

# Regierung und Reichstag in Schweden

## Die Staatsorganisation auf dem Wege zur Totalrevision der Verfassung

*Axel Werbke \*)*

### Gliederung \*\*)

- I. Organisationsrechtliche Grundzüge der Verfassung von 1809
  1. Der König
  2. Gewaltenlehre als funktionales Zuteilungsprinzip
  3. Gewaltenlehre als organisatorisches Trennungsprinzip
- II. Die Regierung
  1. »Angelegenheiten der Regierung«
  2. »König im Staatsrat«
  3. »Staatsdepartemente«
  4. Arbeitsweise der Regierung
  5. »Staatsratsberedning«
  6. Komitees

\*) Referent am Institut.

\*\*) **Abkürzungen:** FT = Förvaltningsrättslig Tidskrift; KU 1968:20 = Konstitutionsutskottets betänkande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till partiell författningsreform m. m., bihang till riksdagens protokoll 1968, 5 samling, 2 avdelning Nr. 20 (Stellungnahme des Konstitutionsausschusses des Reichstages zu der Regierungsvorlage über eine partielle Verfassungsreform); NAT = Nordisk Administrativ Tidskrift; n. F. = neue Fassung; NZZ = Neue Zürcher Zeitung; prop. 1968: 27 = Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till ändringar i regeringsformen, m. m., bihang till riksdagens protokoll 1968, 1 samling Nr. 27 (Regierungsvorlage und -begründung zur Änderung der Grundgesetze); RF = Regeringsform (Regierungsform vom 6. 6. 1809), ursprünglicher Text und Änderungen in Regeringsformen 1809–1959, utgiven på uppdrag av kommittén för firandet av regeringsformens 150-årsjubileum 1959; neueste Fassung bekanntgemacht am 28. 1. 1970 (SFS 1969: 795); RO = Riksdagsordning (Reichstagsordnung vom 22. 6. 1866), ursprünglicher Text und Änderungen in: Riksdagsordningen 1866–1966, utgiven på uppdrag av kommittén för firandet av representationsreformens 100-årsjubileum, 1966; neueste Fassung bekanntgemacht am 28. 1. 1970 (SFS 1969: 796); SFS = Svensk författningssamling (Gesetz- und Verordnungsblatt); SOU = Statens offentliga utredningar (siehe unten S. 73); StT = Statsvetenskaplig Tidskrift; SvJT = Svensk Juristtidning; TfR = Tidskrift for Rettsvitenskap. – Übersetzungen schwedischer Textstellen stammen vom Verfasser.

## III. Der neue Reichstag

1. Repräsentationsorgan
2. Aufgaben
3. Arbeitsweise
4. Notparlament

## IV. Das revidierte Parlamentarische System

1. Majoritätsparlamentarismus und Parteiherrschaft
2. Rechtliche Verantwortlichkeit der Regierung
3. Politische Verantwortlichkeit der Regierung
  - a) Politische Mißtrauenserklärung
  - b) Verwaltungskontrolle der Verfassungsausschusses
4. Vorzeitige Auflösung des Reichstags
5. Parlamentarische Kontrolle des Verwaltungsapparats

## V. Die Verfassungsrevision

Das schwedische Recht weist Besonderheiten auf, die für die Rechtsvergleichung Anreize bieten, zugleich aber Hindernisse errichten. Der Anreiz liegt darin, daß bei der Gegenüberstellung mit einer so ausgeprägt individuellen Rechtsordnung wie der schwedischen gewohnte kontinentale Rechtsvorstellungen relativiert erscheinen und ihre Abhängigkeit von bestimmten Grundhaltungen deutlicher wird. Das Hindernis besteht darin, daß diese Grundhaltungen, die die Ausgestaltung der Rechtsordnung hervorbringen, nur hingenommen und jedenfalls kaum übernommen werden können.

So sind auch viele Erscheinungen des staatlichen Organisationsrechts in Schweden zunächst lediglich fortentwickelte historische Bestände, von denen sich sagen läßt, was K. C. Wheare über das Zweikammer-System schrieb<sup>1)</sup>: "Swedish bicameralism is, like the British House of Lords, unique. And it can be said of it, as of the House of Lords – if it did not exist, you could not invent it"<sup>2)</sup>. Doch vermag der in ihnen wirkende Rechtsgedanke auszustrahlen. Das Interesse, das die Institution des Ombudsmann weltweit gefunden hat, ist ein Beispiel. Man könnte sich vorstellen, daß die organisatorische Trennung von Regierung und Verwaltungsspitze, um eine andere Besonderheit zu nennen, mit der Zunahme der Planungs- und Stabsaufgaben der Regierung gleichfalls zu einem nützlichen Studienobjekt wird<sup>3)</sup>. Ebenso

---

<sup>1)</sup> Legislatures, 1963, S. 209.

<sup>2)</sup> Daß zur Zeit die Existenzberechtigung des House of Lords stark in Zweifel gezogen wird, dürfte nicht auf das schwedische Beispiel – Abschaffung der Ersten Kammer – zurückgehen.

<sup>3)</sup> Erwägungen über die Erhöhung der Funktionsfähigkeit der Ministerien durch Ausgliederung der Verwaltungsfunktionen z. B. neuerdings bei J. Köhler, Die Ministerialverwaltung im parlamentarisch-demokratischen Regierungssystem des Grundgesetzes, Die Öffentliche Verwaltung 1969, S. 25 ff.; hier wird auch kurz das schwedische Verfassungsrecht genannt (Anm. 8).

könnte sich die Organisation der Staatskanzlei und insbesondere die Einschaltung zahlreicher außerhalb der Regierung stehender sogenannter Komitees aus Sachverständigen aller Berufszweige in den Vorstadien des Entscheidungsprozesses als beachtenswertes Modell auch für andere Länder erweisen<sup>4)</sup>. Im Bereich des Parlamentsrechts können zum Beispiel Organisationsformen wie die des Notparlaments oder der Kontrollausschüsse die Vergleichung bereichern. Doch erschöpft sich die Aussagekraft von Verfassungseinrichtungen nicht im Organisationsrecht. Eigenarten des schwedischen Verwaltungsverfahrens und der Verwaltungsgerichtsbarkeit etwa sind erst vor dem Hintergrund der gesamten Staatsorganisation sichtbar.

Die Darstellung kann hierüber in dem gebotenen Rahmen nicht mehr als einen Überblick geben. Dabei erweist sich als mißlich, daß auf deutsche Literatur zum schwedischen Verfassungsrecht kaum verwiesen werden kann. Während in französischer Sprache eine vergleichende Studie<sup>5)</sup> über das schwedische Regierungssystem vorliegt und in englischer Sprache die Abhandlung eines schwedischen Autors zur Verfügung steht<sup>6)</sup>, fehlt es bisher in deutscher Sprache an modernen Gesamtdarstellungen. Hinzu kommt, daß die rasche Rechtsentwicklung in den letzten Jahren selbst neuere Darstellungen über die Vorbereitung der Verfassungsreform<sup>7)</sup> in den Hintergrund gedrängt hat.

Der normative Stoff, der zum Thema »Regierung und Reichstag« heranzuziehen ist, liegt im wesentlichen auf drei historischen Ebenen: in den Grundgesetzen (der Regierungsform von 1809 und der Reichstagsordnung von 1866), in den Entwicklungen unter der Herrschaft – aber zugleich außerhalb – dieser Gesetze und schließlich in den verfassungsrechtlichen Reformen der letzten zwei bis drei Jahre.

Auf die Zurückdrängung der Normen der Verfassungstexte durch Erscheinungen der Verfassungswirklichkeit ist bereits Walter ausführlich eingegangen<sup>8)</sup>. Immerhin bestimmt die innere Ordnung der Regierungsform von 1809 die Grundzüge des Staatsaufbaus so lange, bis – wie vorgesehen, aber noch nicht abzusehen – eine völlig neue Verfassungsurkunde in Kraft tritt. Die historischen Gegebenheiten der Regierungsform würden wohl durch

4) Vgl. z. B. Bd. 34 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Die Staatskanzlei: Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise auf vergleichender Grundlage. Das schwedische Beispiel wird hier nicht genannt.

5) R. Fusilier, *Les Monarchies Parlementaires* (1960).

6) N. Andrén, *Modern Swedish Government* (2. Aufl. 1967).

7) H. Walter, Die allgemeine Verfassungsrevision in Schweden und die Grundgesetzänderungen von 1965, *ZaöRV* Bd. 26 (1966), S. 59 ff.; G. Hahn, Zur schwedischen Verfassungsreform, in: *Hamburger Festschrift für Friedrich Schack* (1966), S. 39 ff. Die Verfassungsreform ist seit 1966 neue Wege gegangen; hierzu unten S. 95 f.

8) Siehe vorige Anm.

eine ausgebreitete Schilderung an Anschaulichkeit gewinnen können, doch ist dazu hier kein Platz. Daher werden in einem einleitenden Abschnitt nur einige verfassungsgeschichtliche Grundzüge aufgezeigt. Sie sollen dem Beobachter gerecht werden, der gewohnt ist, ein Verfassungsgefüge an gedachten Modellen der Funktionentrennung und der Gewaltengliederung zu erkennen; dabei zeigt sich allerdings, daß der Maßstab der Gewaltentrennung nicht sonderlich der schwedischen Staatsorganisation gerecht zu werden vermag.

Das Bild, das Reichstag und Regierung heute bieten, ist in den Einzelheiten stark durch die Entwicklungen der neuesten Reformen geprägt. In ihrem Mittelpunkt stehen die am 19. Februar 1969 durch Verlesung eines offenen Briefes seiner Majestät<sup>9)</sup> in den Kammern des Reichstags verabschiedeten Verfassungsänderungen<sup>10)</sup>, die in ihrem wesentlichen Teil am 1. Januar 1971 in Kraft treten werden<sup>11)</sup>.

<sup>9)</sup> Gemäß § 81 RF; Riksdagens Protokolle 1969:7 (1. und 2. Kammer).

<sup>10)</sup> SFS 1969: 22; auf getrennte Initiativen hin und daher in getrennten Beschlüssen ferner Änderungen einzelner Bestimmungen in SFS 1969: 23, 24, 25 und 26. Die wichtigsten Materialien: Untersuchung «Partiell Författningsreform» in SOU 1967: 26; Regierungsvorlagen – prop. 1968: 27, 87, 92; Bericht des Verfassungsausschusses – KU 1968: 20. Zum Fortgang der Verfassungsreform unten S. 95 f.

<sup>11)</sup> Im September 1970 sollen die Wahlen zu dem neuen Einkammer-Reichstag stattfinden, dessen Sitzungsperiode dann am 1. 1. 1971 beginnt. Das neue Wahlrecht – hierzu unten S. 77 f. – muß daher schon früher als das übrige Parlamentsrecht in Kraft gesetzt sein. Die Überleitungsklauseln in SFS 1969: 22 lauten auszugsweise:

RF: »Die R e g i e r u n g s f o r m soll in ihrem neuen Wortlaut vom 1. 1. 1971 an Anwendung finden.

Wird ein Beschluß nach § 30 RO über den Aufschub der Reichstagswahl erlassen, die im September 1970 stattfinden soll, sowie über die Verlängerung der zum Ende desselben Jahres auslaufenden Wahlperioden, so hat dies zur Folge, daß sich die Anwendbarkeit der Regierungsform in ihrem neuen Wortlaut entsprechend aufchiebt«. (§ 30 RO sieht einen Beschluß von König und Reichstag bei Krieg oder Kriegsgefahr vor).

RO: »1. Die R e i c h t a g s o r d n u n g soll in ihrem neuen Wortlaut vom 1. 1. 1971 an Anwendung finden. Die neuen Bestimmungen sollen jedoch auch schon früher angewendet werden, soweit sie Reichstagswahlen betreffen, die ausschließlich die Zeit nach dem Ende des Jahres 1970 angehen.

Die ordentliche Wahl zum Reichstag gemäß § 3 Abs. 1 n. F. soll zum ersten Mal im Jahre 1970 stattfinden.

2. Die laufenden Wahlperioden für die Mitglieder der Kammern enden mit Ablauf des Jahres 1970. Sie dürfen nicht gemäß § 2 Abs. 7 verlängert werden . . .

6. Bei der Aufstellung des Wählerverzeichnisses für 1970 soll das Wahlalter, das in der neuen Fassung von § 14 angegeben ist, Anwendung finden«.

## I. Organisationsrechtliche Grundzüge der Verfassung von 1809

### 1. Der König

Die Regierungsform von 1809 stammt aus einer Zeit, in der in Schweden das absolute Königtum bereits überwunden war. Sie konnte nur wirksam werden, weil sie auf der Zustimmung der Stände beruhte<sup>12)</sup>. Diese hatten zwischen 1680 und 1772 die Ausübung der staatlichen Funktionen nahezu vollständig an sich gezogen, schließlich aber durch einen königlichen »Staatsstreik« ihre Macht wieder eingebüßt<sup>13)</sup> und suchten in der Verfassungsgebung von 1809 verlorenen Boden zurückzugewinnen. Ihre Ausgangsstellung war günstig, da sie, nachdem sie kurz zuvor König Gustav IV. festgenommen und ihm die Treue aufgekündigt hatten, nun vor der Wahl eines neuen Königs standen. So ist es nicht verwunderlich, daß in der geltenden schwedischen Verfassung weder die Monarchie zur Staatsform erklärt noch das monarchische Prinzip verkündet wurde<sup>14)</sup>.

Die entscheidende Formel in § 1 RF besagt, daß »das schwedische Reich von einem König gesteuert wird und ein Erbreich sein« soll. Nach § 94 RF wählt der Reichstag bei Aussterben des Königshauses im Mannesstamm ein neues. Im Hinblick auf die Vorgeschichte des Grundgesetzes von 1809 wird angenommen, daß der Reichstag auch bei Abdankung oder nach »Verwirkungserklärung« ein bestehendes Königshaus durch ein anderes ersetzen kann<sup>15)</sup>. Für diese Verwirkung bedeutsam ist, daß jeder König bei Amts-

<sup>12)</sup> Vgl. hierzu die Eingangsformel.

<sup>13)</sup> Zum historischen Hintergrund siehe N. Herlitz, *Grunddragen av det svenska statsskickets historia* (4. Aufl. 1952).

<sup>14)</sup> Eine einprägsame Formel für die Organisation der Staatsgewalt in Schweden gibt es nicht. Versuche, dem Betrachter des Staatsgefüges theoretische Leitlinien an die Hand zu geben, haben Ergebnisse in einer Vielzahl hervorgebracht, daß eher der Blick auf die Probleme der Verfasser als auf die der Staatsverfassung freigegeben wird. Karlsson hat dies vor kurzem in einer – allerdings umstrittenen – Studie über die Regierungsform des Jahres 1809 mit einer Gegenüberstellung zahlreicher Autoren gezeigt (R. Karlsson, *Bakgrunden till 1809 års regeringsform. Studier i svensk konstitutionell opinionsbildning 1790–1809*, *Studia Historica Gothoburgensia* III [1964], insbes. S. 23 ff.). Beispielsweise unterscheiden sich die Grundzüge der Verfassungslehren danach, ob unter den Wegbereitern des Grundgesetzes dem Vertreter der historischen Schule H. Järta, dem mehr an der ausländischen Staatslehre ausgerichteten A. G. Silverstolpe oder dem Konstitutionalisten Håkanson der Hauptanteil an der endgültigen Textfassung zugeschrieben wird. Dahinter klingt der Streit um die nationale oder internationale Erbmasse in der Verfassung an, wobei national mit traditionell, international mit »doktrinär«, ideologisch, theoretisch gleichzuachten ist. Zu dieser Frage neuerdings G. Heckscher, *Nationell och internationell författningsdebatt 1809 och tidigare*, in: *Civibus et rei publicae*, *festskrift till Georg Andrén* (1960), S. 146 ff.

<sup>15)</sup> R. Malmgren / H. Sundberg / G. Petré, *Sveriges Grundlagar och tillhörande författningar* (9. Aufl. 1966), § 1 RF Anm. 2.

antritt einen Eid leistet, wonach er »feierlich und auf das kräftigste« versichert, »daß Wir gemäß der von den Reichsständen für die Nachwelt angenommenen buchstäblichen Vorschrift der Regierungsform samt allen anderen Grundgesetzen, allgemeinen Gesetzen und Rechtsregeln das Reich steuern wollen und sollen«<sup>16)</sup>. Die Befugnisse des Königs sind somit der alten Tradition entsprechend konstitutionell begrenzt<sup>17)</sup>. Die Verantwortlichkeit des Königs wurzelt jedoch nicht, wie bei der Kontrolle und Rechenschaftspflicht der parlamentarischen Regierung, im rationalen Bereich, sondern im persönlichen Mandat des Treueverbandes. Eine eigentliche Verantwortungspflicht des Königs vor den Ständen hat es nie gegeben.

Beschränkungen wurden dem König im Rahmen der Gesetze in erster Linie durch die Kompetenzen des Reichstags auferlegt<sup>18)</sup>. Den Reichstag bildeten 1809 noch die vier Stände. Im Jahre 1866 trat an ihre Stelle »das Volk« (§ 49 RF), repräsentiert in zwei gleichberechtigten Kammern, an deren Wahl nach der Abschaffung des mit einem Mindesteinkommen verbundenen Mehrheitswahlrechts seit 1909 zunehmend alle Volksschichten gleich beteiligt waren. Diese egalitäre Emanzipation wurde nicht von einer Ausweitung des monarchischen Treueverbandes veranlaßt, da der König ohnehin allen Untertanen gegenüber verpflichtet war. Das Vordringen des demokratischen Elements war vielmehr rational legitimiert. Der Dualismus zwischen König und Reichsständen, zwei ebenbürtigen Wahrern der Interessen des gesamten Staatsvolkes, wurde von einem abgestuften Nebeneinander von König und Volk abgelöst. Die praktische wie theoretische Begründung der Herrschaft durch das Volk hat die Wahrnehmung aller wichtigen staatlichen Funktionen in die Hände demokratisch legitimierter Behörden und Organe gelangen lassen. Daneben blieben im Königtum Elemente einer ethischen Verantwortung personifiziert, die das Fundament jeder staatlichen Amtsausübung bilden und Eigenarten des schwedischen Rechts wie z. B. die strenge persönliche

---

<sup>16)</sup> Sogenannte Königsversicherung, von den Reichsständen 1809/10 beschlossen und vom König anerkannt; zitiert bei Malmgren / Sundberg / Petré, a. a. O., § 1 RF Anm. 3.

<sup>17)</sup> Gegenüber den Gesetzen sollte der König keinerlei Spielraum haben. In der Einleitung zur Regierungsform erklärte der König die Annahme des Gesetzes »... wie es Wort für Wort hiernach folgt...«. Nach § 84 RF (früher § 83 RF) sind die Grundgesetze »in jedem Einzelfall nach ihrem Wortlaut« anzuwenden. Die Rechtfertigung erhielten diese Formulierungen dadurch, daß Gesetze nicht so sehr als erfundenes wie als gefundenes Recht angesehen wurden, deren Verbindlichkeit sich von vornherein auf die königliche Gewalt erstreckte.

<sup>18)</sup> Herlitz, Grunddragen, a. a. O. (oben Anm. 13), S. 186, bemerkt, daß die Regierungsform von 1809 »in sehr vielem gekennzeichnet ist von einer gewiß nicht unabsichtlichen Unbestimmtheit, die an das Fehlen einer klaren Kompetenzabgrenzung zwischen König und Ständen in der älteren Geschichte erinnert«.

– strafrechtliche – Verantwortung von Richtern und Verwaltungsbeamten verständlich machen.

Die umfangreichen Arbeiten der vergangenen Jahre zur Verfassungsreform haben sich der Frage, ob Schweden eine Monarchie oder Demokratie sei beziehungsweise Monarchie oder Republik sein solle, bislang nur mit zögernden Ansätzen zugewandt<sup>19)</sup>. Das Thema, das bei systematischer Betrachtung der Kern und Ausgangspunkt aller übrigen Reformen sein müßte, wurde in den Schlußakt des beträchtlichen Reformwerkes zurückgestellt<sup>20)</sup>.

## 2. Gewaltenteilung als funktionales Zuteilungsprinzip

Die Gewaltenteilungslehre Montesquieus, sehr schnell ein Allgemeingut der Zeitgenossen, mußte auch die Verfassungsgeber von 1809 beeinflussen. Beschränkt man sich zunächst auf das hinter ihr erkennbare Bemühen, jedem Machttträger im Staate eine angemessene Beteiligung an der verfassungsmäßigen Machtausübung zu ermöglichen<sup>21)</sup>, so mußte dieses auf Ausgleich zielende Konzept in Schweden auf fruchtbaren Boden fallen. Denn das wichtigste Thema der Staatsgrundlegung war hier das Gleichgewicht zwischen König und Ständereichstag<sup>22)</sup>, für das nun eine rationale und ideale Staatsphilosophie warb. Dem König kam dabei zugute, daß Montesquieu unter dem Eindruck der königlichen Souveränität, die er ohnehin als rechtlich unbeschränkbar ansah, dazu neigte, wenigstens die (das demokratische Element verkörpernde) Volksvertretung zu beschränken und ihr in vollem Um-

<sup>19)</sup> Der sehr ausführliche Entwurf des Verfassungsausschusses von 1963 enthielt bezeichnenderweise keine Bestimmung der Staatsform. Über republikanische Tendenzen in dem Entwurf schon H. Walter, a. a. O. (oben Anm. 7), S. 65. Jedenfalls sollte die Volkssouveränität gleich am Anfang (1. Kap. § 1) verankert werden: »Alle Staatsmacht im schwedischen Reich geht vom Volk aus. Die schwedische Volksherrschaft gründet sich auf freie Meinungsbildung und ein allgemeines und gleiches Wahlrecht. Sie wird durch parlamentarische Staatsverfassung (*statskicke*) und kommunale Selbstverwaltung verwirklicht«. Andererseits wurde beanstandet, daß der Entwurf dem König eine Machtfülle zurückgebe, wie er sie in den letzten 50 Jahren nicht mehr innegehabt habe (H. Tingsten, *Skall kungamakten stärkas? Kritik av författningsförslaget* [1966], S. 18, 29 ff.). Die konservative »Rechtspartei« bringt jährlich im Parlament einen Antrag zur Einführung der kognatischen Thronfolge ein, dessen Behandlung regelmäßig zu Debatten über die Republikfrage führt (zuletzt am 12. 3. 1969, Riksdagens Protokoll Nr. 10, S. 34–54).

<sup>20)</sup> Siehe unten S. 95 f.

<sup>21)</sup> Hierin, nicht in der Zuweisung dreier getrennter Funktionen an getrennte Organe, liegt wohl der Sinn der berühmten Stelle im XI. Buch, 6. Kap (Vom Geist der Gesetze [1748]). So z. B. von schwedischer Seite neuerdings R. Karlbohm, *Montesquieus maktfördelningslära*, StT 1956, S. 95 ff. Vgl. im deutschen Bereich etwa Imboden, *Montesquieu und die Lehre der Gewaltenteilung* (1959), S. 14 ff.

<sup>22)</sup> Diesen Ausgangspunkt betont besonders F. Lagerroth, *1809 års regeringsform 1942*, S. 24 ff.; ders., *Vår författnings äldriga grundformer, en kommentar till konstitutionsutskottets memorial den 2. Juni 1809*, StT 1966, S. 444.

fang lediglich das Besteuerungsrecht<sup>23)</sup> zuzuweisen. So etwa sah es dann auch die schwedische Verfassung für den (das aristokratische Element mitumfassenden) Reichstag vor: Hatte der König die steuernde, so hatte der Reichstag die besteuernde Funktion, während beide sich in die Gesetzgebung teilten<sup>24)</sup>.

Die tiefgehende Durchformung des Grundgesetzes nach gedanklichen Entwürfen mußte jedoch ausbleiben, weil den Verfassern die Zeit dazu fehlte. Unter dem Druck einer angesichts der napoleonischen Vorherrschaft bedrohlichen außenpolitischen Lage mußte die Hauptsorge der Stände, die sich des alten Königs durch Staatsstreich entledigt hatten, auf ein rasches Ergebnis der Verfassungsreform gerichtet sein. Tatsächlich gelang innerhalb von knapp drei Wochen die Verabschiedung der neuen Regierungsform, wobei die Zustimmung des vierten Standes erst später nachgeholt wurde. Wie hoch man immer den Einfluß ausländischer Verfassungsvorstellungen einschätzen mag, so konnte bei diesem kurzen Verfahren doch kaum mehr als eine Modifikation des früheren Grundgesetzes von 1772 herauskommen<sup>25)</sup>. Schon ein Jahr nach der Verfassunggebung war man sich über ihre Reformbedürftigkeit einig<sup>26)</sup>.

Der erste Blick auf den Text der Regierungsform in seiner ursprünglichen Fassung verrät bereits das einheimische Vorbild. Das Gesetz zerfällt in zwei Teile: die Statuten über König und Reichstag. Der König hat 1809 die aktivere Rolle, der Reichstag ist vornehmlich Kontrollorgan<sup>27)</sup>. Gesetzgebende, verwaltende wie auch richterliche Funktionen sind nach historisch bewährten Maßstäben auf den König und die Stände verteilt. Der König ist Regent, Gesetzgeber und oberster Gerichtsherr<sup>28)</sup>. Die Stände, die in der Zeit bis 1866 von ihren Befugnissen ausdehnenden Gebrauch machen, regieren schließlich

<sup>23)</sup> Das Steuerbewilligungsrecht wurde schon in den Anfängen der modernen Staatsrechtslehre als besonderes ständisches Recht außerhalb der Gesetzgebung angesehen; vgl. E. W. Böckenförde, Gesetz und gesetzgebende Gewalt, Schriften zum öffentlichen Recht Bd. 1 (1958), S. 35 u. a.; Lagerroth, Vår författnings... a. a. O., S. 473 f.

<sup>24)</sup> Lagerroth, Vår författnings... a. a. O., S. 473 ff., der in den Verfassungsmaterialien für Schweden die »Viergewaltenlehre« verankert sieht.

<sup>25)</sup> Über die Kontinuität schon R. Kjellén, Om den svenska grundlagens anda (1897), S. 30 ff.; N. Stjernquist, Utskottet och ämbetsverk vid 1809 års riksdag, StT 1945, S. 129 f.

<sup>26)</sup> 1810 schlug der Verfassungsausschuß des Reichstags die Abschaffung der Ständevertretung vor. Bereits 1828–1830 bestand hierfür der Plan, nach dem Vorbild des norwegischen Storting einen Einkammerreichstag einzuführen. Vgl. Herlitz, Grunddragen..., a. a. O. (oben Anm. 13), S. 228.

<sup>27)</sup> Zu diesem Dualismus vgl. aus neuerer Zeit: E. Fahlebeck, Författningsutredningens förslag till regeringsform. Några reflexioner, StT 1963, S. 357 ff.

<sup>28)</sup> Daß die richterliche Gewalt dem monarchischen Element zugewiesen wurde, geht offenbar auf den Einfluß de Lolmes (A Parallel between the English Constitution and the former Government of Sweden [1772]) zurück; hierzu Karlbom, Bakgrunden... a. a. O. (oben Anm. 14), S. 40.

durch ausführliche Zweckbindungen der Haushaltsmittel und errichten sich einen eigenen Apparat der Finanzverwaltung, entscheiden mit über Krieg und Frieden, verschaffen sich bei der Gesetzgebung das eigene Initiativrecht und können an der Auslegung von Gesetzen bei höchstrichterlichen Entscheidungen beteiligt werden. Der König muß nach der Verfassung einen Staatsrat ernennen und ihn in bestimmten Angelegenheiten konsultieren (§ 4 RF); die Mitglieder des Staatsrats aber werden an Stelle des Königs von den Ständen zur Rechenschaft gezogen, wenn sie nicht im Staatsratsprotokoll ihre abweichende Haltung nachweisen können (§ 106 RF). Die gesamte Finanzverwaltung wird systematisch von einem Reichstagsausschuß überwacht. Der als Institution berühmt gewordene Ombudsmann hat weitestgehende Befugnisse zur Aufklärung von Verwaltungsvorgängen.

Nach der Einführung des Zweikammer-Reichstags im Jahre 1866 und des allgemeinen Wahlrechts zu Beginn dieses Jahrhunderts konnte der in der Regierungsform befestigte Dualismus nicht länger verwirklicht werden. Das System der konstitutionell beschränkten und durch zahlreiche Kontrolleinrichtungen begrenzten Königsherrschaft war jedoch derart auf ein rationales Gleichgewicht zwischen Vollmacht und Machthemmung angelegt, daß es einen fast reibungslosen Übergang zum parlamentarischen Regierungssystem unter Vorherrschaft der politischen Parteien erlaubte. Freilich ist erst jetzt, 100 Jahre nach der ersten sichtbaren Demokratisierung des Grundgesetztexts, mit Wirkung von der Jahreswende 1970/71 an der Parlamentarismus in Schweden mit neuen Nuancen Bestandteil auch der geschriebenen Verfassung.

### 3. Gewaltenteilung als organisatorisches Trennungsprinzip

Für eine ausschließliche Zuweisung der Funktionen von Legislative, Exekutive und Judikative an je gesonderte Staatsorgane, wie sie im Gefolge der Lehre *Montesquieu*s gefordert wurde, ließ das schwedische Verfassungsrecht des 18. Jahrhunderts nur wenig Spielraum<sup>29)</sup>.

<sup>29)</sup> Der verfassungsgebende Ausschuß von 1809 stellte in seinem abschließenden Memorial vom 2. 6. 1809 den später angenommenen Entwurf als ein Werk dar, das die Trennung der Funktionen von Legislative, Exekutive und Judikative und ihre Zuweisung an gesonderte Organe hervorbrachte (zitiert bei *Malmgren / Sundberg / Petré*n, a. a. O. [oben Anm. 15], § 4 RF Anm. 1). Der darin zum Ausdruck kommende doktrinaire Wille hat die Grundgesetzmasse jedoch nicht geformt. *G. Heckscher*, *The Swedish Constitution 1809-1959* (1960), S. 18 f., der wie *Malmgren* den Einfluß der ausländischen Theorien hoch einschätzt, vermag hierfür nur auf die Einleitungsformel zur Regierungsform hinzuweisen. *Lagerroth*, *Montesquieu och Sveriges grundlagar*, SFT Bd. 27 (1940), S. 519 ff. (526), hebt überzeugend hervor, daß die gesetzgebende Gewalt in der *Regeringsform* im Vergleich zu *Montesquieu*s Legislative als höchster Staats-

Sicherlich hat sich die Unabhängigkeit, d. h. vor allem Weisungsfreiheit der richterlichen Gewalt auf Grund der Staatsrechtstheorien weiter verstärkt, so daß heute die Bezeichnung des Königs als »oberster Gerichtsherr« (§ 23 RF) im Bereich der Justiz nur noch historische Reminiszenz ist. Die Verknüpfung der Aufgaben des Gesetzgebers und des Richters in des Königs Person hat jedoch mit sich gebracht, daß rechtsgestaltende Aufgaben, die dem Richter gestellt waren, ursprünglich dem Gesetzgeber zuwachsen konnten. So ist in § 20 RF vorgesehen, daß Gerichte sich wegen schwieriger Auslegungsfragen an den König wenden können und dieser hierüber durch den obersten Gerichtshof entscheiden läßt; gegen den Spruch steht nach § 88 RF dem Reichstag, sofern er zur Mitwirkung an der Gesetzgebung berufen ist, ein Vetorecht zu<sup>30</sup>). Diese Vorschriften werden allerdings heute nicht mehr angewandt<sup>31</sup>).

Deutlicher noch zeigt sich bei den Hoheitsrechten, die man der legislativen und der exekutiven Gewalt zuzuordnen pflegt, daß die schwedische Verfassung nicht nach dem modernen Funktionenschema gegliedert ist. In § 1 RF begegnet man zunächst der umfassenden Lenkungsgewalt des Königs: »Schwedens Reich soll von einem König gesteuert werden« (*styras*). In § 8 RF werden beispielhaft hervorgehoben: »Vorschläge zur Annahme neuer allgemeiner Rechtsvorschriften, die Aufhebung und Veränderung derselben, neue allgemeine Einrichtungen auf speziellen Gebieten und dergleichen«. Weiterhin erscheinen im selben Abschnitt Kriegsführung und Friedensschluß, die Überprüfung von Gerichtsentscheidungen und die Prüfung und Entscheidung von Verwaltungsbeschwerden. *Styreelse* ist somit der Inbegriff der dem König von vornherein zustehenden Rechtsmacht, in deren Umkreis gesetzgebende und richterliche Befugnisse eingeschlossen sind. Von ihr getrennt steht lediglich das »uralte Recht des schwedischen Volks, sich zu besteuern« (§ 57 RF), das der Reichstag ausübt. Besondere Vorschriften werden der Kompetenz zur Herbeiführung einer Grundgesetzänderung gewidmet (§ 81 ff. RF). Nirgends aber wird in der Verfassung die Lenkungsmacht auf einen *pouvoir exécutif* oder gar einen *droit d'empêcher* des Königs reduziert<sup>32</sup>).

---

macht nur eine bescheidene Rolle spielt (hierzu unten S. 79 f.). Im selben Sinne Herlitz, Grunddragen . . ., a. a. O. (oben Anm. 13), S. 186.

<sup>30</sup>) Malmgren / Sundberg / Petré, a. a. O. (oben Anm. 15), § 88 RF.

<sup>31</sup>) Hierzu N. Stjernquist, Lagförklaring genom samfällda beslut, StT 1961, S. 289 ff. Der § 83 RF, wonach verbindliche Klarstellungen von Grundgesetzen nur im Verfahren der Grundgesetzänderung erfolgen dürfen, ist überhaupt nicht angewendet worden (SOU 1963:17, S. 512). Siehe auch unten S. 80 f.

<sup>32</sup>) Zum Unterschied *styrelse* – Exekutive vgl. Lagerroth, Vår författnings . . ., a. a. O. (oben Anm. 22), S. 448 ff.

Statt einer auf der Funktionentrennung beruhenden Gewaltentrennung zeichnete sich in der Verfassungsurkunde von 1809 lediglich eine »Organ-sonderung« ab. In § 90 RF wurde dem Reichstag und seinen Ausschüssen die Beschäftigung mit Fragen der Anstellung und Tätigkeit von Verwaltungsbeamten, Richtern und Regierungsmitgliedern sowie mit Einzelheiten des Gesetzesvollzugs untersagt. Diese Vorschrift, die Andrén als »bedeutendste Gewaltenteilungsregel der Verfassung« bezeichnet<sup>33</sup>), verlor sehr schnell mit dem Parlamentarismus ihre Bedeutung und ist heute – jedenfalls in ihrem Wortlaut – nur noch ein historisches Relikt<sup>34</sup>).

Das Fehlen grundsätzlicher Verfassungsaussagen über die Trennung der Gewalten von Legislative, Exekutive und Judikative läßt den Blick auf ein Trennungsprinzip frei werden, das deutlicher als das traditionelle Schema die Eigenarten des schwedischen Verfassungsaufbaus akzentuiert.

Ausgangspunkt ist die aufgezeigte Verbundenheit von Lenkungsgewalt im allgemeinen und Gesetzgebungsmacht im besonderen. Beiden ist gemeinsam, daß in ihnen der politische Wille wirksam wird. Die Beschlußfassung des Königs über Zivil- und Strafgesetze, an der der Reichstag teilhat, kann in gewissem Sinne als Regieren mit einer besonderen normativen Technik und einem je spezifischen Adressatenkreis angesehen werden. Die Gestaltung von Recht und Wirklichkeit überwiegt hier gegenüber bloßem Vollzugs-handeln.

Dieser Vollzug obliegt den Organen der Verwaltung und der Rechtsprechung. Im richterlichen Bereich wird nach schwedischer Rechtsauffassung, die ohnehin dazu neigt, die Rechtserfindung als Rechtsfindung zu sehen, grundsätzlich nur der Gesetzesbefehl konkretisiert. Unausgesprochen waltet die Vorstellung, daß das allgemeine Gesetz die besondere Regelung stets enthält. Die Beschränkung des Richters auf kognitive, nicht voluntative Aufgaben ist die Grundlage für seine strenge persönliche (strafrechtliche) Haftung. Die Verwaltung, ebenfalls im Bereich des gesetzesgehorsamen Vollzugs angesiedelt, unterliegt den gleichen Maßstäben. In einem für ausländische Beobachter oft erstaunlichen Maße ist Verwaltungshandeln in Schweden gleichgesetzt mit Gesetzesanwendung und -vollzug<sup>35</sup>). Die Verwaltungsentscheidung stellt ähnlich wie die gerichtliche das Ergebnis einer Anwendung der Gesetze dar. Folglich ist das Verwaltungsverfahren bis in die Einzelheiten hinein gericht-

<sup>33</sup>) N. Andrén, Interpellationer och enkla frågor, in: Samhälle och riksdag II (1966), S. 253.

<sup>34</sup>) Siehe unten S. 94 f.

<sup>35</sup>) Dies folgt schon aus der grundgesetzlichen Abgrenzung zwischen der Regierungsfunktion *in toto* und der Verwaltung als delegierter Regierung, siehe unten S. 57 ff.

förmig: die Entscheidungsstellen sind größtenteils kollegial organisiert<sup>36)</sup>, die Verwaltungsbeamten sind grundsätzlich wie die Richter nicht absetzbar, dem Einzelnen wird ein Vertreter des öffentlichen Interesses gegenübergestellt, die Regierung greift nicht durch Einzelweisungen von sich aus in schwebende Verfahren ein<sup>37)</sup> usw. Eine bezeichnende Entsprechung findet die Grundhaltung der Verwaltungsbehörden, sich auf Anwendungs- und Vollzugsaufgaben mit einem Mindestmaß an Ermessensspielraum zu beschränken, in der Frage der Beschwerdeinstanzen. Im Prinzip soll die Beschwerde gegen Ermessensentscheidungen an die Regierung, gegen bloße Rechtsanwendungsfälle jedoch nach enumerativer Zuweisung an das oberste Verwaltungsgericht (*regeringsrätt*) gehen<sup>38)</sup>.

Die organisatorische Trennung zwischen Regierungs- und Gesetzgebungsfunktion ist angesichts dessen weitaus weniger markant als die Kluft zwischen politischer Gestaltungstätigkeit einerseits und der bloßen Aktualisierung des vorgezeichneten Rechts andererseits. Diese »Vollziehungsfunktion« von Verwaltung und Rechtsprechung steht allerdings außerhalb des Themas der vorliegenden Darstellung.

## II. Die Regierung

Alle Angelegenheiten der Regierung<sup>39)</sup> mit Ausnahme militärischer Kommandosachen werden dem »König im Staatsrat« vorgetragen und von ihm entschieden (§ 7 RF).

### 1. »Angelegenheiten der Regierung«

Setzt man *styra* (§ 1 RF) mit »regieren« gleich, so folgt aus dem oben in I 3 Gesagten, daß die »Regierungsgewalt« die umfassende Staatsgewalt

<sup>36)</sup> Überblick über die verschiedenen Formen der Behördenleitung bei P. Vinde, Hur Sverige styres, Centralförvaltningen och statens budget (1968), S. 87 ff.

<sup>37)</sup> Über Aufweichungen dieses Grundsatzes G. Heckscher, Regering och förvaltning, NAT 1955, S. 233 (249 f.). Hat die Regierung einmal Aufgaben delegiert, so stößt eine Rücknahme der Kompetenz auf Schwierigkeiten, da die Verwaltungsbehörden empfindlich gegen Versuche der »Politisierung« sind (Heckscher, S. 248).

<sup>38)</sup> O. Westerberg, Om administrativ besvärsmål (1945), S. 30 ff., H. Sundberg, Kompetensfördelningen mellan regering och regeringsrätten, FT 1960, S. 272 ff. Eine ausführliche Abhandlung für jede einzelne Verwaltungsmaterie enthält die Untersuchung: Kompetensfördelningen av administrativa besvärsmål mellan Kungl. Maj:ti statsrådet och regeringsrätten, SOU 1959: 4. – G. Britth (NAT 1955, S. 271) fordert eine Aufteilung aller Verwaltung in »politische« und »administrative« Verwaltung.

<sup>39)</sup> Einen Einblick in die Organisation der schwedischen Regierung und Verwaltung in geraffter Darstellung gibt A. Ndrén, Government, a. a. O. (oben Anm. 6) und neuerdings Vinde, Hur . . ., a. a. O. (oben Anm. 36), ders., The Swedish Civil Service (published by the Ministry of Finance), 1967.

schlechthin ist. Daneben wird in § 7 RF nun das Wort *regering* gebraucht. Der Ausdruck schließt alles ein, was herkömmlicherweise im Staatsrat behandelt wird, und hat daher in § 7 RF keinen normativen Eigenwert. Man kann von dem Grundsatz ausgehen, daß jede Angelegenheit zu den Regierungsgeschäften gehört, die nicht im Interesse der Arbeitsteilung und Rechtssicherheit hieraus eigens ausgegliedert worden ist. Den Verwaltungsbehörden zugewiesen werden durch Delegation alle Angelegenheiten, deren Erledigung mit »Instruktionen, Reglement und Vorschriften« (§ 47 RF), d. h. durch generelle Richtlinien der Regierung gesteuert werden kann, die also »vollziehbar« sind. Dem »König im Obersten Gericht«<sup>40)</sup> sind in höchster Instanz die Entscheidungen der ordentlichen Gerichtsbarkeit, dem »König im Regierungsgericht«<sup>41)</sup> die der Verwaltungsgerichtsbarkeit zugewiesen. Der König als Oberster Befehlshaber (§ 14 RF) lenkt Heer und Flotte. Schließlich sind sonstige Angelegenheiten wie Begnadigung<sup>42)</sup> oder Ordensverleihung gesondert vorgesehen. Der König kann durch Gesetz ermächtigt werden, andere gesetzlich ihm aufgebene Entscheidungen an Behörden zu delegieren. Alle übrigen Angelegenheiten seiner Staatsführung sind Regierungsgeschäfte<sup>43)</sup>. Bezeichnenderweise trägt das grundlegende Organisationsgesetz, das gemeinhin mit der Verfassung gleichgesetzt wird, die Bezeichnung »Regierungsform«.

Aus dieser Auffassung über die Aufgaben der Regierung folgt insbesondere, daß sich – wie in § 47 RF vorgesehen – die Trennung zwischen Regierung und Verwaltung für jeden Sachbereich individuell danach richtet, ob eine Angelegenheit einen politischen Entscheidungsraum offen läßt oder aber auf einen Rechtsanwendungsfall reduziert werden kann. So ist nicht verwunderlich, daß noch vor kurzem ein beträchtlicher Teil aller Regierungsgeschäfte<sup>44)</sup> aus erstinstanzlichen Entscheidungen bestand, die nach deutschem Recht eindeutig den Verwaltungssachen zuzurechnen wären. Den Hauptanteil bilden hierbei die Staatsangehörigkeitsangelegenheiten, ferner die gesetzlich vorgesehenen Dispense von sonst zwingendem Recht<sup>45)</sup>, Fragen der Aufsicht über Kommunen und *Läns*-Bezirke sowie des Beamtenrechts und sonstige wichtige Entscheidungen aus allen Rechtsgebieten<sup>46)</sup>. Regierung

<sup>40)</sup> § 17 RF.

<sup>41)</sup> § 18 RF.

<sup>42)</sup> § 26 RF; hierzu Walter, a. a. O. (oben Anm. 7), S. 69.

<sup>43)</sup> Die bloße Bezeichnung »König« oder »Königliche Majestät« in Rechtsvorschriften bedeutet grundsätzlich »König im Staatsrat«, also Regierung.

<sup>44)</sup> Im Jahre 1966 waren es 25 000 Entscheidungen, also 80% aller Regierungsbeschlüsse (Vinde, Hur . . . , a. a. O., S. 70).

<sup>45)</sup> Vgl. H. Strömberg, *Königens dispensmakt* (with English summary) (1957).

<sup>46)</sup> Vinde, Hur . . . , a. a. O., S. 70.

und Reichstag haben systematisch begonnen, diese Angelegenheiten bis auf einen nicht delegierbaren Mindestanteil den Verwaltungsbehörden unter weitgehender Ermessensbindung zuzuweisen<sup>47)</sup>.

Einen Komplex mit verwaltungsrechtlichen und zugleich politischen Regierungsaufgaben bilden ferner die *Beschwerdesachen*. Der König im Staatsrat ist höchste Entscheidungsinstanz in grundsätzlich allen verwaltungsgerichtlichen Streitigkeiten, es sei denn, diese sind wegen ihres auf reine Rechtsfragen beschränkten Streitstoffs gesetzlich dem schon mehrfach erwähnten Regierungsgericht (*regeringsrätt*) oder dem Versicherungsgericht (*försäkringsdomstol*) zugewiesen worden.

Die *Staatsführung* als die eigentliche Aufgabe des Regierungsorgans vollzieht sich in zahlreichen Stufen: der Ermittlung von Entscheidungsgrundlagen für die nachträgliche und vorausschauende Beurteilung (Analyse, Prognose<sup>48)</sup>) der Umsetzung in Zielvorstellungen (Planung<sup>49)</sup>, Prioritätsfestlegung) sowie schließlich der Formulierung konkreter Programme. Informell werden diese Arbeitsprozesse auch in der Regierungspartei vorbereitet, die vor allem durch den Staatsminister – in der Regel ihren Vorsitzenden – und die Personalpolitik in den Departementen die Regierungstätigkeit beeinflusst.

Der wichtigste Teil dieser Arbeit mündet in Akte der *Normsetzung*<sup>50)</sup>. Entsprechend der Eigenart skandinavischen Rechtsdenkens, das

<sup>47)</sup> Der 1963 mit der Vorbereitung einer Organisationsreform beauftragte Staatsrat schlug in Promemorien an die Departementschefs ein Programm zur Delegation von Entscheidungsaufgaben an Verwaltungsbehörden und von Vorbereitungsaufgaben an freie *komitees* (hierzu unten S. 73) vor (prop. 1965:65, S. 8 f.). Aus den jährlichen Memorials des Verfassungsausschusses über die Regierungskontrolle (KU 1967:34; 1968:15; 1969:18) geht der Umfang der Delegation von Beschlussachen hervor. Danach ging deren Gesamtzahl von 38 874 (1955) auf 31 700 (1966) und 27 706 (1968) zurück. Für Einbürgerungen z. B. siehe: *Decentralisering av naturalisationsärenden m. m.*, SOU 1966:20. Über Schwierigkeiten bei Rücknahme der Delegation *Heckscher*, *Regering . . .*, a. a. O. (oben Anm. 37), S. 248.

<sup>48)</sup> Eindrucksvoll ist in diesem Zusammenhang die systematische langfristige Datenermittlung (*långtidsutredning*), die 1947 begann und seit 1966 im Planungssekretariat des Finanzdepartements auf 15 Jahre im voraus durch umfangreiche Umfragen bei Behörden, privaten Unternehmen usw. vollzogen wird. Vgl. bei *Vinde*, *Hur . . .*, a. a. O. (oben Anm. 36), S. 50 f.

<sup>49)</sup> Zur Anregung der Planungsarbeiten auch bei den Verwaltungsbehörden wurde 1964 im Finanzdepartement eine Arbeitsgruppe eingesetzt (*verksplaneringsgrupper*), die im Oktober 1964 ihre Promemoria vorgelegt hat (vgl. prop. 1965:65, S. 3).

<sup>50)</sup> Zur Gesetzgebungskompetenz: *R. Malmgren*, *Riksdagen och Lagstiftningen*, in: *Sveriges Riksdag, historisk och statsvetenskaplig framställning, senare avd.*, Bd. XIV (1934); *ders.*, *Sveriges författning, en lärobok i svensk statsrätt*, Bd. II, H. 3 (1952), S. 27 ff.; *Strömberg*, *Sveriges författning* (1964), S. 79 ff.; *N. Herlitz*, *Lagstiftningsmakten i en ny regeringsform*, SvJT 1966, S. 7 ff. Zur Abgrenzung der Befugnisse von König und Reichstag siehe auch unten S. 79 ff. Von seiten des Königs geschieht die Ge-

stark dem Gegenständlichen zugewandt ist, ist dabei die Methode – wiewohl generalisierend – wenig abstrahierend. Die Reduktion auf Systeme und Elemente bleibt weitgehend aus. Dafür bauen die Normen in der Regel auf einem sorgfältig ermittelten Erfahrungsstoff auf und werden größtenteils an statistischen Feststellungen orientiert<sup>51)</sup>. Die verschiedenen Normsetzungsakte voneinander zu unterscheiden kann im Einzelfall schwierig sein, da die Bezeichnungen als Gesetz (*lag*), Verordnung (*förordning*, *författning*, *kungörelse*) oder sonstige Vorschriften nicht nach logischer Einteilung, sondern aus bloßem Herkommen in der Geschichte ihren Sinn erhalten<sup>52)</sup>. Das gesamte Steuerrecht ist aus dem Begriff der »Gesetzgebung« auszuschneiden, da dem Reichstag die Finanzbewilligung als eigenständiges Recht *sui generis* zusteht<sup>53)</sup>.

Die terminologische Unsicherheit offenbart beträchtliche Unklarheiten in der K o m p e t e n z a b g r e n z u n g, insbesondere im Verhältnis zwi-

---

setzung in der Weise, daß die Regierung dem Reichstag eine von ihr beschlossene und vom König unterzeichnete *proposition* zuleitet; beschließt der Reichstag Gesetzesvorhaben aus eigener Initiative, so hat der König seine Zustimmung hierzu bis spätestens 10 Tage nach dem Schluß der laufenden Reichstagsperiode dem Reichstag in einer »allgemeinen Bekanntmachung« mitzuteilen (§ 87 RF).

<sup>51)</sup> Typisch für die schwedische Eigenart, auf allen Sachgebieten für eine rationale Argumentation Sorge zu tragen, sind z. B. in der Verwaltung und Rechtssetzung die sog. Remiss- (von lat. *remittere*) Verfahren, in denen alle möglichen Betroffenen – seien es Behörden, Verbände oder private Personen – zu Stellungnahmen aufgefordert werden. Das gleiche Bemühen um vollständige Erörterung führt beispielsweise im Verkehr des Einzelnen mit den Behörden zu einer unvergleichlichen Offenheit der Verwaltungsakten. Zur Ermittlungsarbeit in Gutachterkomitees unten S. 73. Für das Remisswesen grundlegend ist ein Königl. Zirkular vom 5. 6. 1931; vgl. die Interpellation in der Ersten Kammer vom 2. 11. 1967, ferner KU 1968:15, S. 5 ff. und SOU 1961:21, S. 15. Zum Öffentlichkeitsprinzip SOU 1966:60.

<sup>52)</sup> Die Ausdrücke *lagar* (»Gesetze«; vgl. § 16, 47, 87, 89, 100 RF) und *författningar* (§§ 18, 20, 38, 89, 100 RF) z. B. werden in den Grundgesetzen mit unterschiedlichem Inhalt gebraucht. Im Memorial des verfassungsberatenden Ausschusses vom 2. 6. 1809 wurden unter »Gesetzen in deren eigentlicher Bedeutung« alle allgemeinen Normen verstanden, die durch Beschlüsse sowohl der Regierung wie des Reichstags verabschiedet wurden (SOU 1963:17, S. 325). In der RO von 1866 werden dagegen solche Regelungen als *allmänna stadgar och förordningar* bezeichnet (§ 81 RO). Nach 1937 hat sich die Regel ausgebildet, als Gesetz jede auf Grund von § 87 RF beschlossene Rechtsetzung zu bezeichnen und die sonstigen Vorschriften, sofern nicht die Verfassung sie selbst in der Form des *lag* fordert, als *förordning* – administrative Vorschriften aber als *kungörelse* (Bekanntmachung), *stadga*, *reglemente* oder *instruktion* zu benennen (Malmgren / Sundberg / Petrén, a. a. O. [oben Anm. 15], § 47 RF Anm. 2). Der Verfassungsentwurf von 1963 wiederum schlägt die Bezeichnung »Gesetze« für die allgemeinen Rechtsetzungen des Reichstags vor, der alleiniger Gesetzgeber sein soll (SOU 1963:17, S. 335 ff.).

<sup>53)</sup> Fraglich ist daher auch der Gesetzescharakter der Besoldungsregelungen, die von der Regierung als »Vorschlag«, vom Reichstag als »Bewilligung« beschlossen werden (SOU 1963:17, S. 329, 366). Dem Haushaltsbeschluß fehlt schon mangels »allgemeiner Rechtsregelung« der Gesetzescharakter (SOU a. a. O., S. 335).

schen Regierung und Reichstag. Die Verfassungsreform von 1969 mußte den Kompetenzbereich aus Zeitmangel unberührt lassen, nachdem der Verfassungsausschuß 1963 keine befriedigenden Lösungsmodelle vorgelegt hatte. Da dem Reichstag in der Verfassung – verglichen mit den umfassenden Zuweisungen an den König – nur vereinzelte Befugnisse eingeräumt werden und die Identifikation von Parlament und Gesetzgeber bisher fremd ist<sup>54</sup>), kann vom Wortlaut der Grundgesetze her davon ausgegangen werden, daß im Zweifel der König die Gesetzgebungsbefugnis hat. Schon ein bloßer Überblick über die Gesetzgebungspraxis ergibt aber auch, daß bei allen bedeutenden Gesetzen der Reichstag beteiligt ist, wie wenn ihm ein allgemeines Mitwirkungsrecht eingeräumt wäre.

Eine solche weitgehende Beteiligung des Reichstags gebietet der Verfassungstext nicht. Vielmehr sieht die Regierungsform Gesetzesbeschlüsse des Reichstags grundsätzlich nur auf einzelnen Gebieten wie dem des »allgemeinen Zivil- und Strafgesetzes« (§ 87 Abs. 1 RF), der Kirchengesetze (§ 87 Abs. 2 RF) und der Kommunalorganisation vor. Die Formulierung von § 87 Abs. 1 RF bezieht sich auf das »Allgemeine Gesetz« von 1734, das die gesamten Rechtsbeziehungen der Bürger untereinander regelte. Herausgelöst war, »was Wirtschafts- und Polizeivorschriften angeht, die nach anfallendem Bedarf mehr einer Veränderung unterworfen sind«<sup>55</sup>). In dieser sog. Wirtschaftsgesetzgebung (oder besser -normgebung) hat der König freie Hand behalten und muß nur Beschlüsse des Reichstags hinnehmen, die Beanstandungen in der Form von »Vorstellungen und Wünschen« zum Inhalt haben. Er kann aber von sich aus den Reichstag hier wie bei Beschlüssen über Zivil- und Strafgesetze als Gesetzgeber beteiligen (§ 89 RF).

Man gelangt so zu zwei materiell unterschiedenen Kompetenzbereichen: der beschränkten und der unbeschränkten, aber beschränkbaren Zuständigkeit der Krone. Für ihre Abgrenzung stellt sich die Frage, was unter Zivil-, Straf-, Kirchen-, Wirtschafts- oder Polizeivorschriften zu verstehen sei. Immer häufiger geraten diese historischen Begriffe mit den komplexen Bedürfnissen des modernen Staates in Konflikt, wandeln dementsprechend ihren Inhalt<sup>56</sup>) und werden schließlich als unzulängliche Bezugs-

<sup>54</sup>) Nach dem Verfassungsentwurf, SOU 1963:17, S. 337 f., sollte der Reichstag allerdings wie erwähnt zum alleinigen Gesetzgeber werden. <sup>55</sup>) SOU 1963:17, S. 327.

<sup>56</sup>) So werden zum »allgemeinen Zivilgesetz« alle Vorschriften gerechnet, die einen »wesentlichen« Eingriff in Freiheit und Eigentum Einzelner mit sich bringen (KU 1947:24, S. 2; Andra Lagutskottet 1954:19, S. 37), so daß der Bereich der »Wirtschaftsvorschriften« beträchtlich geschmälert wird. Unter »Polizeivorschriften« werden heute allgemein Administrativnormen verstanden, z. T. einschließlich der zugehörigen Strafsanktionen (SOU 1963:17, S. 328). Im Jahre 1866 wurde durch Einführung von § 57 Abs. 2 RF das kommunale Steuerrecht aus den Wirtschaftsvorschriften ausgegliedert und zur eigenständigen Gesetzesmaterie gemacht.

punkte angesehen<sup>57)</sup>. Die Praxis geht im Zweifel von der Mitwirkungsbedürftigkeit des Reichstags aus<sup>58)</sup>. Der Verfassungsausschuß hat 1963 eine enumerative Lösung vorgeschlagen, wonach die Verfassung die gesetzlich zu regelnden Materien genauer bezeichnet, so u. a. die Bereiche des Staatsangehörigkeitsrechts, der Inhaltsbestimmung des Privateigentums, des Strafrechts, Prozeßrechts, Wehrrechts und kommunalen Finanzrechts sowie der Eingriffe in individuelle Grundfreiheiten<sup>59)</sup>. Es erscheint jedoch fraglich, ob man in Anlehnung an ausländische Vorbilder mit einem für Schweden neuartigen begrifflichen System größere Klarheit erreicht.

Besondere Schwierigkeiten bestehen weiterhin bei der Frage, bis zu welchem Grade der Ausführlichkeit die Regelungskompetenz des Gesetzgebers reicht und wo dementsprechend die Verordnungsmacht der Regierung beginnt. Der Verfassungsentwurf von 1963 wird auch hierin als unbefriedigend angesehen, da er die bestimmungslose Formel empfiehlt, daß die Regierung jedenfalls »weniger eingreifende Vorschriften« solle erlassen können. Demgegenüber weist Herlitz, der vor einer Vermengung von konkret-historischen mit abstrakt-reformerischen Begriffen warnt, auf das finnische Beispiel hin<sup>60)</sup>; dort knüpft die Regierungsform an den historischen Bestand zum Zeitpunkt ihrer Entstehung (1919) an und überläßt dem Präsidenten alle Regelungen, die zuvor durch »administrative Vorschriften« vorgenommen worden waren. In die Diskussion werden zunehmend auch rechtsstaatliche Argumente eingeführt. So sollen jedwede Eingriffe in Eigentum und Freiheit nur auf gesetzlicher Grundlage zulässig sein. Die heutige Praxis erfüllt diese Forderung nicht durchgängig, aber bei gravierenden Eingriffen prinzipiell: In zahlreichen Fällen, die nach der kontinentalen Lehre vom materiellen Gesetzesbegriff das Tätigwerden des »Gesetz«gebers erheischen, hat der Reichstag seine Beteiligung durchgesetzt<sup>61)</sup>. Welche Rechtsbeeinträchtigungen im einzelnen unter dem Vorbehalt des Gesetzes stehen sollen, ob sie »direkt« und »wesentlich« sein müssen und ob z. B. auch Diskriminierungen im Falle von staatlichen Gewährungen darunter fallen sollen, ist völlig offen<sup>62)</sup>.

<sup>57)</sup> Herlitz, Lagstiftningsmakten . . ., a. a. O. (oben Anm. 50), S. 17, der an Hand der Remissäußerungen zum Verfassungsentwurf von 1963 darauf hinweist, daß selbst innerhalb der einzelnen Verwaltungsbehörden z. T. unterschiedliche Auffassungen über den Sachbereich des § 87 RF herrschen.

<sup>58)</sup> SOU 1963:17, S. 328.

<sup>59)</sup> Im Remissverfahren wurden hierzu noch andere Vorschläge gemacht, z. B. Sozialrecht, Versammlungsrecht, Grundstücksrecht, Wege- und Baurecht.

<sup>60)</sup> Herlitz, Lagstiftningsmakten . . ., a. a. O., S. 18.

<sup>61)</sup> Vgl. KU 1947:24, S. 2, Särskilda Utskott 1948:1, S. 11, Allmän Lagutskott 1954:19, S. 36 ff.

<sup>62)</sup> Herlitz, Lagstiftningsmakten . . ., a. a. O., S. 20 f. Für das norwegische Recht siehe jedoch Eckhoff, TfR 1963, S. 225 ff.

Die dargelegten Schwierigkeiten bei der Kompetenzabgrenzung zwischen Regierung und Reichstag als Gesetzgeber werden dadurch kompliziert, daß jedes Handeln der Regierung, also auch die Normgebung, im Einklang mit den Gesetzen stehen muß<sup>63</sup>). Dieses Erfordernis hat neben den »Exklusivbereichen« das Entstehen einer weiteren Kompetenzsphäre zur Folge, in welcher die Regierung einerseits sowie Regierung und Reichstag andererseits miteinander *k o n k u r r i e r e n*. Hat nämlich die Regierung eine Regelung, die ihrer ausschließlichen Normsetzung unterliegt, nach § 89 RF oder sonstwie – z. B. in der irrtümlichen Erwägung, dazu verpflichtet zu sein oder um einen nötigen Zusammenhang mit Gesetzesrecht zu wahren – dem Reichstag als Gesetzesvorlage zugeleitet, so kann dessen annehmender Beschluß<sup>64</sup>) hinfort nicht mehr von der Regierung allein abgeändert oder aufgehoben werden. Mit jeder derartigen »freiwilligen« Einschaltung des Reichstags schmälert sich also die ausschließliche Normkompetenz der Regierung in einem äußerst schwer zu beschreibenden Umfang. Es läßt sich immer seltener ein Gegenstand finden, für den die Regierung nicht schon zumindest punktuell durch den Gesetzgeber festgelegt würde. Für die vielfältigen Normenkonflikte, die aus dem Vorrang des (Grund)Gesetzes entstehen, gibt es – von der seltenen<sup>65</sup>) Inzidentprüfung durch die Gerichte abgesehen – keine Entscheidungsinstanz. Herlitz zieht aus dem norwegischen Recht die umfangreichen Untersuchungen von Opsahl<sup>66</sup>) heran um darzulegen, daß bei diesem Befund das Prinzip vom Gesetzesvorrang bei Kompetenzfragen nur schwach durchdringt. Die einschränkende Interpretation der Gesetze aus »Sinn und Zweck« oder aber aus ihrem »ausdrücklichen« Wortlaut reiche in den meisten Fällen aus, um im Einzelfall den Bestand auch der niederrangigen Norm als einer bloßen Ergänzung des Gesetzes zu sichern.

Zu den originären Normsetzungsbefugnissen der Regierung gehört nach dem Gesagten auch die *V e r o r d n u n g s m a c h t*<sup>67</sup>), die sich ohne »Ermächtigung« aus der Regierungsform herleiten läßt. Eine Ausnahme besteht nur für Verordnungen auf dem Gebiet des Steuerrechts. Hier ist der Reichstag nach § 57 RF materiell »allein« zuständig, was jedoch die Delegation der

<sup>63</sup>) Sog. Prinzip der formellen Gesetzeskraft (*formella lagkraft*), das nur mittelbar aus der Regierungsform zu entnehmen ist, in der neuen Verfassung jedoch ausdrücklich verankert werden soll (vgl. SOU 1963:17, S. 338).

<sup>64</sup>) Herlitz, *Lagstiftningsmakten . . .*, a. a. O., S. 13, weist darauf hin, daß in derartigen Fällen außerhalb von § 89 RF gänzlich unklar ist, auf welcher Rechtsgrundlage der Reichstag überhaupt handelt.

<sup>65</sup>) Herlitz, *Lagstiftningsmakten . . .*, a. a. O., S. 27 f., der das Fehlen einschlägiger wissenschaftlicher Arbeiten für das schwedische Recht beklagt.

<sup>66</sup>) T. Opsahl, *Delegasjon av stortingets myndighet* (1965), insbes. S. 298 ff.

<sup>67</sup>) Nach dem neueren Sprachgebrauch (oben Anm. 52) ist dies die »Normsetzung ohne den Reichstag«.

Vollzugsregelung an die Regierung nicht hindert<sup>68)</sup>. Im übrigen darf die Regierung Gegenstände, die dem Gesetzgeber – also der Regierung und dem Reichstag zusammen – vorbehalten sind, allein regeln, soweit sie von der Mitwirkung des Reichstags entbunden worden ist. »Gesetze« können auf diese Weise grundsätzlich nie ergehen<sup>69)</sup>.

Ein bisher unbewältigtes Problem geben in diesem Zusammenhang die sog. »Bereitschaftsgesetze«<sup>70)</sup> auf, die zwar vom Reichstag mitbeschlossen worden sind, deren Inkraftsetzung als Gesetze nun jedoch allein von einem Regierungsbeschluß abhängt. Ungelöst ist auch die Frage, ob der Reichstag auf dem Gebiet der konkurrierenden Normgebung die Regierung durch Untätigkeit oder »Delegation« zur Abänderung, Ergänzung usw. von gesetzlichen Bestimmungen ermächtigen darf. Der Verfassungsausschuß ging 1963 von der Unzulässigkeit aus. Herlitz, der das Delegationsproblem vorwiegend für eine Frage der verfassungspolitischen Zweckmäßigkeit hält, gibt zu bedenken, daß durch eine übermäßige Machtüberlassung an die Regierung die legalen Einwirkungsmöglichkeiten der Opposition zum Nachteil der öffentlichen Kritik verringert werden<sup>71)</sup>. Nähere Untersuchungen zur Delegationsproblematik, wie sie in anderen skandinavischen Ländern vorliegen<sup>72)</sup>, fehlen in Schweden bisher.

## 2. »König im Staatsrat«

Der König »beruft einen Staatsrat« mit »kundigen, erfahrenen, redlichen und allgemein geachteten, von Geburt an schwedischen<sup>73)</sup> Staatsbürgern« (§ 4 n. F. RF). Diese Vorschrift in der Regierungsform sollte ursprünglich den König daran hindern, »einsame« Beschlüsse zu fassen, und führte unter dem Einfluß aufklärerischen Gedankenguts zu einem Beratungszwang für alle Regierungsangelegenheiten. Schon im Laufe des vorigen Jahrhunderts jedoch hat sich der König der Sachkenntnis seiner Berater immer weniger gewachsen gezeigt. So ging die eigentliche Entscheidungsmacht und damit die Funktion als Regierungsorgan immer mehr auf den Staatsrat

<sup>68)</sup> Malmgren / Sundberg / Petrén, a. a. O. (oben Anm. 15), § 57 RF Anm. 1 a; z. B. Ermächtigung im Zollrecht vom 13. 5. 1960, SFS 1960:243. Vgl. auch unten S. 79.

<sup>69)</sup> Malmgren / Sundberg / Petrén, a. a. O., § 87 RF Anm. 3.

<sup>70)</sup> Malmgren / Sundberg / Petrén, a. a. O., § 87 RF Anm. 3, 15; z. B. Allgemeines Dienstpflichtgesetz vom 17. 4. 1959.

<sup>71)</sup> Herlitz, Lagstiftningsmakten . . ., a. a. O., S. 30 f., 36.

<sup>72)</sup> Für Norwegen: Opsahl, a. a. O. (oben Anm. 66); für Dänemark: A. Ross, Statsretslige studier (1959), insbes. S. 125 ff.; für Finnland: K. Sipponen, Lainsäädäntövallan delegoiminen (1965) (mit deutscher Zusammenfassung).

<sup>73)</sup> Hierzu S. Matz, Regeringsformens krav, att statsråden skola vara infödda svenska medborgare, NAT 1960, S. 113.

über<sup>74)</sup>. An ihrer Spitze steht seit dem Ende des vorigen Jahrhunderts der Staatsminister (§ 6 RF), der die jeweilige Regierung politisch repräsentiert<sup>75)</sup> und auf ihre Zusammensetzung und Zielsetzung den großen Einfluß hat. In den letzten Jahrzehnten war er jeweils der Führer der stärksten politischen Partei des Landes.

Der Staatsrat setzt sich überwiegend aus Mitgliedern zusammen, die zugleich Chefs der noch zu behandelnden Staatsdepartemente sind, im übrigen aus Räten ohne Departement nach Maßgabe eines Gesetzes.

Die bedeutsamste Auswirkung des in § 7 RF enthaltenen Grundsatzes, wonach alle Regierungsentscheidungen vom »König im Staatsrat« gefällt werden, liegt in der ganz eigenartigen Begrenzung der Befugnisse der einzelnen Staatsratsmitglieder. Vom Staatsminister und dem Minister für auswärtige Angelegenheiten mit eigenem Verwaltungsstab abgesehen hat keiner von ihnen Beschlußkompetenzen, die über organisatorische Maßnahmen in ihrem etwaigen Departement hinausgehen<sup>76)</sup>.

Das Organisationsschema dieser »Regierung ohne Ministerien« dürfte – von Finnland abgesehen, das seine Einrichtungen großenteils Schweden verdankt – einmalig sein. Es ist nur aus der geschichtlichen Entwicklung<sup>77)</sup> erklärlich. Die Staatsräte hatten sich im 17. Jahrhundert als starkes Machtgewicht gegen den Monarchen erwiesen und waren durch die Regierungsform von 1809, wie schon erwähnt, zur Beschränkung der königlichen Herrschaft eingesetzt worden. Sie bildeten daher ursprünglich ein fremdes Element außerhalb des ihnen gegenüber abgeschirmten Regierungs- und Verwaltungsapparats und waren auf Beratungsfunktionen beschränkt. Noch heute brauchen Einzelweisungen der Regierung an Verwaltungsbehörden nicht befolgt zu werden und werden tatsächlich auch gar nicht erteilt.

Die im Jahre 1963 veröffentlichten Verfassungsarbeiten, die auf eine Aufteilung der Beschlußkompetenz auf den König im Staatsrat einerseits und die Departementschefs andererseits hinausliefen, haben bisher keine praktischen Impulse ausgelöst. Doch darf nicht verkannt werden, daß der *konselj* des Königs im Staatsrat nur abgehalten werden kann, wenn zuvor Diskussion, Meinungsbildung, Interessenausgleich und sogar die Festlegung der Lösungen bereits stattgefunden haben. Das einzelne Staatsratsmitglied oder bestimmte

<sup>74)</sup> Die Entscheidung fiel in der Verfassungsreform zwischen 1918 und 1921 mit der Vollendung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts. »Seit dieser Zeit hat kein König, keine Regierung und keine Partei bestritten, daß die »Königsmacht« von den Ministern ausgeübt wird« (Tingsten, Skall . . ., a. a. O. [oben Anm. 19], S. 13).

<sup>75)</sup> Hierzu unten S. 71 f.

<sup>76)</sup> Zur Beschlußkompetenz historisch H. Tingsten, Studier rörande ministerstyrelse (1928). Zur Fiktion, daß der König im Rat entscheidet, siehe Dagens Nyheter vom 2. 10. 1969, S. 2.

<sup>77)</sup> Hierzu Herlitz, Grunddragen . . ., a. a. O. (oben Anm. 13), S. 196 ff.

Gruppen von ihnen werden daher je nach dem politischen Gegenstand in verschiedenen Stationen des Entscheidungsvorganges individuell eingeschaltet und bestimmen nicht selten allein die Regierungsmaßnahmen<sup>78)</sup>.

Die geschriebenen Rechtsvorschriften sagen auch nach der Verfassungsreform von 1969 über die Bildung des Staatsrats wenig aus. Die Praxis der Regierungsbildung hat im Verfassungstext keinen Ausdruck gefunden. Der König verhandelt zunächst mit den Führern der maßgeblichen politischen Parteien und Fraktionen sowie mit den Präsidenten der Kammern des Reichstags<sup>78a)</sup>. In den letzten Jahrzehnten wurde stets der Vorsitzende der stärksten schwedischen Partei zum Staatsminister ernannt. Dessen Vorschlag wiederum war maßgebend für die Bestellung der übrigen Staatsräte. Die Lücke zwischen Verfassungswortlaut und -wirklichkeit wird bewußt hingenommen, seit die Entscheidung darüber, welche Stellung der Staatsoberhaupt in einer neuen Verfassung einnehmen soll, aufgeschoben worden ist. Ob dann über die förmliche Bindung des Königs hinaus eine Festlegung der Prozedur für die Regierungsbildung gelingen wird, ist freilich noch zweifelhaft. Bisher haben sich die an der Verfassungsreform beteiligten Stellen überwiegend auf die Formel der Gutachterkommission zurückgezogen, die im Jahre 1963 eine allgemeingültige Regelung wegen der Vielzahl der in Betracht kommenden politischen Varianten ablehnte.

Für die Entlassung der Staatsräte ist demgegenüber nun auch im Verfassungswortlaut festgelegt, daß der König kein Ermessen mehr hat (§ 35 n. F. RF). Der Staatsminister hat nur noch in einem Fall die Pflicht zum Rücktritt: wenn ihm der Reichstag das Mißtrauen ausgesprochen hat<sup>79)</sup> und er nicht binnen einer Woche danach Neuwahlen anordnet. Andere Mitglieder des Staatsrats können in gleicher Weise vom Mißtrauensvotum betroffen werden. Ihre Stellung unterliegt zusätzlich nach der neuen Vorschrift der Disposition durch den Staatsminister, was sich mit der bisherigen, selten praktisch gewordenen Rechtsüberzeugung deckt. Anders als nach der früheren Übung

<sup>78)</sup> Bei der Beschlußfassung über Gesetzesvorschläge, neue Behördeneinrichtungen und ähnlich wichtige Angelegenheiten sowie bei Beschlüssen in Abwesenheit des Königs sollen allerdings alle Staatsräte zugegen sein (§§ 8, 42 n. F. RF [SFS 1969:25]).

<sup>78a)</sup> Ob diese Verhandlungen auch erforderlich sind, wenn – wie bei der jetzt im Herbst 1969 erfolgten Regierungsumbildung – lediglich der Führer der Regierungspartei und Staatsminister ausgewechselt wird, ist allerdings zu bezweifeln (siehe Dagens Nyheter vom 17. 8. 1969, S. 2). Nach der Regierungsbegründung zu § 35 n. F. RF (prop. 1968:27, S. 211) sollen in einem solchen Fall beim Rücktritt des alten Staatsministers »die Regierungspartei oder -parteien umgehend den Auftrag erhalten können, die Person auszuwählen, deren Ernennung zum Staatsminister durch den König sie wünschen«. Unklar bleibt der Adressat des Auftrags: bei Koalitionen eine bestimmte Partei, die Parteiführung, Fraktion, der Parteitag? (Vgl. Dagens Nyheter a. a. O.).

<sup>79)</sup> Hierzu unten S. 90 f.

beim Abgang von Staatsministern (H. Branting, 1925; C. G. Ekman, 1932; P. A. Hansson, 1946) soll ferner auch die Amtsbeendigung des Staatsministers nach § 35 n. F. RF zur Entlassung der übrigen Staatsräte führen, damit der Weg für eine geschlossene Regierungsbildung frei wird.

§ 6 RF deutet an, daß die 18 Staatsratsmitglieder, die zur Zeit der Regierung angehören, uneinheitliche *Stellungen* einnehmen. Alle sind dem Grundgesetz nach Berater des Königs. Neben dem Staatsminister herausgehoben ist der Minister für äußere Angelegenheiten. Er genießt nach dem Staatsminister den zweithöchsten Rang in der Ämterhierarchie (§ 34 RF). Diesen beiden Staatsräten allein ist in allen Amtsgeschäften der Titel »Minister« vorbehalten. Die hervorgehobene Stellung des Außenministers spiegelt sich in einem Sonderrecht für die Organisation seines Departements wieder. Die übrigen zehn Departementschefs sind im Prinzip gleichgeordnet, doch genießt der Chef des Finanzdepartements im Hinblick auf dessen Größe und Aufgaben einen Vorrang<sup>80)</sup>. Einzelnen von ihnen kann ein anderer Staatsrat ohne Departement beigegeben werden (sog. *fackkonsult*), der an ihrer Stelle bestimmte Angelegenheiten vor der Regierung selbständig vertritt. So ist beispielsweise im Jahre 1967 innerhalb des Finanzdepartements ein bedeutender Komplex von Aufgaben, die zum Teil aus dem Bereich des Handelsdepartements stammten, einem Staatsrat ohne Departement zur besonderen Wahrnehmung übertragen worden. Zwei der Staatsräte ohne Departement schließlich sind als sog. »Kontrollkonsulenten« mit Verbindungsaufgaben gegenüber anderen Institutionen, insbesondere dem Reichstag, und mit der Koordination von Regierungsgeschäften betraut.

### 3. »Staatsdepartemente«

Es wurde bereits hervorgehoben, daß die meisten Staatsräte Chefs von »Staatsdepartementen« sind<sup>81)</sup>. Diese Institutionen werden häufig zu Unrecht mit den Ministerien anderer Länder gleichgesetzt. Der Vergleich verfehlt das Charakteristische: im Gegensatz zu den Ministerien erfüllen die Departemente ausschließlich Regierungsfunktionen. Zwar heißt dies nach dem früher Gesagten nicht, daß sie keine Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, da in Schweden eine Reihe von Verwaltungsaufgaben zu den Regierungsgeschäften zählen. Doch stehen die Departemente organisatorisch außerhalb der allge-

<sup>80)</sup> Zum Umfang unten Anm. 84. Heckscher, *Regering...*, a. a. O. (oben Anm. 37), S. 253 f., sieht eine Tendenz, dem Finanzdepartement eine ähnliche Bedeutung zu verleihen, wie sie das "Treasury" in England oder das «Ministère des Finances» in Frankreich hat. Für diese Annahme spreche, daß die Finanzmacht heute als ein administratives Kontrollinstrument eingesetzt werde, das »bedeutende Präzision und unwiderstehliche Stärke« aufweise.

<sup>81)</sup> Seit dem 1. 7. 1969 12 Staatsräte (von insgesamt 19) SFS 1969: 286.

meinen Verwaltungsbehörden. Als solche nennt § 47 RF die Reichskollegien, die *Läns*-Regierungen und die Reichsämtler. Nach dem oben<sup>82)</sup> dargestellten Verwaltungsbegriff des schwedischen Rechts werden ihre Aufgaben vorwiegend in der Vollziehung von Gesetzen und Richtlinien gesehen.

Die Ausrichtung der Verwaltungstätigkeit durch Ausarbeitung und Erlaß dieser Richtlinien aber ist Sache der Departemente. Sie sind nach § 5 RF die zentralen Stabstellen der Regierung. Anzahl, Bezeichnung und Arbeitsverteilung werden von der Regierung, dem König im Staatsrat, selbst bestimmt<sup>83)</sup>. Alle Departemente zusammen bilden die Königliche Kanzlei<sup>84)</sup>.

Die Grundzüge ihrer Organisation sind im Jahre 1965 mit dem Blick auf zukünftige Erfordernisse neu festgelegt worden<sup>85)</sup>. Bis dahin waren im wesentlichen Rechtsvorschriften maßgebend, die teils aus dem vorigen Jahrhundert<sup>86)</sup>, teils aus Reformen nach dem ersten Weltkrieg<sup>87)</sup> stammten. Sie gliederten das Departement grundsätzlich in zwei Büros: eines für Aufgaben mit vorwiegend wirtschafts- und gesellschaftspolitischem Charakter, ein zweites für Aufgaben der laufenden Verwaltung mit Problemen der Anwendung von Rechtsvorschriften. Das erste Büro unterstand dem sog. Staatssekretär, das zweite dem Expeditionschef<sup>88)</sup>. Die Regierungsgeschäfte brach-

<sup>82)</sup> Siehe S. 56 f., 58 f.

<sup>83)</sup> Beispielsweise hat das Reichsinnendepartement, das noch 1960 in der Hauptsache für Krankenpflege, Reichspolizei, Zivilverteidigung und *Läns*verwaltung zuständig war, heute keine einzige dieser Aufgaben mehr, dagegen neu die Gebiete Arbeitsmarkt- und Wohnungspolitik. Individuelle Wünsche und Vorstellungen der Departementschefs haben auf diese Zuweisungen großen Einfluß (V i n d e, Hur . . ., a. a. O. [oben Anm. 36] S. 30 f.).

<sup>84)</sup> Das Gesamtpersonal beläuft sich im Außenministerium auf etwa 1000, in allen anderen Departementen zusammen auf etwa 1100 Personen, von denen 1968 das Finanzdepartement mit 220 Personen das größte, das Zivildepartement mit 35 Personen das kleinste war (V i n d e, Hur . . ., a. a. O., S. 32). Die vergleichsweise niedrige Gesamtzahl folgt aus dem Fehlen eines ministeriellen »Unterbaus« sowie daraus, daß Stellen außerhalb des Departements mit Untersuchungsaufgaben betraut werden (siehe unten S. 73). V i n d e (The Swedish . . ., a. a. O. [oben Anm. 39], S. 23) berichtet, daß der Dienst in den Ministerien grundsätzlich von begrenzter Dauer ist. Wegen der speziellen Arbeitsweise, die ein hohes Maß von geistiger Wendigkeit, Phantasie und Energie erfordert, beschränke man sich auf Personen im Alter zwischen etwa 30 und 45 Jahren; später würden diese an leitende Stellen in der Verwaltungsspitze versetzt (vgl. hierzu aber die Kritik von K. H o l m g r e n, FT 1968, S. 257).

<sup>85)</sup> Prop. 1965: 65, S. 9 ff., StU 1965: 105; departementsinstruktion vom 3. 6. 1965, SFS 1965: 386; neueste Änderung vom 13. 6. 1969, SFS 1969: 285.

<sup>86)</sup> Bei der sog. Departementreform 1840 wurden den beiden Ministern im Staatsrat, dem Außen- und dem Justizminister, entsprechend der Aufteilung der Verwaltung in sieben Departemente die gleiche Anzahl Expeditionschefs an die Seite gestellt. Diese organisatorische Erweiterung des Staatsrats schuf die Grundlage für das parlamentarische System, siehe unten IV. (H e r l i t z, Grundfragen . . ., a. a. O., [oben Anm. 13], S. 208).

<sup>87)</sup> Die Grundzüge der modernen Departementsorganisation finden sich in der Instruktion vom 31. 12. 1921, SFS 1921:744.

<sup>88)</sup> Näheres zur früheren Organisation in prop. 1965: 65, S. 6 f.

ten im Laufe der Zeit eine ständig wachsende Belastung des Staatssekretärbüros mit sich. Aus dieser Entwicklung werden seit 1965 systematisch die Konsequenzen gezogen. Erstinstanzliche Verwaltungsaufgaben sollen, wie schon dargestellt<sup>89)</sup>, in Zukunft bloße Randerscheinungen der Regierungspraxis bilden; die Aufgaben des früheren Staatssekretärbüros – Planung und Ausformung der Richtlinien der Politik – rücken in den Mittelpunkt der Regierungstätigkeit<sup>90)</sup>. Die Beschaffung von Fakten und die gutachtliche Tätigkeit als Vorbereitung für Initiativen der Regierung soll zunehmend auf Stellen außerhalb der Departemente verlagert werden<sup>91)</sup>.

Im einzelnen hat ein Departement – vom Außenministerium abgesehen<sup>92)</sup> – nunmehr einen neuen Aufbau. Der sachlichen Gliederung der Aufgabengebiete entsprechend wurden Grundeinheiten mit einem sog. »Hauptmann« (*huvudman*) an der Spitze gebildet. In ihnen werden grundsätzlich alle Arbeiten bis zur Entscheidungsreife vorbereitet, also Planungsvorschläge, Parlamentsvorlagen, Verwaltungsrichtlinien, Haushaltsanschlüsse oder auch Beschlüsse bei Verwaltungsbeschwerden, für die der »König im Staatsrat« zuständig ist. Allen Hauptleuten eines Departements gemeinsam übergeordnet ist der Departementschef. Ihm zur Seite stehen der »Staatssekretär« mit vorwiegend politischer Zuständigkeit, der »Expeditionschef« für die juristische Kontrolle der Departementsarbeit und alle auftauchenden Verfassungsfragen sowie der »Rechtschef« für die Umsetzung der von den Grundeinheiten unterbreiteten Ergebnisse in korrekte Gesetzesvorlagen. Außerdem bestehen als Hilfsdienste sog. Sekretariate – in erster Linie für Planung und Haushalt – unter dem Rechtschef auch für Rechts- und Personalfragen und in den wichtigsten Departementen für internationale Angelegenheiten. Staatsräte ohne eigenes Departement mit Aufgaben im Departementsbereich sind den Chefs hinsichtlich der eigenen Aufgaben gleichgeordnet.

#### 4. Arbeitsweise der Regierung

Der Grundsatz, daß der König die Entscheidungen im Staatsrat fällt, wird der Form nach bewußt gewahrt, wenn auch die politische Macht beim

<sup>89)</sup> Oben Anm. 47.

<sup>90)</sup> Prop.1965:65, S. 10. Wie schnell die Aufgaben der Planung und Richtlinienggebung in den letzten Jahren angewachsen sind, verdeutlicht die Tatsache, daß – bei etwa gleicher Anzahl der Beschlüsse in Verwaltungssachen – im Jahre 1968 doppelt so viele Personen in den Departementen beschäftigt wurden wie 1956.

<sup>91)</sup> Siehe auch unten S. 73.

<sup>92)</sup> Hier bleibt es wie bisher bei den 5 Abteilungen: Politik, Recht, Handel, Verwaltung sowie internationaler Beistand und Rechtshilfe, je mit Büros gemäß geographischer Einteilung. Die dem Chefbüro zugeordneten Beamten (Kabinettssekretär, Stellv. Kabinettssekretär sowie Verwaltungschef) sind in erster Linie Leiter der Abteilungen. Vgl. die Untersuchungsergebnisse über die Organisation des Departements in SOU 1963:3 und 4.

Staatsrat liegt. Bei den für Beschlusssachen (sog. *konseljärenden*) gewöhnlich am Freitag einer jeden Woche stattfindenden Sitzungen führt der König den Vorsitz<sup>93</sup>). Im Grund genommen geht es hier allerdings nicht um eine Willensbildung, sondern um einen bloßen Registriervorgang<sup>94</sup>). Durchschnittlich werden in den etwa halbstündigen Zusammenkünften 500 bis 600 Beschlüsse erledigt<sup>95</sup>). Die Besprechung beschränkt sich auf die Bewilligung oder Zurückstellung der listenmäßig vorbereiteten Entwürfe. § 8 RF schreibt für die Sitzungen die Anwesenheit von mindestens drei Staatsräten außer dem zuständigen Vortragenden vor. Nach § 9 RF wird ein »Protokoll« über die Beschlüsse und die Haltung der anwesenden Staatsräte geführt, das eine bedeutsame Grundlage für die Kontrolle des Parlaments über die Regierungsgeschäfte bildet. Entsprechend dem Entschließungsvorgang handelt es sich dabei heute nicht mehr um ein eigentliches Protokoll, sondern im wesentlichen um eine Ergänzung der vorbereiteten Listen im Falle von Abweichungen. Wichtige Beschlüsse, deren Ausfertigung das betreffende Departement besorgt, werden vom König unterzeichnet und vom zuständigen Staatsratsmitglied gegengezeichnet; bei sonstigen Beschlüssen genügt die Unterschrift des Staatsratsmitglieds mit Gegenzeichnung des verantwortlichen Sachbearbeiters im Departement.

Im Prozeß der Entscheidungsvorbereitung kommt dem *beredning*, gewöhnlich im Wochenabstand stattfindenden Beratungszusammenkünften, eine maßgebliche Rolle zu. *Beredning* gibt es auf der Ebene des Departements<sup>96</sup>) wie des Staatsrats<sup>97</sup>). Dabei lassen sich die Departementschefs gesondert oder gemeinsam für die zur Entscheidung anstehenden Punkte von den verantwortlichen Sachbearbeitern, gewöhnlich einem *huvudman*, Bericht erstatten. Diese Vortragenden können auch vor der gesamten Regierung auftreten. Im Unterschied zu den Beamten in der Staatsverwaltung können sie

<sup>93</sup>) Ist der König im Lande auf Reisen, tritt eine sog. »Beauftragte Regierung« (*tillförordnad regering*) ein, die aus 4 Staatsräten besteht. Ihre Befugnisse sind begrenzt (Vinde, Hur . . ., a. a. O. [oben Anm. 36], S. 21).

<sup>94</sup>) Die Verfassungsgeber gingen wohl ursprünglich davon aus, daß der Staatsrat in Gegenwart des Königs die Regierungsgeschäfte erörterte und ihn so nach Anhörung der Argumente zu einer sachgerechten Entscheidung befähigte. Gleich zu Beginn dieses Systems kam jedoch mit Karl XIV. Johan ein König auf den Thron, der nie die schwedische Sprache beherrschte. Die Räte gingen dann dazu über, ihre Beratungen ohne den König abzuhalten und diesem lediglich über das Ergebnis zu berichten (G. Heckscher, *The Swedish Constitution 1809–1959, Tradition and Practice in Constitutional Development* [1959], S. 10 ff.).

<sup>95</sup>) Vgl. oben Anm. 47.

<sup>96</sup>) Vor dem Departementschef, sei es routinemäßig (sog. *Wochenberedning*) oder aus besonderem Anlaß.

<sup>97</sup>) Vor mehreren Staatsräten (sog. *Gemeinsames beredning*) oder vor der gesamten Regierung (*Allgemeines beredning*).

jedoch nicht für den Inhalt ihrer Vorschläge, die ja keine eigentliche Entscheidung enthalten, straf- oder disziplinarrechtlich zur Verantwortung gezogen werden.

##### 5. »Staatsratsberedning«

Das sog. »Staatsratsberedning« hat mit diesen Zusammenkünften nur die Bezeichnung<sup>98)</sup> gemein. Es handelt sich dabei um eine Institution, die der Zusammenfassung aller Regierungsgeschäfte dient und in Anlehnung an ein nicht verwirklichtes Konzept aus dem Jahre 1958<sup>99)</sup> zunehmend einer Kanzlei gleichgesetzt wird<sup>100)</sup>.

Die Institution ist weder in der Verfassung noch in dem für die Departemente grundlegenden Statut vorgesehen. Nur die sogenannte Departementsinstruktion, eine Art Verwaltungsverordnung, erstreckt ihren Wirkungskreis ausdrücklich auf das Staatsratsberedning und nennt als seine Aufgabe die Unterstützung des Staatsministers und der Staatsräte ohne Departement.

Der Mitarbeiterstab setzt sich zusammen aus den Kanzleien des Staatsministers und derjenigen beiden Staatsräte, die weder Chefs in einem Departement sind, noch andere Funktionen in einem solchen wahrnehmen. Diese Kanzleien haben sich in nennenswertem Umfang überhaupt erst im letzten Jahrzehnt herausgebildet. An der Spitze steht der seit der *Wennerström*-Affäre eingesetzte Staatssekretär, dessen Zuständigkeit alle politisch bedeutsamen Fragen und insbesondere die Sicherheit des Reiches umfaßt. In der Kanzlei des Staatsministers sind neben den persönlichen Sekretären ferner ein Kanzleirat mit vorwiegend rechtstechnischen Aufgaben und – fast noch im Stadium des Experiments – ein Pressesekretär.

Der Auftrag des Staatsratsberedning, den Staatsminister und die genannten Staatsräte zu unterstützen, ist nur scheinbar bestimmt. Es fehlt an Vorschriften, die die Aufgaben dieser Personen umschreiben. Für den *St a a t s m i n i s t e r* erklärt sich dies aus der Tatsache, daß er allmählich als Regierungschef an die Stelle des Königs getreten ist, ohne daß der Parlamentarismus, der diesen Wechsel ermöglichte, vom geschriebenen Verfassungsrecht mitvollzogen wurde. Erst 1969 sind, ohne daß dies ursprünglich vorgesehen war, auf Initiative der Regierung einige Vorschriften, die die Unterordnung

<sup>98)</sup> Der Ausdruck *beredning* (»Vorbereitung«) für eine organisatorische Einheit kommt vereinzelt bereits zu Beginn des 19. Jh. vor. Über die Entwicklung des Staatsratsberedning *H e c k s c h e r*, *The Swedish . . .*, a. a. O., S. 10 ff., *StT* 1948, S. 305. Kritik an *M a l m g r e n*, der den Begriff im Sinne der oben erwähnten Zusammenkünfte erläutert, bei *S. E. N i l s s o n*, *Statsrådsberedningarna*, *FT* 1967, S. 264. Von *V i n d e*, *Hur . . .*, a. a. O. (oben Anm. 36), S. 82, wird der Begriff einschränkend nur für die Kanzlei der Konsultstaatsräte ohne Departement gebraucht.

<sup>99)</sup> *SOU* 1958:14.

<sup>100)</sup> *V i n d e*, *Hur . . .*, a. a. O., S. 76 f.

des Staatsrats unter des Königs Willen vorsahen (§§ 13, 39 RF) oder den Konflikt zwischen dem König und abweichenden Staatsräten betrafen (§§ 9, 15, 106 RF), im Verfassungstext gestrichen worden. Die Abgrenzung der Befugnisse des Staatsministers wird noch dadurch erschwert, daß er in der jüngsten Geschichte stets zugleich Vorsitzender der führenden Regierungspartei war und nach dem Urteil mancher Beobachter hier der Schwerpunkt seiner Tätigkeit lag.

Unbestritten dürfte die natürliche Kompetenz des Staatsministers zur Repräsentation der Regierung sein<sup>101</sup>), sei es gegenüber dem Reichstag, der Presse, den Parteien oder direkt gegenüber dem Volk. Eine entscheidende Voraussetzung für die Erfüllung dieser Aufgabe ist die gute Information. Daher ist die Tätigkeit des Staatssekretärs großenteils den Verbindungen zu den Departementen, zur Staatsverwaltung und beauftragten Komitees gewidmet. Besondere Bedeutung scheint dabei der Mitarbeit des Staatssekretärs in informellen Arbeitsgruppen der Departemente untereinander zuzukommen<sup>102</sup>).

Daneben gewinnt in der letzten Zeit die Planung und Zusammenordnung sowohl der Arbeitsvorhaben wie des organisatorischen Regierungsapparats beim Staatsminister immer größere Bedeutung. Wenn auch jedes Departement im weitesten Umfang selbst seine arbeitstechnischen Dispositionen trifft, ist angesichts neuer Möglichkeiten der Datenverarbeitung und der Rationalisierung in Personalfragen, Haushaltstechnik und Arbeitsteilung eine Zentralstelle innerhalb der Regierung unentbehrlich geworden. In diesen Zusammenhang ist auch die Arbeit der beiden Staatsräte im *beredning* gestellt. Sie überwachen zum einen die Gesetzmäßigkeit aller verabschiedeten Entscheidungen der Regierung, zum anderen darüber hinaus die Ordnungsmäßigkeit der Gesetzesvorschläge, für deren Abfassung sie mit besonderer Sorgfalt ein geregeltes Maß an Klarheit, Aufbau und stilistischer Technik pflegen<sup>103</sup>).

<sup>101</sup>) Hierzu ausführlich Nilsson, a. a. O. (oben Anm. 98), S. 269 ff.

<sup>102</sup>) Nilsson, a. a. O., S. 267, der als Beispiele u. a. folgende Arbeitsgruppen nennt: Gruppen für Wohnungspolitik, Erwachsenenbildung und Massenmedien, Forschungsberedning, Verteidigungsrat, Rat für wirtschaftliche Planung.

<sup>103</sup>) Vom Staatsratsberedning wurden auf diesem Gebiet in den letzten Jahren ausführliche Anweisungen herausgegeben: Promemoria über die Abfassung einer proposition (1963), Promemoria über bestimmte Gesichtspunkte der proposition-Abfassung (1965), Promemoria über die Sprache in Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften (1967) und die »Schreibenweisungen« für Beschlüsse in Regierungsgeschäften mit einer gewissen Systematik der in Betracht kommenden Entscheidungstenorierung (1968). Näheres bei Erneholm, Om beslut i regeringsärenden, FT 1968, S. 113 ff.; Nilsson, a. a. O., S. 281, 275 f.

## 6. Komitees

Die Darstellung der Regierungstätigkeit wäre unvollständig ohne die Erwähnung der Gutachtergremien außerhalb der Königlichen Kanzlei. Bedeutendere Gesetzgebungsarbeiten der Regierung pflegen von umfangreichen tatsächlichen Ermittlungen vorbereitet zu werden. In der Regel folgt auf die Anregung einer Initiative die Entscheidung über die Einleitung einer Untersuchung (*utredning*). Der zuständige Staatsrat gibt ausführliche bindende Richtlinien über die Grenzen und den Zweck der Untersuchung heraus und läßt sich von der Regierung gewöhnlich zur Beauftragung von Sachverständigen bevollmächtigen. Sodann stellt er Gutachtergremien zusammen, die aus allen Lebensbereichen stammen und oft auch erforderliche Verbindungen zu Verwaltungsbehörden, der Regierung<sup>104)</sup> oder dem Parlament<sup>105)</sup> gewährleisten<sup>106)</sup>. Auftrag dieser sog. Komitees<sup>107)</sup> ist außer der Zusammenstellung des Entscheidungsmaterials die Ausarbeitung eines fertigen Gesetzesvorschlages. Zu Beginn des Jahres 1967 arbeiteten für die Regierung nicht weniger als 302 Komitees mit etwa 2300 beteiligten Gutachtern<sup>108)</sup>. Auf diese Weise erhalten selbst Vertreter der Oppositionsparteien Anteil an der Regierungsarbeit. Die Ergebnisse der meisten Komitees werden in der Reihe "Statens Offentliga Utredningar" – SOU – veröffentlicht<sup>108a)</sup>. Die Verlagerung weiterer umfangreicher Aufgaben von den Departementen auf die Komitees ist ein Schwerpunkt der sich vollziehenden Organisationsreform<sup>109)</sup>.

<sup>104)</sup> Im sozialpolitischen und im familienpolitischen Komitee sowie im Verteidigungsutredning führten beispielsweise die Staatssekretäre selbst den Vorsitz. Sehr häufig sind Vertreter des Finanzdepartements Mitglieder der Gutachtergremien.

<sup>105)</sup> Zum Teil setzen sich die Gruppen, wie etwa bei den Arbeiten zur Verfassungsreform, allein oder überwiegend aus Parlamentariern zusammen und erhalten dann den Charakter von (Untersuchungs-)Ausschüssen.

<sup>106)</sup> Vgl. H. Meijer, Kommittépolitik och kommittéarbete, Det statliga kommittéväsändets utvecklingslinjer 1905–1954 samt nuvarande funktion och arbetsformer (1956), sowie die im Rahmen der Verfassungsarbeiten vorgenommene Untersuchung: Organisationer, beslutsteknik, valsystem, SOU 1961:21, S. 11.

<sup>107)</sup> Ein Komitee besteht aus verantwortlichen Mitgliedern sowie Experten, die nur zu speziellen Sachfragen gehört werden, und einem Sekretariat. Beispielsweise bestand das Komitee für Polizeirecht (*polisberedning*) aus 8 nichtparlamentarischen Mitgliedern, 31 Experten und 1 Sekretär, ferner einem besonderen Parlamentarier-Rat von 5 Mitgliedern; von diesen Personen waren 15 voll auf Rechnung des Komitees angestellt.

<sup>108)</sup> Vinde, Hur . . . , a. a. O. (oben Anm. 36), S. 56.

<sup>108a)</sup> Siehe Verordnung in SFS 1969:464.

<sup>109)</sup> Prop. 1965:65, S. 9 f.

### III. Der neue Reichstag

#### 1. Repräsentationsorgan

»Der Reichstag repräsentiert das schwedische Volk« (§ 49 RF). Diese Aussage ist Teil der schwedischen Verfassung, seit im Jahre 1866 die ständische Interessenvertretung durch die Einführung des Zweikammerreichstags von einer ausbalancierten Gesamtherrschaft der begüterten und gebildeten Oberschicht in der ersten Kammer und der demokratischen Vertreter in der zweiten Kammer abgelöst wurde. Heute, unter unbestritten demokratischem Vorzeichen, bemißt sich die Repräsentationsfähigkeit des Reichstags in erster Linie am Bedürfnis nach weitgehender Übereinstimmung zwischen dem Willen des Volkes und dem seines Vertretungsorgans. Parlament, Regierung und Parteien sind sich darin einig, daß nach diesem Maßstab der herkömmliche Reichstag nicht mehr »repräsentativ« ist. Genau hundert Jahre nach seiner Einführung fällten die vier großen Parteien die Entscheidung, ihn in seiner bisherigen Gestalt abzuschaffen<sup>110)</sup>.

Der Reichstag besteht in der jetzt laufenden Legislaturperiode zum letzten Mal aus zwei K a m m e r n<sup>111)</sup>. Die 150 Abgeordneten der ersten Kammer wurden indirekt von Vertretern der *Landsting*- und Stadtversammlungen in der Weise gewählt, daß sich die Kammer jährlich um ein Achtel der Mitglieder erneuerte. Die 230 Abgeordneten der zweiten Kammer wurden alle vier Jahre in direkten Wahlen gewählt. Jeweils zwei Jahre nach einer solchen Wahl, also in Überschneidung mit diesem Rhythmus, fanden gesonderte Wahlen zu den Landsting-, Stadt- und Kommunalparlamenten (Kommunalwahlen) statt<sup>112)</sup> – zuletzt im Herbst 1966. Zum nächsten Wahltermin im September 1970 werden zugleich mit den Regionalwahlen die Wahlen für einen Einkammerreichstag mit 350 Abgeordneten ausgeschrieben werden (§§ 49 n. F. RF, 1, 13 n. F. RO).

Der Satz, daß der Reichstag das Volk repräsentiert, wird dann

<sup>110)</sup> In besonderen Beratungen kamen die Sozialdemokraten, die Liberalen, die Zentrumspartei und die Konservativen bis zum März 1966 überein, eine Totalrevision der Verfassung vorzunehmen (SOU 1967:26, S. 96). In der daraufhin eingesetzten Gutachterkommission einigten sich die Vertreter der Parteien am 17. 3. 1967, in einer ersten Etappe das Zweikammersystem abzuschaffen (vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 20. 3. 1967).

<sup>111)</sup> Entwicklung und Geschichte ausführlich bei O. N y m a n, *Tvåkammersystemets omvandling, från privilegievalrätt till demokrati*, in: *Samhälle och riksdag, III* (1966). Beachtenswert ist zu dieser umfangreichen Sammlung das 1967 erschienene Register mit Bibliographie von Schriften über den Reichstag aus den Jahren 1866–1965 (Bd. V). Historischer Überblick auch bei N. S t j e r n q u i s t, *Repräsentationsreformen – Några data om det svenska tvåkammerssystemet*.

<sup>112)</sup> Kommunalwahlgesetz vom 6. 6. 1930, SFS 1930: 253; zuletzt geändert SFS 1969: 824.

einen veränderten Inhalt annehmen. Offiziell wird die Veränderung als ein Schritt zum »direkten Parlamentarismus« bezeichnet. Der Ausdruck ist jedoch wenig kennzeichnend. Parlamentarismus ist eine Chiffre für Beziehungen zwischen Parlament und Regierung, die von der Einführung des Einkammersystems als solcher nicht berührt werden. Das Attribut »direkt« weckt die Vorstellung von direkter Demokratie als unvermittelter politischer Entscheidungsgewalt des Staatsvolkes<sup>113</sup>). Doch liegt in der Abschaffung der indirekten Wahl selbst nicht der Schwerpunkt der Reform. Vielmehr verdient Hervorhebung, daß nun die Repräsentation durch den Reichstag in höherem Maße demokratischen Forderungen entspricht. Diese Forderungen verstanden Demokratie vor allem als Fähigkeit des Staatsvolkes, seinen Willen durch einen Einfluß auf die Entscheidungsorgane jederzeit geltend zu machen<sup>114</sup>).

Bisher konnten in der ersten Kammer Abgeordnete über das Schicksal eines Gesetzesentwurfs entscheiden, die acht Jahre zuvor in das Parlament entsandt und weitere vier Jahre zuvor dem Volk als regional Bevollmächtigte gewählt worden waren. Im Durchschnitt verkörperten die Abgeordneten der ersten Kammer eine Wählerdisposition, die etwa sechs Jahre zurücklag. Hinzukam, daß sie aus kommunalen Wahlkämpfen hervorgegangen waren, deren Ergebnis den Wählerwillen in Bezug auf die Reichspolitik nur unklar widerspiegeln. Als Folge dieser sog. »Meinungsver-schleppung«<sup>115</sup>) schien der konservative *status quo ante* unüberwindlich. Abhilfe konnte nur eine Wählerbeteiligung bringen, die in Richtung auf konkrete politische Alternativen gezielt und gegenwartsnah ist.

Diese Zielrichtung fehlte dem Wählerentscheid, solange das Resultat diffus blieb und den Willen der Abstimmenden nicht deutlich zum Ausdruck brachte. Hierin lag die große Schwierigkeit bei einem sog. »freistehenden« Wahltermin für die *K o m m u n a l w a h l e n*: Wegen ihres Zeitpunkts in einer Periode fern der Reichstagswahlen mußte ihnen wenigstens ersatzweise auch die Rolle des Stimmungsbarometers für die Reichspolitik zufallen, nicht zuletzt wegen der Bedeutung, die die Kommunalwahlen für die Zusammensetzung der ersten Kammer hatten. Andererseits aber konnte die Regierung es sich leisten, das Ergebnis der Kommunalwahlen als so unverbindlich zu betrachten wie eine private Meinungsumfrage. In diesem Dilemma wurde

<sup>113</sup>) Zum Institut der Volksabstimmung in Schweden als Instrument der direkten Demokratie siehe G. Wallin, Folkomröstningsinstitutet, in: Samhälla och riksdag, II (1966), S. 263 ff.

<sup>114</sup>) Abgeordneter Dahlén in der Verfassungsdebatte am 17. 5. 1968 (Riksdagens Protokoll I Nr. 25, S. 31): »Eine Verfassung ist demokratisch in dem Maße, wie der Volkswille in die Volksrepräsentation und damit in die Regierung durchzuschlagen vermag«.

<sup>115</sup>) Prop. 1968: 27, S. 189.

das Zusammenspiel von kommunaler und reichspolitischer Demokratie zum beherrschenden Thema und Angelpunkt der Parlamentsreform<sup>116)</sup>.

Die Verfechter einer Trennung der beiden Wahlakte und -termine zur Stärkung des Interesses an den regionalen Problemen vermochten sich nicht durchzusetzen<sup>117)</sup>. Um dem Wählerwillen unvermischt die Voten über kommunalpolitische Programme einerseits, reichspolitische andererseits zu ermöglichen, werden in Zukunft unter Abschaffung der ersten Kammer alle Volksvertretungen an einem Tag gewählt<sup>118)</sup>.

Gegenwartsnah soll die Einwirkung der Stimmbürger auf die politischen Geschehnisse durch eine Verkürzung der M a n d a t s d a u e r auf drei Jahre werden<sup>119)</sup>. Diese Regelung gilt zum ersten Mal für die Abgeordneten,

<sup>116)</sup> Die Bedeutsamkeit dieses Problems wird an den Untersuchungen und Vorarbeiten deutlich, die in der jüngsten Vergangenheit mit der kommunalen Demokratie und ihrer Einbettung in die Reichspolitik befaßt waren und sind. Ein wichtiger Abschnitt wurde 1962 mit der sog. »Blockreform« eingeleitet, die der Reichstag zur Förderung des kommunalen Zusammenschlusses in größere Einheiten beschloß. Eine von den Parteien 1964 zum Studium der Verfassungsprobleme im Kommunalwesen eingesetzte Arbeitsgruppe mußte ihre Arbeit wegen der Fülle des Stoffes zunächst ohne Ergebnis beenden (SOU 1964: 39). Im Dezember 1964 einigten sich die vier großen Parteien daraufhin, zwei weitere Sachverständigenkomitees einzusetzen. Das erste (*länsdemokratiutredning*) gab 1965 eine Studie über den politischen Zusammenhang zwischen Kommunal- und Reichstagswahl (Författningsfrågan och det kommunala sambandet, SOU 1965: 54) und 1969 ein Gutachten über die verfassungsrechtlichen Probleme der Selbstverwaltung heraus. Das andere Komitee erörterte die technischen Schwierigkeiten, die sich aus der Zusammenlegung beider Wahltage ergeben (Förtidsröstning och gemensamma tvådagarsval, SOU 1967: 27). Außerdem wurden diese Themen im Rahmen der Verfassungsreform behandelt (SOU 1963: 17, 1967: 26). Schließlich ist seit 1965 das sog. Kommunalrechtskomitee mit einer Untersuchung des kommunalen Kompetenzbereichs beauftragt. Weitere zusammenfassende Arbeiten auf diesem Gebiet hat der Verfassungsausschuß des Reichstages in seiner Stellungnahme zur Grundgesetzreform von 1969 befürwortet (KU 1968: 20, S. 10 ff.).

<sup>117)</sup> Die Fülle der in der vorigen Anmerkung genannten Materialien läßt ahnen, daß es sich bei der nunmehr in die Verfassung aufgenommenen Lösung um das Ergebnis harter Auseinandersetzungen handelt. Das Interesse einer Minderheit ging dahin, die Kommunalpolitik vor dem Sog der Reichspolitik, der sich durch die modernen Kommunikations- und Wahlkampfmittel noch verstärkt, zu bewahren (prop. 1968: 27, S. 125 f.). Die Mehrheit, die das Künstliche an jeder Abtrennung herausstellte, hatte zwischen einer Vielzahl von Modellen für die Verbindung der beiden Wahlen zu entscheiden: der indirekten Wahl eines Teiles der Reichstagsabgeordneten durch Kommunalvertreter (SOU 1965: 54), der Verbindung der Wahltermine nur für einen Teil der Abgeordneten usw. Ohne die Verbindung wäre die Aufhebung der ersten Kammer in der seit 1932 regierenden Sozialdemokratischen Arbeiterpartei schwerlich durchzusetzen gewesen. Die neue Regelung trägt somit Züge eines parteitaktischen Kompromisses (prop. 1968: 27, S. 192; Dagens Nyheter vom 13. 2. 1969, S. 2).

<sup>118)</sup> Die Abschaffung der einen Kammer erleichtert wohl auch die Regierungsbildung; vgl. prop. 1968: 27, S. 186, 189; anderer Meinung L. Andersson / I. Carlsson / A. Gustafsson, Författningsreform – nytt alternativ (1963), S. 55.

<sup>119)</sup> Bisher bestimmte die RO nur, daß der Reichstag »für eine bestimmte Zeit« gewählt werde; das Weitere war einfachen Gesetzen vorbehalten. Wie die Mandatsdauer (§ 2 RO) sind jetzt einige andere Festlegungen in den Rang der Grundgesetze erhoben worden.

die im September 1970 gewählt werden und damit ein Mandat für die Zeit ab 1. Januar 1971 erhalten. Nach der Zusammenlegung von Kommunal- und Reichstagswahlen erschien ein Intervall von vier Jahren trotz der ausländischen Vorbilder als zu lang. Freilich bleiben gewichtige Bedenken bestehen, ob sich in einem Zeitraum von nur drei Jahren langfristige Programme, wie sie im gemeindlichen Bereich immer dringlicher werden, in ruhiger Überlegung und frei von wahltaktischen Praktiken bearbeiten lassen.

Auch die Größe des Einkammerreichstags – 350 Abgeordnete – ist auf das Bemühen um eine demokratische Repräsentation zurückzuführen. Mit dem Hinweis auf die Bevölkerungszahl Schwedens im Vergleich zu derjenigen anderer Länder wie auch auf seine politische Homogenität<sup>120)</sup> sprachen zunächst zahlreiche Stimmen für eine Zahl von etwa 300 Mandaten<sup>121)</sup>. Zu vermeiden stand jedoch, daß eine zu geringe Bemessung der Mandate die Interessenvertretung der schwach besiedelten Nordgebiete benachteiligen könnte. Die Gesamtzahl sollte daher nicht wesentlich unter der Gesamtzahl der bisherigen Kammersitze (380) liegen.

Das Bemühen um eine maßstabgetreue parlamentarische Entsprechung zu den politischen Richtungen des Landes hat schließlich auch in das Wahlrecht neue Züge getragen. Dieser Bereich war ohnehin seit 1952 ein Experimentierfeld mit kurzfristigen *ad hoc*-Regelungen<sup>122)</sup>. Im großen ganzen hat das bisherige Verhältniswahlrecht<sup>123)</sup> zur zweiten Kammer seine Bewährungsprobe bestanden. Danach wurden in 28 Wahlkreisen, die auf einer Einteilung aus dem Jahre 1921 in Anlehnung an die *läns*-Grenzen beruhen, die Kandidaten in der Weise gewählt, daß entsprechend der Bevölkerungszahl mindestens drei, im Höchstfall 24 Mandate<sup>124)</sup> je Wahlkreis an listenmäßig aufgestellte Bewerber entfielen. Die proportionalen Anteile der Gewinner folgten aus einer Berechnung, die seit 1952 nicht mehr das d'Hondt'sche Verfahren zur Grundlage hatte, sondern nach einer Ausgleichsrechnung mit 1,4 als erstem

<sup>120)</sup> Prop. 1968:27, S. 138 f.

<sup>121)</sup> Siehe KU 1968:20, S. 15.

<sup>122)</sup> Gewisse Vorschriften des Wahlrechts (Gesetz vom 26. 11. 1920, SFS 1920: 796; letzte Änderung SFS 1969: 823) waren durch eine neue Mandatsverteilungsmethode und das Verbot von Wahlkartellen wiederholt auf Zeit außer Kraft gesetzt worden (SFS 1952: 267, zuletzt 1964: 58).

<sup>123)</sup> Seitdem 1909 in Schweden das Verhältniswahlrecht eingeführt wurde, hat das Mehrheitswahlsystem hier kaum noch maßgebende Befürworter gefunden. Der Gutachterausschuß 1967 erhielt daher von vornherein den Auftrag, seine Erwägungen zum Wahlrecht auf das Verhältnisssystem zu beschränken (SOU 1967: 26, S. 98). Die Beobachtung möglicher Auswirkungen einer Mehrheitswahl wird jedoch fortgesetzt (KU 1969: 7; vgl. schon die umfangreiche Studie SOU 1958: 29).

<sup>124)</sup> 3 Wahlkreise haben z. Zt. die Mindestzahl, 23 haben bis zu 9 Mandaten.

<sup>125)</sup> § 17 n. F. RO. Vorbereitende Untersuchung des Verfassungsausschusses in SOU 1961: 21, S. 217 ff.; vgl. auch prop. 1968: 27, S. 152 ff.

und ungeraden weiteren Divisoren operierte<sup>125)</sup>. Diesem System hat der Gutachter-Ausschuß von 1967 Elemente zugefügt, die zwar unerprobt sind, die aber bei den Gesetzgebungsarbeiten mit Beifall übernommen wurden und im September 1970 erstmals Anwendung finden sollen (§ 17 RO). Das Politikum der Wahlkreiseinteilung, Mandatzuteilung und Toleranz von wahltaktischen Absprachen in den Wahlkreisen, das die Suche nach einem neuen Wahlrecht nicht zur Ruhe kommen ließ, ist mit einer Regelung, die wie ein Kunstgriff anmutet, entschärft worden. 40 der 350 Reichstagsmandate werden als sogenannte Ausgleichsmandate unabhängig von den Wahlkreisen so verteilt, daß am Ende der Anteil jeder Partei an Mandaten ihrem Anteil an Stimmen im gesamten Reich entspricht. Dieses Verfahren bringt zunächst ins Bewußtsein, daß der Reichstag das ganze Volk als Einheit repräsentiert<sup>126)</sup>. Es beläßt aber gleichzeitig die Vorteile der Wahlkreis-Kandidatur: enge Bindung an die regionale Struktur, Impulse zu einer überschaubaren politischen Aktivität der Bewerber und Stimmberechtigten.

Die Wahlrechtsreform hat zudem für andere lange erörterte Neuerungen die Gelegenheit gegeben. Im September 1970 werden erstmals auch die 19jährigen das aktive Wahlrecht haben<sup>127)</sup>. Das passive Wahlalter tritt bei Volljährigkeit ein<sup>128)</sup>. Waren sich die Parteien in diesem Punkte weitgehend einig, so entfachte ein anderer heftige Diskussionen: die Einführung einer Sperrklausel für Splitterparteien (§ 17 RO)<sup>129)</sup>. Eine Partei, die nicht mindestens 4% aller gültigen Wählerstimmen erreicht, wird Ausgleichsmandate nicht erringen können. Wahlkreismandate kann sie nur in dem Kreis erhalten, wo auf sie mindestens 12% der Stimmen entfallen. Mit dieser Regelung zur Absicherung eines funktionsfähigen Parteiensystems richtet sich Schweden auf das Auftreten von Splitterparteien ein, wie es z. B. bei den letzten Kommunalwahlen verzeichnet wurde<sup>130)</sup>.

<sup>126)</sup> Dieser Grundsatz hat freilich in § 16 Abs. 2 n. F. RO einen »Schönheitsfehler«. Hiernach wird neuerdings für die Ermittlung der Mandatzahl je Wahlkreis nicht mehr die Bevölkerungszahl, sondern die Anzahl der Wahlberechtigten zugrunde gelegt; vgl. KU 1968: 20, S. 25.

<sup>127)</sup> Dasselbe Wahlalter gilt für die Kommunalwahlen. Die Senkung des Wahlalters geschah unter Berücksichtigung der erwarteten Herabsetzung der Volljährigkeit auf 20 Jahre (prop. 1968: 92, S. 9 ff.).

<sup>128)</sup> § 26 n. F. RO, früher 23 Jahre. Das Volljährigkeitsalter wurde 1969 von 21 auf 20 Jahre herabgesetzt (Kap. 9 § 1 in SFS 1969: 157).

<sup>129)</sup> Ohne die Sperrklausel würden für ein Mandat theoretisch bereits 0,35% der Wählerstimmen im Reich genügen. In einem Wahlkreis mit 6 Mandaten brauchte ein Bewerber 10%, in einem Wahlkreis mit der höchsten Mandatzahl aber nur etwa 2% der Stimmen (prop. 1968: 27, S. 199 f.).

<sup>130)</sup> Die Kommunisten erhöhten dabei ihren Anteil von 3,9% auf 6,6%, Christdemokraten, Zentrumssammlung und Bürgerliche Sammlung erreichten insgesamt 6% der Stimmen (NZZ vom 20. 9. 1966).

## 2. Aufgaben

Der Reichstag übt »das uralte Recht des schwedischen Volkes, sich zu besteuern« aus (§ 57 RF). Diese Funktion, die nach schwedischem Recht von der Gesetzgebung zu trennen ist, stellt seine eigentliche Aufgabe dar. An der Gesetzgebung der Regierung ist der Reichstag in unterschiedlicher Weise beteiligt; die Grundzüge wurden bereits dargelegt<sup>131)</sup>. Besondere Einwirkungsmöglichkeiten auf die Regierung, die mit dem Begriff des »Parlamentarischen Regierungssystems« zusammengefaßt werden, sind unten Gegenstand eines gesonderten Abschnittes. Charakteristischer Inhalt aller dieser Aufgaben – von der nicht seltenen Eigeninitiative zur Gesetzgebung abgesehen – ist die *k o n t r o l l i e r e n d e*, limitierende Tätigkeit<sup>132)</sup>: Die Besteuerungsgewalt setzt den Übergriffen der Regierung in die Individualsphäre in erster Linie faktische, die Beteiligung an der Gesetzgebung normative rechtsstaatliche Grenzen; hinzukommen ein entwickeltes System der Ausgabenkontrolle, politische und juristische Sanktionsbefugnisse gegenüber der Regierung oder auch Einrichtungen zur Überwachung des Verwaltungsgeschehens (*ombudsman*).

Die Bestimmungen der Regierungsform über die *F i n a n z m a c h t* des Reichstags<sup>133)</sup> sind zahlreich, aber durch das moderne Haushaltsrecht zumeist überholt. Das trifft bereits auf die Bezeichnungen der verschiedenen Arten des Staatseinkommens zu (*bevillningar*<sup>134)</sup> – § 60 RF, *skatter*<sup>135)</sup> – § 57 RF, *allmänna avgifter*<sup>136)</sup> – § 60 RF, *pålagor* – § 73 RF), wengleich bisher keine endgültige Klarheit über eine moderne Terminologie besteht. Auch sind einzelne verfassungsrechtliche Besteuerungs-Prinzipien obsolet geworden<sup>137)</sup>. Feststeht, daß alle Erhebungen, die dem Begriff *skatter* (Steuern)

<sup>131)</sup> Oben S. 59 ff.

<sup>132)</sup> N. A n d r é n, Dechargeinstitutet, in: Samhälle och riksdag, Bd. 2 (1966), S. 157 ff.

<sup>133)</sup> Grundlegend N. H e r l i t z, Riksdagens finansmakt, Sveriges Riksdag – senare avdelningen, Bd. XII (1934).

<sup>134)</sup> Im Gegensatz zu den »ordentlichen Einkünften« aus werbendem Staatskapital. Mit der jüngsten Verfassungsänderung wurden z. B. die Postgebühren aus den »Bewilligungen« herausgelöst und wie andere betriebliche Einkünfte der Regelung durch die Regierung überlassen (SFS 1969:23). Im Rahmen der Haushaltsdebatte und gelegentlicher Unterbreitungen von seiten der Regierung (vgl. KU 1968:20, S. 38) kann hier jedoch der Reichstag weiterhin Einfluß ausüben. Neue Vorstellungen vom Begriff der Bewilligung hat das Budgetrechtskomitee entwickelt (SOU 1954:40).

<sup>135)</sup> Steuern, definiert als »Zwangsbeiträge, die die Bürger in Geld an die öffentliche Hand zahlen, ohne eine andere Gegenleistung zu erhalten als die, daß der Beitrag für die staatliche Tätigkeit verwendet wird« (SOU 1968:17, S. 374).

<sup>136)</sup> *Avgifter* (Abgaben) sind vor allem die Gebühren. Nur Erhöhungen der »allgemeinen« *avgifter* bedürfen der Beschlußfassung des Reichstags. Bei Überschreitung des Äquivalenzprinzips ist die Grenzziehung zur Steuer unklar.

<sup>137)</sup> So z. B. der Grundsatz, daß Bewilligungen ausschließlich für ein bestimmtes Haushaltsjahr erteilt werden (§ 61 RF), hierzu SOU 1963:17, S. 368 ff. Über das sog. »Pro-

zugehören, unter § 57 RF fallen, wonach der Reichstag ohne die Mitwirkung der Regierung zuständig ist. Ob diese Zuständigkeit auch im Gesetzgebungsverfahren, d. h. unter Beteiligung der Regierung, ausgeübt werden darf<sup>138)</sup>, ist unklar und hängt u. a. von der Frage ab, ob man in dem § 87 RF über die gemeinsame Gesetzgebung neben der Kompetenzzuweisung auch ein allgemeines Verfahrensmodell sieht, wie § 89 RF nahelegt. Nach einer verbreiteten Auffassung ist freilich der Bewilligungsbeschluß des Reichstags ohnehin nur eine Ermächtigung an die Regierung, von der diese in den üblichen Steuerverordnungen Gebrauch machen kann, aber nicht muß<sup>139)</sup>.

In der Haushaltsregelung (*statsreglering*) beschließt der Reichstag alljährlich, wie die Einnahmen des Staates verwendet werden sollen. Dem Initiativrecht der Abgeordneten sind bei dem Beschlußverfahren keine besonderen Grenzen gezogen<sup>140)</sup>. Die Entscheidung über die einzelnen Anschlagsposten des Regierungsentwurfs stellt eine Ermächtigung an die Regierung zum Ausgabenvollzug dar<sup>141)</sup>. Dabei sind im einzelnen Nuancierungen zulässig: Soweit Ausgaben nicht gesetzlich vorgesehen oder aus unabweisbaren Bedürfnissen gerechtfertigt sind, kann die Verwendung der Mittel bis ins Detail bindend vorgeschrieben werden<sup>142)</sup>. Die Praxis ist hierbei sehr unterschiedlich; enge Bindungen sind ebenso anzutreffen wie großzügige Ermächtigungen<sup>143)</sup>.

Die Gesetzgebung, die der Reichstag zusammen mit dem König ausübt, wird ihm in dem oben (S. 59 ff.) dargelegten Umfang teils in der Regierungsform selbst, teils vom König auf Grund der Regierungsform zuge-

grammbudgetieren«, bei dem im Interesse volkswirtschaftlicher Zielsetzungen eine Reihe von Haushaltsgrundsätzen revidiert werden sollen, siehe SOU 1967: 11.

<sup>138)</sup> Vgl. z. B. das Gesetz vom 11. 6. 1943 über das staatliche Tabakmonopol (SFS 1943: 346) bezüglich der Tabaksteuer.

<sup>139)</sup> Vgl. SOU 1963:17, S. 333, 371. Die Regierung erläßt die Steuervorschriften »in Übereinstimmung mit dem Beschluß des Reichstags«.

<sup>140)</sup> Anders z. B. das deutsche, englische und französische Recht.

<sup>141)</sup> SOU 1963:17, S. 415.

<sup>142)</sup> Der Verfassungsausschuß schlug vor, dem Reichstag förmlich die gesamte Verantwortung für die Staatsfinanzen aufzuerlegen (SOU 1963:17, S. 396). Nach Kap. 1 § 8 des Entwurfs zur RF sollte der Reichstag »feststellen, wie die Staatsmittel verwendet werden«. Diese Befugnis sollte sowohl die Berechnung der verfügbaren Mittel wie die Veranschlagung der Ausgaben umfassen, und zwar »nicht nur die Höhe der Beträge, sondern auch die Spezifikation der Anschläge, wobei der Reichstag zugleich die Bedingungen für einen Anschlag bestimmen kann, sofern sie mit dem Anschlag in direktem Zusammenhang stehen« (SOU a. a. O.).

<sup>143)</sup> SOU 1963: 17, S. 379; N. Herlitz, Nordisk offentlig rätt, Bd. 2 (1958) S. 134 ff. P. Vinde, Hur . . . , a. a. O. (oben Anm. 36), S. 193, sieht eine Tendenz, im Vorschlag der Regierung die Verteilung von Mitteln auf bestimmte Anschlagsposten oder die Errichtung von Dienstposten so zu formulieren, daß nur noch die Bewilligung des Betrages selbst und die allgemeinen Prinzipien der Mittelverwendung Gegenstand des bindenden Reichstagsbeschlusses sind.

wiesen; im letzteren Fall spricht man zuweilen von delegierter Gesetzgebung. Der Neueinführung eines Gesetzes wurde in einer nicht mehr angewandten Bestimmung (§ 88 RF) seine Klarstellung (*förklaring*) gleichgeachtet. Es war also dafür Sorge getragen, daß eine Auslegungsfrage, die an die Grenzen der bloßen Rechtsanwendung stieß und eine schöpferische Regelung erforderte, in die Hände der Organe gelegt wurde, die auch für die Neufassung der Gesetze zuständig waren<sup>144</sup>).

Eine Mitwirkung besonderer Art an der Rechtsetzung durch den König sieht § 89 RF vor. Normen auf dem Gebiet der »allgemeinen Haushaltung« und damit zusammenhängender Einrichtungen, worunter man »Wirtschafts«- und »Administrativ«-Vorschriften versteht<sup>145</sup>), können vom Reichstag beanstandet werden. Sonderrecht gilt schließlich für die Änderung und klärende Auslegung von Grundgesetzen. Als solche werden nach § 85 RF Regierungsform, Reichstagsordnung, Thronfolgeordnung<sup>146</sup>) und Druckfreiheitsverordnung<sup>147</sup>) angesehen. Bei ihnen bedarf es der Mitwirkung zweier »Reichstage«, d. h. zweier Beschlußfassungen mit dazwischenliegender Wahl.

### 3. Arbeitsweise

Die jährlichen Sitzungen des Reichstags beginnen automatisch am 10. Januar eines jeden Jahres (§ 1 RO) und werden gewöhnlich durch eine Regierungserklärung des Königs eingeleitet. Sie bestehen aus zwei Abschnitten. Die erste (Frühjahrs-)Session dauert jeweils bis zum 31. Mai, kann aber ausnahmsweise bis zum 15. Juni verlängert werden. Die zweite (Herbst-)Session wird von Oktober bis Dezember abgehalten. Die zum Frühjahr eingebrachten Gesetzesvorschläge können im Herbst weiterberaten werden. Regierungsvorschläge müssen vom Reichstag bis zum Ende des Sitzungsjahres, Vorschläge aus der Mitte des Parlaments von der Regierung bis spätestens zum 10. Januar des darauf folgenden Kalenderjahres angenommen worden sein, wenn sie nicht verfallen sollen.

Die *H a u s h a l t s r e g e l u n g*, die unter allen Angelegenheiten Vorrang genießt, hat sich im Laufe der Zeit immer mehr in einzelne Beschlußvorgänge *a u f g e l ö s t*. Völlig abgetrennt geschieht heute die »Bewilligung«, d. h. die Ermächtigung der Regierung zum Erlaß der steuerrechtlichen Vorschriften. Sie bezog sich ursprünglich nach § 61 RF nur auf einen bestimmten

<sup>144</sup>) Hierzu oben S. 55.

<sup>145</sup>) Hierzu oben Anm. 56.

<sup>146</sup>) Kungl. Maj:ts och Rikets Ständers fastställda Successionsordning vom 26. 9. 1810, Neubekanntmachung SFS 1965:817, S. 1915.

<sup>147</sup>) Kungl. Maj:ts och Riksdagens fastställda Tryckfrihetsförfordning vom 5. 4. 1949, Neubekanntmachung SFS 1965:818, S. 1919.

Haushaltszeitraum. Seit 1911 ist der Reichstag jedoch dazu übergegangen, allgemeine, auf unbestimmte Zeit geltende Steuerregelungen zu treffen und nur noch den Prozentsatz der Steuer einer jährlichen Beschlußfassung zu unterwerfen. Diese letztere Festlegung geschieht jeweils für das folgende Kalenderjahr als Geschäftsjahr, deckt sich also nicht mit dem Budgetzeitraum, der jeweils schon am 1. Juli beginnt. Gegen die bei der Steuerrechtsetzung bekannte Begleiterscheinung, daß die parlamentarische Beratung im Wirtschaftsleben unerwünschte Umgehungs- und Umverteilungsvorgänge auslöst, ist noch kein wirksames Verfahren entwickelt worden. Ein Vorschlag des Finanzministers im Jahre 1962, der auf die Ermächtigung der Regierung zur Erhöhung der Benzinsteuern ohne die Mitwirkung des Reichstags abzielte<sup>148)</sup>, wurde trotz einer darin enthaltenen Bestimmung, die die nachträgliche Genehmigung des Reichstags binnen eines Monats vorsah, von diesem als grundgesetzwidrig verworfen. An der Behandlung der Regierungsvorlage zur Umsatzsteuererhöhung für Kraftfahrzeuge im Jahre 1966<sup>149)</sup> zeigte sich, daß auch das rückwirkende Inkraftsetzen von Steuervorschriften als unzulässig ausscheiden muß.

Die Auflösung des Haushalts in eine Vielzahl einzelner Beschlußsachen geht ebenso auf der Ausgabenseite vor sich<sup>150)</sup>. Nach dem ursprünglich vorgesehenen Verfahren (§ 62 RF) gab der für die Prüfung des Regierungsvorschlags zuständige Haushaltsausschuß zusammenhängende Stellungnahmen über die Haupttitel ab, woraufhin der Reichstag seine Beschlüsse faßte und diese einheitlich der Regierung zuleitete. Zwar wird auch heute – von Nachtragshaushalten abgesehen – das gesamte Zahlenwerk für Einnahmen und Ausgaben vom Reichstag als *statsreglering* einheitlich beschlossen und an die Regierung übermittelt. Vor diesem Gesamtakt entfalten jedoch die Beschlüsse über die einzelnen Haupttitel bereits ein Eigenleben. Hat nämlich der Haushalts-Ausschuß zu einem Haupttitel Stellung genommen und das Plenum darüber beraten und beschlossen, so erhält die Regierung hiervon sofort ein sogenanntes *skrivelse*, auf dessen Grundlage sie den Behörden Anschlagsposten zur Verfügung stellt und durch *regleringsbrev* die Dispositionsbeschlüsse erläßt. Bevor also noch das Budget festgestellt ist und das Haushaltsjahr begonnen hat, setzen die Behörden bereits die neuen Anschläge in ihre Rechnungen ein. Diese Praxis verleitet dazu, die Einzelbeschlüsse über die Haupttitel als endgültig und bindend anzusehen. Bei der Reichstagsauflösung im Jahre 1958, als die Feststellung des Gesamthaushalts noch ausstand, hat

<sup>148)</sup> Prop. 1962:140.

<sup>149)</sup> Bevillningsutskottets betänkande 1966:1, vgl. motioner I:302, 350, II:319, 418.

<sup>150)</sup> Hierzu Her lit z, Nordisk ..., Bd. 2, a. a. O. (oben Anm. 143), S. 132 ff.

der alte Reichstag auf Vorschlag des Haushaltsausschusses<sup>151)</sup> die bereits gefaßten Einzelbeschlüsse für bis auf weiteres gültig erklärt. Das Budgetrechtskomitee hat in einem Untersuchungsbericht den praktischen Vorteilen des geübten Verfahrens den Vorzug vor verfassungsrechtlichen Bedenken gegeben und lediglich eine Abänderbarkeit der Einzelbeschlüsse angeregt<sup>152)</sup>.

Um bei Personalausgaben die Haushaltsentscheidung des Reichstags nicht durch Tarifverträge ohne dessen Mitwirkung zu präjudizieren, wurde 1965 die sog. *L o h n d e l e g a t i o n* gebildet, über die an dieser Stelle schon berichtet wurde<sup>153)</sup>. Die Befugnisse der Delegation wurden 1969 in Anpassung an neue Rechtsvorschriften modifiziert<sup>154)</sup>.

Bei der Gesetzgebung, die in drei Lesungen geschieht (§ 59 RO), kommt den *A u s s c h ü s s e n* eine bedeutsame Rolle zu. Ihre Anzahl (11), Namen<sup>155)</sup>, Größe<sup>156)</sup> und Aufgaben<sup>157)</sup> sind grundgesetzlich niedergelegt (§§ 36 n. F. ff. RO). Jeder Gesetzesvorschlag muß zuerst von dem zuständigen Ausschuß behandelt werden (§ 55 RO). Wegen ihrer relativ umfangreichen Organisation – die Ausschüsse haben eigene Kanzleien – und der konstanten Zusammensetzung werden sie bisweilen mit Verwaltungsbehörden verglichen<sup>158)</sup>. Ihre Berichte (*utlåtande*) und Stellungnahmen (*betänkande*) zu den Gesetzesvorschlägen enthalten zum Teil neben einer ausführlichen Bestandsaufnahme und Begründung eigene tatsächliche Untersuchungen. Darin ausgeprägt findet sich eine starke Unabhängigkeit von der Regie-

<sup>151)</sup> Statsutskottets memorial 1958:109.

<sup>152)</sup> SOU 1959:16, S. 42 f.

<sup>153)</sup> Walter, ZaöRV Bd. 26 (1966), S. 75 f.

<sup>154)</sup> § 62 Abs. 2 n. F. RF, SFS 1969:24. Im Jahre 1966 wurden für gewisse höhere Dienstposten die Einstufungen und Diätenregelungen aus dem Tarifvertragsrecht herausgenommen und dem Dienstgeber allein unterstellt. Gleichwohl bleibt das Mitwirkungsrecht der Lohndelegation nun bestehen.

<sup>155)</sup> Nach §§ 53 n. F. RF, 36 n. F. RO sind innerhalb von 6 Tagen nach Reichstagsöffnung zu bilden: Außenpolitischer Ausschuß, Verfassungsausschuß, Haushaltsausschuß, Bewilligungsausschuß, Bankausschuß, 4 Gesetzesausschüsse für Zivil-, Straf- und Kirchenrecht, Agrar- und allgemeiner Beratungsausschuß. Auf Initiative des Verfassungsausschusses (KU 1968:20) ist nun die Möglichkeit vorgesehen, daß für besondere Fragen Sonderausschüsse durch einfachen Beschluß gebildet werden. Zum bisherigen Recht R. Fusilier, *Les commissions du parlement suédois*, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* 1959, S. 1099 ff. Neueste Vorschläge zur Änderung des Ausschußwesens in *Dagens Nyheter* vom 22. 11. 1969, S. 2.

<sup>156)</sup> Grundsätzlich hat jeder Ausschuß 17 Mitglieder, ausgenommen Verfassungsausschuß (27), Haushaltsausschuß (45) und Bewilligungsausschuß (27), die in Abteilungen zu je 9 Mitgliedern arbeiten.

<sup>157)</sup> §§ 37 ff. RO. Zur Arbeitsaufteilung unter den Gesetzesausschüssen: lagutskottets memorial 1950:1, 1961:1 und 1966:1.

<sup>158)</sup> Herlitz, *Nordisk ...*, Bd. 2, a. a. O. (oben Anm. 143), S. 29, der vom *esprit de corps* der Ausschüsse spricht.

runge; Staatsräte haben zur Ausschlußarbeit grundsätzlich keinen Zugang<sup>159</sup>). Mit dem Hinweis darauf, daß das Plenum des Reichstags in der Regel die Ausschlußvorschläge gutheißt, beschreibt Herlitz die Ausschüsse als die eigentlichen Träger der Macht des Reichstags<sup>160</sup>). Wohl mehr noch als von der Gesetzesberatung rechtfertigt sich dieses Urteil von den sonstigen Kompetenzen der Ausschüsse her: einem gewissen, in seinem Umfang nicht ganz klaren Initiativrecht<sup>161</sup>) und insbesondere den Kontrollbefugnissen einzelner Ausschüsse über die Regierung<sup>162</sup>). Darüber hinaus sind besondere Gremien des Reichstags an der Ausübung der Regierungsfunktionen beteiligt; der *utrikesnämnd* beispielsweise, dem vorwiegend Ausschlußmitglieder angehören, muß bei wichtigen Regierungsentscheidungen über Schwedens Verhältnis zu auswärtigen Mächten konsultiert werden<sup>163</sup>).

Die Vorschriften über die Arbeitsweise des Reichstags<sup>164</sup>) im einzelnen sind in der Regierungsform, der Reichstagsordnung, den Statuten des Reichstags sowie Absprachen zwischen den politischen Parteien<sup>165</sup>) niedergelegt. Die Woge der Reformarbeiten hat diesen Regelungsbereich noch nicht erfaßt<sup>166</sup>). Zunächst müssen mit dem neuen Einkammerreichstag Erfahrungen

<sup>159</sup>) Auch bei Beratungen im Reichstagsplenum darf der König selbst nicht zugegen sein (§ 55 RF). Die Staatsräte dürfen dort mitberaten, aber nicht mitbeschließen (§ 53 RO). Die Verbindung der Regierung zu den Ausschüssen wird indirekt in der Weise hergestellt, daß in den Ausschlußsekretariaten hohe Departements-Beamte mitwirken (Fusilier, Les commissions . . . , a. a. O., S. 1123).

<sup>160</sup>) Herlitz, Nordisk . . . , Bd. 2, a. a. O., S. 32 (»Ausschlußparlamentarismus«).

<sup>161</sup>) Der Verfassungsausschuß hat ein »kontrollabhängiges«, d. h. an seine Kontrolltätigkeit über die wichtigsten Gesetze des Staats- und Verfassungsrechts gebundenes Initiativrecht, das ihm diejenigen Änderungsvorschläge erlaubt, »die der Ausschluß als höchst nötig und nützlich und realisierbar ansieht« (§ 38 RO). Auch der Bewilligungsausschuß und der Bankausschuß können auf ihrem Zuständigkeitsgebiet Gesetzesänderungen beantragen (§§ 40, 41 RO). Im Jahre 1967 wurde jedoch ein Memorial des Bankausschusses, das einen Antrag enthielt, als unzulässig zurückgewiesen (KU 1968:20, S. 47).

<sup>162</sup>) Der Verfassungsausschuß kontrolliert die Regierungstätigkeit auf Grund der Sitzungsprotokolle (§ 105 n. F. RF), siehe unten S. 88 ff. Der Haushaltsausschuß stellt die Übereinstimmung der Ausgabenpolitik mit den vom Parlament beschlossenen Krediten fest (§ 39 RO). Der erste Gesetzesausschuß befaßt sich mit den Berichten über die Verwaltungskontrolle durch die Ombudsmänner (§ 42 RO). Nicht in diesen Zusammenhang gehört die Prüfung des Bankausschusses (§ 41 RO) über die Geschäftsführung der Reichsbank und des Schuldenamtes, da das letztere vom Reichstag »gesteuert«, die Reichsbank vom Reichstag »garantiert« wird (§§ 66, 72 RF).

<sup>163</sup>) § 54 n. F. RF; vgl. z. B. zur Praxis KU 1969:18, S. 10 f.

<sup>164</sup>) Hierzu: Samhälle och riksdag, historisk och statsvetenskaplig framställning utgiven i anledning av tvåkammarriksdagens 100-åriga tillvaro (Bd. 4, Riksdagens arbete och arbetsformer) (1966); Herlitz, Nordisk . . . , Bd. 2, a. a. O.; Andrén, Government, a. a. O. (oben Anm. 6), S. 62 ff.; E. Håstad, The Parliament of Sweden (1957); Where, a. a. O. (oben Anm. 1).

<sup>165</sup>) Vgl. prop. 1968:27, S. 147 f.

<sup>166</sup>) Über Beschluß- und Abstimmungsmethoden im Reichstag wurde allerdings vom Verfassungskomitee eine rechtsvergleichende Untersuchung hergestellt (SOU 1961:21). Die

gewonnen werden. Die Personal- und Verwaltungsorganisation des Reichstags wurde schon im Jahre 1966 mit der Errichtung eines »zentralen Verwaltungskontors« ausgebaut.

#### 4. Notparlament

Auf die Einrichtung der sog. »Kriegsdelegation des Reichstags« hat Walter in dieser Zeitschrift bereits ausführlich hingewiesen<sup>167</sup>). Inzwischen trägt das Gremium – vornehmlich auf Initiative des Verfassungsausschusses des Reichstags<sup>168</sup>) – neue Züge einer erhöhten Bereitschaft. Nicht nur dann, wenn das Reich in einen Krieg verwickelt wird und die Verhältnisse das Eintreten des Notparlaments erfordern, sondern schon bei einer »unmittelbaren Kriegsgefahr«<sup>169</sup>) für das Reich kann die Kriegsdelegation an die Stelle des Reichstags treten (§ 50 n. F. RF). Die formelle Feststellung dieses letzteren Falles ist, um Mißbrauch zu vermeiden, erschwert worden. Sie muß vom Staatsminister und zwei Dritteln der Mitglieder des Ältestenrats getroffen werden. Ein automatisches Ende der Funktionen der Kriegsdelegation läßt sich bei bloßer Kriegsgefahr schwer konstruieren und ist überhaupt wegen praktischer Schwierigkeiten unerwünscht. Daher geschieht die Wiedereinsetzung des Reichstags nunmehr nur noch auf Beschluß des Königs oder der Kriegsdelegation.

Die Bereitschaft des Notparlaments<sup>170</sup>) ist dadurch erhöht worden, daß

Gestaltung des – zeitlich beschränkten – Initiativrechts wurde auf Empfehlung des Verfassungsausschusses (KU 1968:20, S. 47) aus der Reichstagsordnung herausgenommen und dem Reichstag zu einer sorgfältigen Regelung in der Satzung zugewiesen (§§ 55, 78 n. F. RO). Streitfragen waren hier vor allem im Zusammenhang mit der Rücknahme von Initiativanträgen entstanden. Als im Herbst 1967 die Regierung ihre Vorlage zur Aufhebung wichtiger Mietrechtsvorschriften zurückzog, löste dies eine Debatte über Zulässigkeit und Folgen aus, so z. B. über die Fragen, ob der Reichstag zu einer Stellungnahme hierüber einen Ausschuß einzuschalten habe, ob ein zurückgenommener Antrag wieder eingebracht werden dürfe usw. Über die relative Häufigkeit von Initiativen aus der Mitte des Reichstags Herlitz, Nordisk . . ., Bd. 2, a. a. O., S. 20 f. Die sog. *Hearings*, deren Einführung mehrfach beantragt wurde (ausführlich in: *Motioner i Första Kamrarna* 1968:34), wurden bisher nicht zugelassen.

<sup>167</sup>) ZaöRV Bd. 26, S. 70 ff.; §§ 50 RF, 73 RO a. F. *ibid.* abgedruckt auf S. 81 f. n. F. in SFS 1969:703.

<sup>168</sup>) KU 1968:20, S. 43 ff., KU memorial 1969:1.

<sup>169</sup>) Der Begriff wird in einem einfachen Gesetz (*beredskapslag*) definiert und ist zu unterscheiden von dem der bloßen »Kriegsgefahr«.

<sup>170</sup>) Der Verfassungsausschuß faßt die Kriegsbereitschaft des Reichstags in 3 Punkten zusammen: (1) Jedermann soll über die Bereitschaftsplanung für die Notregierung unterrichtet sein und sich durch Informationen über die Arbeit der Regierung Kenntnis von den notwendigen Maßnahmen verschaffen können; (2) die Kriegsdelegation soll ein Arbeitsverfahren entwickeln; (3) jeder Abgeordnete soll wissen, welche Ausrüstung usw. die Kriegsdelegation und ihre Mitglieder bei der Evakuierung der Reichstagsgebäude brauchen, soll die Verantwortung für die Bereitstellung der erforderlichen Hilfsmittel übernehmen und

nicht mehr für jedes Mitglied bei seiner Wahl ein fester Stellvertreter ausersehen wird<sup>171</sup>), sondern die Kriegsdelegation selbst nach der Funktionenübernahme den Bedarf an Stellvertretern aus der Zahl der restlichen 300 Reichstagsabgeordneten deckt (§ 73 n. F. RO). Weiterhin wurde die innere Organisation der Kriegsdelegation gestrafft. Nach Einrichtung des Verwaltungskontors des Reichstags obliegt diesem nunmehr die praktische Durchführung aller Vorbereitungsmaßnahmen, während die Planung und Sammlung von Informationen in die Hände des Präsidiums der Delegation gelegt werden soll<sup>172</sup>).

#### IV. Das revidierte Parlamentarische System

Der Verfassungsgeber von 1968/69 hat nunmehr die »Einschreibung des Parlamentarismus in die Grundgesetze« vollzogen. Der Begriff »Parlamentarismus« wird in den Materialien vorausgesetzt. In Anlehnung an den englischen Idealtyp wird damit die Summe aller derjenigen Beziehungen zwischen Regierung und Parlament bezeichnet, die eine gegenseitige Kontrolle der beiden Organe zum Inhalt haben.

Die Voraussetzungen für eine Harmonisierung ihrer Tätigkeit erscheinen zunächst durch den fest gefügten Dualismus im Verfassungstext als denkbar ungünstig. Da die Aufgabenverteilung nicht dem Funktionenschema entspricht, lag von jeher die Gefahr nahe, daß die verschiedenen Machtzentren – statt sich zu ergänzen – in Konflikt gerieten. So erteilte beispielsweise unter der Regierungsform im 19. Jahrhundert der Reichstag vorübergehend die Ermächtigung zur Erhebung von Steuern nicht mehr an den König, sondern an das Reichsschuldenkontor des Reichstags. Wäre das länger gelungen, so hätte auf diese Weise die gesamte Finanzverwaltung dem Einfluß des Königs entzogen werden können.

Ein noch größeres Hindernis für den Parlamentarismus bestand ursprünglich darin, daß der König überhaupt nicht zur Rechenschaft gezogen werden konnte. Die Reichsstände sahen daher in der Regierungsform als »Ersatzlösung« wenigstens die Möglichkeit vor, den König bei Fehlern bloßzustellen. Die Mitglieder des Staatsrats nämlich, den der König in Regierungsge-

---

mit den im Gefahrenfalle eintretenden rechtlichen Veränderungen vertraut sein. Die Bereitschaftsplanung unter (1) obliegt der Regierung, unter (2) der Kriegsdelegation, unter (3) dem Reichstag. Dieser erfüllt seine Aufgaben praktisch wie eine Behörde unter Bestimmung einer »Kontaktperson« zum Verteidigungsdepartement (KU 1968: 20, S. 46 f.).

<sup>171</sup>) Ursprünglich war sogar eine starre Regelung für die Mitgliedschaft selbst vorgesehen gewesen (Walter, ZaöRV Bd. 26, S. 73 Anm. 93).

<sup>172</sup>) Siehe Vorschlag zu § 13 riksdagsstadga in KU 1968: 20, S. 226.

schäften anzuhören hatte, mußten ihre Äußerungen zu Protokoll geben, und ihre Ratschläge wie ihre Unterlassungen wurden an Hand dieses Protokolls vom Verfassungsausschuß des Reichstags zensiert, bei Rechtsbrüchen sogar zum Gegenstand einer Anklage gemacht. Damit war bereits das Fundament des parlamentarischen Systems gelegt. Je ausgeprägter der Staatsrat zum entscheidenden Organ wurde, um so mehr bedurfte er wegen dieser Kontrolle einer wohlwollenden Haltung des Reichstags. Seit dessen Reform 1866 wurde es ständige Praxis, daß Staatsratsmitglieder, die in einen unüberbrückbaren Gegensatz zum Reichstag gerieten, ihr Amt aufgaben, ohne Rücksicht darauf, ob der König den Schritt billigte. Fraglich war lediglich, welche der beiden Kammern den Ausschlag geben sollte.

Die Entwicklung zum modernen Parlamentarismus wurde durch zweierlei bestimmend gefördert: die Berufung eines »Staatsministers« seit 1876, der dem Staatsrat als dessen Führer zunehmend Einheit und Richtung verlieh, und die allmähliche Ausbildung des modernen Parteiensystems.

### 1. Majoritätsparlamentarismus und Parteiherrschaft

Das Funktionieren des modernen parlamentarischen Systems hängt maßgeblich von der Rolle der politischen Parteien ab<sup>178)</sup>. Findet die Regierung im Parlament den Rückhalt einer Mehrheit von Abgeordneten ihrer eigenen Partei, so verbreitet sich auf der Bühne der parlamentarischen Arbeit leicht das Milieu innerparteilicher Richtungskämpfe. In Schweden hat sich die Mehrheitsherrschaft einer Partei – der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei, die seit 1932 fast ununterbrochen die Majorität innegehabt hat – zu einem politischen System verfestigt. Eine Charakterisierung der parlamentarischen Regierung müßte sich daher zunächst den Praktiken der Herrschaftsausübung dieser Partei zuwenden. Zu derartigen politischen Studien fehlt hier der Raum.

Das **Parteienrecht** findet mit der Verfassungsreform erstmals in einer grundgesetzlichen Vorschrift seine – wenn auch flüchtige – Grundlegung. § 16 n. F. RF sagt:

»Die Mandate im Reichstag werden unter Parteien verteilt. Als Partei wird jede politische Zusammenschließung oder Gruppe von Wählern angesehen, die in der Wahl unter einer besonderen Bezeichnung (Parteibezeichnung) auftritt...«.

Satz 1 ändert den früheren § 15 RF, wonach in jedem Wahlkreis für je eine

<sup>178)</sup> Über das schwedische Parteiwesen ausführlich P. B a c k, *Det svenska partiväsendet*, in: *Samhälle och riksdag*, Bd. 2 (1966), S. 3 ff.; über die Stellung des Parteiführers S. 139 ff. Ferner E. H å s t a d, *Partierna i regering och riksdag* (1955); A n d r é n, *Government*, a. a. O. (oben Anm. 6), S. 22 ff. Eine interessante Darstellung über die Konferenzen der schwedischen Parteiführer gibt J. A m i l o n, *StT* 1963, S. 278 ff. Ein-

festgelegte Stimmenzahl »ein Abgeordneter« gewählt wurde. Satz 2 ersetzt die bisherige Umschreibung der Parteien im Wahlgesetz<sup>174</sup>). Dort bestimmte § 54 als Partei jede »Vereinigung mit politischem Zweck, die nicht die Unterabteilung einer solchen Vereinigung bildet und mindestens 1000 . . . wahlberechtigte Mitglieder aufweist«. Die Formulierung ist auf den Zweck des § 54 Wahlgesetz ausgerichtet, der durch Eintragung der Parteibezeichnung in ein Register deren Schutz gegen mißbräuchliche Verwendung anstrebt und für die Schutzwürdigkeit des Namens gewisse Kriterien aufstellt<sup>175</sup>). Mit der neuen Fassung des § 16 RF wurden die Erfordernisse einer bestimmten Mitgliederzahl und der organisatorischen Selbständigkeit als Kriterien des Parteibegriffs aufgegeben. Zu den Parteien zählen somit z. B. auch deren Jugendorganisationen, Frauen- oder Studentenverbände, Pressevereinigungen usw., sofern sie mit dem Ziel, gewählt zu werden, am Wahlgesehehen beteiligt sind<sup>176</sup>).

Die öffentliche finanzielle Förderung, die die bedeutenden Parteien neuerdings genießen, ist von W a l t e r<sup>177</sup>) in dieser Zeitschrift beschrieben worden. Der weite Parteibegriff läßt anschaulich werden, daß ein vordringlicher Grund für deren Finanzierung in Schweden in ihrer meinungsbildenden Tätigkeit gesehen und der enge Zusammenhang mit der Presseförderung wahrgenommen werden mußte. Daß mit der Gesetzgebung von 1965 entgegen ursprünglichen Tendenzen die Diskussion über die Finanzierung der Tagespresse, die ganz überwiegend parteilich ausgerichtet ist, nicht abgeschlossen wurde, hat sich bereits kurze Zeit später gezeigt. 1966 beschloß der Reichstag eine Untersuchung über die Möglichkeiten zur Verbesserung der wirtschaftlichen Bedingungen der Tageszeitungen<sup>178</sup>).

## 2. Rechtliche Verantwortlichkeit der Regierung

Die strafrechtliche Haftung der Staatsratsmitglieder hat als Vorläufer der parlamentarischen Verantwortung in der Regierungsform anfangs eine gewichtige Rolle gespielt, dann aber bald ihre nur beschränkte Wirkung erwiesen. Die in § 106 RF vorgesehene Befugnis des Verfassungsausschusses

blicke in charakteristische Züge der Parteien vermittelt der Bericht: Kandidatnominierung vid andrakammarval, SOU 1958: 6. Zum Auftrag der Regierungsbildung an eine Partei oben Anm. 78 a.

<sup>174</sup>) Oben Anm. 122.

<sup>175</sup>) Näheres hierzu in KU 1966: 44 sowie motioner I/1967: 470 und II/1967: 596.

<sup>176</sup>) B a c k , a. a. O., S. 38; prop. 1968: 27, S. 217.

<sup>177</sup>) W a l t e r , Staatliche Parteienfinanzierung in Schweden seit dem Regierungsbeschuß vom 15. Dezember 1965, ZaöRV Bd. 26 (1966), S. 390 ff.; Reichstagsdrucksachen siehe zuletzt KU 1969: 23. Zur kommunalen Parteienfinanzierung siehe jetzt Gesetz vom 28. 11. 1969 (SFS 1969: 596).

<sup>178</sup>) Riksdagens skrivelse 1966:128.

des Reichstags, ein Staatsratsmitglied wegen Gesetzesverletzung vor einem Sondergericht anzuklagen<sup>179</sup>), ist seit 1854 nicht mehr praktiziert, gleichwohl aber in der Grundgesetznovelle von 1968/69 beibehalten worden. § 106 RF gestattet dem Ausschuß die Anklage nur auf Grund der Überprüfung des Staatsratsprotokolls. Er betrifft also wohl ausschließlich Regierungsbeschlüsse, nicht aber Entscheidungen der Staatsräte als Departementschefs, da diese Beschlüsse im Protokoll gar nicht erscheinen. Wie sich die strafrechtliche Verantwortung für diesen letzteren Bereich darstellt, ist gänzlich unklar. Es bleibt nur die Möglichkeit der Anklage nach dem allgemeinen Dienststrafrecht für Beamte vor den ordentlichen Gerichten. Hiergegen aber läßt sich der Grundsatz geltend machen, daß Staatsräte nicht wegen Dienstverfehlungen von allgemeinen Gerichten verurteilt werden dürfen<sup>180</sup>). Der Verfassungsausschuß prüft die Tätigkeit der Staatsräte in erster Linie am Maßstab der besonderen Tatbestände des »Verantwortungsgesetzes« von 1809<sup>181</sup>). Es wird die Ansicht vertreten, daß die Anklage auch auf Bestimmungen des Strafgesetzbuches (*brottsbalk*) gestützt werden kann<sup>180</sup>).

### 3. Politische Verantwortlichkeit der Regierung

In Entsprechung zur rechtlichen Kontrolle wurde durch die Regierungsform ursprünglich auch die gesamte politische Kontrolle in die Hände des Verfassungsausschusses gelegt (§ 107 RF)<sup>182</sup>). Fand der Ausschuß, daß Mitglieder des Staatsrats »nicht des Reiches wahren Nutzen beachten« oder »nicht mit Unparteilichkeit, Eifer, Geschick und Einsatz ihr Vertrauensamt ausgeübt« hatten, so sollte er dies dem Reichstag zu erkennen geben. Dieser konnte, wann immer »des Reiches Wohl« es zu erfordern schien, dem König schriftlich den Wunsch eröffnen, er möge den betreffenden Staatsrat entlassen. Ein solches Begehren hat der Reichstag allerdings nie gestellt. Der umfassende Loyalitätsanspruch des Parlamentarismus, wonach ein Staatsrat ohne das Vertrauen des Reichstags sein Amt nicht ausüben kann, hat das förmliche, exklusive, auf tatbestandliche Verurteilung ausgerichtete Ersuchungsverfahren zurückgedrängt. Im Laufe der Zeit sind die politische Tätigkeit des Verfassungsausschusses und das Erfordernis verbindlicher Einwirkungsmöglichkeiten des Reichstags auf die Regierungszusammensetzung in zwei Institutionen

<sup>179</sup>) Hierzu A n d r é n, Dechargeinstitutet . . . , a. a. O. (oben Anm. 132), S. 159 ff. In der älteren Literatur grundlegend A. B r u s e w i t z, Statsrådets ansvarighet, Sveriges Riksdag – senare avdelningen, Bd. 15 (1938).

<sup>180</sup>) Siehe B. W e n n e r g r e n in der Besprechung des Kommentars von R. Malmgren/H. Sundberg/G. Petré, Sveriges Grundlagar . . . , SvJT 1966, S. 418 ff.

<sup>181</sup>) Ansvarighetslag vom 10. 2. 1810, abgedruckt in: M a l m g r e n / S u n d b e r g / P e t r é n, a. a. O. (oben Anm. 15), S. B 77 ff.

<sup>182</sup>) Hierzu A n d r é n, Dechargeinstitutet . . . , a. a. O., S. 163 ff.

auseinandergetreten, die bei der Verfassungsreform von 1968/69 erstmals in den Grundgesetzen Aufnahme gefunden haben.

a) *Politische Mißtrauenserklärung*

Die gewichtigste Regelung liegt nun in § 107 n. F. RF über das Mißtrauensvotum:

»Der Reichstag kann die Erklärung abgeben, daß ein Mitglied des Staatsrats nicht das Vertrauen des Reichstags genießt (Mißtrauenserklärung). Für eine derartige Erklärung ist erforderlich, daß mehr als die Hälfte der Mitglieder des Reichstags sich dazu bei der Abstimmung zusammenfinden.

Der Antrag zu einer Mißtrauenserklärung wird zur Prüfung nur zugelassen, wenn er von mindestens einem Zehntel der Mitglieder des Reichstags gestellt wird...«.

Damit wurde der Schritt von einer unklaren Praxis zu einer klaren, aber unerprobten Formulierung getan. Neu ist vor allem die Entfernung von dem in Skandinavien bisher bevorzugten *dagordningsinstitut*, das den Sturz von Regierungsmitgliedern anlässlich der »Tagesordnung«, d. h. im Zusammenhang mit konkreten zur Abstimmung gestellten Sachvorschlägen vorsieht<sup>188</sup>). Diese Technik wurde zunehmend als gefährlich und überflüssig betrachtet, weil sie die Bildung von Mehrheiten fördert, die sich nach dem Umsturz nicht zum Aufbau einer neuen Politik zusammenfinden können. In der neuen Regelung wird die *a b s t r a k t e*, nur auf das Mißtrauensvotum ohne weitere Begründung bezogene Abstimmung nicht nur zugelassen, sondern zur Herbeiführung einer Rechtsfolge gefordert.

Die *R e c h t s f o l g e* ist – darin liegt die weitere Neuerung – verbindlich festgelegt. § 35 n. F. RF erlaubt nach einer beschlossenen Mißtrauenserklärung nur zwei Alternativen: entweder löst der Staatsminister binnen einer Woche das Parlament auf oder der König entläßt das Staatsratsmitglied, dem das Vertrauen entzogen wurde. Ist dies der Staatsminister, wird der gesamte Staatsrat entlassen. Jedoch beugt die Verfassung dem dabei drohenden Vakuum durch eine Maßgabe vor: der Entlassungsbeschluß des Königs tritt erst in Kraft, wenn ein neuer Staatsminister ernannt worden ist. Damit wird nicht etwa ein »konstruktives«<sup>189</sup> Votum gefordert. Denn ob der neuernannte Staatsminister das Vertrauen des Reichstags genießt, wird hierbei solange unerprobt bleiben dürfen, wie die Regierungsbildung nach der Regierungsform in der geschilderten Weise dem Ermessen des Königs überlassen ist.

Mit der Gestaltung des *M i ß t r a u e n s v o t u m s* hat der Verfassungsgeber die Vertrauensfrage als Instrument des Parlamentarismus verworfen.

<sup>188)</sup> Hierzu siehe SOU 1967:26, S. 167 f.

Dafür dürften besonders zwei Gründe gesprochen haben<sup>184</sup>). Zum ersten soll die Initiative zur Überprüfung der Regierungsposition in der Hand des Reichstags liegen. Um dieses Ziel bei einer Vertrauenswerbung der Regierung zu erreichen, müßte eine Pflicht der Regierung aufgestellt werden, in bestimmten Situationen die Vertrauensfrage zu unterbreiten. Dies erscheint schwer realisierbar. Es werden taktische Manöver der Regierung, insbesondere Manipulationen mit der Antragsformulierung befürchtet. Zum zweiten sollte Vorsorge gegen leichtfertige Umbildungen getroffen werden. Ein entscheidender Faktor kann dabei die Haltung einer »Toleranz«-Minorität sein, die weder zum Umsturz noch zur Vertrauenserklärung entschlossen ist. Ihr Stimmenanteil käme bei der Vertrauensfrage den Befürwortern des Regierungswechsels zugute, ohne daß die Gewähr für Loyalität gegeben wäre. Beide genannten Gründe sprechen für das Institut der Mißtrauenserklärung. Das Bedürfnis nach Ausschaltung zufälliger Umwälzungen hat auch die erforderliche Stimmenmehrheit geprägt. Zugrundezulegen ist die Zahl der gesetzlichen, nicht der anwesenden Mitglieder des Reichstags.

Klarestellt ist durch § 107 n. F. RF, daß auch einzelne Staatsratsmitglieder durch eine Mißtrauenserklärung zum Abgang gezwungen werden können. Die praktische Bedeutung ist während der Majoritätsherrschaft einer Partei gering.

Die Grenzziehung zum Verantwortungsbereich des Staatsministers ist nicht ganz klar erkennbar. Einerseits hat der einzelne Departementschef das Recht – und wohl auch die Pflicht –, seine Abweichungen von den Auffassungen der Staatsratsmehrheit zu Protokoll zu geben; der Protokollvermerk liefert das Tatbestandsmaterial der rechtlichen und, wie noch gezeigt wird, auch einer gewissen politischen Verantwortung. Andererseits wird diese Verantwortlichkeit von derjenigen des Staatsministers überlagert. Mit dem Abgang des Staatsministers wird der gesamte Staatsrat aufgelöst (§ 35 n. F. RF). Soweit mit der Person des Staatsministers gerade auch ein bestimmter Departementschef von der Mißtrauenserklärung getroffen werden soll, ist diese Regelung schon wegen der Repräsentativfunktion des Staatsministers folgerichtig. Darüber hinaus wird hinter § 35 n. F. RF das im schwedischen Recht sonst noch ungeschriebene Premier-Prinzip erkennbar, das die führende Rolle des Ersten Ministers auch bei der Regierungsbildung einschließt. Erst diese Rolle gibt Aufschluß über den sachlichen Grund für die Auflösung des gesamten Staatsrats in solchen Fällen, wo nur der Staatsminister allein das Mißtrauen hervorruft. Wird dann ein neuer Staatsminister ernannt, so soll er nicht an den von seinem Vorgänger vorgeschlagenen Staatsratsmitgliedern festhalten müssen.

<sup>184</sup>) Näheres siehe in SOU 1967:26, S. 169 f.

Die Reichstagsabgeordneten können sich Information über die Regierungstätigkeit durch *Anfragen* (*interpellationer*) und im Rahmen der *Fragestunde* verschaffen<sup>185</sup>). Die Anfragen, die begründet sein müssen und zu einer Debatte führen können, erlauben einen größeren Reichtum an Nuancen sowohl der Frage wie der Antwort. Demgegenüber hat es mehrerer Ansätze und Reformen bedurft, um die Fragestunde für die Behandlung kürzerer aktueller Themen praktikabel zu machen<sup>186</sup>).

*b) Verwaltungskontrolle des Verfassungsausschusses*

Aus der Prüfungsarbeit des Verfassungsausschusses sind die Funktionen, die durch das Institut des Mißtrauensvotums erfüllt werden, ausgeschieden worden: die politische Zensur der Regierungstätigkeit und die Einleitung von politischen Sanktionen gegen Staatsratsmitglieder. § 105 RF aber, wonach der Ausschuß die Staatsratsprotokolle durchsieht, ist geblieben und u. a. wie folgt ergänzt worden:

»Dem Verfassungsausschuß obliegt es, die Amtsausübung des Staatsrats und die Erledigung der Regierungsgeschäfte zu überprüfen . . .

Dem Verfassungsausschuß obliegt es, jährlich – und wenn sonst dazu Veranlassung besteht – dem Reichstag dasjenige mitzuteilen, wovon der Ausschuß bei seiner Kontrolle gefunden hat, daß es Aufmerksamkeit verdiene. Der Reichstag kann aus solchem Anlaß Vorstellungen beim König erheben«.

Hinter diesen Formulierungen verbirgt sich, daß der Ausschuß jetzt einzig die *Verwaltungsarbeit* der Regierung kontrolliert.

Diese Beschränkung hat sich in der Praxis von selbst ergeben und wurde in den letzten Jahren als sinnvolles Ziel erkannt und gefördert<sup>187</sup>). Der Ausschuß war zunehmend dazu übergegangen, bei seinen Untersuchungen Schwerpunkte zu bilden und auf Vorschlag einzelner Mitglieder Gegenstände von aktuellem Interesse unter Hinzuziehung aller einschlägigen Akten gründlich zu überprüfen. Die systematische Vertiefung zu einzelnen Protokollpunkten führte 1962 erstmals zu einem weitgehend unpolitischen, auf Sachkritik ausgerichteten Ergebnis. Darin war methodisch allen Regierungsbeschlüssen über den Export von Kriegswaffen auf den Grund gegangen worden, nachdem dieses Thema ein Jahr zuvor aktuell geworden war<sup>188</sup>). Im Jahre 1964 richtete sich das Interesse zum Beispiel auf alle Vorfälle im Zusammenhang mit dem für »internationalen Beistand« zuständigen Verwal-

<sup>185</sup>) Hierzu ausführlich *Andrén*, *Interpellationer* . . . , a. a. O. (oben Anm. 33), S. 201 ff.

<sup>186</sup>) Siehe jetzt § 52 n. F. RO.

<sup>187</sup>) Siehe hierzu die Memorials des Verfassungsausschusses 1967: 34, S. 1; 1968:15, S. 4; 1969:18, S. 4 (jeweils bihang till riksdagens protokoll, 5. saml. 2. avd.); *L. Groll*, *Ny inriktning av konstitutionsutskottets granskningsverksamhet*, FT 1968, S. 287 ff.

<sup>188</sup>) *Andrén*, *Dechargeinstitutet* . . . , a. a. O. (oben Anm. 132), S. 176.

tungsgremium<sup>189</sup>). Die Aufmerksamkeit des Ausschusses ziehen vornehmlich Angelegenheiten auf sich, bei deren Behandlung im Staatsrat unterschiedliche Auffassungen geäußert worden sind. Die jüngste Phase zur systematischen Neuordnung der Ausschlußtätigkeit auf die Verwaltungskontrolle der Regierung hin begann 1966, als der Ausschuß in Anlehnung an die Arbeiten der Verfassungsreform ein »Versuchsprogramm« beschloß<sup>190</sup>) und den Bestand der Verwaltungszuständigkeiten aufnahm<sup>191</sup>).

Dem jährlichen Protokoll des Ausschusses über die von ihm untersuchten Angelegenheiten werden heute auf ca. 10 bis 20 Druckseiten die Prüfungsgrundsätze und besonderen Bemerkungen vorangestellt. Wiederholte Beanstandungen galten in letzter Zeit der Dauer der Verwaltungsverfahren bis zur Entscheidung<sup>192</sup>). Zum Teil befassen die Ausführungen sich mit Fragen, die andernorts Gegenstand der Verfassungsgerichtsbarkeit sind, wie z. B. die Abgrenzung und Einhaltung der Befugnisse von Regierung und Parlament<sup>193</sup>) oder das Verbot der Versetzung von Richtern<sup>194</sup>). Andere Abschnitte sind Fragen gewidmet, die man außerhalb Schwedens als typische Probleme der Verfassungsgerichtsbarkeit kennt<sup>195</sup>). Einigen Raum nehmen auch Anregungen zur Neugestaltung des Verwaltungsverfahrens ein<sup>196</sup>), die sich von der Regierungstätigkeit meistens auf diejenige der eigentlichen Verwaltungsbehörden (Reichsämter) übertragen lassen. In den Berichten finden auch abweichende Auffassungen der Ausschlußmitglieder Aufnahme<sup>197</sup>).

#### 4. Vorzeitige Auflösung des Reichstags

Nach der Beurteilung des Verfassungsausschusses<sup>198</sup>) wäre es mit der Einführung des Mißtrauensvotums nicht zu vereinbaren, die bisher gegebene Möglichkeit der Reichstagsauflösung<sup>199</sup>) abzuschaffen. Der praktische Ge-

<sup>189</sup>) André n, S. 164.

<sup>190</sup>) KU 1967:34, S. 3.

<sup>191</sup>) Siehe Anm. 47.

<sup>192</sup>) Insbesondere KU 1968:15, S. 5 ff.

<sup>193</sup>) Mitwirkung des Reichstags bei der Normsetzung: KU 1967:34, S. 12, 13; Anhörung des *utrikesnämnd* des Reichstags: KU 1969:18, S. 10.

<sup>194</sup>) KU 1967:34, S. 13.

<sup>195</sup>) Abgrenzung zwischen Unzulässigkeit und Unbegründetheit verspäteter Beschwerden (KU 1967:34, S. 9 f.; 1968:15, S. 9); Recht auf Akteneinsicht (KU 1967:34, S. 11, KU 1968:15, S. 11); Begründungszwang für Verwaltungsbeschlüsse (KU 1968:15, S. 13 f.); Kreis der Beschwerdeberechtigten (KU 1969:18, S. 7).

<sup>196</sup>) Z. B. Veröffentlichung von Beschwerdeentscheidungen (KU 1969:18, S. 5).

<sup>197</sup>) Hierzu André n, *Dechargeinstitutet* . . . , a. a. O. (oben Anm. 132), S. 167 f.

<sup>198</sup>) KU 1968:20, S. 29.

<sup>199</sup>) Siehe § 108 RF; F. Sterzel, *Om Riksdagsupplösning och Nyvalsförordnande* (1961).

brauch, der von ihr gemacht wurde, war selten: erst sechsmal wurde seit der Einführung des Instituts im Jahre 1866 eine Kammer des Reichstags aufgelöst<sup>200)</sup>, zuletzt<sup>201)</sup> 1958 über der Frage einer allgemeinen Dienstpension. Mit der neuen Verkürzung der Wahlperioden auf die Dauer von drei Jahren scheint die Bedeutung der Auflösung sich auf ganz außergewöhnliche politische Auseinandersetzungen zu beschränken. Denn sie ist nur zum Zwecke von Neuwahlen zulässig, die wiederum jeweils lediglich für die verbliebene Restdauer der begonnenen regulären Wahlperiode ausgeschrieben werden dürfen.

Mit der Einführung des Einkammerreichstags werden sich einige Modalitäten ändern. Der Vorrangstellung des Staatsministers entsprechend kommt es für die Ausschreibung von Neuwahlen jetzt ausdrücklich auf seinen Willen an. Nach der Neuwahl darf eine weitere Ausschreibung nicht vor Ablauf von nunmehr fünf (statt bisher vier) Monaten seit dem ersten Zusammentreten des neu gebildeten Reichstags erfolgen. Die Ausschreibung von Neuwahlen hat in Zukunft die automatische Auflösung des Reichstags nur noch für den Zeitpunkt des ersten Zusammentretens des neugewählten Parlaments zur Folge; soll die Auflösung früher erfolgen, so ist neben der Ausschreibung ein weiterer Regierungsbeschluß erforderlich, der gleichfalls auf Initiative des Staatsministers ergeht.

#### 5. Parlamentarische Kontrolle des Verwaltungsapparats

Die Behandlung der Regierungsverantwortlichkeit gibt Gelegenheit, noch einmal<sup>202)</sup> darauf hinzuweisen, daß die Regierung für Entscheidungen der eigentlichen Verwaltungsbehörden (Reichsämter) nach § 90 RF vor dem Parlament grundsätzlich nicht zur Rechenschaft gezogen werden dürfte. Gründe hierfür, die im Aufbau des Staatsapparats liegen, wurden bereits angesprochen: die Justizförmigkeit des Verwaltungsverfahrens mit entsprechender Unabhängigkeit der entscheidenden Beamten und eigener persönlicher Verantwortung, die organisatorische Abtrennung des Regierungsorgans von den Behörden der Verwaltung oder die funktionelle Zergliederung des Entscheidungsvorgangs in Rechtsanwendung (*administration*) und politische Gestaltung. Weitere Darlegungen können dem eigenartigen Charakter der schwedischen Verwaltung hier nicht gewidmet werden, da diese sich gerade wegen ihrer Sonderstellung dem Thema der vorliegenden Abhandlung entzieht.

<sup>200)</sup> Näheres in SOU 1967:26, S. 180 f.

<sup>201)</sup> Davor in den Jahren 1887, 1911, 1914, 1919, 1921.

<sup>202)</sup> Siehe schon oben S. 56, 67 f.

Nach § 47 RF ist für die Tätigkeit der Beamten und Reichsämtler der König verantwortlich, was jedoch nicht »König im Staatsrat«, also »die Regierung« bedeutet. Dieser fallen, wie oben aufgezeigt, zahlreiche politische Verwaltungssachen einschließlich der Grundzüge der Behördenorganisation in eigener Kompetenz zu. Hier darf eine Regierungsverantwortlichkeit für Verwaltungshandeln im Einzelfall in der Weise realisiert werden, daß das Parlament beanstandet, die Regierung nutze den ihr gegenüber der Verwaltung zustehenden Handlungsraum nicht genügend aus.

Die Regel des § 90 RF, wonach Verwaltungssachen nicht vom Parlament behandelt werden dürfen, wird in der Praxis so gut wie gar nicht beachtet<sup>203</sup>). Zumindest die Prinzipien der Verwaltungsarbeit werden heute als zulässiger Kontroll- und Diskussionsgegenstand im Reichstag angesehen. Dies mag damit zusammenhängen, daß es für den »König«, der nicht »König im Staatsrat«, also »die Regierung« ist, keine mit Sanktionen ausgestattete Verantwortlichkeit gibt und daher vor dem Parlament die Regierung an seine Stelle treten muß. Bereits 1926 wurde eine Regierung wegen einer reinen Verwaltungsmaßnahme gestürzt. Heute ist das typische Einflußmittel die parlamentarische Anfrage.

Die eigentliche Kontrolle des Verwaltungsapparats wird im übrigen in zwei Kanzleien durch spezielle Beauftragte vollzogen: die drei Parlamentsbeauftragten (*ombudsmän*) sowie zwölf Abgeordnete, die zu Revisoren (Finanzprüfer) des Reichstags bestellt werden<sup>204</sup>).

### V. Die Verfassungsrevision

Der dargestellte Rechtszustand wird nicht prinzipiell von der noch ausstehenden Verfassungsrevision in Frage gestellt.

Unter der »Verfassungsrevision« wird im engeren Sinne das Vorhaben verstanden, eine völlig neue Verfassung zu schaffen. Dieses Werk haben sich zuletzt im Jahre 1966 die vier großen Parteien zur Aufgabe gesetzt<sup>205</sup>). Auf weite Strecken wird der Fortschritt lediglich in einer neuen systematischen Anordnung, der Eliminierung überflüssiger Vorschriften und der sprachlichen Modernisierung des Verfassungswortlauts bestehen – Änderungen also, die neue Akzente, nicht aber neue Institutionen hervorbringen werden. Es sind

<sup>203</sup>) Nach *Andrén*, *Interpellationer . . .*, a. a. O. (oben Anm. 33), hängt die Beachtung des § 90 RF in großem Umfang von der Tätigkeit des jeweiligen Versammlungspräsidenten ab. Siehe auch *Hackscher*, *Regering . . .*, a. a. O. (oben Anm. 37), S. 247 f. und *G. Hahn*, in: *Festschrift für F. Schack*, S. 43.

<sup>204</sup>) Siehe *G. Hesselén*, *Riksdagens revisorer, Sveriges Riksdag – senare avdelningen*, Bd. 16 (1935), S. 239 ff.

<sup>205</sup>) Zur Vorgeschichte siehe *SOU 1967:26*, S. 95 ff.

aber auch gewichtige Neuschöpfungen des materiellen Rechts zu erwarten, die der schwedischen Verfassung ganz neue Züge verleihen können. Hierzu rechnet die Grundlegung für die Stellung des Staatsoberhauptes in einer modernen Demokratie und die Einführung eines Verfassungskatalogs von Grundrechten<sup>206</sup>).

Auf dem Wege zu der revidierten Verfassung bedeutet die Verfassungsänderung von 1968/69 nicht nur einen bedeutsamen Schritt, sondern bereits die Erlangung eines Ziels. Das neue Organisationsrecht ist nicht als Provisorium gedacht. Aus der Reihe gelegentlicher Verfassungsänderungen, zu denen zuletzt die hier von W a l t e r dargestellte<sup>207</sup>) Gesetzgebung von 1965 gehörte, ragt die Verlautbarung 1969:22 im schwedischen Gesetzblatt als erstes Teilstück des revidierten organisatorischen Systems heraus. Den umfangreichen Reformarbeiten von 1954 bis 1963 ist darin nur ein geringer Erfolg beschieden. Konkrete Ergebnisse der in die Zukunft reichenden Untersuchungen lassen sich noch nicht zuverlässig absehen.

Abgeschlossen am 1. November 1969

---

<sup>206</sup>) Erste grundlegende Untersuchungen im Rahmen der Verfassungsarbeiten in SOU: 1963:17, S. 159 ff., 221 ff.

<sup>207</sup>) W a l t e r, Verfassungsrevision..., a. a. O. (oben Anm. 7), S. 59 ff.

S u m m a r y

Government and Parliament in Sweden.  
Changing State institutions on the way to total  
constitutional revision

In February 1969, the Swedish Riksdag decided to abolish one of its legislative chambers and to modernize Sweden's Parliamentary system. This event focuses attention on many Swedish institutions, grown and developed within the last 10 years through statutory or practical (unwritten) amendments to the constitutional law. Caused in part by semantic difficulties, there is a lack of juridical information about these institutions which, because of their uniqueness, are appealing for studies in the field of international comparative law.

When dealing with Swedish constitutional law, legal materials flowing from three sources must be reconciled with one another: the Basic Laws (Regeringsform of 1809 and Riksdagsordning of 1866); the various rules and procedures mostly outside the norms expressed in the Basic Laws, modifying their contents and partially turning the written text into history; and finally, the legislative acts of the last few years.

Initially, the principles governing the Constitution of 1809 are discussed. At the time of its adoption, the Constitution was characterized by a dualism between the King and the Four Estates. When in 1866 a newly created assembly representing the population as a whole assumed the functions and powers of the latter, the King's role as a counter-weight became a formality.

A student of the written Constitution will not find any clear guide-line for a theory of separation of powers in the sense of a precise separation of functions. Legislative powers are attributed to both the King and Parliament. However, legislation in fiscal matters is exclusively made by Parliament. On the other hand, the King (to-day: the Government) has an exclusive competence with regard to all functions of government, including administrative and judicial functions, both of which seem to be considered in Sweden to represent – with respect to the law – “executive” responsibilities.

The next sections discuss the organs of Government and Parliament as they work to-day, and the relations between them, commonly classified as “the Parliamentary System”. In 1969, the supremacy of Parliament over Government, which since the first world war more and more had been recognized and finally in the frame of a long practice had become a definable principle of constitutional law, was for the first time laid down in the text of a Basic Law.

The numerous details concerning the main institutions and organs of the Swedish State cannot be summarized in the space available here. However, some characteristic traits which because of their unique nature deserve special attention, can be mentioned:

1. In general, there seems to be a pragmatic more than theoretical approach in

Swedish constitutional law. Consequently, there are no clear and doctrinal delimitations defining the extent of legislative functions of the Riksdag. The conceptual basis of "delegation" of legislative powers has not yet been established in general terms. In principle, the preparatory and initiating work of the Government in the field of legislation is regarded as equivalent to the deliberating functions of the Riksdag, thus being constituted a "double legislator" (p. 59 ss.).

2. Practically all decisions of the Government must be taken by the "King in council". In fact, this means: by the council, generally acting in the formal presence of the King. The individual members of the council, though preparing the decisions in group conferences, must submit nearly every matter to the full council (p. 64 ss., 69 s.).

3. The council has only two Ministers: the State Minister as leader of the Government, and the Minister for Foreign Affairs, head of the Foreign Department. In addition, there are eleven Chiefs of Department and six other Council Members with special responsibilities. In Sweden, the departments must not be regarded as the highest level of ordinary administrative divisions (which enjoy in many respects guarantees of independence similar to those of the judges). The functions of the departments center around data research and planning, elaboration of rules and law projects and the determination of general principles of policy in all spheres of public life (p. 67 ss., 71 s.).

4. A considerable amount of work within the frame of governmental responsibility is done outside the departments in collective bodies of an unorthodox character called committees. These committees provide a platform for the participation of practically every group within the society in the elaboration and promotion of legislative programs (p. 73).

5. New election provisions have been adopted for the Riksdag. They provide for the new single chamber legislature to be elected for the first time in September 1970 in the same election in which the municipal assemblies will be elected. Thereafter, both the Riksdag and the municipal assemblies will be re-elected every three years (p. 74 ss.).

6. The Riksdag, owing much of its influence to its committee system, remains an organ with critical functions for control of the Government. In this respect, the main segment of the constitutional reform of 1969 is that which grants to the Parliament the right to force the resignation of any member of the council as well as of the Government as a whole (p. 90 s.). The constitutional committee of the Riksdag, which formally exercised political control over the council, has now definitely become a supervisory instrument for the purely administrative activities of the Government (p. 92 s.).

The reform of 1969 constitutes the first step towards a total revision of the Swedish constitution. Other reforms shall follow – such as the introduction of a written catalogue of fundamental rights. Beyond this, it is difficult to foresee the nature of future reforms with any particularity.