch zu machen.<sup>39</sup> All das sind Argumente, die Redslob

34 Duguit wird in der ersten Fußnote des Buches (S. 1) zitiert, und zwar aus der 1. Aufl. seines Lehrbuchs (*Traité de droit constitutionnel*, Bd. 1, Paris 1911, S. 411 f.). Doch befinden sich diese Ausführungen schon in der ersten Aufl. des *Manuel de droit constitutionnel*, Paris 1907, S. 397 f.

35 Duguit, *Manuel* (wie Fn. 34), S. 397 u. 409; ders., *Traité* (wie Fn. 34), Bd. 1, S. 411 f.

36 Ders., *Le fonctionnement du régime parlementaire en France depuis 1875*, in: *Revue politique et parlementaire* 25 (1900), S. 363–374, hier S. 365.

37 Ebd., S. 367.

38 Ebd., S. 371.

39 Wie Friedrich Glum, *Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich*, 2. Aufl. München 1965, S. 125–128, es zu Recht notiert hat,

sich ohne Einschränkungen zu eigen macht.<sup>40</sup> Die These des Gleichgewichts ist also nur implizit in Duguits Darstellung des Parlamentarismus enthalten. In einem allgemeinen Sinn ist sie durchaus präsent, aber nicht so klar ausgeführt wie bei Redslob.

Darüber hinaus kann man sogar sagen, dass die Gleichgewichtsthese zumindest in ihren Hauptzügen sowieso auf die klassische damalige französische Staatsrechtslehre zurückzuführen ist.<sup>41</sup> Also nicht nur Duguit, sondern schon dem ersten „Kronjuristen“ der III. Republik, Adhémar Esmein<sup>42</sup>, auch wenn dieser nicht das Sinnbild des Gleichgewichts explizit benutzte (wohl aber doch die Grundidee), sondern überwiegend anhand des Gewaltenteilungsprinzips argumentierte und letztendlich sogar dem Parlament einen gewissen Vorrang zubilligte<sup>43</sup>; das ist

änderte Duguit allerdings seine Meinung nach dem Ersten Weltkrieg und verteidigte in der 2. Aufl. seines *Traité de droit constitutionnel* (Bd. 2, 1923, S. 639 ff. sowie in der 3. Aufl. 1928, Bd. 2, S. 827 ff.) nicht mehr die Idee, man müsse die Art der Wahl des französischen Präsidenten ändern, um ihn zu stärken. Redslob folgt wieder einmal dem Meister: in der französischen Fassung seines Buches 1924 fügt er einige Sätze in diesem Sinne ein: S. 268. Wichtiger noch: Duguit nimmt 1923 implizit Abschied von der Gleichgewichtsthese, auch wenn er seine ursprünglichen Formeln der 1. Aufl. über die Gleichheit von Regierung und Parlament bestehen lässt. Nun fügt er hinzu: „Im Grunde besteht das Hauptmerkmal des parlamentarischen System in der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung vor dem Parlament“ (3. Aufl., S. 813). Im Gegenteil verharret hier Redslob 1924 auf den ursprünglichen Thesen Duguits.

- 40 Duguit geht so weit, dass er sogar die Unvereinbarkeit der parlamentarischen Regierung mit der republikanischen Staatsform behauptet (*L'Etat, les gouvernants et leurs agents*, Paris 1903, S. 316 f.). Ausnahmsweise folgt ihm Redslob nicht und verweist auf das US-amerikanische Beispiel, gibt jedoch zu, dass beide nur sehr schwer zu vereinbaren sind (S. 183 f.).
- 41 Diese wiederum war stark von den liberalen Denkern des 19. Jahrhunderts beeinflusst, wie Prévost-Paradol, der insbesondere die Notwendigkeit der Auflösung der gewählten Parlamentskammer betonte, um verschiedene Krisensituationen meistern zu können. Dabei entwickelte er eine tief durchdachte Position bezüglich des Staatsoberhauptes, sowohl in konstitutionellen Monarchien wie auch in einer Republik. Er macht u. a. die Unterscheidung zwischen der ministeriellen und der königlichen (oder präsidentiellen) Auflösung. S. sein Buch: *La France nouvelle*, Paris, 1868, Kap. 6. Bezeichnend ist, dass Redslob zwar Prévost-Paradol zitiert (S. 5), aber seine Auflösungstypen nicht als solche übernimmt.
- 42 Armel Le Divellec, Adhémar Esmein et les théories du gouvernement parlementaire, in: Stéphane Pinon/Pierre-Henri Prélot (Hg.), *Le droit constitutionnel d'Adhémar Esmein*, Paris 2009, S. 149–182.
- 43 „Es ist unvermeidlich, dass eine der Gewalten die Vormachtstellung (das Übergewicht) über die anderen hat, und diese ist selbstverständlich die legislative Gewalt“ (*Eléments de droit constitutionnel*, Paris 1896, S. 291).



allerdings ein wichtiger Unterschied zu Redslobs These. Aber insgesamt verbindet eine dualistische Auffassung des Parlamentarismus alle diese Autoren.<sup>44</sup> Dieser Topos (manchmal sogar mit demselben Vokabular) war übrigens in der französischen Publizistik mehrfach zu finden.<sup>45</sup> Insbesondere spielte das Auflösungsrecht (des Staatsoberhauptes) immer eine zentrale Rolle in der Argumentation der französischen Staatsrechtslehre.<sup>46</sup>

#### 4. Der Einfluss auf die politische und staatsrechtliche Debatte in Deutschland und Frankreich der Zwischenkriegszeit

Die Parlamentarismustheorie Redslobs hat ohne Zweifel eine Rolle in der Verfassungsdiskussion der Zwischenkriegszeit gespielt, und das sowohl in Deutschland als auch in Frankreich.<sup>47</sup> Dieser Einfluss (wie auch immer man ihn einschätzt) wurde von den Zeitgenossen der Weimarer Republik sogleich gesehen.<sup>48</sup> Bekanntlich ist Redslobs Theorie oder zumindest seine Gleichgewichtsidee mehrfach in den Verfassungsberatungen der Weimarer Nationalversammlung erwähnt worden<sup>49</sup>, insbesondere von Hugo Preuß in seiner Verfassungsdenkschrift<sup>50</sup> wie

- 44 So wurde sie von Gouet (*Qu'est-ce que le régime parlementaire?*, in: *Revue du droit public* 1932, S. 197–243) und Capitant (*Régimes parlementaires*, in: *Mélanges Carré de Malberg*, Paris 1933, S. 33–57) beschrieben.
- 45 So z. B. bei Paul Laffitte, *La vraie Constitution de 1875*, in: *Revue du droit public* 1895, S. 86. Die Formel des „falschen“ Parlamentarismus findet sich beim Belgier H. Laporte de la Porte, *Etude sur la réforme parlementaire et le faux parlementarisme*, in: *Revue générale* 1897, S. 32 ff. Sie war auch gelegentlich in Italien am Ende des 19. Jahrhunderts gebräuchlich (Klaus von Beyme, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, München 1970, S. 189).
- 46 Z. B. Paul Matter, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Paris 1898, S. 22: „Das Auflösungsrecht gehört zum Wesen des parlamentarischen Systems“.
- 47 Sie hat wahrscheinlich sogar manche Politiker in Finnland beeinflusst; die finnische Verfassung vom 17. Juli 1919 weist viele Ähnlichkeiten mit der Weimarer Verfassung auf. Redslob besuchte Finnland im Jahre 1935 und hat sich positiv zu ihr geäußert; von Beyme, *Die parlamentarischen Regierungssysteme* (wie Fn. 45), S. 307 f.
- 48 Vor allem: Erich Kaufmann, *Grundfragen der künftigen Reichsverfassung*, Berlin 1919, S. 20; Lukas, *Die organisatorischen Grundgedanken* (wie Fn. 8), S. 27.
- 49 Christoph Gusy, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen 1997, S. 71, 90, 99 ff. u. 134; Christoph Schönberger, *Das Parlament im Anstaltsstaat*, Frankfurt a. M. 1997, S. 393–404.
- 50 „Im Gegenteil kann man dieses französische System treffend als unechten Parlamentarismus bezeichnen. Der echte Parlamentarismus setzt nämlich zwei einander wesentlich ebenbürtige höchste Staatsorgane voraus, unterscheidet sich jedoch vom Dualismus

auch in den Debatten (so am 24. Februar 1919<sup>51</sup>) und auch noch vom Bericht-erstatte Bruno Ablaß<sup>52</sup>. Später greift Preuß wieder auf diese Referenz zurück, angesichts der Praxis der Regierungsbildungen durch Parteienverhandlungen am Anfang der Republik: „es ist das Gegenteil des echten Parlamentarismus“.<sup>53</sup> Die Heranziehung der Redslob'schen Theorie war durchaus ambivalent, und es ist sehr fraglich, ob Hugo Preuß sie sich wirklich angeeignet hat.<sup>54</sup> Gewiss, beide trugen gemeinsame Sorgen: dass die Regierung effizient wird (keine reine „Parlamentsherrschaft“ im Sinne eines Übergewichts des Reichstags); kein regierender Reichspräsident; die Vermittlerrolle des Staatsoberhauptes (insbesondere bei der Regierungsbildung), die für Redslob wichtig war, schien Preuß unter den spezifischen deutschen Umständen und der spezifischen politischen Kultur der Deutschen nach 1918 unabdingbar zu sein. Dennoch hatte Preuß im Grunde eine andere Vorstellung des Parlamentarismus: Für ihn sollte die Regierung möglichst aus einer Parlamentsmehrheit hervorgehen und eng mit ihr arbeiten, ja „Fleisch von ihrem Fleisch und Blute von ihrem Blute“<sup>55</sup> sein, während Redslob so gut wie

dadurch, dass sie nicht in unverbundener Gegensätzlichkeit nebeneinanderstehen, sondern dass die parlamentarische Regierung das bewegliche Bundesglied zwischen ihnen bildet“ (Denkschrift zum Entwurf des allgemeinen Teils der Reichsverfassung vom 3. Januar 1919, in: Hugo Preuß, Staat, Recht und Freiheit, Tübingen 1926, S. 387).

- 51 Es erschien so gesehen notwendig zu sein, „neben das aus unmittelbaren, rein demokratischen Volkswahlen hervorgehende Parlament eine durch dieselbe demokratische Grundlage starke Präsidentengewalt zu stellen. Ich glaube auch, daß das parlamentarische System [...] ein solches Gleichgewicht der Gewalten verlangt und voraussetzt. Man hat ganz mit Recht staatsrechtlich den französischen Parlamentarismus einen unechten Parlamentarismus genannt, weil er tatsächlich die Monokratie des Parlaments ist, der Präsident auch nur Vertrauensmann des Parlaments ist“; Begründung des Entwurfs einer Verfassung für das Deutsche Reich, in: Preuß, Staat (wie Fn. 50), S. 417.
- 52 „Infolgedessen ist der Präsident in Frankreich zu einem gefügigen Werkzeug des Parlaments herabgesunken. [...] Deshalb hat nach meiner Überzeugung Redslob recht, wenn er sagt, daß der französische Parlamentarismus, wie er in der Verfassung niedergelegt ist, am Ende vollständig entartet ist“ (Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, Bd. 336, Berlin 1920, S. 231).
- 53 Berliner Tageblatt, 9. 10. 1921 (zit. von Edmond Vermeil, *La Constitution de Weimar et le principe de la démocratie allemande*, Straßburg 1923, S. 435). Preuß spricht andernorts vom „reinen Parlamentarismus“; Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 10 (1921), S. 271.
- 54 Horst Möller, *Parlamentarismus-Diskussion in der Weimarer Republik*, in: Manfred Funke u. a. (Hg.), *Demokratie und Diktatur. Geist und Gestalt politischer Herrschaft in Deutschland und Europa*, Düsseldorf 1987, S. 140 ff.
- 55 Am 8. April 1919 vor dem Verfassungsausschuss; Verhandlungen (wie Fn. 52), Bd. 336, S. 276.

nichts über die konkreten Beziehungen zwischen Kabinett und Parlamentsmehrheit schreibt. Zudem war die Wichtigkeit der Parlamentsauflösung von Preuß nicht so hoch bewertet wie bei Redslob und sollte restriktiver geregelt werden.

In der wissenschaftlichen Diskussion während der Weimarer Republik wurde Redslob regelmäßig erwähnt, stieß oft auf eine gewisse Zustimmung, allerdings auch nicht selten auf Kritik (Wilhelm Hasbach<sup>56</sup>, Erich Kaufmann<sup>57</sup>, Richard Thoma<sup>58</sup>, Rudolf Smend<sup>59</sup>, Carl Schmitt<sup>60</sup> und viele andere<sup>61</sup>). Der Junge Ulrich Scheuner promovierte 1925 in Münster bei Josef Lukas<sup>62</sup> ausgerechnet über *Die Lehre vom echten Parlamentarismus*<sup>63</sup>. Redslob wird sogar von der Rechtsprechung explizit zitiert, nämlich in dem Urteil des Staatsgerichtshofs des Landes Oldenburg vom 21. April 1925 über die Verfassungsmäßigkeit der

- 56 Wilhelm Hasbach, in: Schmollers Jahrbuch 43 (1919), S. 357–363. Knapp, aber positiv hingegen: Fritz Stier-Somlo, in: Archiv des öffentlichen Rechts (= AöR) 1918, S. 490 f.
- 57 Die Regierungsbildung in Preußen und im Reiche und die Rolle der Parteien (1921) in: Ders., Gesammelte Schriften, Göttingen 1960, S. 374 u. 376.
- 58 Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 47 (1921), sowie bei der Besprechung von Hasbachs Buch (Die parlamentarische Kabinettsregierung, 1919), in: AöR 1921, S. 228–242, hier S. 236: „Es hat keinen Sinn, eine dieser Gestaltungen als den ‚echten‘ Parlamentarismus zu bezeichnen (weil er von Standpunkt des Verfassers betrachtet erfreulichere Ergebnisse zeitigt), alle ändern als den ‚unechten‘, wie dies Redslob getan hat“.
- 59 Verfassung und Verfassungsrecht (1928), in: Ders., Staatsrechtliche Abhandlungen, 2. Aufl. Berlin 1968, S. 187, nachdem er Lassalles Definition der Verfassung in Erinnerung gerufen hat: „Der Wahrheit näher ist Redslob, wenn er „das letzte Problem einer Verfassung“, also ihren eigentlichen Sinn, sucht in dem „tiefen Gesetz, das dem Organismus den Impuls gibt und seine harmonische Arbeit regelt“ (Die parl. Reg., S. 1), einem Gesetz – fügt gleich Smend hinzu –, „das er dann allerdings in den Bahnen des 18. Jahrhunderts in einer mechanischen Gleichgewichtskonstruktion findet“.
- 60 In Carl Schmitts Verfassungslehre (Berlin 1928, S. 304) wird Redslobs These einmal zitiert, nach der „die Exekutive nicht das untergeordnete Instrument des Parlamentswillens, sondern ein Gleichgewicht zwischen beiden Gewalten besteht. [...] Jedenfalls hat diese Auffassung etwas Wesentliches getroffen. Denn das parlamentarische System ist keine Folgerung, keine Anwendung des demokratischen Prinzips der Identität, sondern gehört zu einer modernen bürgerlich-rechtsstaatlichen Verfassung als deren eigentliches Regierungssystem“.
- 61 Vgl. Friedrich, Plan des Regierungssystems (wie Fn. 10), S. 191/Anm. 4.
- 62 Lukas hatte 1919 Redslobs „Flucht“ aus Rostock getadelt, s. o. Fn. 8.
- 63 Aus der Dissertation stammt wohl der wichtige Aufsatz Scheuners, Über die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems. Zugleich eine Kritik der Lehre vom echten Parlamentarismus, in: AöR 1927, S. 209–233 u. 337–380.

Landtagsauflösung, die das Gericht, Redslobs These des Gleichgewichts heranziehend, für verfassungskonform erkennt.<sup>64</sup>

Vor allem nach der Veröffentlichung des Buches in französischer Sprache 1924 werden Redslobs Thesen nun auch in Frankreich oft erwähnt; so z. B. beim jungen Staatsrechtslehrer Marcel Prélot, der seit 1930 sein Kollege in der Straßburger Universität geworden war.<sup>65</sup> Der ehemalige Staatspräsident Alexandre Millerand plädierte für ein befreites Auflösungsrecht des Staatsoberhauptes und zitiert Redslob, den er sogar einen „Meister des Verfassungsrechts“<sup>66</sup> nennt. Die Frage nach dem „Wesen“ des Parlamentarismus entflammt wieder in der Staatsrechtslehre. Carré de Malberg, Maurice Hauriou, Georges Burdeau, Yvon Gouet, René Capitant und Boris Mirkine-Guetzévitch, um die wichtigsten zu nennen, beteiligen sich an der Diskussion.<sup>67</sup> Nach 1945 gerät sie langsam in Vergessenheit<sup>68</sup>, auch wenn die allgemeine Formel des Gleichgewichts bzw. die Wichtigkeit des Auflösungsrechts weiterhin die Parlamentarismuskussion in Frankreich prägen werden.

## 5. Kritische Analyse der Redslobschen Parlamentarismustheorie

Wie ist Redslobs Parlamentarismustheorie wissenschaftlich zu bewerten? Kann man sie als einen überzeugenden Baustein für eine Verfassungswissenschaft ansehen? Redslob hatte den Anspruch erhoben, eine wissenschaftliche Theorie des par-

64 Text in: AöR 1925, S. 224–247.

65 „Der authentische Parlamentarismus besteht wesentlich im Gleichgewicht zwischen der exekutiven Gewalt und der beratenden Gewalt, unter der unparteiischen Kontrolle des Staatsoberhauptes und dem souveränen Schiedsspruch des Wahlkörpers“ (La réforme de l'Etat par la démocratie populaire, in: La revue des vivants 1932/I, S. 615).

66 Millerand, En attendant une constitution, in: La revue de Paris, 15. 10. 1930, S. 736 f. Ein Jahr zuvor hatte Redslob einen Aufsatz über dieses Thema veröffentlicht: Une réforme constitutionnelle: la dissolution de la Chambre, in: Revue politique et parlementaire, Nov. 1929, S. 195–200.

67 Vgl. Le Divillec, Adhémard Esmein (wie Fn. 42), S. 176 ff.

68 Noch einmal erwähnt von Marcel Prélot 1957 in seinem Lehrbuch (Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, S. 184 f.): „Wie die Theoretiker („doctrinaires“) des parlamentarischen Systems wie Herr Redslob es sehr gut gesehen haben, verliert dieses Regime, wenn das Auflösungsrecht fehlt, eine der Kennzeichen seiner Echtheit“. Zwar taucht die (eben nicht nur Redslobsche) Formel sogar bei einem bekannten österreichischen Politologen nochmals auf: Anton Pelinka, Der unechte Parlamentarismus in Frankreich und Österreich. Ein Vergleich, in: FS Ferdinand A. Hermens, Berlin 1976, S. 43–59, aber bezogen auf die Terminologie von Karl Loewenstein, der genau umgekehrt den auf Volkswahl basierenden Präsidentialismus mit „echtem“ Parlamentarismus kollidieren sieht.

lamentarischen Systems aufzubauen. Es ist nicht zu bestreiten, dass er es versucht hat. Schon seine ersten Bücher über die Staatstheorien der Nationalversammlung von 1789 und über „Abhängige Länder“ tragen diese Tendenz ins Theoretische. Mit der Parlamentarismusfrage zeigt sich, dass Redslob sich in erster Linie für die Prinzipien und das Funktionieren der Regierungssysteme interessiert. Es ging ihm also eher um eine allgemeine Verfassungswissenschaft, könnte man sagen, weniger um eine konkrete Staatslehre. Der Versuch, eine Gesamtdarstellung zu liefern, eine Verallgemeinerung seines Objekts, eine gewisse Abstraktheit zu erreichen, die Begrifflichkeit zu klären, all das zeugt von dieser Neigung, wobei dahingestellt sei, ob es sich um Verfassungstheorie oder um Verfassungsdogmatik handelt.<sup>69</sup> Dennoch wirft Redslobs Methode mehrere Bedenkenpunkte auf.

### 5.1. Ein unklares Verfassungsdenken

Zunächst muss Lesern auffallen, wie sehr Redslob seinen Ausführungen eine Art abstrakt-mathematische Dimension zu geben versucht. Nach der einführenden Darstellung seines Parlamentarismuskonzepts streicht er heraus, dass er „nur sein abstractes Princip betrachtet“ hat (S. 8), dass er „mit einer rein logischen Analyse begonnen“ hat (S. 67) oder auch noch, dass das (parlamentarische) System eine „immanente Logik“ besitzt (S. 3). Ferner will er die Regeln des parlamentarischen Regimes „auf mathematisch exacte Linien“ zurückführen (S. 67).<sup>70</sup> So ist beispielsweise die Parlamentsauflösung „das mathematische Gegengewicht der Ministerverantwortlichkeit“ (S. 79 f.). Das mag ein Ausgleich für seine andere Neigung zu massiver Benutzung von Sinnbildern und „literarischen“ Formeln (so das oben erwähnte Sinnbild der Waage) sein – oder eher der Rest eines intellektuellen Einflusses seines Straßburger Lehrers, Paul Laband, der Redslobs Denken sicherlich irgendwie geprägt haben muss.<sup>71</sup>

Auf der anderen Seite jedoch ist Redslob gleichzeitig nie müde, eine „vitalistische“ Ansicht des Rechts zu vertreten. Die ersten Sätze seines Buches von 1918 sind: „Jede Verfassung trägt in sich ein Lebensprincip. Die einfache Analyse der

69 In seinem Brief an den Verleger Siebeck im Herbst 1917 formuliert Redslob: „es handelt sich um einen Vergleich des positiven Verfassungsrechts“; Friedrich, Plan des Regierungssystems (wie Fn. 10), S. 194.

70 In der Ausgabe von 1924 spricht er von der „Geometrie des parlamentarischen Systems“ (S. 186).

71 „Ich erschien als ein Schüler von Laband. [...] Ich war damals (in der Straßburger Universität) der einzige“, schreibt Redslob, Alma Mater (wie Fn. 2), S. 132 in seinen Memoiren.

Institutionen gibt deshalb nur ein unvollkommenes Bild. Vielmehr, die Anatomie muß ergänzt werden durch eine Physiologie des Staates. Mit anderen Worten, das letzte Problem einer Verfassung geht dahin, die Lebenskraft zu entdecken, das tiefe Gesetz zu ergründen, das dem Organismus den Impuls gibt und seine harmonische Arbeit regelt“ (S. 1). Schon im Buch *Abhängige Länder* (1914) hieß es, man müsse „die Seele des Staates“, „das lebende Princip des Staates“ ergründen.<sup>72</sup> Redslob analysiert oft die Regierungssysteme vornehmlich als (dynamischen) Kommentar der geschriebenen Sätze der Verfassungsurkunde. Er gibt allerdings zu: „Die Verfassungsartikel als solche sagen wenig. Man muß den Geist kennen, der sie belebt. Und dieser Geist enthüllt sich erst durch den Alltag“ (so für das tschechoslowakische System).<sup>73</sup> Schon 1914 resümierte er: „Die Verfassung Frankreichs ist unrichtig [sic !], wenn sie behauptet, daß der Präsident Veto und Auflösungsrecht zu eigen habe. Er kann die Rechte nicht üben. Denn es fehlt ihm dazu die politische Macht“.<sup>74</sup>

Die Parlamentarismusstudie Redslobs von 1918 ist „überwiegend rechtsdogmatisch, nicht politikwissenschaftlich oder soziologisch. Er geht nicht induktiv vor, sondern apriorisch-deduktiv“, meint Manfred Friedrich.<sup>75</sup> Aber gegen die an Redslob oft gerichtete Kritik, seine Theorie sei allzu sehr abstrakt, kann man einwenden, dass er gelegentlich die politische Praxis heranzieht<sup>76</sup>, auch die politischen Parteien nicht unerwähnt lässt. Trotzdem bleibt das tatsächlich insgesamt ungenügend, weil die Heranziehung der Praxis selektiv ist und er sich meistens von seiner postulatartigen Kernthese nicht abbringen lassen will. Dabei hatte 1914 Redslob eine Art Bekenntnis abgelegt: „Die Staatstheorie ist die Wissenschaft, welche das ganze lebendige Phänomen des Staates in sich begreift. Die Staatstheorie ist deshalb nicht die Wissenschaft des Staatsrechtes allein. Sie geht tiefer. [...] Eine Wissenschaft vom Staatsrecht an sich selber ist jeder Zoll unvollkommen und kann in prächtiger Isolierung nimmermehr bestehen. Denn die kardinalen Begriffe des Staatsrechtes empfangen Sinn und Tragweite aus dem

72 Ferner: „Will man Staat und Recht charakterisieren, so muß man ihr Lebensprinzip aufsuchen; man muss die Kraft erforschen, welche ihnen erlaubt, sich durchzusetzen“; Redslob, Rezension zu Felix Somlo, *Juristische Grundlehre* (1917), in: *AöR* 1918, S. 484–488, hier S. 487.

73 Redslob, *Le régime parlementaire* (wie Fn. 14), S. 274; ungefähr dasselbe für Weimar und Preußen (ebd., S. 317 f.).

74 Ders., *Abhängige Länder* (wie Fn. 6), S. 349.

75 Ebd., S. 195.

76 So z. B. lange Fußnoten über die Weimarer Praxis oder auch über Schweden in: *Le régime parlementaire* (wie Fn. 14), S. 319–321 u. 143–145.

Lebensprozess, der den Staat durchdringt. Sie sind, von ihm getrennt, tote Formeln, ein Körper ohne Geist. Es gibt kein Staatsrecht ohne Politik“.<sup>77</sup>

Man kann zweifeln, ob er diesem Programm wirklich treu gewesen ist. Wie dem auch sei, man kann ihm bestimmt zum Vorwurf machen, dass er seine Definition des parlamentarischen Regierungssystems zunächst abstrakt gegeben hat, bevor er auf die konkreten Ausgestaltung eingeht<sup>78</sup>, sogar ihre englische „Heimat“ erst hinterher analysiert<sup>79</sup>. So zeichnet sich in Redslobs Methode doch eine interne Spannung ab: Seine Argumentation gründet zwar oftmals auf (übrigens häufig diskutablen) juristisch-technischen Argumenten; oft aber zieht er außerrechtliche Faktoren heran, unter anderem insistiert er auf der vermeintlichen Volkpsychologie (auch wenn das zuweilen eine zeittypische Ausdrucksweise für jene fluiden Kräfte gewesen ist, die später als politische Kultur o. dergl. bezeichnet wurden). Seine Methode erscheint insgesamt als ziemlich unklar.

## 5.2 Die fragliche vergleichende Dimension

Kann man im Übrigen Redslobs Analyse als eine wirklich vergleichende bezeichnen? Der Untertitel des Buches ist tatsächlich „Eine vergleichende Studie über die Verfassungen von England, Belgien, Ungarn, Schweden und Frankreich“<sup>80</sup>. Dafür musste Redslob mehrere Sprachen im Mindestmaß lesen können. Gelegentlich zieht er sogar noch weitere Beispiele heran: die Schweiz, die USA, Australien (einschließlich deren Kolonie Victoria) und Südafrika.<sup>81</sup> Das war selten zu jener Zeit, und es fehlten sowieso damals rechtsvergleichende Studien zu den Regierungssystemen in deutscher Sprache.

77 Abhängige Länder (wie Fn. 6), S. 348. Er führt als Beispiel an: „Wer wird die Erscheinung der parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit jemals rechtlich erfassen? [...] Es handelt sich um ein unmögliches Beginnen. Die Frage, ob ein Ministerium regieren kann oder zurücktreten muß, beantwortet sich allein aus dem Verhältnis der elementaren Kräfte, die Thron oder Parlament fester begründen und verschiedener Autorität begaben“ (S. 348 f.).

78 So die signifikante Formel: „hat die parlamentarische Verfassung je einmal in ihrer wahren, wesentstreu Gestalt funktioniert? Hat sie je einmal ihre integrale Verwirklichung erfahren?“; Die parlamentarische Regierung (wie Fn. 1), S. 8.

79 Denselben Vorwurf kann man an Esmein richten: In seinem Lehrbuch 1896 beginnt er mit einer generellen Definition und schreitet erst danach zur Darstellung des englischen Beispiels.

80 Wie schon erwähnt wird die französische Fassung von 1924 um fünf Länder erweitert. Auch sein Buch über die „Abhängige Länder“ behandelte mehrere Beispiele.

81 So z. B. S. 56, 63–65 u. 177.

Man kann jedoch die vergleichende Dimension der Redslobschen Analyse mehrfach relativieren. Zunächst fällt die ungleiche Behandlung der benannten Länder auf: England (59 Seiten) und Frankreich (72 Seiten) bilden mehr als zwei Drittel des Buches. Eine große Zahl europäischer Monarchien, die sich im Verlauf des 19. Jahrhunderts parlamentarisiert haben, werden beiseite gelassen: Italien (vor 1922), die Niederlande, Luxemburg, Norwegen und Dänemark; sie hätten seiner Analyse zusätzlich Nahrung bringen können. Es muss auch nochmals erinnert werden, dass die Analyse der Ungarischen Verfassung sich auf das Mittelalter beschränkt und eigentlich völlig anachronistisch ist. Nichts ist dort über die Reformen des 19. Jahrhunderts, insbesondere 1848 gesagt.

Darüber hinaus ist Redslob ein großer Fehler unterlaufen: Schweden gelangte erst 1911–1917 zur parlamentarischen Regierung. Der Rostocker Professor erwähnt 1918 nur am Rande die letzten Entwicklungen und deutet sie falsch. Er zitiert wohl das sehr klare Essay vom schwedischen Historiker und Politologen Pontus Fahlbeck, der 1905 französisch übersetzt worden war<sup>82</sup> und aus dem eine (modifizierte) deutsche Ausgabe 1911 erschien<sup>83</sup>, versteht ihn aber nicht richtig, hatte Fahlbeck doch gerade darauf insistiert, dass Schweden keine parlamentarische Regierung praktizierte<sup>84</sup>. Man muss hier berücksichtigen, dass Fahlbeck tatsächlich – zumindest in der französischen Übersetzung – das Wort „Parlamentarismus“ auch für das schwedische System, also in einem weitesten Sinne, benutzt hatte. Es ist aber schwerlich anzunehmen, dass Redslob durch Fahlbecks Vokabular irreführt werden konnte, da der schwedische Gelehrte nachdrücklich den Unterschied zum englischen bzw. französischen System erklärt hatte. In der französischen Fassung 1924 ändert Redslob seine Darstellung des schwedischen Systems nicht, fügt nur einen kurzen Abschnitt hinzu, der übrigens wenig von der (schon 1917 realen) Parlamentarisierung handelt, sondern weist auf eine an sich sekundäre Verfassungsreform hin und schließt ziemlich abrupt mit der Erkenntnis, dass „die Verfassung Schwedens ihre Originalität eingebüßt hat und sich dem englischen Typ annähert“.<sup>85</sup> Schließlich kann man notieren, dass Redslob seinen „Vergleich“ durch eine Serie von Ländermonographien gestaltet, was methodisch

82 La Constitution suédoise et le parlementarisme moderne, Paris 1905. Die schwedische Fassung erschien 1904: Sveriges författning och den moderna parlamentarismen.

83 Die Regierungsform Schwedens, Berlin 1911.

84 Der wichtige Aufsatz von Otto Hintze, Die schwedische Verfassung und das Problem der konstitutionellen Regierung, in: Zeitschrift für Politik 6 (1913), S. 483–497, der eben das Buch von Fahlbeck ausführlich rezensiert, wird auch von Redslob vermerkt; es kann aber fraglich bleiben, ob er ihn wirklich gelesen hat.

85 Redslob, Le régime parlementaire (wie Fn. 14), S. 153 f.



kritisierbar ist. Allerdings muss man zugeben, dass er gelegentlich eine direkte Gegenüberstellung des englischen und des französischen Systems unternimmt (so z. B. S. 122 u. 146).

### 5.3. Eine „Irrlehre“ (Leo Wittmayer)

Die Einwände gegen Redslobs Parlamentarismustheorie sind zahlreich und mannigfaltig.<sup>86</sup> Die meisten sind von gravierender Natur. Schon in den Zwanzigerjahren hat es nicht an Kritiken sowohl in der deutschen als auch in der französischen Staatsrechtslehre gefehlt.<sup>87</sup> Man hat ihm eine allzu enge juristische Ansicht, einen „Doktrinärismus“ (Hasbach 1919), übertriebenes Mechanismudenken (Kaufmann, Smend), „krasser Rationalismus“ (Hatschek<sup>88</sup>) und weiteres noch vorgeworfen<sup>89</sup>. Der Wiener Staatsrechtslehrer Leo Wittmayer war wohl einer der bisigsten Kritiker, auch wenn er sich nicht viel Mühe gab, seine Kritiken im Einzelnen in der Auseinandersetzung mit Redslob zu erklären. Schon 1922 verpönte er dessen Parlamentarismustheorie als „Irrlehre“.<sup>90</sup> Scheuners Kritik 1927 war präziser. Auch in Frankreich wurde die Lehre des „echten“ Parlamentarismus kritisiert, insbesondere von Mirkine-Guetzévitch<sup>91</sup> und René Capitant<sup>92</sup>.

Es können hier nicht alle kritischen Argumente gegen Redslobs Theorie angeführt, die wichtigsten aber kurz erläutert werden. Zunächst trifft es die

86 Eine reiche Diskussion bei Schönberger, *Das Parlament* (wie Fn. 49), S. 384–404.

87 Schönberger (ebd., S. 395) meint allerdings, dass Redslob wenig Widerspruch bekam.

88 *Deutsches und preußisches Staatsrecht*, Bd. 1, Berlin 1922, S. 539.

89 „Die ganze Lehre leidet an einer gewissen Künstlichkeit“, meint Glum, *Das parlamentarische Regierungssystem* (wie Fn. 39), S. 436–438. Vgl. auch die berühmte Kritik von Ernst Fraenkel 1958: „Redslob ist dafür verantwortlich, daß im Jahre 1919 nicht die englische Verfassung, sondern die Glosse rezipiert worden ist, die französische Monarchisten zu ihr geschrieben haben“ (Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, in: Ders., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Frankfurt a. M. 1991, S. 200).

90 Leo Wittmayer, *Die Weimarer Reichsverfassung* (1922), Neudr. Aalen 1974. S. 47/Anm. 15: „Redslobs seither weit verbreitete Irrlehre über die angeblich unechte Form parlamentarischer Regierung [...]“. Auch ders., *Demokratie und Parlamentarismus*, Breslau 1928, S. 67: „Es war eine seltsame deutsche Verirrung (Redslob, aber auch Preuß), eine so weitgehende Regierungsgewalt gerade für den ‚echten Parlamentarismus‘ zu fordern und dynamische Betrachtung durch willkürliche beliebige Wertung zu verdrängen“.

91 In zahlreichen Publikationen, darunter *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d’après-guerre*, Paris 1937, S. 14 f.

92 *Régimes parlementaires* (wie Fn. 44).

grundsätzliche Unterscheidung zwischen einer echten und einer unechten Form des Parlamentarismus, die Wittmayer zu Recht als eine „völlig aus der Luft gegriffene“ und die „mit wissenschaftlicher Voraussetzungslosigkeit nichts mehr gemeinsam hat“ kritisierte.<sup>93</sup> Wie oben gesehen, war die Formel schon vorher bei anderen Publizisten bzw. Politikern zu finden. Redslob radikalisierte sie und verschloss sich mit diesem auf seinen eigenen Präferenzen erfundenen Postulat die Möglichkeit, die „verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems“ zu verstehen, um Scheuners Aufsatztitel zu benutzen. René Capitant, in seinem beachtenswerten Aufsatz 1933 mit dem vielsagenden Plural („Régimes parlementaires“ – eben nicht: „le régime parlementaire“), hat auch überzeugend gezeigt, dass „der“ Parlamentarismus viele Entwicklungsstadien in der Geschichte durchgemacht hat und nun mannigfaltig sein kann, ja sogar auch ohne ein Staatsoberhaupt leben kann (wie er anhand der deutschen Länder zeigt).<sup>94</sup> Mit Mirkine-Guetzévitch kann man noch hinzufügen, dass es keine „echten“ oder „unechten“ parlamentarischen Systeme geben kann, sondern nur solche, die funktionieren, und solche, die nicht funktionieren.<sup>95</sup>

Es ist klar, dass der bürgerlich-gemäßigte Redslob wie fast jedermann einen „ausgeglichene[n]“ Parlamentarismus (also mit einer kontrollierten, aber relativ starken Regierung) für wünschenswert halten musste. Nur „radikale“ Demokraten (meistens in der Extremlinken des politischen Spektrums wie die USPD in der Weimarer Nationalversammlung oder die Extrême-gauche in der französischen Dritten Republik) konnten so etwas wie eine deutliche Übermacht des Parlaments gegenüber der Regierung wünschen.<sup>96</sup> Seine Unterscheidung war also verfassungspolitisch motiviert und diente dazu, eine starke und zugleich

93 Die Weimarer Reichsverfassung (wie Fn. 90), S. 318. Auch andere Kritiker, vgl. Scheuner, Gestaltungen (wie Fn. 63), S. 345.

94 Inzwischen haben viele Länder bewiesen, dass ein rein monistisches parlamentarisches System (z. B. Westdeutschland und seine Bundesländer nach 1945) durchaus stabil und effizient sein kann, also nicht notwendigerweise in eine zur Regierungsschwäche tendierende „Parlamentsallmacht“ verfällt.

95 Mirkine-Guetzévitch (wie Fn. 91), *Le régime parlementaire*, S. 15.

96 Wobei die Formel vom angeblichen „Parlamentsabsolutismus“ in der Staatsrechtslehre wie in der Politik immer eine Karikatur blieb, „ein besonders verrufenes Gespenst, das aber noch niemand – nicht einmal um Mitternacht – wirklich gestellt haben kann; Wittmayer, Weimarer Reichsverfassung (wie Fn. 90), S. 312. Redslob scheute auch nicht vor reinen Übertreibungen; so z. B.: „es gibt (in Frankreich) nur noch ein einziges Organ im Staate. [...] Es herrscht parlamentarische Diktatur“; *Die parlamentarische Regierung* (wie Fn. 1), S. 139. Mit solchen Vereinfachungen kann man keine seriöse Verfassungslehre aufbauen.

demokratisch legitimierte Exekutive zu rechtfertigen.<sup>97</sup> Insofern knüpfte sie typisch an die liberalen Strömungen des 19. Jahrhunderts, namentlich in Frankreich an, wo deren Vertreter in Verfassungsfragen immer gegen den psychologischen Druck der Erben der Revolution von 1789 gegensteuern mussten, um die Regierungsgewalt überhaupt zu rechtfertigen. Benjamin Constant, Guizot und Prévost-Paradol mögen hier als Vorzeigefiguren dienen. Die Formel vom Gleichgewicht war ein Schlagwort, mit dem „anständige“ Leute nur einverstanden sein konnten. Die Art jedoch, wie Redslob es verfassungstheoretisch untermauert, ist ein anderes Problem.

Nun pointiert: Die von Redslob behauptete (angeblich) „echte“ Form des Parlamentarismus ist verfassungstheoretisch und verfassungsrechtlich schlicht unhaltbar. Redslob hat in keiner Weise überzeugend erklärt, warum und wie ein Gleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative besteht. Schon seine Terminologie ist irreführend: Die (damals wie teilweise heute noch) verbreitete Sprachkonvention, die Regierung als „Exekutive“ zu bezeichnen und das Parlament als „Legislative“, wirft das Problem der Funktionsverteilung zwischen den beiden Verfassungsorganen auf und verschleiert einen der eigentlichen Hauptgewinne des parlamentarischen Systems: nämlich die durch die Verschränkung zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit ermöglichte enge Verbindung der legislativen und der exekutiven Funktionen. Wie schon die meisten französischen Staatsrechtslehrer der Dritten Republik vor ihm ignoriert Redslob die auch seinerzeit doch berühmten Thesen des englischen Essayisten Walter Bagehot. Dieser hatte schon 1867<sup>98</sup> das „Geheimnis“ der englischen Kabinettsregierung auf den Punkt gebracht, nämlich diese „Fusion der Gewalten“ zwischen Parlament und Ministerium. Diese wird in erster Linie dadurch bewirkt, dass der Regierungschef eigentlich vom Parlament gewählt wird (auch wenn das Staatsoberhaupt ihn noch formal ernennt). Diese Wahlfunktion des Parlaments, die das letzte Stadium der Parlamentarisierung der Exekutive bildet, will Redslob nicht verstehen. Im Gegenteil verurteilt er die modernen republikanischen Verfassungen, die diese Wahlfunktion des Parlaments durch ein geregeltes Verfahren kodifizieren, namentlich die deutschen Länder nach 1918 und Österreich. Wie die französischen Staatsrechtslehrer liest er diesen „monistischen“ Typ des Parlamentarismus mit den Brillen der Geschichte der Revolution von 1789 und verwechselt

97 Vielleicht spielte im Übrigen bei Redslob der Wunsch mit, den deutschen Lesern zu zeigen, dass er als ein im Herzen französisch gebliebenen Elsässer sich durchaus kritisch zum französischen Regierungssystem äußern konnte.

98 *The English Constitution*, London 1867 (regelmäßig neu gedruckt).

ihn mit der „Versammlungsregierung“ jakobinischer Prägung.<sup>99</sup> Sein wiederholtes Diktum, nach dem der Gewählte von seinem Wahlkörper automatisch in eine moralische Dependenz verfallen muss, versperrte ihm das Verständnis der Wahlfunktion im Sinne Bagehots.<sup>100</sup>

Die Überbewertung der Auswirkungen des Auflösungsrechts sowie die Idee, dass das Staatsoberhaupt *per se* eine unabdingbare Autoritätsquelle für die Regierung sei, ist Redslob und den dualistischen Theorien des Parlamentarismus (allen voran: Esmein) gemein. Sie kann aber nicht überzeugen.<sup>101</sup> Redslob denkt überwiegend in den Kategorien der vor- und frühparlamentarischen Zeit und der „klassischen“ Gewaltenteilungsdoktrin, namentlich in seinem immer wiederholten Sinnbild des „Kampfes“ zwischen Exekutive und Parlamentskammer, sowie deren gegenseitigen „Waffen“. Hinzu kommt, dass das Konzept des Gleichgewichts zwischen Exekutive und Parlament an sich selbst problematisch ist. Es kann nur ein politisches Gleichgewicht sein. Juristisch hat es nicht viel Sinn, außer in formaler Weise bei Mitbestimmungsrechten mehrerer Organe für eine Entscheidung oder einem Rechtsakt wie z. B. einem Gesetz (wobei in diesem Fall die inhaltliche Entscheidung als solche praktisch nicht immer das Ergebnis eines tatsächlich „ausgeglichen“ Verfahrens ist, in dem beide Partner gemeinsam entschieden haben; Gesetzentwürfe werden z. B. häufig vom Kabinett beschlossen, und die Parlamentsmehrheit stimmt manchmal nur widerwillig zu). Es ist ja auch vorstellbar, dass sich Parlament und Regierung „in Schach halten“ (wie Redslob gerne sagt), in dem sie sich dabei gegenseitig lähmen, was kein wünschenswertes Modell sein kann. Und schließlich ist ein Gleichgewicht statt eines stabilen Zustands eher als ein oszillierender anzusehen, in dem mal die eine Seite, mal die andere Seite die Oberhand hat.<sup>102</sup>

99 Dies erklärt auch, warum ein großer Teil der deutschen und französischen Staatsrechtslehre Bagehots Formel von der Regierung als „Ausschuss des Parlaments“ missverstanden hat. Sie richtete sich gegen alte gewaltentrennende Doktrinen und zeugte von der nunmehr vollen Parlamentarisierung des Ministeriums. Bei Bagehot war aber klar, dass das Kabinett eine führende Rolle im Parlament einnimmt. Nicht von ungefähr sprach man vom Prime Minister als „the Leader of the House“. Wittmayer, Demokratie und Parlamentarismus (wie Fn. 90), S. 87 und Capitant, Régimes parlementaires (wie Fn. 44), S. 51 ff. gehören zu den wenigen, die das richtig verstanden haben.

100 Redslob „suchte die Mängel des ‚unechten französischen Parlamentarismus‘ allzusehr in den Normen“, pointiert zu Recht von Beyme, Die parlamentarischen Regierungssysteme (wie Fn. 45), S. 45.

101 Zutreffend die Kritik bei Scheuner, Gestaltungen (wie Fn. 63), S. 354 ff. und Capitant, Régimes parlementaires (wie Fn. 44), S. 47 ff.

102 Scheuner, Gestaltungen (wie Fn. 63), S. 348 (unter Heranziehung von Schelcher und Hauriou).

Um einen weiteren Punkt hätte ihn die Lektüre Bagehots vor einem Missverständnis bewahren können: die Frage der Parlamentsauflösung durch das Staatsoberhaupt. Just Bagehot hatte der These Prévost-Paradol entgegengehalten, dass ein autonomes Auflösungsrecht der englischen Königin undenkbar geworden war.<sup>103</sup> Redslob übertreibt die tatsächliche Rolle des englischen Königs am Anfang des 20. Jahrhunderts, während die zentrale Rolle des Prime Ministers völlig ausgeblendet wird. Darüber hinaus kann nicht behauptet werden, dass in England seit 1884 jede Krise eine Parlamentsauflösung hervorruft. Diese letzte Idee Redslobs ist wohl auf seine Bemühungen zurückzuführen, den Parlamentarismus mit der Demokratie zu verbinden. Sie ist aber teilweise realitätsfern, denn es gibt durchaus Situationen, in denen der Regierungswechsel keine vorgezogenen Neuwahlen erfordert.

Schließlich muss man betonen, dass Redslob das „Wesen“ (und die Definition) des parlamentarischen Systems eher verdunkelt hat, statt es zu verdeutlichen. Zwar findet sich ziemlich am Anfang seiner Studie die durchaus zutreffende Idee, nach der „das Parlament die allgemeine Politik bestimmt, während das Ministerium in diesem Rahmen frei regiert“ (S. 4). Leider wendet er sich dann schnell ab von diesem zentralen, aber einer weiteren Erläuterung bedürftigen Problem zugunsten seiner mechanistischen Gleichgewichtslogik. Wie so oft die Staatsrechtslehre der damaligen wie der heutigen Zeit verwechselt er die (nötige) Identifizierung des Kriteriums eines parlamentarischen Systems mit der Beschreibung seiner institutionellen „Logik“. Redslob favorisierte letztere dermaßen, dass das Kriterium im Laufe der Studie so gut wie verschwindet.<sup>104</sup> Fast am Schluss der französischen Ausgabe (S. 330/Anm. 2) verrät er sein Missverständnis über die Identifikation des parlamentarischen Systems, in dem er behauptet, dass die Weimarer Verfassung den Ländern das System der parlamentarischen Regierung nicht vorschreibt. „Sie fordert nur eine freie Verfassung und

103 Bagehots Vorwort der französischen Übersetzung seines Buches: *La Constitution anglaise*, Paris 1869, S. VIII und weiter (S. 339): „dieses Recht ist dermaßen außer Gebrauch, daß wenn die Königin es zu benutzen gedenkte, man genauso erschreckt wäre, als würde ein Vulkan auf Primerose Hill ausbrechen“.

104 Ich kann jedoch Friedrich, *Plan des Regierungssystems* (wie Fn. 10), S. 196 nicht ganz zustimmen, wenn er meint, dass bei Redslob „nicht die Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen des Parlaments, sondern die Auflösung des Parlaments durch das Staatsoberhaupt als das eigentliche Kriterium gilt, um ein Regierungssystem als ein parlamentarisches zu klassifizieren“. Vielmehr erscheint mir, dass Redslob diese Frage eben doch im Dunkeln lässt, also auf ein Kriterium des parlamentarischen Systems verzichtet, um seine (angebliche) „Quintessenz“ im institutionell organisierten Gleichgewicht der Gewalten zu suchen.

eine Regierung, die das Vertrauen der Volksvertretung besitzen“.<sup>105</sup> Unter Berufung auf Anschütz' Verfassungskommentar des Art. 17 WRV meint er, dass die Länder das schweizerische Direktorialsystem hätten einführen dürfen. Auch wenn diese Neigung in der Weimarer Nationalversammlung bestanden haben mag, ist sie problematisch und nicht ganz im Einklang mit der Formulierung des Art. 17.<sup>106</sup>

## 6. Ausblick auf ein Nachspiel: Das Urteil Redslobs über das Bonner Grundgesetz

Kurz vor seiner Emeritierung nach 30 Jahren, in denen er sich dem Völkerrecht zugewandt hatte, wird 1952 Redslob gebeten, zum Bonner Grundgesetz Stellung zu nehmen. In seinem Aufsatz<sup>107</sup> bleibt er sich unbeirrbar selbst treu<sup>108</sup>, insbesondere in der Analyse des westdeutschen Regierungssystems. Er wiederholt seine These, dass das parlamentarische System weiterhin als „Gleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative“ gekennzeichnet werden soll, als System, in dem keine der Gewalten eine Vormachtstellung nehmen kann. „Jede [Gewalt] kann die andere in Schacht halten“, also Formeln, deren er sich 1918 schon bediente. Zum neuen, mit dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland aufgebauten System äußert er sich sehr kritisch. Zwar trage dieser Verfassungstext viele Elemente des parlamentarischen Systems, namentlich die ministerielle Verantwortlichkeit (die er 1918 doch vernachlässigt hatte), die den Ministern eine

105 Art. 17 Abs. 1 Satz 2 WRV: „Die Landesregierung bedarf des Vertrauens der Volksvertretung“. Vorher (S. 279) hatte er behauptet: „Art. 54 WRV scheint das parlamentarische System ausdrücklich zu etablieren zu wollen“. Diese allzu vorsichtige Bemerkung verrät eine ziemlich gravierende Verkennung des beschleunigten Parlamentarisierungsprozesses des Deutschen Reichs in den Jahren 1917–1919.

106 Denn die Regierungsmitglieder in der Schweiz (auf Bundesebene, früher auch teilweise auf Kantonebene) werden zwar vom Parlament gewählt, aber auf Zeit und individuell (nicht als Kolleg); dies ist ein Wahlverfahren, aber kein Vertrauensverhältnis im Sinne der parlamentarischen Regierung; und es besteht dort keine parlamentarische Verantwortlichkeit (im engeren Sinne) der Minister.

107 La Charte de Bonn. Son caractère en doctrine constitutionnelle, in: *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle* 1952, S. 157–170. Restliche Seitenzahlen im Text beziehen sich auf diesen Aufsatz.

108 Sogar in dem für ihn typischen „literarischen“ Stil, z. B.: „Die Grundrechte [...] sind nur die Festungsmauer, die die Burg der Verfassung umringen. Treten wir nun in den Hof des Schlosses“ (S. 161).

gewisse Selbstständigkeit gegenüber dem Parlament gibt.<sup>109</sup> Er nimmt hier Bezug auf das Zutritts- und Rederecht der Bundesregierung im Bundestag (Art. 43 GG). Gleich danach aber fügt Redslob hinzu, dass „die Minister nicht autonome Partner sein können, wenn sie Schöpfungen des Parlaments sind“, und weiter: „Wir behaupten, daß die Minister nicht von der Versammlung gewählt werden müssen, und das gilt in erster Linie für ihren Chef, wenn die Regierung nicht kollektional sondern hierarchisch ist. Wahl bedeutet Abhängigkeit. Es ist eine psychologische Wahrheit“. So verurteilt er insgesamt das Verfahren der Kanzlerwahl nach Art. 63.

Zwar findet er gut, dass der Bundespräsident zunächst dem Bundestag einen Kanzlerkandidaten vorschlägt (Art. 63 Abs. 1 Satz 1): „Diese Weise ist konform mit dem parlamentarischen System, in dem üblicherweise die Regierung von einer freien Entscheidung des Staatsoberhaupts bestellt wird, die nur durch die existierenden politischen Kräfte gebunden ist, sowie die Chancen, dass der vorgeschlagene Staatsmann sich im Fluss des parteilichen Tendenzen halten kann“. Das Grundgesetz, fährt Redslob gleich fort, „weicht jedoch erneut von dieser Linie“ ab. Erstens, weil in dem Fall des Scheiterns der Wahl des vom Präsidenten vorgeschlagenen Kandidaten der Bundestag seinen eigenen Kandidaten selbst aussucht. Und zweitens wegen des konstruktiven Misstrauensvotums nach Art. 67. „In beiden Fällen ist der Bundespräsident nicht mehr ermächtigt, die geeignete Person auszusuchen. Es besteht also hier ein eindeutiger Widerspruch zum klassischen parlamentarischen System. [...] Durch dieses Verfahren ist der Weg des parlamentarischen System preisgegeben“ (S. 164). Trotz der Richtlinienkompetenz nach Art. 65 GG kann der Kanzler, „weil er vom Parlament gewählt wird, nur in eine untergeordnete Position rutschen“. Das Grundgesetz „oszilliert also zwischen dem parlamentarischen und dem Konventsystem“.<sup>110</sup>

Logischerweise verurteilt Redslob auch die Regelung des Art. 68 (und Art. 63 Abs. 4) über die Auflösung des Bundestages, die nur subsidiären Charakter hat und nicht richtig als „Gegenwaffe“ konzipiert ist. Sie wird „nicht in dem System organisch integriert“, sodass schließlich die deutsche Regierungsform von 1949 „nicht als eine parlamentarische angesehen werden“ könne (S. 165). Ein kurzer

109 Der ganze Abschnitt über die Verantwortlichkeit könnte unter dem Einfluss des Aufsatzes von René Capitant im Jahre 1933 (s. oben) gestanden haben. Der damals junge Kollege Redslobs hatte ausdrücklich darauf bestanden, dass parlamentarische Verantwortlichkeit nicht die Unterwerfung vor dem Parlament bedeutet, sondern die Pflicht, seine eigene Politik zu vertreten und zu verteidigen.

110 Gemeint ist natürlich das französische System des jakobinischen Nationalkonvents von 1792–1795.

Abschnitt handelt dann vom „Geist und Buchstaben in einer Verfassung (L'esprit et la lettre dans une constitution)“. Redslob kann hier sein Bekenntnis ablegen: „Eine Verfassung ist niemals in den Buchstaben des Gesetzes eingesperrt. Sie enthält eine handelnde, kreative Kraft. Sie bildet sich selbst durch die Art, wie sie angewandt wird“ (S. 169). Er sieht ferner gewisse Parallelen mit dem französischen, in der Nachkriegsverfassung von 1946 (Vierte Republik) angelegten System. Beide seien „Mischformen“, „Hybriden“ zwischen Parlamentarismus und Versammlungsregierung (S. 165).<sup>111</sup> Er benutzt im Übrigen nicht mehr ausdrücklich die Formel vom „echten“ bzw. „unechten“ Parlamentarismus<sup>112</sup>, aber dem Sinn nach hält er an seiner alten Theorie fest.

Redslob schließt mit einer „Allgemeinen Sicht über das parlamentarische System“ (S. 169 f.). Es gibt ihm die Möglichkeit, Stellung zu der seit 1919 einsetzenden Tendenz in Europa zu nehmen, die Grundregeln des Parlamentarismus zu kodifizieren und zu verrechtlichen (was Mirkine-Guetzévitch die „Rationalisierung des Parlamentarismus“ genannt hat). „Man hat versucht, das parlamentarische System zu disziplinieren“, es „zu domestizieren. Es war ein Fehler. Eine Verkennung seines Wesens. Das parlamentarische Regierungssystem ist eher Geist als Recht (plutôt esprit que droit). Es ist eher eine Art als ein Verfahren. [...] Es lässt sich nicht reglementieren“. Darum meint er letzten Endes, dass das parlamentarische System in den deutschen und französischen Nachkriegsverfassungen „verfälscht (tronqué)“ worden ist. Diese Fehldeutungen zeugen von Redslob Beharrungstendenz und seiner Abneigung, sich mit entgegengesetzten Meinungen auseinanderzusetzen. Auch wenn bei näherer Analyse wirklich nicht viel von seiner Parlamentarismustheorie überzeugen kann, bleibt die Erkenntnis, dass sie eine Zeit lang gewissermaßen einflussreich gewesen ist. Dafür klang eben das Schlagwort des „Gleichgewichts“ zu angenehm für ein „gemäßigtes“ Publikum, denn gerade auch wohlklingende Theorien können irreführend wirken.

111 Wobei nun die Schweiz als eine Variante der Versammlungsregierung bezeichnet wird (S. 162 u. 165).

112 Er meint aber, dass „es selten ist, dass ein der zwei von uns definierten Typen sich in reiner Form präsentiert. [...] England bildet zwar einen integralen Typ (un type intégral); aber es erklärt sich, weil England diesen Typ erfunden hat“ (S. 164 f.).