

Ernst Bruckmüller

Wurzeln des modernen Parlamentarismus

„*Contra (...) concilia et iura (wohl die vom Konzil beschlossenen) nihil possunt dominus papa et reges ac principes de novo statuere, vel concedere, nisi generali concilio convocato; **quum illud quod omnes tangit secundum iuris utriusque regulam, ab omnibus debeat communiter approbari.***“

[Gegen Konzilien und ihre Beschlüsse können weder der Papst noch die Könige und Fürsten Neues statuieren oder zulassen, außer durch ein neues Generalkonzil; **denn das, was Alle angeht, muß nach dem geistlichen und weltlichen Recht von Allen gemeinsam gutgeheißen werden.**]

Dieses Zitat aus einer um 1311 entstandenen Schrift von Wilhelm Durant d.J. „*De modo generali Concilii tenendi et de corruptelis in ecclesia reformandis*“ diente zur Rechtfertigung und Begründung der konziliaren Theorien, nach der das ökumenische Konzil über Papst, Königen und Fürsten stehe. Der zentrale Satz „*quum illud quod omnes...*“ ist eine der vielen Abwandlungen einer der wichtigsten Begründungen für Mitentscheidung, ja Demokratie nicht nur in der Kirche, sondern auch in der weltlichen Sphäre:

Quod omnes tangit, ab omnibus approbari debet

Die älteste Fassung stammt von Kaiser Justinian, also aus dem 6. Jahrhundert nach Christi Geburt, und hatte zunächst eine zivilrechtliche Bedeutung. Im 12. Jahrhundert greift das Kirchenrecht diesen Grundsatz auf, unter direktem Bezug auf die römischen Quellen. Die Kanonisten (und Papst Innozenz III.) präzisierten den Satz einschränkend, nämlich in dem Sinne, dass nur das der Beratung und Zustimmung aller unterworfen werden dürfe, was alle direkt und persönlich angehe (*uti singuli*), nicht als Glieder einer juristischen Person oder einer organisierten Gemeinschaft. Wie auch immer: Schon im 13. Jahrhundert ist das Prinzip jedenfalls nicht nur anerkannt, sondern auch politisch wirksam. Es wurde als Motiv genannt bei der Einberufung eines Hoftages durch Kaiser Friedrich II. 1222 zur Vorbereitung des mit Papst Honorius III. abgesprochenen Kreuzzuges. Genauso 1244. König Rudolf von Habsburg verwendet es 1274, wieder zur Einladung zu einem Hoftag. Edward I. von England benützte die Begründung zur Einberufung des Parlamentes von 1295.

Für die weltliche Sphäre folgerte Marsilius von Padua in seinem 1324 fertiggestellten Traktat „*Defensor pacis*“ aus dem „*Quod omnes tangit*“, dass das Gesetz durch den Volkswillen zustande kommen solle, durch die „*universitas civium*“; gelten solle, was deren „*valentior pars*“ vertrete.

Dieser repräsentiere das Ganze: „... *quae totam universitatem repraesentat*“. Das ist klar und deutlich die Idee der Volksrepräsentation!

Auch Wilhelm von Ockham, einer der bedeutendsten Köpfe des 14. Jahrhunderts, tritt für ein Parlament oder Konzil der Christenheit ein, in dem alle seine Glieder vertreten sein sollten, denn „*quod omnes tangit ab omnibus tractari et approbari debet*.“ Da jedoch niemals alle, die von Gesetzen betroffen sind, beraten und zustimmen können, ist es notwendig, Volksvertreter auszuwählen und mit dem erforderlichen Mandat zu versehen. Wilhelm interpretiert das „*quod omnes tangit*...“ als Lebensgrundsatz, als Prinzip des göttlichen Rechts. Auch die Häupter der Gesellschaft seien von ihren Gliedern zu wählen. Hier ist das Prinzip der Demokratie schon weitestgehend ausformuliert.

Landtage – Reichstage

Es ist eine der aufregendsten Geschichten unter den vielen Geschichten Europas, wie aus verschiedenen Versammlungstypen entweder kontinuierlich, wie im Falle Englands oder vieler Schweizer Kantone, oder diskontinuierlich, wie in Frankreich, Ungarn oder Polen, moderne Parlamente wurden.

Zwei Grundtypen solcher Versammlungen begegnen zunächst: Reichstage und Landtage. Reichstage sind, wie der Name schon sagt, überregional rekrutierte Versammlungen. Sie können sich aus Hoftagen der Könige oder Kaiser entwickeln, wie im Hl. Römischen Reich. Sie können aber auch aus Delegierten von Landtagen oder ähnlichen Provinzialversammlungen zusammengesetzt werden und heißen dann „Generalstände“ (Frankreich), „Generalstaaten“ (Niederlande), „Generallandtage“ o.ä. Sie setzen also die Existenz ständischen Wesens auf der Ebene von Subregionen der großen Reiche voraus.

Diese Landtage, diets, diètes, Provinzialversammlungen begegnen daher nicht überall, sondern nur dort, wo im Zuge der mittelalterlichen Gesellschaftsentwicklung die alte Grafchaftsverfassung aufgelöst wurde und neue gesellschaftlich-politische Einheiten, eben „Länder“, „pays“, entstanden. Das geschah im wesentlichen nur in den Regionen des ehemaligen Karolingerreiches, nach heutigen Staatsnamen also in Frankreich, Deutschland, Belgien, den Niederlanden und Luxemburg, der Schweiz und Österreich, ansatzweise auch in Norditalien (doch hat sich in Italien schließlich das Modell des Stadtstaates mit seinen komplexen städtischen Mitbestimmungsmodalitäten durchgesetzt).

Von der *curia regis* zu den Reichstagen bzw. Generalständen

Reichstage entstanden aus den Hoftagen der mittelalterlichen Königreiche. Der Hof, die *curia regis*, war nicht nur die engste räumliche und soziale Umgebung des Herrschers, er war auch wichtiges Instrument der Herrschaft. Aus der *curia regis* entwickelten sich nach und nach verschiedene Formen der Akklamation, der Gerichtsbarkeit, der Beratung und schließlich der

Mitbeteiligung an der Herrschaft des Königs. So entstanden in Frankreich aus der *curis regis* einerseits die obersten Gerichte des Königs. An ihnen blieb im Französischen jener Begriff haften, der zunächst noch ganz unspezifisch alle diese in Gesprächsform abgewickelten Formen von Beratung bezeichnete – Parlamente, „parlements“. Als ständiger Rat des Königs galt andererseits der „conseil“, ein Gremium, das aber auch bis zu mehreren hundert Mitgliedern umfassen konnte. Schließlich die Generalstände, die erstmals 1302 einberufen wurden und aus den Versammlungen der Vasallen des Königs entstanden war, also eine lehensrechtliche Grundlage hatten.

Denn eine zweite Wurzel waren die Versammlungen der zur Heerfahrt Verpflichteten. Das waren im Frankenreich prinzipiell alle Freien, die sich auf dem Märzfeld zur Musterung versammelten. Später waren es die Vasallen, die zur Heerfahrt kamen. Auch solche Versammlungen dienten als Rahmen der Zustimmung zu den Maßnahmen des Herrschers, zur Beratung und zur Gerichtsbarkeit. Der Hoftag, den Friedrich I. zu Roncaglia in Oberitalien abhielt, spielte sich wohl primär in einem solchen Rahmen ab. Die Versammlung eines Heeres zu Italienzug oder Kreuzzug fand ebenfalls üblicherweise in einem Hoftag seinen feierlichen Rahmen.

Heiliges Römisches Reich

Zu Hoftagen kam, wer dazu berechtigt war. Das waren zunächst die näheren Verwandten des Königs, in Frankreich die „Prinzen von Geblüt“, im Heiligen Römischen Reich die mit dem Kaiser oder König oft verwandtschaftlich verbundenen Großen des Reiches. Dazu kamen die Leiter der Hofämter, besonders die Leiter der königlichen oder kaiserlichen „Kapelle“ – also die Chefs des geistlichen Hofstaates, und die Leiter der Kanzlei, die Kanzler des Reiches. Daneben treten an den Hoftagen die im näheren und weiteren Umkreis sitzenden Lehensträger des Königs auf, die geistlichen (Bischöfe und Äbte der Reichsklöster) und die weltlichen, die Herzöge und Grafen bzw. die Angehörigen von Geschlechtern, die solchen gleichgehalten wurden. Jedenfalls standen jene Herren im Zentrum, die auch als Königswähler fungierten – der Kreis, die man seit dem 13. Jahrhundert Kurfürsten nannte. Das waren zunächst sieben, die Erzbischöfe von Köln, Mainz und Trier (wobei der Erzbischof von Mainz seit dem Spätmittelalter als Erzkanzler des Reiches galt), sowie der Pfalzgraf bei Rhein, der Herzog von Sachsen, der Markgraf von Brandenburg und der König von Böhmen. Seit dem Dreißigjährigen Krieg kam Bayern dazu, später auch Hannover. An die Stelle der Herzöge des alten Typs bildete sich im 12. – 13. Jahrhundert eine neue Kategorie von Mächtigen heraus, die „Reichsfürsten“, die unter verschiedenen Titeln zumeist größere Territorien als Reichslehen beherrschten und wohl auch deshalb zum Rat des Königs/Kaisers gehörten. Die Hoftagspflicht konnte beschränkt werden – so wurde den Herzögen von Österreich im *Privilegium minus* von 1156 die Erleichterung verbrieft, nur an Hoftagen in Bayern teilnehmen zu müssen (gleichzeitig wurde auch die Heerfolge auf Reichskriege gegen Ungarn beschränkt).

Seit dem Spätmittelalter bemühte man sich um eine klare Umschreibung des Kreises der Berechtigten an den „Tagen“, die damit zu „Reichstagen“ wurden. Bisher hatte der König aus dem Kreis der prinzipiell Berechtigten jene eingeladen, die ihm besonders wichtig waren, und

wohl vor allem die, die in der Nähe des Veranstaltungsortes lebten. Diese genauere Abgrenzung führte zu einer genaueren Gliederung nach Ständen, Kurien oder „Bänken“. Natürlich waren die Kurfürsten dabei – sie können sozusagen als Oberhaus des Heiligen Reiches gelten. Anspruch auf Teilhabe an der politischen Beratung erhoben alle jene Herrschaftsinhaber im Reich, die unmittelbar zum Kaiser standen (Reichsunmittelbarkeit). Das waren – nach den Kurfürsten - die geistlichen und weltlichen „Fürsten“, aber auch die Reichsstädte. Obgleich in der um 1500 entstehenden Reichsverfassung die Reichsstädte ihre Reichsstandschaft durchsetzen konnten und eine eigene „Ständebank“ ausbilden konnten, blieb ihre politische Macht beschränkt. Nicht mehr erlangen konnten die Reichsstandschaft die Reichsritter, also jene Ritter, die dem Kaiser unterstanden, aber gegenüber Fürsten und Städten zu wenig politisches Gewicht entwickeln konnten. Der Reichstag des Heiligen Römischen Reiches (deutscher Nation) blieb also ein Beratungsorgan, bei dessen Beschickung die persönliche Rechtsqualität der Teilnehmer (abgesehen von den Städten) entscheidend blieb. Der Reichstag, wie er sich im 16. Jahrhundert herausbildete, bildete gemeinsam mit dem Kaiser das entscheidende Organ des Reiches. Nur gemeinsam konnten „Kaiser und Reich“ gültiges Reichsrecht schaffen. Nach dem Dreißigjährigen Krieg wurde ein permanenter Reichstag (seit 1663 in Regensburg) eingerichtet, der eine Versammlung von Delegierten der berechtigten Reichsstände war.

Frankreich

Ganz anders in Frankreich. Auch hier gab es zunächst Hoftage. Die großen und eigenständigen Fürsten wurden jedoch schon bis zum 13. Jahrhundert weitgehend ausgeschaltet und ihre Territorien dem königlichen Territorium einverleibt. Zunächst waren auf den Hoftagen des Spätmittelalters die königlichen Vasallen teilnahmeberechtigt. Da das französische Lehenssystem letztlich jeden Vasallen als Königsvasallen interpretierte, war der Kreis der Berechtigten bald sehr groß. Und da, mit wenigen Ausnahmen, die großen Fürstentümer in der Hand des Königs lagen, gab es sehr früh schon keine am Rat des Königs persönlich Anteilsberechtigten – mit Ausnahme der „Prinzen von Geblüt“, also jener Mitglieder des kapetingischen Geschlechtes, die nicht als Könige herrschten, und der höchstrangigen Adligen, der „pairs“ (die aber, anders als die deutschen Reichsfürsten, mit ihrem persönlichen Rang nicht die Herrschaft über weitgehend unabhängige Territorien verbanden). Sie können so ähnlich wie ein „Oberhaus“ interpretiert werden.

Da das französische Königtum seit dem 13. Jahrhundert über die meisten Fürstentümer des Königreiches direkt herrschte, dehnte sich der Kreise der Teilnahmeberechtigten stark aus. Da in den einzelnen „Ländern“ (pays) Stände existierten, konnte der König überall Provinziallandtage einberufen. Die erstmals 1302 zusammengetretenen „Generalstände“ sind zunächst als Delegiertenversammlungen der Provinzen zu verstehen. Der Kreis der Teilnahmeberechtigten erscheint in drei große Gruppen, „Stände“, geteilt – der Adel entwickelt sich aus der königlichen Ritterschaft, die Geistlichkeit aus den dem König unterstehenden Geistlichen, die „bonnes villes“ waren die königlichen Städte.

Durch die große Zahl der Berechtigten musste man Delegierte wählen. Innerhalb der königlichen Amtsbezirke (Bailliages oder Sénéchaussées) wurden also für die jeweilige Versammlung für jeden der drei Stände Abgesandte gewählt. Diese Abgesandten erhielten von den

Wählerversammlungen ein imperatives Mandat mit auf den Weg: in den „cahiers des doléance“ (Beschwerdeheften) wurden die regionalen Gravamina gesammelt, außerdem wurde genau festgehalten, was sie bewilligen sollten. Auf den Generalständen wurden die Beschwerden nach Ständen, aber auch nach Provinzen abgestimmt, worin sich noch im 16. Jahrhundert die Basis dieser Versammlungen in den einzelnen „pays“ erkennen läßt.

Der „Cahier“ enthielt ein streng imperatives Mandat. Stimmberechtigt waren beim Klerus jeder Weltgeistliche bis hinab zum Inhaber einer Pfarre, dazu kamen die Vorsteher der (Dom-) Kapitel und Klöster. Beim Adel war jeder Inhaber eines Lehens wahlberechtigt, beim dritten Stand jeder Hausvorstand, also auch Witwen. Gewählt wurden häufig königliche Amtleute, weil sie nicht so eng mit spezifischen Interessen verbunden waren wie andere mögliche Deputierte. Für die Könige boten daher Versammlungen der Generalstände in der Regel eine nicht besonders oppositionelle Plattform.

Am Tagungsort selbst bildeten die Deputierten einer jeden Provinz (1576 zwölf) nach Ständen getrennte Arbeitsgruppen. Jeder der drei Stände hatte aus den vielen „Cahiers“ einen einzigen zu verfassen. Die Treffen selbst waren eine stete Quelle heftiger Auseinandersetzungen um den Vorrang innerhalb eines Standes oder einer Region (ähnliches spielte sich in Niederösterreich im 17. Jahrhundert jahrzehntelang zwischen den Äbten von Melk und Klosterneuburg ab, um den Vorsitz im niederösterreichischen Prälatenstand).

Immer wurden solche Räte, Reichstage, Landtage, Generalstände, einberufen, wenn der König dringend etwas brauchte. Und die Stände bewilligten auch. Ursprünglich entsprach das bewilligte Gut dem jeweiligen Stand: Der Adel erklärte sich bereit in den Krieg zu ziehen, der Klerus unterstützte das Vorhaben durch sein Gebet, und die königlichen Städte, die „bonnes villes“, bewilligten Geldgaben, also Steuern. Seit der großen militärischen Krise des glanzvollen französischen Rittertums, die sich in schlimmen Niederlagen gegen die Engländer im Hundertjährigen Krieg äußerte, forderten die Könige von allen Ständen in erster Linie Geld, das man primär zur Entlohnung von Söldnern benötigte.

Im Gegenzug nannten die Stände ihre Forderungen an den König, ihre Beschwerden. Sie sollten – nach Wunsch der Stände – beseitigt und allenfalls zum Gegenstand der königlichen Gesetzgebung werden. Als nach der Gefangennahme König Johanns des Guten durch die Engländer 1356 (Schlacht bei Maupertuis) der Dauphin (Thronfolger) die Generalstände einberief, um mit ihnen über die Finanzierung des Lösegeldes zu beraten, antworteten die Stände mit der Forderung nach grundlegenden Reformen. Die Stände selbst waren nicht Gesetzgeber. Das war nur der König. Tatsächlich erließ der Dauphin im März 1357 eine umfassende Reformordnung der Verwaltungsstruktur und Verfassung des Königreiches.

Allerdings war es auch in Frankreich üblich, dass grundlegende Veränderungen des Rechts beraten wurden, bevor man sie als Gesetz verkündete. Dieser Rat erfolge im „conseil“, im großen Rat, der (wie schon gesagt) ebenfalls aus der mittelalterlichen „curia regis“ hervorgegangen war. Im „conseil“ saßen die Prinzen von Geblüt und die höchstrangigen Adligen, der Kanzler, die Leiter der Zentralbehörden und seit dem 16. Jahrhundert auch die Präsidenten der Obergerichte („parlements“). Je nach Materie zog man zu den Beratungen auch weitere Kreise zu – etwa bei Finanzgesetzen Vertreter der Städte. Diese Versammlungen konnten zu

Notablenversammlungen des ganzen Königreiches ausgeweitet werden, die sich von den Generalständen kaum unterschieden – dem König stand es prinzipiell ja frei, wen er in seinen Rat berief.

Freilich wollten um 1500 auch die Stände schon bei der Gesetzgebung mitwirken – zumindest in der Zeit der Minderjährigkeit eines Königs beanspruchten die Generalstände die Rolle des Souveräns. Zur besseren Kontrolle der Gesetzgebung forderten die Stände wiederholt, dass Delegierte aus ihren Reihen in den königlichen Rat aufgenommen würden. Aber egal, ob das auch durchgeführt wurde: Die Antwort des Königs auf die „Gravamina“ der Stände galt als rechtsverbindlich. Indirekt haben also die Stände, über ihre Beschwerden, die Gesetzgebung doch deutlich beeinflusst. Diese Auffassung weitete sich im 16. Jahrhundert insofern aus, als König Heinrich III. in Blois 1576 versicherte, er werde die Achtung aller Gesetze, die er in dieser Versammlung erlassen werde, sicherstellen. Damit wurde ein Gesetzesvorschlagsrecht der Stände anerkannt. Gesetze, die auf ständische Forderungen hin erlassen wurden, galten offenbar als besonders hervorragende Rechtsquellen. Allerdings hatte sich in Frankreich schon im 14. Jahrhundert die Auffassung eingebürgert, dass königliche Gesetze durch die Obergerichte (parlements) registriert werden müssten, bevor sie publiziert werden konnten. Die Gerichte nahmen dabei das Recht in Anspruch, diese Gesetze zu prüfen, zunächst auf Formfehler und Widersprüche. Am Ende des ancien régime, im 18. Jahrhundert, blockierten die von aufgeklärten Juristen beherrschten Gerichte auf diese Weise die königliche Gesetzgebungstätigkeit und trugen dadurch maßgeblich zum Ausbruch der Revolution bei.

Erst Ludwig XIV. ging nach Überwindung der Fronde bewusst einen anderen Weg: Er verkündete seine großen „ordonnances“ nicht mehr nach Beratungen in den Ständen oder im „conseil“, sondern ausschließlich aus königlicher Machtvollkommenheit. Die Gerichte blieben allerdings bei ihrem Recht der Registrierung – und damit auch der Prüfung.

Gemeinsam nannten sich die drei Kurien „Stände“ (états). Zum Unterschied von den vereinzelt noch existierenden Ständen einzelner Provinzen (états de pays) traten sie reichsweit als „Generalstände“ (états généraux) zusammen. Seit dem 15. Jahrhundert setzte sich eine Neuinterpretation dieser Versammlung durch: Sie galten zwar noch immer als Versammlung der Kronvasallen, aber jetzt sah man in ihnen die „nacion“, die Nation, was damals ebensoviel bedeutete wie die Gruppe der politisch Berechtigten des Königreiches. Die neue Begrifflichkeit konnte aber mit einer neuen Emotionalität und letztlich mit einem neuen Inhalt gefüllt werden – wenn die „Nation“ die politisch Berechtigten waren – warum sollten nicht alle erwachsenen Männer zur Nation gehören, da die ursprüngliche Gleichsetzung von militärischer oder geistlicher Sondertätigkeit für den König auf Grund der für Alle gleichen Steuerforderungen längst obsolet geworden war?

Die französischen Generalstände wurden nicht oft einberufen. Als erste Tagung gilt die von 1302, die Philipp der Schöne im Kampf gegen Bonifaz VIII. einberief. Sie galt der demonstrativen Vereinigung von König und Vasallen. Im 15. Jahrhundert gab es einige Generalstände, so 1468 und 1484, dann 1560/61 in Orléans, 1576/1577 in Blois, 1588/89 wieder in Blois, 1614/15 in Paris – das war auch schon die letzte Tagung der Generalstände vor 1789. Ursprünglich waren sie „parlamentum“ (eine Gelegenheit, miteinander zu sprechen) oder „consilium“ (Rat) genannt

worden. Doch hatten sich die Begriffe inzwischen für andere Institutionen eingebürgert – die Abspaltung der Gerichtsfunktion in eigenen Gerichtshöfen, die man „Parlements“ nannte, ebenso wie die Schaffung eines ständigen königlichen Rates als „Conseil“ zeigt begrifflich zwar die Herkunft aus älteren Gerichts- und Ratsformen, zwang aber dazu, die großen Versammlungen neu zu benennen.

England

Wie überall entwickelte sich auch die englischen Reichsversammlung aus der Hoftagen des Mittelalters, der „curia regis“. Dementsprechend dominierte langehin das Oberhaus – die Versammlung der großen Gefolgsleute des Königs und der Bischöfe, der Magnaten. Es war eben eine Versammlung der großen Lehensträger des Königs. Zwar gab es schon im 13. Jahrhundert Versammlungen mit Abgeordneten der niederen Ritter und der Städte – Vorläufer des späteren Unterhauses. Doch spielten sie zunächst nur die Rolle von Bittstellern, „petitioners“. Sie waren nach Grafschaften organisiert. Diese blieben im Prinzip königliche Gerichts- und Verwaltungseinheiten. So etwas wie die „Länder“ im ehemaligen Karolingerreich entwickelte sich nicht, daher auch keine fürstliche Stellung des hohen Adels. Die Ritter oder freien Bauern in den Grafschaften, oder aber die Städte konnten niemals anders als durch Delegierte repräsentiert werden.

Man pflegt zwar die „Goldene Bulle“ von 1222 als Ausgangspunkte für die ständischen Entwicklungen der folgenden Jahrhundert heranzuziehen. Doch dürfte ein genauerer Blick auf diese Urkunde diese Interpretation nicht bestätigen. Es ging vielmehr um Privilegien, die den hohen Adel vor Übergriffen durch königliche Amtsträger schützen, als um Ausgangspunkte für ständische Parlamente. Begünstigt wurde jene Interpretation dadurch, dass ständische Parlamente bis ins 19. Jahrhundert bestanden, mehr oder weniger modernisiert. Bis aus dem Rat der Magnaten solche ständische Parlamente, die Trennung in Ober- und Unterhaus und ein verbrieftes Mitwirkungsrecht an der Gesetzgebung des Königs sich entwickelten, verging eine lange Zeit. Das Zeremoniell der englischen Parlamentseröffnung, aber auch die Funktion des Parlaments als Gericht zeigt noch lange die Dominanz des Oberhauses. Erst durch die Revolution des 17. Jahrhunderts wurde dieses Verhältnis grundlegend in Richtung Gleichberechtigung bzw. schließlich Übergewicht des Unterhauses geändert.

Landtage

Nach analogem Muster liefen auch die Landtage ab. Landtage entstehen in den im Hochmittelalter neu entstandenen „Ländern“ (pays) im Bereich des ehemaligen karolingischen Reiches. Auch auf dieser Ebene entwickelte sich ein Kreis von Berechtigten, die schon von den Reichsgesetzen des 13. Jahrhunderts als „meliores“ oder „maiores terrae“ angesprochen wurden. Zunächst bestanden sie aus dem militärischen Gefolge des Landesfürsten, seinen „*ministeriales*“, die durch den Aufstieg der Landesfürsten selbst zur Kerngruppe des neuen Landesadels wurde, später auch seine „*milites*“ (Ritter), und die landesfürstlichen Städte. Im Spätmittelalter wurden oft auch qualifizierte Geistliche, in der Regel die Vorsteher der unter der Vogtei des Landesfürsten

stehenden geistlichen Kommunitäten, also Domkapitel, Stifte und Klöster, zur Beratung eingeladen. Die frühneuhochdeutsche Bezeichnung „gespräch“ für solche Treffen entspricht dem lateinischen Begriff „*parlamentum*“ (von spätlateinisch-italienisch „*parlare*“).

Ebenso wie die Könige brauchten auch die Landesfürsten die Unterstützung „ihrer“ Landstände. Landtage sind Zahltage – das war allen Beteiligten bewusst. Die Stände waren auch keineswegs frei in der Entscheidung, ob sie überhaupt Steuern bewilligten oder nicht. Verhandeln konnte man allerdings über die Höhe der Steuer, die das jeweilige Land aufzutreiben hatte.

Krisenzeiten waren für die Entwicklung der Reichs- und Landtage und ihrer Institutionalisierung als Reichs- und Landstände günstig, lange Friedenszeiten unter wohlhabenden Herrschern, die keine Steuerbewilligungen brauchten, schlecht.

Bleiben wir beim Beispiel der *österreichischen Länder*. Jene Gruppen, die sich später als „Stände“ organisierten, begegnen schon im 13. Jahrhundert als zentrale Partner oder Gegenspieler des Landesfürsten. So hat König Rudolf von Habsburg mit den „Landherren“ (dem späteren Herrenstand), aber auch mit den Rittern und Städten je eigene Landfriedensbünde zur Wahrung friedlicher Verhältnisse abgeschlossen. Im 14. Jahrhundert wurden zwischen Herzog Rudolf IV. und den Landherren Abmachungen hinsichtlich der Münzverschlechterungen getroffen. Um die Wende vom 14. zum 15. Jahrhundert begegnen die ersten „richtigen“ Landtage, zu denen Herren, Ritter, Städte und Prälaten gemeinsam eingeladen wurden. Diese vier Stände existierten in Ober- und Niederösterreich, zunächst auch in der Steiermark, doch tagten die wenigen Herren dieses Landes später immer gemeinsam mit den Rittern als gemeinsame Bank des Adels. Ähnlich auch in Kärnten. In Salzburg und Tirol existierte hingegen nur ein Ritterstand, die Herren fehlten hier. Das hängt mit der Entstehung der Länder und der besonderen Adelsstruktur, die sich daraus ableiten lässt, zusammen. Wo eine starke Ministerialität des Landesfürsten die Landesentstehung trug, wurde diese Trägerschicht des neuen Landes zur zentralen Adelskategorie – Stufen dieses Emanzipationsprozesses zeigen die einander zeitlich ablösenden Begriffe *ministerialis* – Dienstmann – Dienstherr – Landherr – Herr – Freiherr. Gemeinsam mit den Grafen bilden die Freiherren den Herrenstand. Aus den nach Rechten und Besitzungen minder bedeutenden landesfürstlichen „*milites*“ – Rittern – entstand der Ritterstand. Die landesfürstlichen Städte (also nicht jene unter adeliger oder geistlicher Herrschaft!) wurden ebenso zu den Landtagen einberufen wie die „Prälaten“, die Vorsteher jener geistlichen Kommunitäten, die über Grundbesitz und Untertanen verfügten und unter landesfürstlicher Vogtei standen (Dompropst von St. Stephan, die Kanonikatskapitel, Stifte und grundbesitzenden Klöster). Als die Stände regelmäßiger einberufen wurden und die Steuerbewilligungen ebenso eine gewisse Regelmäßigkeit erlangten, begannen jene, eigene Häuser zu erwerben oder zu bauen, in denen sie sich versammeln konnten, wo aber auch eine Registratur, ein schriftliches Gedächtnis über die Verhandlungen und Beschlüsse aufbewahrt werden konnte, kurz, diese neuen Landhäuser dienten der Aufbewahrung der Unterlagen für die Landtage, für die Berechtigung an der Teilnahme (woraus später die Landtafeln als ständische Grundbücher entstanden) und für die Aufteilung der Besteuerung auf die einzelnen Grundherren (sog. „Gültbücher“, seit etwa 1540). Die Landhäuser in Wien, Graz, Linz, Klagenfurt und Innsbruck sind bis heute sehenswerte, oft auch künstlerisch bedeutende Hinterlassenschaften

dieser „Landschaften“ (wie man die Stände oft summarisch nannte) und dienen – mit Ausnahme Niederösterreichs – auch heute noch den jeweiligen Landesverwaltungen.

Die Stände und die Habsburger – Macht und Ohnmacht

Die Kriege des 15. Jahrhundert gegen Hussiten und Ungarn förderten die Macht der Stände ebenso wie Zwistigkeiten im Herrscherhaus. Kriege verschlangen Geld, und davon hatte der Landesfürst zuwenig. Also musste er die Landstände zusammenrufen, um ihnen die Bewilligung zur Einhebung von Beihilfen, sogenannten „Steuern“, abzuverlangen. Genauso wie eine Etage höher die Reichsstände oder Parlamente der europäischen Königreiche verhielten sich die Stände der einzelnen Länder: Sie sprachen zwar von der Bereitwilligkeit, Gut, Blut und Geld zum Schutz des Vaterlandes aufzubringen, allerdings müsste auch der Fürst diese oder jene Änderungen vornehmen, Reformen durchführen, böse Räte entlassen und sich überhaupt mehr auf den Rat seiner getreuen Stände stützen, die ja viel besser wüssten, was dem Lande nütze, jedenfalls viel besser als irgendwelche bürgerliche Juristen oder gar Landfremde, wie sie besonders seit Ferdinand I. beobachtet wurden und speziell verhasst waren – etwa der Spanier Gabriel von Salamanca, der in Tirol und in an den anderen altösterreichischen Ländern auf massive Ablehnung stieß.

Dazu kamen die Probleme im Herrscherhaus: Nach Albrechts II. frühem Tod (1438) erst kam sein Sohn, Ladislaus Posthumus, zur Welt. Er war der angestammte Landesfürst der Länder der albertinischen Linie, Ober- und Niederösterreich, aber auch König von Böhmen und Ungarn. Die Vormundschaft übernahm sein Onkel aus der innerösterreichischen (steirischen) Linie, der bald darauf zum deutschen König und römischen Kaiser avancierte Friedrich III. (IV., V). Der „Steirer“ Friedrich war den „Österreichern“ (=Nieder- und Oberöreicher) bald missliebig, und die niederösterreichischen Stände entwickelten eine heftige Oppositionspolitik gegen den Kaiser, mit dem Ziel, Ladislaus möglichst jung als eigenen Landesfürsten zu erhalten. Die österreichischen Stände schlossen dafür verschiedene Verträge miteinander, etwa den „Mailberger Bund“, über den ein von allen Unterzeichneten besiegelter Vertrag (1451) erhalten ist.

Eine ähnliche Chance für die Ständemacht bot der durch Franz Grillparzer zum Drama ausgestaltete „Bruderzwist“ zwischen Rudolf II. und Matthias. Der letztere gewann immer mehr die Überzeugung, sein Bruder, römischer Kaiser und König von Böhmen, Ungarn sowie Erzherzog von Ober- und Niederösterreich (in Tirol und Innerösterreich herrschten andere Linien) sei herrschaftsunfähig und müsse letztlich durch ihn selbst ersetzt werden. Dieser Konflikt ist unlösbar mit dem konfessionellen verflochten – die Mehrheit der Stände der genannten Länder war protestantisch. Der streng katholisch orientierte Rudolf II. vertrat die Linie der Gegenreformation. Es schien ihm günstiger, den religiösen Konflikt durch den Kampf gegen den gemeinsamen Außenfeind, die Türken (den „langen Türkenkrieg“ von 1592 – 1606) zu dämpfen. „Der Krieg in Ungarn, der ist gut“, lässt Grillparzer daher den Kaiser sagen, während andere Mitglieder der Familie den Krieg nicht als erfolgreich zu beenden ansahen und zunächst geheim Matthias als Chef des Hauses Österreich anerkannten, der unbedingt zu einem Frieden mit den Türken kommen will. Nun geht so etwas nicht ohne Stände, die ja ihrem rechten Erbherren (in

Niederösterreich: dem Kaiser)gehuldigt haben. Den im Horner Bund (1608) vereinigten evangelischen Stände musste Matthias daher in Religionsfragen entgegenkommen, bevor sie sich entschieden, den Zugriff Matthias' auf die Position eines Landesfürsten von Ober- und Niederösterreich anzuerkennen. In der letzten Phase des erbitterten Ringens war es dann Rudolf II., der – von Matthias bereits auf die Herrschaft über Böhmen beschränkt – nun seinerseits den evangelischen Ständen Böhmens bedeutende Zugeständnisse machte: den berühmten Majestätsbrief, der den böhmischen Protestanten den Kirchenbau auf Königsgut erlaubte und schließlich zu einem der Auslöser des Dreißigjährigen Krieges werden sollte.

Diese beiden Beispiele zeigen, dass Konflikte im Herrscherhaus stets günstig für die Macht der Stände waren. Nach der Niederlage der Böhmen und der mit ihnen verbündeten Ober- und Niederösterreicher 1620 am Weißen Berg bei Prag reduzierte der siegreiche neue Herrscher (Matthias war 1619 gestorben) Ferdinand II. die ständischen Rechte, insbesondere in Böhmen, wo sie ja durch König Wladislaw 1500 in einer langen Urkunde (Landhandfeste) erhebliche Rechte bestätigt erhalten hatten, zu denen unter anderem die Königswahl und das Recht des Widerstandes gegen Maßnahmen des Königs gehörten, die gegen das alte Recht verstießen.

Reformation und Ständewesen

Wo sich oppositionelle oder gar rebellierende anderskonfessionelle Stände (etwa protestantische gegen einen katholischen Fürsten) durchsetzen konnten, erhielten sie eine erhebliche Machtposition, wofür nicht nur das englische Parlament, sondern auch die holländischen Generalstände („Generalstaaten“ – der Terminus für die Bezeichnung der ständischen Versammlung wurde im Falle der nördlichen Niederlande sogar zu einer Art Staatsbezeichnung) und in gewissem Maße auch die starke Stellung des ungarischen Reichstages (nach dem Kompromiss von Szatmár 1711, der die Existenz von drei Konfessionen in Ungarn absicherte) zu nennen sind. Wo hingegen die Reformation durch fürstliche EntschlieÙung eingeführt wurde, wie in Preußen, Dänemark usw., profitierten die Stände davon gar nicht. Wo aber katholische Herrscher über stark protestantisch orientierte Stände den Sieg davontrugen (Frankreich, Böhmen, österreichische Länder) führte dies nicht nur zum Untergang des evangelischen Christentums, sondern auch zu einer erheblichen Schwächung der Stände. Allerdings gibt es zwei dominant katholische Staatswesen, die wichtige Abweichungen zeigen: das fast ausschließlich katholische Polen entwickelte sich zu einer Adelsrepublik mit schwachem König und starkem Reichstag, auf dem jeder Adelige nicht nur anwesend sein und sprechen, sondern durch sein Veto („*liberum veto*“) auch jeden Beschluss verhindern konnte. Andererseits konnte in den spanischen Königreichen schon Karl V. eine starke ständische Opposition besiegen, ohne dass dabei konfessionelle Fragen Bedeutung erlangt hätten.

Ständische Versammlungen zeigen also in den Jahrhunderten der Neuzeit ganz verschiedene Gesichter: Einige wandelten sich im 18./19. Jahrhundert durch Änderungen in der Rekrutierung (Wahlreformen) langsam zu modernen Parlamenten um, wie das in England und Schweden im 18. Jahrhundert und endgültig im 19. zu beobachten ist. Die französischen Generalstände

mutierten, 1789 wegen des finanziellen Chaos in Frankreich einberufen, unter dem Eindruck der modernen Gesellschaftstheorien der Aufklärung und der Amerikanischen Revolution durch die Erklärung des Dritten Standes zur Nationalversammlung zu einer revolutionären, eine neue Legitimität begründenden Versammlung. Die Reichstage des Heiligen Römischen Reiches, im 16. Jahrhundert in ihrer Zusammensetzung abgeschlossen, wurden 1663 zu einer ständigen Delegiertenversammlung aller Teilnahmeberechtigten (in Regensburg) mit geringer Problemlösungskompetenz. Der polnische Reichstag beschloss im Kampf gegen das übermächtige Russland seine grundlegende Reform in Richtung auf ein modernes Parlament (1792), doch ließen Russland und Preußen die Umsetzung nicht (mehr) zu – es kam zur zweiten und dritten Teilung Polens (1793, 1795). Der ungarische Reichstag existierte bis 1848 weiter und konnte in seiner letzten Phase, in den 1830er und 1840er Jahren, eine spannende Reformphase entfalten – unter habsburgischen Königen, die gleichzeitig in ihren übrigen Ländern die ständischen Versammlungen auf ein Minimum an Wirksamkeit degradiert hatten.

Auf dem europäischen Kontinent ging die Tendenz zur Überwindung des spätmittelalterlich – frühneuzeitlichen „Ständestaates“ in der Regel von den Fürsten aus: Vom französischen König, von den Habsburgern, von den diversen Fürsten des Heiligen Römischen Reiches, von denen die Markgrafen von Brandenburg (und seit 1701 Könige in Preußen) wohl die erfolgreichsten waren. Überall wurde dabei die Rolle ständischer Einrichtungen und Versammlungen zurückgedrängt – sie wurden gar nicht mehr einberufen (Frankreich), in ihren Kompetenzen reduziert (Böhmen 1626), von der Steuerbewilligung ausgeschaltet (österreichische Länder 1749) oder auf die Verwaltung der Staatsschuld und die Einhebung der Steuern beschränkt (Bayern, preußische Provinzen).

Dennoch wäre es verfehlt, in den Ständen nur Reliktformen des späten Mittelalters zu sehen. Sie waren auch in absolutistischen Systemen Foren einer politischen Öffentlichkeit, die die Herrschaftsgewalt und den Glanz des Fürsten nicht prinzipiell in Frage stellte, ihn aber doch in eine altertümliche Legitimität einbanden. Dafür stehen die Krönungen und Erbhuldigungen, die oft bis ins 19. Jahrhundert hinein einen glanzvollen Rahmen für das gemeinsame öffentliche Auftreten von Fürst und Ständen boten und durch den Eid der Stände, aber auch durch die Bekräftigung der ständischen Freiheiten durch den Fürsten die alte Auffassung von einer gewissen Gegenseitigkeit am Leben erhielten (natürlich ließ sich Joseph II. nirgends krönen oder huldigen).

Das war nicht bedeutungslos. So hat noch Karl VI. die „Pragmatische Sanktion“, zunächst ein Hausgesetz, also eine Erbfolgeregelung, die primär die Mitglieder der Familie binden sollte, von allen Ständen der habsburgischen Länder bestätigen lassen, wobei die Bestätigung durch den ungarischen Reichstag wohl am wichtigsten war (1722). Dadurch galt diese Regelung auch unbestritten bis 1918 und wurde beim Zerfall der Monarchie von den meisten der neuen politischen Einheiten auch ganz formell aufgekündigt.

Die Revolution von 1848 und die Anfänge des modernen Parlamentarismus in Österreich

Die Märzrevolution von 1848 fegte den kaiserlichen Absolutismus fürs erste hinweg. Kurz überlegte man, aus den Ständen aller Länder eine Art ständischen Zentralausschuss nach Wien einzuberufen, zwecks Vorbereitung einer neuen Verfassung. Schließlich arbeitete der Innenminister Baron Pillersdorf diese Verfassung selbst aus, die ein Zentralparlament für die nichtungarischen Länder der Monarchie vorsah, bestehend aus zwei Kammern. Dagegen lehnte sich das revolutionäre Wien in der Mairevolution (15. Mai: Sturmpetition der bewaffneten Studenten) auf – das Parlament sollte nur aus einer Kammer (Abgeordnetenhaus) bestehen, bei breitem Wahlrecht. Und dieser Reichstag sollte ein verfassunggebender („konstituierender“) sein. Man setzte das schließlich durch, ein fast allgemeines Männerwahlrecht, eingeschränkt nur durch die Schranken der hausrechtlichen Abhängigkeit und durch die Anforderung einer längeren Anwesenheit am Wohnort, ermöglichte eine breite Beteiligung an der Wahl zu diesem Parlament. Als es im Juli zusammentrat, wurde damit das erste „wirkliche“ Parlament der österreichischen Geschichte eröffnet.

Gleichzeitig lebte aber das Erbe der ständischen Epoche noch weiter: In den meisten Ländern wurden 1848 Abgeordnete des Bürger- und Bauernstandes zu den alten ständischen Landtagen hinzugewählt. In einigen Ländern (etwa Oberösterreich, Steiermark, Mähren) entwickelten diese durch gewählte Abgeordnete ergänzten altständischen Landtage eine lebhaftere Diskussionstätigkeit, vor allem über die Frage, wie die bäuerliche Abhängigkeit zu beenden sei. Erst mit der Schließung dieser Landtage im Sommer 1848 ging die Geschichte des traditionellen, ständischen Landtagswesens wirklich zu Ende. Im Jahre 1861 wurden - nach dem Februarpatent – nunmehr gewählte Landtage einberufen, die ihrerseits die Mitglieder des Reichsrates nach Wien delegierten. Aber damit befinden wir uns bereits in einer anderen Geschichte, jener des modernen Parlamentarismus.

Literaturauswahl:

Bruckmüller Ernst (Hg.), Parlamentarismus in Österreich (=Schriften des Instituts für Österreichkunde 64), Wien 2001.

Brunner Otto, Land und Herrschaft.

Études présentées à la Commission internationale pour l'histoire des assemblées d'états – Studies presented to the International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions (inzwischen mehr als 80 Bände)

Kluxen Kurt, Geschichte und Problematik des Parlamentarismus (edition suhrkamp 1243), Frankfurt/M. 1983.

Wirsching Andreas, Parlament und Volkes Stimme. Unterhaus und Öffentlichkeit im England des frühen 19. Jahrhunderts (=Veröffentlichungen des Deutschen Historischen Instituts London, hg. A. M. Birke, Bd. 26), Göttingen - Zürich (Vandenhoeck & Ruprecht) 1990.

(verfasst 2005)

Hinweis: Eine Kurzversion dieses Beitrages erscheint in FORUM PARLAMENT Nr. 2/2005.