

RECENSIES

PARLEMENTAIRE DEMOCRATIE

Eberhard Schütt-Wetschky, *Grundtypen parlamentarischer Demokratie. Klassisch-altliberaler Typ und Gruppentyp*. Freiburg, München, Verlag Karl Alber, 1984, 355 blz.

In de Bondsrepubliek Duitsland heeft de gevoeligheid voor de fundering van de parlementaire democratie en van de rechtsstaat na de ervaringen met het nationaal socialisme en de tweede wereldoorlog, tot een stroom aan grondige, vaak juridisch-constitutionalistische publicaties geleid die het reilen en zeilen van het eigen politieke régime op de voet volgen. In geen enkel land wordt zo vaak tijdens politieke debatten naar de 'Grundprinzipien' van de wetten en rechtsstatelijke instellingen verwezen als in Duitsland en niemand kan het zich (ook letterlijk) nog ongestraft permitteren deze grondbeginselen te betwisten. Of dit een typisch kenmerk vormt van de na-oorlogse Duitse politieke literatuur dient overigens betwist; er is in Duitsland altijd al, zowel tijdens het sterke régime van Bismarck als gedurende de parlementaire instabiliteit van het Weimar Régime, een grote legitimerende kracht uitgegaan van juridische staatsopvattingen. Zelfs de Kritische Theorie van de Frankfurter Schule betrachtte door een 'kritische Aneignung der Tradition' een maatschappijvisie te ontwikkelen die zich kon beroepen op een wezenlijk institutioneel kader in haar ideologie – kritiek : denken we maar aan haar pleidooi om 'de burgerij aan haar woord te houden'.

Dit boek van Schütt-Wetschky – diens Habilitationsschrift aan de militaire hogeschool in Hamburg – kadert geheel in wat men een 'constitutioneel vertoog' over de grondslagen van de parlementaire democratie kan noemen. Het is een vrij erudiet onderzoek van de vraag in welke mate de 'fractiedwang', die het vigerende parlementair régime kenmerkt en de volksvertegenwoordiging de facto in enkele blokken heeft verdeeld waarvan alleen nog het aantal belangrijk is, een aantasting vormt van *dé* democratische beginselen van de rechtsstaat en van *hét* principe van de autonomie van de parlementaire vergadering. De auteur typologiseert een 'klassiek oud-liberale' parlementaire theorie – verwoord door J.S. Mill – en een 'groepen'-theorie, die onder andere bij Bagehot en Schumpeter is terug te vinden. Hij schetst de standpunten van diverse politieke filosofen, politicologen, juristen en politici en argumenteert dat het 'groepen-type' niet zozeer een deviantie vormt van een oorspronkelijk model, dan wel een geheel andere visie impliceert op de aard van het politiek besluitvormingsproces.

Een eerste deel expliciteert grondslagen en vooropstellingen in het 'Parlementarismus-Debat' en verduidelijkt de visie van John Stuart Mill. In een tweede deel worden het klassiek oudliberale en groepentype met elkaar vergeleken in hun grondslagen en implicaties. Een derde deel gaat in op de vraag of het groepentype inderdaad minder 'parlementair-democratisch' zou zijn. Voor wie

belang stelt in institutioneel-constitutionalistische disputen bevat het boek zeker relevant materiaal maar voor mensen met een veeleer algemene politiek-filosofische of politicologische belangstelling valt de inhoud van het boek wel wat margtjes uit. Geen verwijzingen naar het Luhmann/Habermas-debat over de grondslagen van het politiek systeem, geen historische visie, geen staatstheoretische beschouwingen. Het boek is geen politiek-filosofische of sociaal-wetenschappelijke studie van 'Grundtypen parlementarischer Demokratie', maar beweegt zich binnen het constitutionele vertoog in haar vraagstelling omtrent de legitimiteit en effectiviteit van de zogenoemde partijpolitieke *Fraktionszwang*. Ook de effecten op het geheel van de maatschappelijke organisatie van deze of gene vorm van politiek/parlementair régime, blijven buiten beschouwing. Dat wil echter geenszins zeggen dat de auteur binnen zijn beperkt thematisch veld oninteressant is, maar de ruim driehonderdvijftig bladzijden zijn voor de behandelde problematiek wel veel, ook al is de actualiteit van het onderwerp (cfr. het raketendebat) onbetwistbaar.

Onder een parlementaire democratie verstaat de auteur, in tegenstelling tot een presidentiële democratie "dat type van liberale representatieve democratie, waarin de regeringsleden op elk ogenblik door het parlement teruggeroepen kunnen worden en daardoor in persoonlijk opzicht (...) feitelijk voortdurend op de goedkeuring van de meerderheid van de afgevaardigden aangewezen zijn" (p. 37). Men is snel geneigd de actuele werking van het parlement in termen van 'Funktionsverlust' of 'Niedergang' te contrasteren met een klassieke democratietheorie. In werkelijkheid gaat het echter niet alleen om twee verschillende visies daar op, maar dient bovendien betwijfeld of het klassieke type ooit meer dan *theorie* is geweest.

In de klassieke oud-liberale theorie zetelt de verkozene des volks als persoon en om zijn persoonlijkheid in de wetgevende vergadering, en wordt in een proces van beraadslaging en discussie van 'Willensbildung' na de verkiezingen, een wetgeving in het parlement gevormd. De scheiding der machten betreft in de eerste plaats de opvatting dat de wezenlijke macht bij het volk en haar vertegenwoordigers als geheel ligt. Zij delegeren zekere bevoegdheden aan de uitvoerende macht van de regering. Het parlement is een 'open' 'Beratungs- und Entscheidungszentrum' waarin een gemeenschap van onafhankelijke en verantwoordelijkheidsbewuste burgers door wederzijds argumenteren de politiek sturen. De auteur geeft van die visie een klare schets in zijn analyse van de theorie van Mill, die van het parlement een exacte weerspiegeling wilde maken van individuele meningen in de maatschappij (zij het met enige inperkingen en uitbreidingen van het stemrecht). Het groepsmodel daarentegen gaat ervan uit dat parlementaire vertegenwoordigers als leden van politieke partijen - fracties - verkozen worden en dus een zeker politiek engagement vooraf hebben aangegaan tegenover het partijprogramma en de partij. De politieke strijd begint niet in het parlement, maar vormt de inzet van verkiezingen. De illusie dat het parlement een 'algemene Rousseauiaanse wil' zou kunnen vorm geven, wordt hier verlaten ten voordele van een concurrentie-model tussen meerderheid en oppositie. De scheiding der machten betekent wezenlijk de scheiding tussen regerings(meerderheid) en minderheid, en de debatten in het parlementair halfroond zijn er niet op gericht om door discussie *elkaar* te overtuigen, dan wel om zich tegenover het publiek - de 'Oeffentliche Meinung' - te legitimeren. Wat men in debatten doet is 'zum Fenster hinausreden'. In dit model kunnen individuele parlementa-

riers vrijwillig of gedwongen de beslissingen van de fractie, als machtsinstanties, volgen. Parlementaire debatten zijn geen dialogische processen van algemene wilsvorming, maar wel processen van politieke strijd waarin niet wordt gestreefd naar een overeenkomst tussen (regerings)meerderheid en oppositie, maar waar integendeel, ten opzichte van de publieke opinie, het accentueren van de verschillen vaak de inzet vormt. De auteur betwist dat het ooit anders geweest zou zijn, zoals ook in ons land sommigen nog beweren wanneer zij met enige nostalgie het tijdperk van het zogenoemde 'Unionisme' in herinnering brengen. Bovendien meent hij dat fractiedwang niet noodzakelijk illegitiem of ondemocratisch hoeft te zijn; in een partijdemocratie kan men, integendeel, ook argumenteren dat persoonlijke individuele dissidentie de democratische spelregels overtreedt. De afgevaardigde is niet zomaar een 'technisch-organische' tussenschakel, hij is lid van een groep waarvoor hij gekozen heeft en is. De fundamentele vraag van de auteur is dan ook of, en in welke mate, een parlementaire vertegenwoordiging van het tweede type minder vrijheid en macht zou impliceren voor de individuele verkozenen dan in het eerste type. De 'fractiedwang' is immers relatief: zij is functie van het engagement van de verkozenen ten opzichte van zijn kiezers, zijn partij, het partijprogramma of het regeerakkoord. Aansluitend bij de zogenoemde 'realistische' democratie-theorieën meent de auteur dat de 'gesloten' stemprocedure geenszins de macht van het individuele lid hoeft in te krimpen, maar die zelfs veeleer kan versterken indien dat lid binnen zijn fractie aan de besluitvorming deelneemt. De parlementair is dan misschien wel zijn 'Entscheidungsfreiheit' kwijt in de plenaire vergadering waar de debatten naar het publiek toe gericht zijn, maar hij heeft een grotere macht om 'mittelbar' in zijn partij en fractie, en door appèl op de kiezer de besluitvorming te beïnvloeden. De partijstaat is geen deviantie ten opzichte van een oorspronkelijk model maar een eigensoortige vorm van democratische organisatie. Het ware interessant geweest indien de auteur ook de verschillende vormen van participatie van de gewone burger in het politiek besluitvormingsproces had vergeleken (hebben zij meer invloed langsheen partijen) evenals de meer algemene consequenties van de partijstaat op het geheel van de maatschappelijke organisatie (cfr. verzuiling, verkwistende compromissenpolitiek, en corporatisme, en dergelijke meer). De analyse van de auteur beperkt zich echter, jammer genoeg, tot beslissingsprocedures binnen het parlement. Het boek wordt afgesloten met een chronologisch overzicht van de gebeurtenissen in de Bundestag 1969-83 en de briefwisseling tussen twee CDU-politici (Rau en Biedenkopf) over de fractiedwang. Een uitklapbare tabel verheldert de verschillende elementen in de klassiek-oudliberale versus groepen-visie-oppositie.

Koen RAES

* * *