

Sechstes Hauptstück.

Der Parlamentarismus.

27. Abschnitt.

Bedeutung und Aufgaben der Parlamente. Parteibildung.

Von

Dr. Wilhelm von Blume,

o. Professor der Rechte an der Universität Tübingen.

Literatur:

Dahlmann, Die Politik (2. Aufl.) 1847. — Waitz, Grundzüge der Politik, 1862. — Bluntschli, Lehre vom modernen Staat, 3 Bde., 1875—76. — H. v. Treitschke, Historische und politische Aufsätze, Bd. III, S. 429 fg.; 1886. — H. v. Treitschke, Politik (Vorlesungen) 1897—98. — Roscher, Geschichtliche Naturlehre der Monarchie, Aristokratie und Demokratie, 1892. — v. Holtzendorf, Die Prinzipien der Politik, 2. Aufl., 1879. — Rehm, Allgemeine Staatslehre; 1899. — Rich. Schmidt, Allgemeine Staatslehre; 1901, 1903. — Jellinek, Das Recht des modernen Staats, 1 Bd.: Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl.; 1905. — A. Menger, Neue Staatslehre, 1903. — Laband, Deutsches Staatsrecht, 4. Aufl., 1901. — Laband, Die geschichtliche Entwicklung der Reichsverfassung; im Jahrbuch des öffentl. Rechts I; 1907. — Hatschek, Englisches Staatsrecht, 1905. — Jellinek, Regierung und Parlament, 1909. — Stier-Somlo, Politik, II. Aufl., 1911. — Kindermann, Parteiwesen und Entwicklung, 1907. — Zischka, Entstehung und Wesen der politischen Parteien, 1911. — Stillisch, Die politischen Parteien in Deutschland. Bd. I und II, 1910/11. — Michels, Zur Soziologie des Parteiwesens und der modernen Demokratie, 1911. — Rehm, Deutschlands politische Parteien, 1912. — Lederer, Das ökonomische Moment und die politische Idee im modernem Parteiwesen (Zeitschr. f. Politik, V, S. 538).

Das Wort „Parlament“ bezeichnet in dem Lande, das ihm seine technische Bedeutung gegeben hat, in England, eigentlich die Staatsorganisation: König, Oberhaus und Unterhaus. Im uneigentlichen, aber landläufigen Sinne, werden darunter die beiden „Häuser“, will sagen: Ratsversammlungen, verstanden, die im Laufe der Jahrhunderte die königliche Macht beschränkt und die Untertanen des Königs zu Bürgern des vereinigten Königreichs gemacht haben. In diesem Sinne ist es in den allgemeinen Sprachgebrauch übergegangen. Mag die Ratsversammlung ein „Kongress“ oder eine „assemblée nationale“, sein, mag sie „Nationalrat“ oder die „Kammer“, „Landtag“ oder „Reichstag“ heißen, mag sie nach dem Einkammer- oder nach dem Zweikammer-System gebildet sein, auf allgemeinen Wahlen oder auf beschränkten Wahlen beruhen — immer handelt es sich um ein Parlament, sofern ein Ausschuss der Bürgerschaft beschliessend teilnimmt an den Geschäften der zentralen Staatsleitung.

Parlamente in diesem Sinne sind denkbar nur in Staaten mit zentralistischer oder, richtiger gesagt, monistischer Struktur. So lange die Staatstätigkeit durch Verträge zwischen dem Fürsten und den Ständen bestimmt wird, mag in der ständischen Vertretung etwas

einem Parlament im heutigen Sinne ähnliches bestehen — die Idee des Parlamentes ist darin noch nicht enthalten. Von kaum einer Einrichtung aber gilt so unbestreitbar wie von dieser das Iheringsche Wort, dass der „Zweck der Schöpfer ganzen Rechts“ ist. Zwar in seiner Heimat, in England, hat sich das Parlament aus Einrichtungen des dualistischen Feudalstaates, nicht ohne Kämpfe, aber doch in allmählicher Fort- und Umbildung entwickelt und in den nordamerikanischen Freistaaten hat es sich in den Freiheitskriegen, die das Bürgertum gegen das Mutterland zu führen hatte, wie selbstverständlich herausgebildet. Aber auf dem europäischen Kontinente und wo immer seitdem Parlamente entstanden sind, sind sie ganz und gar Geschöpfe zweckbewussten Willens der Nationen, Verwirklichungen der „parlamentarischen Idee“. Sie setzte in Frankreich und den ihm nachfolgenden Staaten ein, als das ständische Wesen längst durch die absolute Staatsgewalt überwunden war und setzte sich durch unter heftigen Erschütterungen und Umwälzungen. Verknüpfte sie sich so von vornherein mit der monistischen Staatsauffassung, die jene Zeit beherrschte, so trug sie doch zugleich einen neuen Dualismus in das Staatsleben hinein, indem sie das Parlament der Regierung als Feind gegenüberstellte.

Die Umstände, unter denen ein Staat sich entwickelt hat, wirken aber nicht nur in seinen Einrichtungen nach, sie beherrschen auch die Vorstellungen, mit denen Staatslenker und Staatsbürger diesen Einrichtungen gegenübertreten, noch auf lange Zeit hinaus. Ob eine Staatseinrichtung sich bewährt, das richtet sich in erster Linie nicht danach, wie sie gestaltet ist, sondern danach, in welchem Masse sie Verständnis und Vertrauen bei denen findet, die sie zu gebrauchen haben. Es ist das Schicksal des Parlamentarismus in den kontinentalen Staaten geworden, dass er in ihr Staatsrecht aufgenommen wurde zu einer Zeit, wo man an ein absolut richtiges Recht glaubte und vermeinte, Staaten in der Retorte herstellen zu können. Und so wurde die Geschichte des Parlamentarismus, seit er vom heimatlichen Boden Englands weggewpflanzt war, der Kampf einer „Idee“ mit historisch-gegründeten Mächten, ein Kampf, der in Deutschland noch heute nicht ausgekämpft ist.

Will man den Inhalt dieser Idee feststellen, so wird man sich nicht an die Ausprägung halten dürfen, die sie in dem Staatsrecht des einen oder des anderen Staates erfahren hat. Man kann nicht ohne weiteres behaupten, dass der parlamentarische Gedanke nur in den Staaten mit Parlements Herrschaft vollständig verwirklicht sei und in solchen, die dem Parlament nicht die herrschende Stellung einräumen, einen unzulänglichen Ausdruck gefunden habe. Denn es fragt sich, ob nicht aus der Staatsverfassung der parlamentarisch regierten und der monarchisch-konstitutionell regierten Staaten ein einheitlicher Gedanke gefunden werden könne, der als „parlamentarische Idee“ bezeichnet werden darf.

Fast überall, wo Parlamente geschaffen wurden, verknüpfte sich mit ihrer Begründung der Gedanke der „Repräsentation“. Heissen doch die Abgeordneten der Vereinigten Staaten von Amerika geradezu „representatives“, die Belgiens „représentants“. Die Bezeichnung „Volksvertretung“ scheint das Wesen des Parlaments erschöpfend wiederzugeben, so dass es nur allenfalls noch der Frage bedürfte, welche Stellung dieser Volksvertretung im Staate zukommt und zukommen soll.

Indessen liegt die Sache so einfach nicht.

Wer ist das „Volk“, das vom Parlament vertreten wird? Soll es die Menge der Einzelnen sein, die jeweilig einem Staate angehören? So, dass das Volk heute ein anderes wäre als gestern war und morgen sein wird? Wie wäre dann aber denkbar, dass diese Einzelnen vom Parlament vertreten würden, da doch jedes Parlamentsmitglied alle Einzelnen zu vertreten hätte! Käme mithin als staatsrechtlich vertretbar nur das organisierte Volk, die Volksgemeinschaft in Betracht. Aber damit gewinnt der Begriff der „Volksvertretung“ einen anderen Sinn, als ihm die landläufige Sprachweise beilegt. Denn das organisierte Volk ist im Grunde nichts anderes als der Staat selbst. Gegen die Meinung, dass das Parlament für den Staat als dessen „Organ“ beschliesse, wäre staatsrechtlich nichts einzuwenden. Nur ist es in dieser Beziehung vom Monarchen nicht wesentlich verschieden. Haben doch gerade die bedeutendsten Persönlichkeiten der absoluten Monarchie, Ludwig XIV.

und Friedrich der Grosse, sich durchaus als Repräsentanten ihres Staates, ja als dessen Beamte bezeichnet. Folglich ist es staatsrechtlich unmöglich, einen Gegensatz zwischen „Regierung“ und „Volksvertretung“ zu konstruieren.

Und doch lebt ein solcher Gegensatz im Volksbewusstsein. Nur handelt es sich dabei nicht um die staatsrechtliche Stellung, sondern um die Bestellung des Parlamentes. Ueberall geht es, ganz oder wenigstens zum Teil, aus Wahlen hervor. Durch die Wahl bringt der wahlberechtigte Teil des „Volkes“, d. h. der jeweils vorhandenen Menge der Staatsbürger, seinen Willen zum Ausdruck. Die Zusammensetzung des Parlaments ist Ausdruck des „Volkswillens“, richtiger des Willens der Wählerschaft, so wie er sich in einem bestimmten Augenblick gestaltet hat. In dieser Hinsicht unterscheidet sich das Parlament allerdings scharf von jeder Regierung, die nicht aus Volkswahlen hervorgeht, mag sie nun Monarchie oder was immer sonst sein (Wo aber, wie in den Vereinigten Staaten, auch der Präsident durch das Volk gewählt wird, da beruht der Unterschied der beiden Arten der „Repräsentanten“ lediglich auf ihrer staatsrechtlichen Aufgabe.) „Volksvertretung“ soll also soviel heissen wie „vom Volke bestellte Vertretung des Staates“. Man hat dies (so Jellinek, Allgemeine Staatslehre) auf die Weise staatsrechtlich verwerten wollen, dass man sagte, das Parlament sei nur sekundäres Organ des Staates, primäres sei das Volk, das sich des Parlamentes als eines Organs bediene. Aber hierbei wird doch wohl verkannt, dass es im staatsrechtlichen Sinne eben nicht das Volk, sondern die Wählerschaft ist, die das Parlament bestellt und dass nicht die Handlungen des Parlamentes, sondern seine Mitglieder durch die Wahl bestimmt werden.

Macht man mit dem Gedanken, dass das Parlament das Volk vertrete, Ernst, so kommt man notwendig zum „imperativen Mandat“, d. h. zu der Forderung, dass der gewählte Parlamentarier seine Handlungen nach den Weisungen richte, die seine Wählerschaft bei der Wahl oder nach der Wahl ihm erteilt. Einen solchen gebundenen Auftrag hatte der landständische Abgeordnete, der einen Verband, eine Gemeinde durch Wahrnehmung ihrer Interessen in der Ständeversammlung zu vertreten hatte. Die Beseitigung des imperativen Mandates bedeutete daher in der englischen Parlamentsgeschichte ein unfehlbares Zeichen dafür, dass sich das Parlament aus einer ständischen Vertretung zu einem Organ des englischen Staates ausgewachsen hatte. In der deutschen Verfassung aber bezeichnet die Gebundenheit der Bundesrats-Bevollmächtigten das föderative, die Entschlussfreiheit der Reichstagsabgeordneten das unitarische Wesen der Staatseinrichtung. Nicht den Willen der Wählerschaft, sondern den Staatswillen bringt das Parlament durch seine Beschlüsse zum Ausdruck. „Les membres de l'assemblée nationale“ heisst es in der französischen Verfassung von 1848 (Art. 34) „sont représentants de la France entière.“ Auch mögen zum Belege die prächtigen Worte dienen, mit denen die Stein'sche Städteordnung in § 110 Abs. 2 den Stadtverordneten ihre Stellung bezeichnet:

„Das Gesetz und die Wahl sind ihre Vollmacht, ihre Ueberzeugung und ihre Ansicht vom gemeinen Besten der Stadt ihre Instruktion, ihr Gewissen aber die Behörde, der sie deshalb Rechenschaft abzulegen haben. Sie sind im vollsten Sinne Vertreter der ganzen Bürgerschaft, mithin so wenig Vertreter des einzelnen Bezirkes, der sie gewählt hat, noch einer Korporation, Zunft usw., zu der sie zufällig gehören.“

Die beiden Gedanken: „Der Wille der Wählerschaft kommt in der Bestellung der Parlamentsmitglieder zum Ausdruck“ und: „Das Parlament bringt den Willen des organisierten Volkes, d. h. des Staates, zum Ausdruck“ machen zusammen die „parlamentarische Idee“ aus.

„Der eine Bestandteil der Freiheit ist, abwechselnd zu regieren und regiert zu werden, der andere: zu leben nach eigenem Belieben.“ Das Parlament ist bestimmt, den ersten der beiden Aristotelischen Bestandteile der Freiheit zu verwirklichen. Es ist eine Form der Selbstregierung der Regierten. Wo eine unmittelbare Teilnahme der Regierten an der Regierung wegen der Grösse des Staatswesens unmöglich ist, da bleibt nur übrig

einen Ausschuss der Bürgerschaft als Organ des Staates zu bestellen und allenfalls für besonders schwerwiegende Entscheidungen die „Urabstimmung“ (das „Referendum“ vorzubehalten.

Der Einfluss, den der parlamentarische Gedanke auf die Geschicke der Völker gehabt hat, die Rechtsform, in der er verwirklicht wurde, war selbstverständlich verschieden je nach dem Boden, auf den er fiel. Während in einigen Staaten das Parlament zur Herrschaft gelangt ist, hat es sich in anderen Staaten mit einer bescheideneren Rolle begnügen müssen, so dass man die Staaten mit parlamentarischem System in parlamentarisch- und monarchisch-konstitutionell-regierte scheidet kann. Aber nur eine Staatstheorie, die das Erbe der Doktrinäre des 18. Jahrhunderts sine beneficio inventarii angetreten hat, kann verneinen, in der einen oder der anderen Staatsform das „an sich richtige“ System erblicken zu müssen. Lässt sich zugunsten des englischen Parlamentarismus anführen, dass er den Dualismus des Beamtentums und des Bürgertums in einer höheren Einheit auflöst, so ist auf der anderen Seite leicht zu sehen, dass ein Parlament, das die Ernennung der Beamten entscheidend beeinflusst, weniger zu ihrer Kontrolle geeignet ist als ein Parlament, das nur Kontrollorgan ist.

Im übrigen handelt es sich bei der Staatenbildung nicht um Kunst-Produkte, sondern um Ergebnisse des Ringens sozialer Kräfte, die sich unter dem Einfluss von Land, Abstammung und Nachbarschaft gebildet haben. So muss denn das Bild des Parlamentarismus in England notwendig ein ganz anderes sein als in Deutschland.

Man wird, um die Staatsform, in der das Parlament zur Geltung kommt, politisch beurteilen zu können, nicht eine staatsrechtliche Konstruktion verwenden dürfen, die mit dem Begriffe der „höchsten Gewalt“ operiert. Ist doch in England — wenigstens nach der in der deutschen Staatsrechtslehre überwiegenden Auffassung — Träger der höchsten Gewalt immer noch der König, obwohl der Wille des Parlaments durchaus den Staat beherrscht. Man wird, um die in einem Staate wirksamen Kräfte richtig einzuschätzen, unterscheiden müssen zwischen dem gesetzten Rechte und der tatsächlichen Übung, welch' letztere sich als Gewohnheitsrecht niederschlägt, wenn sie ein Menschenalter überdauert hat. Oder ist das Recht des englischen Königs, die Minister zu ernennen, ist sein Recht des „assent“ zu Parlamentsbeschlüssen — das fälschlich sogenannte „Vetorecht“ — heute mehr als ein „nudum jus“, ein Recht zu handeln ohne das Recht der Entschliessung? Wohl ist der König für die englische Staatsmaschine unentbehrlich; — hat man doch eben deshalb seinerzeit Karl II. zurückberufen — aber ebenso unentbehrlich ist der Woll sack und die Perücke des Sprechers. Mögen nun auch die dem Könige verbliebenen Rechte einem klugen und tatkräftigen Monarchen immer noch Gelegenheit zur Entfaltung eines grossen Einflusses geben — dass der eigentliche Herrscher Gross-Britanniens das Parlament, und zwar seit der Veto-Bill das Unterhaus ist, wird nicht wohl bestritten werden können; dass dieser Herrscher von der Wählerschaft bestellt wird, macht seine Schwäche aus, und dass der König ihn entlassen kann, indem er das Parlament auflöst und an die Wählerschaft appelliert, scheint die Stärke des Königtums zu sein.

Aber die diese Entlassung herbeiführen, sind in Wahrheit die Minister, und ihre Partei ist es, auf deren Stärke sie dabei rechnen. So erscheint über dem Parlament als letzte kontrollierende Instanz das Volk, richtiger: die Wählerschaft, noch richtiger: die Partei. Bei der Betrachtung des Parteiwesens wird diese Erkenntnis noch zu verwerten sein.

Was Deutschland betrifft, so ist im Reiche schon deshalb eine parlamentarische Regierung von Staatsrechts wegen unmöglich, weil sie die Grundlagen des Reiches vernichten würde. Denn ein vom Parlament regiertes Reich würde ein Einheitsstaat sein; der föderative Charakter des Reichs fordert, dass die „verbündeten Regierungen“ die Leitung des Staates behalten.

Es kommt hinzu, dass Bismarcks Staatskunst in die Verfassung noch eine zweite Sicherung einfügte, indem er den Reichskanzler nur als preussischen Bevollmächtigten im Bundesrat teilnehmen lässt — neben dem föderalistischen ein partikularistisches Hindernis einer Parlamentsregierung.

In den deutschen Einzelstaaten aber, zumal in Preussen, haben die Monarchie und das von ihr geschaffene Beamtentum ihre Fähigkeit zur Regierung in schwierigen Zeiten so überzeugend erwiesen, dass der Wunsch nach einer parlamentarischen Regierung zwar nicht geschwunden, aber erheblich abgeschwächt worden ist. Hierzu hat zweifellos die Erkenntnis beigetragen, dass in manchen parlamentarisch-regierten Staaten Günstlingswesen, Bestechlichkeit und Missbrauch der Amtsgewalt einen Umfang angenommen haben, der die verderblichen Wirkungen absolutistischer Regierungen in jeder Hinsicht erreicht. Sind es hier die Höflinge, so sind es dort die Parlamentarier selber, die an der Korruption teilnehmen, und die Beamtenschaft ist in den Staaten mit hochentwickelter Parlements Herrschaft so wenig gegen Bestechlichkeit gefeit wie in den Despotieen des Orients. Ja, das Parlament wird möglicherweise ebenso von der Beamtenschaft beherrscht wie ein unfähiger Monarch — ist doch der Ausgang der Wahlen stets auch von der Gunst der Beamten abhängig. Und „eine Hand wäscht die andere“; auch in der Politik.

Zugunsten der konstitutionellen Verfassung, die das Parlament an der Regierung teilnehmen, aber nicht schlechthin regieren lässt, spricht in erster Linie der Umstand, dass bei dieser Verfassung die wichtigste Funktion des Parlaments: die einer Kontrolle der Regierung unzweifelhaft am besten zur Geltung kommt. Dies bedarf noch einer genaueren Betrachtung.

Gegen den Gedanken des Parlamentarismus sind mancherlei Bedenken erhoben worden. Sie richten sich zunächst gegen seinen ersten Bestandteil, der, wie wir feststellten, die Wahl zum Parlament als Ausdruck des Willens der Wählerschaft betrachtet. Auch, wenn man den vergeblichen Versuch aufgibt, in der Wahl zum Parlament den „Willen des Volkes“ finden zu wollen, bleibt doch unbestreitbar, dass diese Wahl nur unvollkommen sich eignet, den Willen der Wählerschaft zu bekunden.

Zunächst ist ein Mangel, dass nicht die gesamte Wählerschaft zu Worte kommt, da ja stets von ihr ein Teil sich der Wahl enthält. Dem könnte man entgegen, dass, wer nicht wählt, nicht zähle. Aber weiter ist zu berücksichtigen, dass immer nur die Mehrheit zur Geltung kommt. Und wendet man gegen dies Bedenken ein, dass doch der Wille einer Vielheit immer nur ein Mehrheitswille sein könne, so bleibt jedenfalls unbestreitbar, dass infolge der Gruppierung, die die Wählerschaft zu Wahlzwecken erfahren muss, bei jedem Wahlsystem eine Minderheit künstlich in eine Mehrheit verwandelt werden kann. Vor allem aber: der Wille dieser Wählerschaft wird ja nicht erzeugt durch Austausch der Gedanken unter denen, die an der Willensbildung teilnehmen, sondern er wird in Wählergruppen erzeugt. Je nach der Vorbereitung der Wahl und nach den äusseren Umständen, unter denen sie sich vollzieht, ist daher die Entschliessung der Wähler an den verschiedenen Orten ganz verschiedenen Einflüssen ausgesetzt. Es fehlt der Willensbildung ganz und gar die Einheitlichkeit, die bei einer Urabstimmung in der Volksversammlung eines kleinen Staates durch die Einheit der Handlung gewährleistet ist. Man kommt mithin, wenn man in der Wahl des Parlaments eine Willenskundgebung der Wählerschaft sehen will, ohne Fiktionen nicht aus.

Indessen wird man dem parlamentarischen Gedanken nicht gerecht, wenn man die Funktionen des Parlamentes nicht berücksichtigt. Das Parlament soll als Ausschuss der Bürgerschaft des Staates an der Bildung des Staatswillens teilnehmen. Das ist der zweite Bestandteil des parlamentarischen Gedankens. Für eine Staatsauffassung, die nicht vom Einzelnen sondern vom Gemeinwesen ausgeht, wird die Richtigkeit dieses Gedankens nicht durch den Hinweis auf die „natürlichen Rechte“, noch auch durch eine Aufzählung der Leistungen des Einzelnen nachgewiesen werden können, sondern lediglich durch eine Prüfung der Vorteile, die dem Gemeinwesen aus der Einrichtung erwachsen.

Zwei Aufgaben des Parlamentes wird man dabei in den Vordergrund stellen müssen:

1. Das Parlament ist die Stelle, wo die gemeinsamen Interessen aller Staatsbürger zur Geltung, die einander entgegenstehenden zu einem Ausgleich kommen sollen. Man hat wohl, um die Mängel der Einrichtung des

Parlamentes darzutun, die Unmöglichkeit betont, dass das Parlament die Interessen des gesamten Volkes wahrnehme. Aber derartiges wird im Ernste auch vom Parlament gar nicht verlangt. Nur, dass das Parlament dem Gemeinwohl diene, ist die Forderung. Dass es ein Gemeinwohl gibt, ist nicht zu leugnen, da es einen Staat gibt. Nur ergibt es sich nicht dadurch, dass die einander widerstreitenden Einzelinteressen wahrgenommen, sondern dadurch, dass sie ausgeglichen werden, so zwar, dass der Einzelne, was er opfert, vergütet sieht durch die Möglichkeit des Lebens in der Gemeinschaft. Dass dieser Ausgleich nicht ohne Kampf stattfindet, liegt in der Mangelhaftigkeit menschlicher Einsicht begründet. Endet er mit der Unterdrückung der einen Partei, so entspricht dies nicht dem Grundgedanken des Rechts, sondern lediglich dem kurzsichtigen Egoismus. Auch das Parlament ist von Eigennutz und Machtgelüsten nicht frei. Aber, dass die Art seiner Bestellung den Ausgleich hindert, statt ihn zu fördern, wird man nicht behaupten können. Mag der Parlamentarismus Fehlerquellen aufweisen — der Gedanke, einen Ausschuss der Bürgerschaft an der Staatslenkung teilnehmen zu lassen, ist so alt wie die europäische Kultur und wird sich behaupten, so lange diese besteht.

Ja, er muss um so mehr an Kraft gewinnen, je schwieriger die Staatsaufgaben werden und je mehr das technisch-durchgebildete Beamtenheer wächst, dessen es zu ihrer Erledigung bedarf. Der Absolutismus des Beamtentums ist fast eine grössere Gefahr als der Absolutismus des Monarchen. Ihm zu begegnen ist 2. die Hauptaufgabe des Parlaments: es ist die Kontrollinstanz für die Bureaukratie.

Es „vertritt“ in dieser Hinsicht das Volk insofern, als es eine Funktion übernommen hat, die in kleineren Staaten das Volk, d. h. die Versammlung der Bürgerschaft, selbst auszuüben in der Lage ist. Das Parlament aber wird seinerseits wieder durch die wahlberechtigte Bürgerschaft kontrolliert, die allerdings ihr Kontrollrecht eben nur in der unvollkommenen Form der Parlamentswahl zur Geltung bringen kann.

Mannigfaltig sind die Formen, in denen der Gedanke der Kontrolle des Beamtentums durch ausgewählte Bürger verwirklicht werden kann. Als eine unvollkommene Form muss heute die Verteilung der Aufgabe des Befehlens zwischen Beamte und Bürger betrachtet werden, wie sie sich in den Geschworenengerichten erhalten hat. Sie wird allmählich verdrängt von einer anderen Form, die Deutschland beispielsweise in den Schöffengerichten und in verschiedenen Verwaltungsbehörden zeigt: die Bildung eines aus Beamten und Bürgern zusammengesetzten Kollegiums. Wo aber die Aufgabe des Befehlens Einzelnen anvertraut werden muss, da ist die kontrollierende Beteiligung der Bürgerschaft nur in der Weise möglich, dass eine besondere Kontrollorganisation geschaffen wird: das Parlament.

Die Montesquieu'sche Lehre von der Gewaltenteilung, die eine Verteilung der gesetzgebenden, der ausführenden und der richterlichen Gewalt auf verschiedene Organe forderte, hat bekanntlich dazu geführt, die Kontrolle des Parlaments auf die Gesetzgebung zu beschränken, so zwar, dass in der französischen Verfassung von 1791 die *Assemblée nationale* geradezu „*Corps législatif*“ genannt wird und diese Bezeichnung in die meisten der von ihr ausgehenden Verfassungen übergegangen ist. Dem lag unzweifelhaft ein staatsrechtlicher Irrtum zugrunde; denn das englische Parlament war und ist keineswegs auf die Gesetzgebung beschränkt. Aber es handelt sich auch um einen gefährlichen politischen Irrtum. Denn, weder ist mit der Uebertragung der „*Legislative*“ eine scharfe Abgrenzung der Funktionen des Parlaments gegenüber denen der übrigen Staatsorgane gegeben, noch ist die eigentliche Aufgabe des Parlaments: die Kontrolle der Regierung dadurch irgendwie gekennzeichnet. Die Folge des ersten Mangels war, dass die Verfassungen sich genötigt sahen, ausdrücklich festzustellen, dass Steuern nur im Wege der Gesetzgebung bewilligt werden können und das Budget jährlich durch Gesetz festzustellen ist, womit die Grenze zwar verbessert aber immer noch nicht unbestreitbar gemacht wurde. Auf der anderen Seite hat der Gedanke, dass das Parlament Regierungskontrolle sein solle, zwar in einzelnen Verfassungen dadurch Ausdruck gefunden, dass ihm das Recht der „*Enquête*“ verliehen wurde (Belgische Verfassung Art. 40; Preussische Verfassung, Art. 82); aber ein solches Recht ist ziemlich wertlos, wenn ihm

nicht eine Pflicht des Beamtentums zur Rechenschaftslegung gegenübersteht. Diese Erkenntnis hat in den nicht vom Parlament regierten Staaten die Forderung der „Minister-Verantwortlichkeit“ gezeitigt. Ein sehr unvollkommener Ausdruck eines richtigen Gedankens! Denn nicht darauf kommt es an, dass das Parlament in der Lage ist. einen Minister wegen Bruches der Verfassung in Anklagezustand zu versetzen, sondern darauf, dass ihm die Möglichkeit gegeben ist, den Gang der Staatsgeschäfte ständig zu beobachten und vorkommende Fehler zu rügen.

Es kann zwar nicht geleugnet werden, dass die parlamentarische Kontrolle, wenn sie engherzig ausgebaut wird, einen lähmenden Einfluss auszuüben vermag, dass sie daher an Stellen und zu Zeiten, wo es auf schnelles und entschlossenes Handeln ankommt, unbedingt ausgeschaltet werden muss. Es wird eben auch hier nicht auf die Gestaltung des Rechtes allein, sondern auch und ganz besonders darauf ankommen, in welchem Sinne es ausgebaut wird. Immerhin wird es förderlich sein, wenn die eigentliche Aufgabe des Parlamentes klar erkannt und scharf betont wird. In diesem Sinne wollte die Stein'sche Stadtordnung (§ 126) das Recht der Stadtverordneten-Versammlung gestalten, in diesem Sinne wird das Recht des Parlamentes entwickelt werden müssen, wenn der parlamentarische Gedanke zur vollen Geltung kommen soll.

Es fragt sich aber, ob überhaupt noch mit einer Fortentwicklung der Grundgedanken des Parlamentarismus gerechnet werden kann, da eine vielvertretene pessimistische Auffassung einen allgemeinen Niedergang des Parlamentarismus feststellen zu können glaubt. Was ist davon zu halten?

Unbestreitbar ist, dass die Idee der Beteiligung der Regierten an der Regierung einen Siegeszug über die ganze Erde angetreten hat. Waren es bis gegen das Ende des vorigen Jahrhunderts nur die europäischen und die von Europa aus besiedelten Staaten, die ihn aufgenommen hatten, so sind seitdem halb-asiatische und ganz-asiatische Staaten in grösserer Zahl gefolgt: Japan, Russland, die Türkei, Persien haben Volksvertretungen erhalten und selbst im Reich der Mitte beginnt der konstitutionelle Gedanke Wurzel zu fassen. Darf nun auch nicht geleugnet werden, dass die Einrichtungen, die er gezeitigt hat, vielfach auf sehr unsicherem Boden stehen und schon durch leichte Erschütterungen umgestürzt werden können, ja, dass manche Parlamente nur eine Karikatur des parlamentarischen Gedankens darstellen, so ist doch unverkennbar, dass die parlamentarische Bewegung räumlich in entschiedenem Vorrücken begriffen ist.

Frägt man ferner, ob das Parlament an Macht zu- oder abgenommen habe, so wird zunächst zu unterscheiden sein zwischen der rechtlichen Stellung und dem tatsächlichen Einfluss, den das Parlament ausübt. Alsdann wird die Antwort nicht absolut, sondern relativ zu geben sein, indem nämlich die Macht des Parlaments mit den anderen im Staate wirksamen Mächten verglichen wird.

Als Gegengewicht des Parlaments kommt zunächst die „Regierung“ in Betracht, will sagen: der nichtparlamentarische Faktor der Regierung. Wo dieser parlamentarisch gebildet, d. h. in seiner Zusammensetzung ganz oder teilweise vom Parlament abhängig ist, da ist für eine weitere Ausbreitung der Macht des Parlaments ihm gegenüber kaum noch Raum vorhanden. Was aber den tatsächlichen Einfluss betrifft, so wird es wesentlich darauf ankommen, welche Persönlichkeit sich in der Regierung neben dem Parlament zur Geltung bringt — die Regierung König Eduards VII. von England bietet nach dieser Richtung des Lehrreichen genug. In den nicht-parlamentarisch regierten Staaten, zumal in Deutschland, ist ein Wachsen des rechtlichen Einflusses der Parlamente in der Gegenwart kaum zu bestreiten. Für Deutschland wird er von Laband's Autorität (Jahrbuch d. öffentl. Rechts II, 26) bezeugt. Aber einen verfassungsmässigen Niederschlag von grösserer Bedeutung hat diese Strömung nicht gefunden, und, was die tatsächliche Geltung des Parlaments betrifft, so wird diese durch die Entwicklung der Parteiverhältnisse in Deutschland zweifellos nicht günstig beeinflusst.

Der zweite Machtfaktor, der dem Parlament gegenübersteht, ist die nicht selten kurzweg „das Volk“ genannte Wählerschaft. Ihr legitimes Verhältnis zum Parlament wird durch

das Wahlrecht bestimmt. Wird dieses demokratischer, so bedeutet das nur eine Veränderung der Machtverteilung innerhalb der Wählerschaft, nicht ihres rechtlichen Einflusses. Wohl aber wird die Macht der Wählerschaft durch eine Abkürzung der Wahlperioden gemindert, durch eine Verlängerung gemindert; sie wird ferner gesteigert durch imperatives Mandat, geschwächt dadurch, dass die Entschliessung den Abgeordneten freigegeben wird. In diesen Beziehungen hat sich in neuerer Zeit das Verhältnis eher zugunsten des Parlamentes verschoben. Dagegen bedeutet es allerdings eine erhebliche Minderung der rechtlichen Stellung des Parlaments, wenn die Verfassungen dazu übergehen, die Urabstimmung (das Referendum) als Mittel zur Bildung des Staatswillens aufzunehmen. So konnte die konservative Partei in England auf den Gedanken kommen, die Einführung des Referendums vorzuschlagen, um dadurch den Machtzuwachs des Unterhauses auszugleichen. Obwohl dieser politische Schachzug in England einstweilen noch keine Ergebnisse gehabt hat, wird doch gesagt werden dürfen, dass der Gedanke der unmittelbaren Beschlussfassung der Bürgerschaft den demokratisierenden Tendenzen der Zeit entspricht, und dass von dieser Seite dem parlamentarischen Gedanken eine nicht geringe Gefahr droht.

Bedeutsamer als die etwaige Möglichkeit einer Schwächung der rechtlichen Macht des Parlaments gegenüber der Wählerschaft ist die unbestreitbare Tatsache, dass der tatsächliche Einfluss, den das Parlament auf die Bildung der Volksstimmung ausübt, das Ansehen, das es in der öffentlichen Meinung genießt, in neuerer Zeit zu sinken begonnen hat. Nach dieser Richtung hat zunächst die Entwicklung des Zeitungswesens einen Einfluss geübt. Ist dieses eine „Grossmacht“ im öffentlichen Leben geworden, so hat es dadurch die Machtstellung des Parlamentes notwendig vermindert — was einst durch die Vermittlung des Parlaments am sichersten und nachdrücklichsten zur Geltung gebracht wurde, wird heute ebensogut, ja besser durch die Zeitung denen vorgehalten, die es angeht. Aber, auch wenn man vom Einfluss des Zeitungswesens absieht, bleibt noch genug, was dem Ansehen des Parlamentes abträglich ist.

Unvermeidlich war ja, dass die überschwenglichen Hoffnungen, die man bei der Geburt der Volksvertretungen für ihre Zukunft hegte, im Laufe der Zeit bedeutend herabgedrückt wurden. Die Erkenntnis, dass nicht die Staats-Einrichtung an sich, sondern die Art, wie sie gebraucht wird, für das Glück der Völker entscheidend ist, musste notwendig die Meinung derer ablösen, die von einer Aenderung der Gesetzgebung alles erwarteten. Andererseits hat man eingesehen, dass nicht nur die Zwangs-Organisation des Staates, sondern auch freiwillig gebildete Verbände von allerlei Art an der Gestaltung des sozialen Lebens mitzuwirken haben und bei nicht wenigen hat diese Einsicht zu einer Nichtachtung des staatlichen und damit auch des parlamentarischen Wirkens geführt.

Aber es handelt sich doch wohl um mehr als um eine blosse Ernüchterung der Verehrer des parlamentarischen Gedankens; es scheint sich vielmehr eine tiefgehende Unzufriedenheit mit dem Wirken der Parlamente herauszubilden. Und zwar eine Unzufriedenheit, die ganz ebenso in parlamentarisch regierten Demokratien wie in konstitutionellen Monarchien, in Staaten mit allgemeinem gleichem wie in solchen mit beschränktem Wahlrecht sich geltend macht, also weder auf Ohnmacht des Parlaments gegenüber dem anderen Faktor der Regierung noch auf den Mangel einer volkstümlichen Basis des Parlaments zurückgeführt werden kann. Vielmehr dürften andere ungünstige Umstände sich vereinigen, um das Bild des Parlamentarismus zu entstellen.

Vor allem: man wirft den Parlamenten Mangel an Würde und Mangel an Pflichtgefühl vor. Beides nicht ganz mit Unrecht. Es lohnt sich wohl, den Ursachen dieser Erscheinung nachzugehen und zu prüfen, ob Mittel zur Abhilfe gegeben sind. Was zunächst das äussere Gebaren des Parlamentes und der Parlamentarier betrifft, so muss es notwendig auf die Formen, in denen der Verkehr in einem Kollegium sich bewegt, ungünstig wirken, wenn die Mitglieder den verschiedensten Gesellschafts- und Bildungsschichten entstammen. Ein wahrhaft gedeihliches Zusammenwirken ist nur bei unbedingter gegenseitiger Achtung möglich. So lange nun das gesellschaftliche Leben nicht demokratisiert ist — und davon ist es, in

Europa wenigstens, noch sehr weit entfernt — wird das Parlament entweder, wie ehemals in England, aus den führenden Schichten des Volkes entnommen werden müssen, oder es wird die Kollegialität der Parlamentarier und damit die Würde der Verhandlung durch ihre gesellschaftliche Verschiedenheit ungünstig beeinflusst werden. Man mag das beklagen, aber darf nicht meinen, durch Aenderungen in der Geschäftsordnung in dieser Hinsicht eine wesentliche Besserung zu erzielen. Fehlt es somit dem demokratisch gewählten Parlament an dem erforderlichen demokratischen Unterbau des sozialen Lebens, so fehlt andererseits der Menge die erforderliche politische Einsicht, um das aristokratische Element, das dem parlamentarischen Gedanken innewohnt, genügend zu berücksichtigen. Der Idee nach sollen die vom Volke gewählten Abgeordneten „Auserwählte“ des Volkes sein, Führer im öffentlichen Leben mit Führer-Eigenschaften. Aber die Wahl trägt dem häufig genug keine Rechnung und keine Art der Gestaltung des Wahlrechts, keine Beschränkung der Abstufung kann eine Sicherheit für die politische Reife des Urteils geben. So entstehen Widersprüche zwischen Idee und Wirklichkeit, die um so stärker empfunden werden, je stärker die Idee betont wird.

Man wirft den Parlamenten „Unfleiss“ vor und sucht dem zu begegnen durch Gewährung von Diäten und anderen Vorteilen für parlamentarische Tätigkeit. Jedoch dürften dabei die Symptome mit den Ursachen verwechselt werden und, ob die Bewilligung von Diäten oder gar von Anwesenheitsgeldern gerade zur Hebung des Ansehens des Parlaments das geeignete Mittel ist, darf billig bezweifelt werden, wenn sie auch aus anderen Gründen unvermeidlich sein mag. Als Ursache der Erscheinungen, die man „Unfleiss“ nennt, kommen hauptsächlich zwei Umstände in Betracht:

Zunächst die schon besprochene Entwicklung des Zeitungswesens. Publikum, Regierung und, nicht zuletzt, die Parlamentarier selbst benutzen die Tageszeitungen und Wochenschriften als Sprachrohr. Damit werden viele der im Parlament gehaltenen Reden überflüssig; sie werden nichtsdestoweniger gehalten, aber nicht gehört, sondern gelesen — in der Zeitung. Die Tätigkeit des parlamentarischen Plenums wird zur Zeitvergeudung, die Arbeit in den Kommissionen aber wächst, ohne doch für das Ansehen des Parlamentes in die Waagschale zu fallen.

Hierzu kommt, dass die Aufgaben des Parlamentes und die Leistungsfähigkeit seiner Mitglieder je länger je mehr auseinander gehen. Je mehr Gebiete des bürgerlichen Lebens der Staat in seine Einflussphäre zieht, je schärfer die Gegensätze der sozialen Gliederung des Volkes hervortreten, je tiefer die Probleme des Volkslebens von der Wissenschaft erfasst werden, um so zahlreicher und um so schwieriger werden die Aufgaben, vor die der Staat und somit das Parlament gestellt wird. Der Einfluss, den das Parlament verfassungsmässig auf ihre Erledigung hat, beschränkt sich zwar auf die Teilnahme an der Gesetzgebung. Aber gerade diese fordert je länger je mehr ein gewisses verwaltungstechnisches, volkswirtschaftliches und juristisches Wissen und Können. Je breiter nun die Volksschichten sind, aus denen das Parlament entnommen wird, desto geringer ist unter den sonstigen gesellschaftlichen Verhältnissen die Zahl derer, die zu gesetzgeberischer Tätigkeit befähigt sind. Zwar können Laien in der Gesetzgebung, wie in der Rechtsprechung erfolgreich wirken, wenn sie mit dem Berufs-Beamten zusammenarbeiten. Indessen weist die Konstruktion des Parlamentarismus denselben Fehler auf wie die der Geschworenengerichte: sie isoliert die Tätigkeit der Laien von der der Beamten, die das Gesetz oder den Sprach vorbereiten haben.

Um so ungünstiger wirkt, dass, wie schon oben berührt wurde, fast überall das Parlament einer staatsrechtlichen Schulle zuliebe auf die Gesetzgebung beschränkt und von der Verwaltung ausgeschlossen worden ist, somit also die Wirkung der von ihm erlassenen Befehle nicht aus eigener Anschauung kennen lernt, wenigstens nicht von massgeblicher Stelle aus. Hier dürfte ein weiterer Fehler der Gestaltung des parlamentarischen Lebens, zumal in Deutschland, blossgelegt sein. Wer den wohlthätigen Einfluss erkennen will, den die Verbindung von gesetzgebender und verwaltender Tätigkeit auf die Wirksamkeit des Laien-Elements ausübt, der betrachte die

Organisation unserer Kommunalverbände, zumal unserer Gemeinden, und ihre Leistungen. Es war unter den vielen glücklichen Gedanken des Freiherrn vom Stein einer der glücklichsten, dass er das Laien-Element nicht nur in der Stadtverordnetenversammlung, sondern auch im Magistrat zur Geltung kommen liess, der Stadtverordnetenversammlung dazu der Kontrolle der gesamten Verwaltung übergab und schliesslich für besondere Verwaltungszwecke besondere Verwaltungsdeputationen vorsah, in denen Magistrat, Stadtverordnete und Bürger zusammenwirken sollen. Möglich, dass der parlamentarische Gedanke diese Richtung einschlägt, wenn erst die Vorurteile, die hüben und drüben von der Entstehungszeit des Parlamentarismus her bestehen, im Laufe der weiteren Entwicklung ausgeschaltet sein werden.

Von entscheidender Bedeutung für die Zukunft des Parlaments ist die Entwicklung der Parteibildung.

Es wäre das Ideal eines Parlaments, das keine Parteien enthielte, in dem sich vielmehr die Gruppen für und gegen eine Meinung nur nach freier, wohlgegründeter Ueberzeugung von Fall zu Fall bildeten. Es ist das Schicksal der Parlamente, dass sie ohne Parteien nicht sein können, ja, dass eine erfolgreiche Parlamentstätigkeit überhaupt erst möglich ist, wenn das Parteileben eine gewisse Stufe der Entwicklung erreicht hat.

Jede Vereinigung, in der Interessen und Meinungen durch Mehrheitsbeschlüsse zur Geltung gebracht oder zum Schweigen verurteilt werden, wird nach kurzer Zeit des Bestehens sich in ständige Gruppen ordnen, die einander gegenüberstehenden Parteien. Sie können lose oder festgefügt sein — immer bilden sie Sonderbünde mit Eigenleben, Körper im Körper des Staates, Kommunalverbandes, Parlamentes oder wo immer sie leben müssen. Was sie unentbehrlich macht für das öffentliche Leben, ist, dass in ihnen die Meinungen geklärt, die Interessen ausgeglichen werden, ehe diese in dem grösseren Verbands aufeinanderstossen, dass sie die Streiterscharen ordnen zu einem Kampfe um die Hauptfragen unter Beiseitstellung der trennenden Nebenpunkte. So machen sie aus einem Getümmel ein Gefecht und ermöglichen, dass ein ehrenhafter Kampf zu einem ehrenvollen Frieden führe. Aber gross ist auch die Gefahr der Parteilung. Denn nur zu leicht beginnen Parteien sich als Selbstzweck zu betrachten, während sie doch nur Mittel zum Zweck des Ausgleiches der Meinungen und Interessen in dem Verbands sind, der sie umschliesst. Solche Parteien kämpfen nicht mehr um des Friedens, sondern um des Kampfes willen, sie suchen nicht mehr den Vorteil des Gemeinwesens, sondern nur den ihrer Mitglieder, sei es auch auf Kosten des Gemeinwesens. Und so zerstören sie den Körper, in dem sie wohnten, und damit sich selbst.

Alles Parteileben ist auf Kampf abgestellt. Aber falsch wäre es, darin seinen Fehler zu sehen. Solange nicht die Vernunft die Menschen und Völker zum Richtigen leitet, wird der Kampf nicht entbehrt werden können als Mittel zur Selbstbehauptung. Und in jedem Falle ist der öffentliche Parteilampf — mögen dabei auch Hiebe fallen und Güter zerstört werden — dem „versteckten Ränkespiel vorzuziehen, das die Machthaber unfreier Staaten umschlingt“ (Treitschke). Nur muss von ihm verlangt werden, dass er „fair“ sei, dass er sich in den Formen des Anstandes und der Achtung vor dem Gegner vollzieht und, dass er nicht ein Beutezug sei, sondern ein Kampf um die Durchsetzung des eigenen Willens.

Die einfachste Art der Parteibildung ist der Anschluss an führende Persönlichkeiten ohne Rücksicht auf bestimmte Ziele. Solche Gefolgschaften werden häufig der Anfang der Parteibildung sein in Staaten und Parlamenten, denen noch die leitenden Gedanken und ausgeprägten Gruppeninteressen fehlen — die Namen der Parteien im Parlament der Paulskirche legen dafür Zeugnis ab. Aber auch ein entwickeltes Staats- und Parlamentsleben wird nicht selten Parteien zeigen, deren Programm einfach ein Name ist, oder die, trotz eines sachlichen Programms, im Grunde genommen reine Führer-Parteien sind. Dass sie es sind, enthüllt sich allerdings nicht selten erst dann, wenn sie den Führer verlieren und alsbald zusammenbrechen.

Auch andere Parteien können selbstverständlich der Führung nicht entbehren; aber, was ihnen den Halt gibt, ist entweder die Gemeinschaft der Interessen oder die Gemeinschaft der Ueberzeugungen oder beides. Nur wäre es unrichtig zu meinen, dass, was die

Partei einst zusammenführte, auch dauernd den Zusammenhalt begründen müsste. Die beiden grossen Parteien Englands unterscheiden sich nicht eigentlich durch ihr Programm, sondern durch ihren Ursprung aus den beiden grossen Adelsparteien der Tories und Whigs, die ihrerseits auf kirchliche Gegensätze zurückführen. Möge nun auch in der einen heute konservative, in der anderen liberale Elemente überwiegen, mag dort der Gedanke der Weltmacht, hier der des Weltfriedens stärker betont werden — in der Hauptsache handelt es sich doch jetzt wohl um Parteien, die da sind, weil sie da waren, um historische Parteien. Noch ausgeprägter zeigt sich dieser Charakter bei den Parteien der nord-amerikanischen Union; sie werden heute nur durch den Trieb nach Macht zusammengehalten und müssen sich jeweils für die Wahlen erst ein Programm in einer „platform“ schaffen, die heute so und morgen so lauten kann.

Das Land der Programm-Parteien ist Deutschland. Fordert der Engländer Treue gegen die Partei, so dass er kaum begreift, wie jemand seine Partei wechseln kann nur, weil er seine Ansichten gewechselt hat, so fordert der Deutsche Prinzipientreue von der Partei und verlässt sie, sobald er meint, dass sie ihren Prinzipien untreu geworden sei, oder, wenn seine Ueberzeugungen sich auch nur um ein geringes von ihrem Programm entfernen. Die Folge ist in Deutschland eine Zerrissenheit des Parteiwesens, wie sie in England nur durch eine Zertrümmerung der historischen Parteien herbeigeführt werden könnte, die einer Revolution gleichkommen würde. Die Eigenart des deutschen Parteiwesens ist nicht selten mit der Kleinstaaterei verglichen worden. Aber es handelt sich bei der Partei-zersplitterung doch um mehr als eine blosse Absonderungslust oder, wenn man so will, Eigenbrödelei. Es handelt sich auch um eine Wirkung der deutschen Gründlichkeit und des deutschen Idealismus, der von Gedanken ausgehend die Wirklichkeit zu gestalten sucht. Mag immerhin die Schwäche des deutschen Organisationstalentes sich auch darin offenbaren — es soll doch nicht vergessen werden, dass das deutsche Parteiwesen auf den Kräften beruht, die den preussischen Staat und damit Deutschland neu schufen, als der absolute Staat Bankerott gemacht hatte. Und schliesslich sollte auch darüber kein Zweifel sein, dass in der politischen Idee eine einigende Kraft liegt, die gesellschaftliche und wirtschaftliche Gegensätze überwindet und, wenn die Meinungen genügend geklärt sind, zu einer Bildung grosser Parteien da führen kann, wo die Interessen eine Absonderung zu bedingen scheinen.

Man hat versucht, alle Parteiung zurückzuführen auf die Gegensätze „konservativ“ und „liberal“, indem man in dem einen Begriffe die Idee der „Autorität“ mit der Charaktereigenschaft der Beständigkeit suchte, in dem anderen Wort die Idee der „Freiheit“ mit der Eigenschaft der Veränderlichkeit verband. Indessen dürfte Treitschke (Historische und politische Aufsätze III, 584 p.) darin beizustimmen sein, dass diese Versuche der Vereinfachung nicht geglückt sind. Wohl lassen sich in Deutschland zwei grosse Strömungen unterscheiden, die auf die angegebene Art leidlich bezeichnet werden. Aber, weder ist der Gegensatz von Macht und Freiheit ein derart absoluter, dass er eine Vereinigung beider Gedanken ausschliesse, noch ist es im Wesen des Freiheitsgedankens begründet, dass er sich mit Veränderlichkeit des politischen Wollens verbinden müsste.

Es ist aber auch nicht angängig, den Gegensatz der Parteien auf staatsrechtliche Gedanken und staatsrechtliches Wollen allein zu gründen. Neben die im engeren Sinne „politischen“ Ideen treten die religiösen oder, allgemeiner gesprochen, die Kultur-Ideen. Neben die Ideen aber, mit ihnen sich mengend und kreuzend, stellen sich volkische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Interessen.

Dies bedarf noch einer besonderen Betrachtung. Bekanntlich sucht die materialistische Geschichtsauffassung alles politische Geschehen auf die Entwicklung der wirtschaftlichen Bedürfnisse zurückzuführen. Wie die Geschichte der Staaten so widerlegt die Geschichte der Parteien diese Anschauung auf jeder Seite ihrer Aufzeichnungen. Unrichtig ist schon, dass die gesellschaftlichen oder „Klassen“-Interessen sich notwendig mit wirtschaftlichen Gruppen-Interessen decken; denn es ist schwerlich zu bestreiten, dass die volkswirtschaftlichen

Interessen der Fabrikarbeiter mit denen der Fabrikunternehmer identisch sind, während ihre Klassen-Interessen auseinandergehen. Oder, um ein bekanntes Bild zu gebrauchen: Sie kämpfen gemeinschaftlich um den Futterplatz, aber sie bestreiten einander den Futteranteil. Es ist vollends unrichtig, dass alle Parteipolitik lediglich Interessenpolitik sei. Sie war es nicht, als die heutigen Parteien sich bildeten und ist es auch heute nicht, wo die Interessen-gegensätze an Schärfe ständig zunehmen.

Aber nicht zu bestreiten ist, dass die Kämpfe der Bevölkerungsklassen und der wirtschaftlichen Gruppen den alten Parteien Englands wie den jüngeren Parteien des Kontinents, insbesondere Deutschlands, gefährlich werden. Und nicht nur den Parteien, sondern dem Staate. Denn, indem sie die bestehenden Parteien zu zersetzen und wirtschaftliche Interessenteilparteien zu bilden streben, schaffen sie Organisationen, deren Kämpfe ihr Ziel nicht im Gemeinwohl, sondern lediglich in der Niederwerfung des Gegners und der Behauptung des eigenen Interesses des Siegers haben.

Damit aber vergiften sie das parteipolitische Leben. Der Hass ist stets ein tñbler Berater, auch in der Politik. Gegensätze der Ideen können keinen Parteihaß erzeugen; wo dieser sich zeigt, stecken persönliche Feindschaften der Führer oder völkische, gesellschaftliche, wirtschaftliche Reibungen dahinter. Die persönlichen und sozialen Gegensätze, aus denen die alten englischen Parteien entstanden, waren in England überwunden; daher dort die guten Sitten des politischen Kampfes, die erst in neuester Zeit zu schwinden beginnen. In Deutschland beginnen erst jetzt die alten Wunden des Parteikampfes zu vernarben und schon droht der Klassenkampf, schon drohen die wirtschaftlichen Interessengegensätze neues Gift hineinzuträufeln.

Und wie den Parteien, so droht dem Staate Gefahr, wenn diese Strömungen die Oberhand im politischen Leben gewinnen. Staatsfeindlich ist eine Partei nicht schon deshalb, weil sie die gegenwärtige Staatsverfassung bekämpft — denn mehr oder minder wünscht jede Partei den Staat in ihrem Sinne umzuformen; staatsfeindlich ist vielmehr eine Partei dann, wenn sie — offen oder versteckt — ohne Rücksicht auf das Gemeinwohl das Interesse einer Gruppe oder Klasse zu verwirklichen strebt. Denn sie setzt sich in Widerspruch zu den Grundgedanken des Staates.

Zwar wird, wie schon oben gesagt wurde, auch in einer Gemeinschaft das Leben sich nicht ohne Kämpfe abspielen, ja oft der Kampf erst das rechte Leben hervorrufen. Aber in einer Rechtsgemeinschaft, in einem Staate kann der Kampf niemals die Unterwerfung des Gegners unter das eigene Interesse, sondern nur die Beugung seines Willens zum Zwecke des Ausgleiches der beiderseitigen Interessen haben. Ein Kampf, der die Vernichtung des Gegners zum Ziel hat, ist Krieg, auch wenn er nicht mit blanker Waffe, sondern mit wirtschaftlichen Mitteln ausgefochten wird. Der Krieg aber zwischen Gruppen der Bürgerschaft eines Staates ist Bürgerkrieg.

Nur dann werden die historischen und die staatsidealistischen Parteien sich behaupten können, wenn es ihnen gelingt, in sich die Gegensätze der völkischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen zu vereinigen und auszugleichen. Dies kann ihnen aber nicht glücken, wenn sie sich bald dem einen, bald dem anderen Interesse unterwerfen, sondern nur dann, wenn sie sich zum Schiedsrichter über die streitenden Interessen machen. Sind sie dazu nicht imstande, so haben sie ihre Rolle ausgespielt, mit ihnen aber auch das Parlament, in dessen Leben sie Ordnung brachten. Versagen die Parteien und versagt das Parlament, so werden andere Kräfte den Staat zu retten suchen, wie einst der grosse Kurfürst den Eigennutz der Stände und wie vor zwei Jahrtausenden der grosse Cäsar den Eigennutz der Klassen bändigte.

Die Staatsgefährlichkeit der reinen Interessenteilparteien wurde aus der Eigennützigkeit ihres Wirkens abgeleitet. Dem Staate und dem Parlament gefährlich sind aber auch Parteien mit internationaler Organisation, mag es sich um Bildungen auf kirchlicher oder auf völkischer oder auf gesellschaftlicher oder auf wirtschaftlicher Grundlage handeln. Denn sie mögen wollen oder nicht, sie werden immer wieder dahin getrieben, ihre Zwecke nicht

innerhalb des Staates, sondern unter Beiseiteschiebung der Gemeininteressen der Nation zu verwirklichen. Zwar darf die Meinung, dass der Staat alle Interessen in sich verschlüsse, heute als überwunden gelten. Aber unvereinbar mit dem Wesen des Staates ist es, dass eine Partei solche Fragen, die der Staat in den Bereich seiner Gesetzgebung zieht, durch internationale Verbindungen zu erledigen trachtet und damit Angehörigen fremder Staaten Einfluss auf die Geschicke des eigenen Staates verschafft. Mögen sich die Völker über die Grenzen des Staates hinweg die Bruderhand reichen — Parlamentsparteien haben wie die Beamten des Staates dem Staate zu dienen — und nur dem Staate.

28. Abschnitt.

a) Geschichte des Parlamentarismus in England.

Von

Universitätsprofessor Dr. Wolfgang Michael, Freiburg (Baden).

Literatur:

Allgemeine historische Darstellungen: Cobbett's Parliamentary History of England from the Norman Conquest, in 1066, to the year 1803. 36 Bände. London 1806—20; daran anschliessend: Hansard's Parliamentary Debates 1803 ff (die regelmässige, heute noch fortgesetzte, parlamentarische Berichterstattung, aber ohne offiziellen Charakter, umfasst bereits mehrere tausend Bände); Journals of the House of Lords (von 1509 an); Journals of the House of Commons (von 1547 an). Diese beiden Sammlungen haben offiziellen Charakter, geben aber nur den äusseren Gang der Verhandlungen wieder, keine Rednernamen und keine Reden; G. B. Smith, History of the English Parliament. Lond. 1892. 2 Bde.; Gneist, Gesch. u. heutige Gestalt der engl. Kommunalverfassung oder des Selfgovernment. 2 Bde. 2. Aufl. Berl. 1863; Ders., Engl. Verfassungsgeschichte Berl. 1882; Ders., das engl. Parlament in tausendjährigen Wandlungen Berl. 1886; Büdinger, Vorlesungen üb. Engl. Verfassungsgesch. Wien 1880. J. Hatschek, Englische Verfassungsgeschichte bis z. Regierungsantritt der Königin Victoria. Münch. u. Berl. 1913.

Darstellungen des gegenwärtigen Zustandes mit Berücksichtigung der historischen Entwicklung: Blackstone, Commentaries on the laws of England. Oxford 1765—69 u. oft neu aufgelegt. Bd. I; Todd, Parliamentary Government in England. 3. Aufl. Lond. 1893. 2 Bde. Deutsch. Berlin 1869/71. 2 Bde.; Anson, The Law and Custom of the Constitution, Part. 1. Parliament. 4. Aufl. Oxford 1911; Fischel, die Verfassung Englands. 2. Aufl. Berl. 1864; Hatschek, Englisch Staatsrecht. 2 Bde. Tübingen 1905/06; J. Redlich, Recht u. Technik des englischen Parlamentarismus, Leipz. 1905; S. Low, The Governance of England. Deutsch v. Hoops, Tübingen 1908.

Für einzelne Perioden: The Parliamentary or Constitutional History of England. 24 vols. (wichtig für das 17. Jahrhundert); Thom. May, The History of the Parliament which began Nov. 3, 1640 (das lange Parlament) 1854; Debates of the House of Commons from 1667 to 1694, coll. by A. Grey. 10 vols.; Cavendish, Debates (1768—71), 2 vols. 1841—43; Stubbs, Constitutional History of England (Mittelalter) 3 Bde. 5. Aufl. 1896; H. Hallam, Constitutional History of England from the accession of Henry VII. to the death of George II. Lond. 1827, 2 Bde., u. oft neu aufgelegt; W. Rothschild, der Gedanke der geschriebenen Verfassung in der engl. Revolution, Tüb. u. Leipz. 1903; W. Michael, Engl. Gesch. im 18. Jahrhundert I 1896; Ders., Walpole als Premierminister (Hist. Zeitschr. 104); Ders., Die Krisis in Engl. in hist. Beleuchtung (Die Woche, 1910, No. 10); E. May, The constitutional History of England (1760—1860), 2 vols. 1861. W. Parow, Die engl. Verfassung seit 100 Jahren und die gegenwärtige Krisis, Berlin 1911.

Für das Oberhaus: Pike, Constitutional History of the House of Lords, Lond. 1894.

Für das Unterhaus: J. H. B. Masterman, The House of Commons, Lond. 1908; Porritt, The unreformed House of Commons, 2 vols. 1903; Sussmann, Das Budgetprivileg des Hauses der Gemeinen, 1909.

Für die Parteien: M. Toyras Rapin, Dissertation sur les Whigs et les Tories, Haye 1717; (Lord Bolingbroke) A dissertation upon Parties, 2^a ed., Lond. 1735; G. W. Cooke, History of Party, 3 vols. London, 1836—7; A. Merkel, Fragmente zur Sozialwissenschaft Strassbg. 1898; Delbrück, Whigs u. Tories (Hist. u. pol. Aufsätze II); C. B. R. Kent, The early History of the Tories (1660—1702), Lond. 1908; J. A. Roebuck, History of the Whig Ministry of 1830, 2 vols., Lond. 1852; Lord, Development of Parties during Queen Anne (Roy. Hist. Soc. Transactions XIV 1900); Winstanley, Personal and Party Government (1760—66), Camb. 1910.



Für das Kabinet: W. M. Torrens, *History of Cabinets (1688—1760)*, Lond. 1894; Blauvelt, *The Development of Cabinet Government in England*, New York 1902; E. Jenks, *Parliamentary England. The evolution of the Cabinet System*, Lond. 1903; W. Michael, *Die Entstehung der Kabinettsregierung in England* (*Zeitschr. f. Politik*, VI. 4. 1913).

Seit den Tagen Voltaires u. Montesquieus hat England als das Musterland des Parlamentarismus gegolten. Seine Institutionen sind von allen zivilisierten Staaten, so wie sie für einen jeden am besten zu passen schienen, nachgeahmt worden, oder sie haben doch als das grosse Vergleichsobjekt allen vor Augen gestanden. Zweikammersystem, gewählte Volksvertretung, die Rechte der Steuerbewilligung, der Gesetzgebung, der Kontrolle der Verwaltung sind heute bei fast allen Kulturnationen heimisch geworden.

Was aber Englands parlamentarische Institutionen vor allen übrigen voraushaben, das ist die Würde, die eine vielhundertjährige Geschichte ihnen verleiht. Denn hier und hier allein sind sie organisch entstanden, sind sie mit der Nation gross geworden und sind in jeder Gestalt der Ausdruck der politischen Anschauungen ihrer Epoche gewesen.

In der angelsächsischen Landesversammlung oder dem witenagemôt wird man einen Vorläufer des englischen Parlaments kaum erblicken können. Weder hat man es in dieser Versammlung der Grossen mit einer gewählten Volkvertretung, noch mit einem festen Kreise von Geburtsaristokraten zu tun. Es gibt ebensowenig einen bestimmten Geschäftskreis wie eine Regel für die Häufigkeit oder auch nur die Notwendigkeit der Berulung. Wer dennoch von einer Übereinstimmung mit parlamentarischen Institutionen reden möchte, wird sie in der hier schon vorhandenen Verwirklichung des germanischen Gedankens finden, die grossen Angelegenheiten der Gesamtheit nicht der Entscheidung des einen, dem man als dem Könige gehorcht, allein zu überlassen, sondern einen Kreis von Volksgenossen zur Mitwirkung heranzuziehen.

Mit der normännischen Eroberung (1066) sinkt der angelsächsische Staat in Trümmer und auch die alte Rolle des witenagemôt ist ausgespielt. Der Eroberer errichtet jenen anglo-normannischen Lehnstaat, in welchem neben den abgestuften Abhängigkeiten der Lehnsträger, wie sie auf dem Festlande bestanden und in dem Bilde der Lehnspyramide charakterisiert zu werden pflegen, noch die direkte Abhängigkeit aller vom Könige, dem sie 1086 alle huldigen, zum Grundsatz erhoben wird. Die der Krone damit gegebene Möglichkeit einer durchgreifenden Herrschaft, der Verfügung über die gesamte Wehr- und Finanzkraft des Landes, begründete auf hundert Jahre hinaus einen Zustand absoluter Regierung, innerhalb welcher für eine Körperschaft mit parlamentarischen Rechten und Funktionen kein Raum war. Die Hoftage, welche der König nunmehr zu berufen pflegt, können allenfalls als Fortsetzung der angelsächsischen Witenagemeinde erscheinen, haben aber keine regelmässige Beschlussfassung, also auch nicht ein Recht auf Gesetzgebung, Steuerbewilligung oder eine andere Seite parlamentarischer Betätigung. Erst ein Jahrhundert nach der Eroberung wurden unter Heinrich II., dem ersten Plantagenet, wieder Versammlungen der Grossen des Reiches berufen, welche Beschlüsse — die sogenannten Assisen — fassen, wenn auch ohne jede feste Regel. Unter seinem Sohne Johann ohne Land entstand sodann die Magna Charta. Es war ein zwischen dem Könige und den rebellierenden grossen Baronen geschlossener Vertrag, aus dessen reichem und mannigfachem Inhalt hier nur das eine hervorgehoben sein mag, dass darin von zwei Steuergattungen, dem Hilfgeld (auxilium) und dem Schildgeld (scutagium) gesagt wird, der König solle sie im allgemeinen nicht anders als nach erfolgter Zustimmung einer allgemeinen Reichsversammlung erheben dürfen. Zu dieser Reichsversammlung (Commune constilium regni) sollen die Prälaten und die grösseren weltlichen Barone durch königliches Schreiben persönlich berufen werden, die kleineren durch kollektive Ladung von seiten der Sheriffs. Auf Grund dieser Verschiedenheit der Ladung von zwei verschiedenen Körperschaften wie Oberhaus und Unterhaus reden zu wollen, wäre zwar verfehlt, aber die Bedeutung dieser Anordnungen, insbesondere des feierlich verkündeten Prinzips der Steuerbewilligung, ist für die Geschichte der parlamentarischen Institutionen in England darum nicht geringer. Die Magna Charta ist bis zum Ende des Mittelalters nicht weniger als 38 mal bestätigt worden. Sie ist Anstoss und Richtschnur der ferneren Entwicklung geworden, wenigstens in dem Sinne, als sich die oberen Stände für sich wie für andere Volksklassen gegenüber der monarchischen Gewalt ihr Selbstbestimmungsrecht nicht mehr nehmen liessen. Dasselbe 13. Jahr-

hundert, dem schon die Magna Charta angehört, hat auch das Parlament in seiner späteren Zusammensetzung entstehen sehen.

Zu den Baronen, d. h. den hohen Adligen, welche zu beratenden, beschliessenden und bewilligenden Versammlungen seit langem berufen zu werden pflegten, treten schrittweise die Elemente hinzu, welche nachmals das Unterhaus gebildet haben. 1213, also zwei Jahre vor der Magna Charta, wurden zu einer grossen Versammlung neben den Baronen vier „kluge Leute“ aus jeder Grafschaft als Vertreter derselben entboten. 1254 führt das Geldbedürfnis der Krone zu der Anordnung, dass zu einer in Westminster abgehaltenen Versammlung, ausser dem hohen Adel, je zwei Ritter aus den Grafschaften erscheinen sollen, um dem Könige die nötigen Geldbewilligungen zu machen. Ausdrücklich wird vorgeschrieben, dass die Ritter durch Wahl von seiten der Grafschaft zu ernennen sind. Wie hier die Vertreter des flachen Landes, so kommen ferner 1265 Abgeordnete der Städte hinzu. Zwar handelt es sich dieses Mal um ein von dem siegreichen Führer der Revolution Simon von Montfort berufenes Parlament. 30 Jahre nachher aber, 1295 beruft König Eduard I. das sogenannte Musterparlament, in dem alle die genannten Gruppen, nämlich hoher Adel und hohe Geistlichkeit, je 2 Ritter aus allen Grafschaften und je 2 Abgeordnete aus den Städten sich zusammenfinden, womit nun die normale Zusammensetzung der Parlamente für die Folgezeit gegeben ist. Dass sowohl in bezug auf die Grafschaftsvertreter wie auf die Städteabgeordneten eine Anknüpfung an Organe der lokalen Selbstverwaltung vorliegt, welche jetzt zur politischen Vertretung des Landes herangezogen werden, mag nur beiläufig erwähnt sein. Hier kommt es vor allem auf die Tatsache an, dass durch diese Entwicklung das Parlament zu einer Vertretung des gesamten Volkes geworden ist. Zugleich tritt jetzt der Unterschied hervor zwischen denjenigen, welche aus eigenem persönlichen Rechte, die Geistlichen durch ihr Amt, die hohen Adligen durch ihre Geburt, dem Parlamente angehören und den Vertretern der Grafschaften und Städte, welche als die gewählten Repräsentanten des Volkes erscheinen. Jene schliessen sich später im Oberhause oder dem Hause der Lords zusammen, diese im Unterhause oder dem Haus der Gemeinen. Diese Zweiteilung ist freilich erst allmählich erfolgt, sie ist erst unter Eduard III., also im 14. Jahrhundert, zur festen Regel geworden. Auch ist sie nicht etwa um des Prinzips des Zweikammersystems willen gewählt worden, dessen Vorzüge noch von niemandem geahnt wurden und sich erst im Lauf der historischen Entwicklung des englischen Parlamentarismus der Welt offenbart haben.

Die Frage ist natürlich, woher die Mitglieder des Unterhauses das Verständnis, wir würden sagen, die politische Reife zur Lösung der ihnen obliegenden Aufgaben schöpften. Bei der Steuerbewilligung, welche vorläufig die Hauptsache blieb, kam es auf ein richtiges Urteil über die Bedürfnisse der Regierung auf der einen und die Steuerkraft des Landes auf der anderen Seite an. Bald kam aber noch ein gewisser Einfluss auf den Gang der Regierung hinzu, welchen die Kommunen in der Form von Petitionen ausübten, von deren Annahme seitens des Königs sie die Steuerbewilligung abhängig zu machen pflegten. Aus dem Recht, Petitionen zu überreichen, entwickelte sich aber der regelmässige Anteil des Unterhauses an der Gesetzgebung. Dass nun die Vertreter der Grafschaften und die Städteabgeordneten diesen hohen Aufgaben gewachsen waren, verdankte man den Erfahrungen, welche sie, wie schon erwähnt, im Kreise der lokalen Verwaltung gewonnen hatten. So wurde die altherühmte englische Selbstverwaltung, das „selfgovernment“, die Vorschule des englischen Parlamentarismus.

Zusammensetzung und Wirkungskreis des Parlaments haben im Lauf der folgenden Jahrhunderte weit weniger gewechselt als seine tatsächliche Macht. In der ersten Hälfte des 15. Jahrhunderts war diese Macht bedeutend genug; sie hatte ihren Grund darin, dass das durch Usurpation emporgekommene Haus Lancaster am Parlamente seine beste Stütze besass. In der Zeit der Rosenkriege sank es herab zum Werkzeug der durch den Sieg auf dem Schlachtfelde jeweils zur Herrschaft gelangten Dynastie. Noch geringer war seine Bedeutung in der Epoche der Tudors. Die Könige und Königinnen aus diesem Hause haben, gestützt auf das Vertrauen, welches das Volk ihnen entgegenbrachte, fast absolut regiert. Sie haben zudem die Kunst besessen, sich ausserparlamentarische Einnahmen in solcher Höhe zu verschaffen, dass sie, von dringenden Fällen abgesehen, der Bewilligungen des Parlaments entraten konnten. So war im 16. Jahrhundert die Monarchie und nicht das Parlament der führende Faktor im Staatsleben. Dieses folgt gleichsam von fern den grossen Bewegungen im

staatlichen, kirchlichen, wirtschaftlichen Leben der Gesellschaft, aber es führt sie nichtan, es ist nicht ihr Träger, es gibt dem Willen der Herrscher nur den gesetzlichen Ausdruck. Nur so wird der Gang der Reformation in England verständlich. Der wunderliche Zickzackkurs, den die Kirchenpolitik der Tudors beschreibt — das Parlament folgt ihm durch all seine Inkonsistenzen hindurch.

Dabei haben die Tudors sich wohl gehütet, den historischen Rechten des Parlaments zu nahe zu treten. Gesetzgebung, Steuerbewilligung, bis zu einem gewissen Grade sogar Kontrolle der Verwaltung übt es aus. Es streitet erfolgreich für die Redefreiheit, für die persönliche Unantastbarkeit seiner Mitglieder. Aber freilich, in dem England Elisabeths spielt nicht das Parlament die führende Rolle. Von der Königin selbst strahlt aller Glanz der Epoche aus. Sie gibt den grossen Staatsmännern die Richtung ihres Handelns. Howard und Drake schlagen die Schlachten der Königin. Selbst die nationale Dichtung gibt, so gut in Spencers Feenkönigin, wie in den Dramen Shakespeares, verhüllt und unverhüllt, eine Verherrlichung der Monarchie.

Auf das Zeitalter Elisabeths folgt der Verfall der Monarchie unter den Stuarts, folgt die Revolution des 17. Jahrhunderts. Sie ist auch an dieser Stelle insofern zu berücksichtigen, als sie der Tendenz der Stuarts, die Regierung des Landes absolutistisch zu gestalten, erfolgreich entgegengetreten ist und der künftigen Weiterentwicklung des Parlamentarismus in England die Bahn frei gemacht hat. Auf verfassungsgeschichtlichem Gebiete hat die Revolution nicht viel Dauerndes hinterlassen, aber einzelne reformatorische Gedanken treten doch auf, die zwar zusammen mit den staatlichen Bildungen dieser Epoche zunächst wieder verschwinden, aber dennoch in späteren Zeiten neu ergriffen und verwirklicht worden sind.

In dem über kirchliche wie politische Fragen entstandenen Konflikt zwischen Krone und Parlament haben Jakob I. und Karl I. zu dem Mittel gegriffen, so oft und so lange wie möglich ohne Parlament zu regieren. Ja, Karl I. scheint, dem Beispiel Frankreichs folgend, wo seit 1614 die Generalstände nicht mehr berufen wurden, daran gedacht zu haben, durch die einfache Nichtberufung das Parlament ganz zu beseitigen. Es gelang nicht. Elf Jahre lang, von 1629—1640 hat er ohne Parlament regiert. Dann sieht er sich gezwungen, zur Deckung der Ausgaben, die ein Krieg in Schottland ihm verursacht, von neuem parlamentarische Bewilligungen zu begehren. Der nun ausbrechende Konflikt zwischen König und Parlament führt zum Bürgerkriege, zum Untergange des Königs, zur Verkündung der Republik. Mit dem Königtum war auch das Haus der Lords gefallen. Das Unterhaus allein blieb übrig und bildete die Regierung des Landes. Ein aus seiner Mitte gewählter Staatsrat führte die Exekutive. Neben ihm standen etliche Ausschüsse für besondere Aufgaben der Regierung. So schien der Sieg der Revolution die Aufrichtung einer reinen Parlamentsherrschaft zur Folge zu haben.

Und doch war dies nur das Zerrbild eines parlamentarischen Systems. Von den vor acht Jahren gewählten Mitgliedern des Unterhauses war nur noch ein kleiner Rest übrig geblieben. Viele waren freiwillig ausgeschieden, viele vor dem Beginn des Königsprozesses gewaltsam ausgeschlossen worden, Nachwahlen nur in geringem Masse erfolgt. Von einer wirklichen Volksvertretung konnte hier nicht mehr die Rede sein, eher von der Oligarchie einer Schaar ehrgeiziger Männer, die zwar den monarchischen Absolutismus erfolgreich bekämpft und sich um die auswärtige Stellung Englands grosse Verdienste erworben hatten, nun aber den Besitz der Macht nicht fahren lassen wollten. Da sind es die siegreiche Armee des Bürgerkrieges und ihr grosser Führer Oliver Cromwell gewesen, die ihrer Herrschaft ein Ende machten. Er treibt sie mit schmähdenden Worten auseinander, und wie er selber später sagen durfte: „kein Hund hat nach ihnen gebellt.“ Auf die Herrschaft des langen Parlaments folgte die Militärdiktatur. Cromwell regiert als Lord Protector mit dem „Instrument of Government“, der einzigen geschriebenen Verfassung, welche England jemals besessen hat. Auch die Rechte des Parlaments waren darin fixiert, und weit genug war ihr Umfang bemessen. Cromwell hat in der Tat auch Parlamente berufen, aber sie stehen ihm wie Scheinwesen gegenüber. Schon nach dem Wahlmodus konnten sie nicht als wirkliche Volksvertretungen gelten. Und so oft sie von den ihnen durch das „Instrument“ zuerkannten Rechten Gebrauch machen wollten, wurden sie von dem Protektor nach Hause geschickt. Als er endlich zufolge der „Humble Petition and Advice“, einer Weiterentwicklung des „Instrument of Government“, dem Parlamente auch wieder ein Oberhaus hinzufügte, während er selbst die Stellung und fast auch die Ehren eines Monarchen genoss, so hat er damit die Rückkehr zur Monarchie selbst vorbereitet.

Sie ist 1660, 2 Jahre nach seinem Tode, erfolgt. Aber die wiederhergestellten Stuarts vermögen sich nicht lange zu behaupten. Jakob II. wird 1688 durch „die glorreiche Revolution“ vertrieben. Die Krone wird seiner Tochter Maria und ihrem Gatten Wilhelm von Oranien gemeinsam übertragen. Als eine Bedingung ihrer Erhebung mussten sie 1689 der berühmten „Bill of Rights“, der Erklärung der Rechte, ihre Zustimmung erteilen. Von diesem Tage an herrschte in England das konstitutionelle Königtum. Die Autorität des Parlaments wurde in weitem Umfange aufgerichtet. Sein Recht der Gesetzgebung wird feierlich anerkannt, der König darf nicht mehr, wie Jakob II. es getan, von den Gesetzen dispensieren. Ebenso wird das Recht der Steuerbewilligung sichergestellt. Ohne Zustimmung des Parlaments darf in Friedenszeiten keine stehende Armee unterhalten werden. Die Mitglieder des Unterhauses sollen frei gewählt werden; ihre Rede, ihre Debatten dürfen nicht angefochten werden ausserhalb des Parlaments.

Auf der Grundlage der „Erklärung der Rechte“ ist allmählich auch das sogenannte parlamentarische System, die reine Parliamentsherrschaft erwachsen. Zu dieser Entwicklung trugen noch verschiedene Umstände bei. Zunächst ist das Aufkommen der beiden Parteien, der Whigs und Tories, zu bemerken. Aus den Gegensätzen des Bürgerkrieges hervorgegangen, vertraten die Whigs das Recht des Widerstandes und ein freies Kirchentum, die Tories das Prinzip des passiven Gehorsams und der Treue zur Staatskirche, also die einen die grösseren parlamentarischen Rechte, die andern ein stärkeres Königtum. Seither haben freilich die Prinzipien und Programme der beiden Parteien oft gewechselt. Man erkennt allenfalls in den heutigen Liberalen und Konservativen (Unionisten) noch die Nachfolger der ehemaligen Whigs und Tories. Für die Technik des Parlamentarismus aber tritt die Bedeutung der Programme zurück hinter der Tatsache, dass es überhaupt zwei Parteien sind, die miteinander um die Herrschaft im Parlamente ringen. Wenn es auch noch bis tief ins 18. Jahrhundert hinein zum guten Ton gehört, ihr Vorhandensein zu beklagen, als ob die Einheit der Nation dadurch verloren sei, so verschwinden sie doch nicht mehr. Für den Souverän folgt daraus die Notwendigkeit, sich mit derjenigen Partei ins Einvernehmen zu setzen, welche die Mehrheit im Unterhause besitzt. Insofern er sich allmählich gezwungen sieht, mit der Zusammensetzung seiner Ministerien der wechselnden Obermacht der einen oder der anderen Partei im Parlamente zu folgen, erhält man nun das Bild von Whig- und Toryministerien. Wilhelm III. (1688 bis 1702) und Königin Anna (1702—1714) haben es gelegentlich noch mit gemischten Ministerien versucht. Mit der Thronbesteigung des Hauses Hannover (1714) wird das Parteikabinett die Regel.

Um dieselbe Zeit wirken zwei Umstände auf die Schwächung der Monarchie hin, insofern sie nicht schon an sich als ein Zeichen ihrer Schwäche zu gelten haben. Der erste betrifft den Anteil der Krone an der Gesetzgebung. Nach der Verfassung wird eine in beiden Häusern des Parlaments angenommene Vorlage erst durch die Zustimmung des Königs zum Gesetz. Diese Zustimmung ist zum letztenmal 1708 von der Königin Anna versagt worden, seither niemals wieder. Damit schied die Krone zwar nicht rechtlich, aber doch tatsächlich aus der Reihe der gesetzgebenden Faktoren aus, deren es fortan nur noch zwei gab, nämlich die beiden Häuser des Parlaments. In zweiter Linie st hier von der veränderten Stellung des Kabinetts zu reden. Dieses war im 17. Jahrhundert entstanden als der Kreis der höchsten Staatsbeamten, welche regelmässig unter dem Vorsitz des Souveräns die wichtigsten Staatsangelegenheiten zu entscheiden pflegten. Das Kabinett war (und ist noch heute) eine von der Verfassung nicht vorgesehene Behörde, von deren Existenz die Gesetzgebung nur einmal, im Jahre 1701, Notiz nahm, um sie in der „Act of Settlement“, welche das Haus Hannover zur Thronfolge berief, förmlich abzuschaffen. Der König sollte sich, war die Meinung, von dem gesetzlich anerkannten Privy Council beraten lassen, nicht aber von einem willkürlich zusammengesetzten Kollegium von Staatsbeamten. 1706 aber ward diese Bestimmung wieder aufgehoben und damit das Kabinett zwar nicht gesetzlich anerkannt, aber auch nicht mehr gesetzlich verboten.

Aber nun entzog sich das Kabinett selbst allmählich der persönlichen Leitung des Souveräns. Unter Königin Anna (1702—1714) geschieht es häufig, dass sich die Mitglieder des Kabinetts auch in Abwesenheit der Herrscherin versammeln. Sie werden dann meist als „Committee of Council“ bezeichnet. Sie arbeiten den eigentlichen Kabinettsitzungen vor, d. h. sie erwägen das Für und Wider der Beschlüsse, die zu fassen sie der Königin im Kabinette empfehlen wollen. Unter Georg I. (1714—1727) ist es zunächst nicht anders. Auch er hat in den ersten Jahren seiner Regierung die Minister im Kabinette um sich versammelt. Doch es geschieht allmählich seltener, und von regel-

mässigen Kabinettsitzungen, unter dem Vorsitz des Souveräns, kann wohl zum letztenmale im Sommer 1717 gesprochen werden. Von nun an erfolgen sie nur ausnahmsweise, um bald völlig zu verschwinden. Der ohne den König tagende Ministerrat hat den Namen wie die Geschäfte des Kabinetts an sich genommen. Das Bestreben der Minister, sich in ihrer Amtsführung der regelmässigen Kontrolle des Souveräns zu entziehen, hat gesiegt. Dieses Bestreben aber entspringt dem Gefühl der Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlamente. Der Monarch kann die Minister nur entlassen, das Parlament aber droht mit Anklage und Hinrichtung. So wird das Kabinett selbständiger, es erhält eine Art Mittelstellung zwischen dem Monarchen und dem Parlamente, vom Monarchen abhängig, aber dem Parlamente verantwortlich.¹⁾

Mit dem Ausscheiden des Souveräns aus dem Kabinett hängt auch das Aufkommen des Premierministers zusammen. Er tritt gewissermassen in die Lücke ein, die der Monarch im Kabinett hinterlassen hat. Die erste grosse Persönlichkeit, mit der das Amt diese Bedeutung erhielt, war Robert Walpole. Seine Ministerlaufbahn (1721—42) ist auch für die Geschichte des Parlamentarismus von höchster Bedeutung. Er hat energisch das Prinzip vertreten, dass das Kabinett mit der Mehrheit des Unterhauses im Einvernehmen stehen, d. h. nur aus Mitgliedern der herrschenden Partei zusammengesetzt sein müsse. Er selbst legt als Mitglied des Unterhauses (er ist der erste leitende Staatsmann, dem der Ehrenname „der grosse Commoner“ verliehen wurde) diesem in allen wichtigen Fällen den Standpunkt der Regierung persönlich dar. Er ist Meister der Debatte, er versäumt keine wichtige Sitzung, er lebt recht eigentlich im Parlamente.

Und doch steht er diesem wie der Vertreter fremder Interessen gegenüber. Die Minister sind noch nicht die Vertrauensmänner des Parlaments, sondern die Diener der Krone. Indem der König den fähigsten Mann im Parlamente für sich gewonnen hat, hat er ihn an ein, dem Parlamente fremdes Interesse, gefesselt. Der Minister sucht und findet die Stütze seiner Macht am Thron des Königs, nun aber liegt ihm die Aufgabe ob, sich die Mitarbeit des Parlaments zu sichern, um regieren zu können. Auf seine grosse Whigmajorität darf Walpole sich nicht schlechthin verlassen. Spaltungen treten ein. Wiederholt verbindet sich ein starker Flügel mit der Gegenpartei, die Opposition droht oft übermächtig zu werden. Der Minister arbeitet mit allen Mitteln der Überredung, der Agitation, er wirkt durch die Presse. Aber das alles genügt nicht immer. Er greift noch zu einem anderen Mittel, der Korruption. Walpole hat die sicherlich verwerfliche Praxis, die Unterhausmitglieder zu bestechen, zwar nur übernommen, wie sie auch mit seinem Rücktritt nicht verschwand, aber er gilt nun einmal als ihr typischer Vertreter. In Wahrheit hat er stets nationale Politik getrieben, England ist unter seiner friedlichen Regierung reich und mächtig geworden. Das grössere Odium liegt auf seiten der Bestochenen. Für den Minister ist die Korruption nur das letzte Mittel, um der Herr im Parlamente zu bleiben. In der Geschichte des Parlamentarismus aber bezeichnet sie diejenige Periode, in welcher das Kabinett, oder man sage die Krone, noch ihre eigene Politik verfolgt, ohne aber die Mitarbeit des zu politischer Selbständigkeit gelangten Parlaments entbehren zu können. Sie sichert sich diese Mitarbeit durch die Korruption.

Das Bild ändert sich, als 1756 der ältere William Pitt ins Ministerium eintritt. Er ist der erste grosse Minister, der, durch das Vertrauen des Volks emporgeloben, vom Parlamente aus dem Könige aufgezogen wird. Man hat es so ausgedrückt: Walpole war dem Volke vom Könige gegeben worden, Pitt ward dem Könige durch das Volk gegeben. Mit seiner Erhebung war das Prinzip des reinen Parlamentarismus zum Siege gelangt, und es hat sich, wenn wir von den episodenhafte Versuchen, der Krone wieder stärkeren Einfluss im politischen Leben zu sichern, absehen, fortan stets behauptet. Die beiden Parteien der Whigs und Tories stehen einander nunmehr als Regierung und Opposition gegenüber. Diejenige von ihnen, welche im Unterhause die Mehrheit hat, gibt alle Entscheidungen im Hause, insbesondere aber besetzt sie alle politischen Ämter, bildet also allein die Regierung, d. h. mit völligem Ausschluss der Gegenpartei. Diese ist zur Rolle des Zuschauers verurteilt, aber nicht des untätigen Zuschauers. Denn obwohl sie in der Gesetzgebung wie in der Exekutive nichts entscheiden kann, an der letzteren überhaupt gar keinen Anteil besitzt, so ist ihre Tätigkeit gleichwohl noch bedeutend, die Rolle, die sie zu spielen hat, noch wichtig genug. Denn sie ist

¹⁾ Die bisher herrschende (auch von mir noch in der 1. Auflage des Handbuchs vertretene) Auffassung, dass die Unkenntnis der englischen Sprache den König aus dem Kabinette getrieben habe, ist nach meiner neuesten Untersuchung (Zeitschrift für Politik VI. 4. 1913) nicht mehr haltbar.

die Opposition. Sie hat als solche die Aufgabe, die Massregeln der Regierung und die von der Majorität beschlossenen Gesetze zu kontrollieren, zu kritisieren, zu bekämpfen. Sie muss immer so tun, als ob bei ihr das Interesse der Nation viel besser aufgehoben sein würde, als bei den gegenwärtigen Machthabern. Sie darf freilich auch nicht zu viel versprechen, nicht einen Zukunftsstaat malen, in dem alle Wünsche erfüllt sind, denn sie kann in jedem Augenblick, d. h. durch jede Neuwahl zu dem Rollentausch gezwungen werden, den herbeizuführen ihr vornehmstes Bestreben war. Ist das geschehen, so besitzt sie nun selbst die Majorität, bestimmt den Charakter der Gesetzgebung, besetzt mit ihren eigenen Leuten die Ministerposten und muss dem Lande zeigen, wie weit sie fähig ist, ihre Versprechungen wahr zu machen. Die Opposition kämpft mit allen Mitteln, sie droht im 18. Jahrhundert mit der Ministeranklage, im 19. mit dem Tadelsvotum, aber sie versucht nicht, die Regierung wirklich lahm zu legen. Denn beiden Parteien gemeinsam ist der starke, über jeden Zweifel erhabene Patriotismus des Engländers, beide sind sie schlechthin national, beide stehen sie auf dem Boden der Monarchie, überhaupt der Verfassung.

Mit diesem System trat England in das 19. Jahrhundert ein. In der Zusammensetzung des Unterhauses hat sich seither vieles geändert. Die Union mit Irland (1801), welche erst durch die Katholikenemanzipation von 1829 ihre volle Bedeutung für das Parlament erhielt, brachte 100 irische Abgeordnete ins Unterhaus, d. h. eine starke Gruppe mit einseitig irischen und damit teilweise unenglichen Interessen und Gesichtspunkten. Die stärkste Umgestaltung erfuhr aber die Zusammensetzung des Unterhauses durch die Parlamentsreform von 1832. Im 18. Jahrhundert hatte auch das Unterhaus einen stark aristokratischen Charakter gehabt. Es gab eine grosse Zahl kleiner Wahlflecken, deren Vertreter tatsächlich durch den Grundherrn einfach ernannt wurden. So rechnete man sich aus, dass von den 658 Mitgliedern des Unterhauses 300 unter dem Einflusse von Lords des Oberhauses, 171 unter dem anderer Landbesitzer, 16 unter dem der Krone und nur 171 frei gewählt wurden. Jene Wahlflecken, die sogenannten rotten boroughs, waren zuzuzien in Menge von der Krone kreiert worden, während andererseits grosse städtische Zentren, wie Manchester und Birmingham, gar keine Vertretung in den Parlamente besaßen. Die hierin liegenden Ungleichheiten nahm man jetzt nicht mehr so gleichmütig hin, wie in früherer Zeit, wo man fand, dass es weniger auf die Zusammensetzung des Parlaments ankomme, als auf den Geist, der in ihm walte, und als Wellington noch 1830 erklärte, er würde, wenn er ein Parlament für irgendein Land einzurichten hätte, sich genau nach dem Vorbild des englischen richten, da befand er sich nicht mehr in Übereinstimmung mit der Volksmeinung. Die 1832 durchgeführte Parlamentsreform bestand also zunächst in einer Neuordnung der Wahlkreise, aber zugleich ward in den Wahlbezirken der Kreis der Wähler erweitert, so dass nunmehr die breiten Mittelklassen im Unterhause ausschlaggebend wurden. Noch zweimal ward das Wahlrecht zum Unterhause reformiert, nämlich 1867 und ferner durch die Gesetzgebung von 1884 und 85. Es ist immer weiteren Kreisen der Bevölkerung verliehen worden, sodass England heute von unserem System des allgemeinen gleichen Wahlrechts nicht mehr weit entfernt ist. Diese Reformen haben bereits zur Demokratisierung des Unterhauses viel beigetragen und werden noch ferner dahin wirken.

Eine andere Wirkung des Eindringens neuer Elemente besteht in der Auflösung des alten Parteischemas. Es gibt nicht mehr zwei, sondern, wenn man auch nur die Hauptgruppen der Iren und der Arbeitervertreter als besondere Parteien gelten lässt, deren vier. Immerhin wirken Tradition und Praxis dahin, dass durch feste Allianzen zwischen den verschiedenen Parteien doch wieder die alte Zweiheit von Regierung und Opposition zum Vorschein kommt, so dass an der hergebrachten Technik des Parlamentarismus auch heute nicht so viel geändert erscheint, wie manche glauben. Anders steht es freilich mit der Frage, wie weit durch diese Allianzen die ursprünglichen Programme der führenden Parteien auf jeder Seite verschoben werden können. Es braucht nur daran erinnert zu werden, wie gegenwärtig (1911) die liberale Regierung zum Teil die Politik der Iren besorgt, nur weil sie ohne diese nicht besitzen würde, was der Engländer „a working majority“ nennt.

Zum Schlusse noch ein Wort über das Oberhaus. Es hat sich trotz der oft ausgesprochenen Forderung nach einer Reform, bis in die allerneueste Zeit, in seiner historischen Stellung behauptet. Als gesetzgebender Faktor stand es mit gleichem Rechte neben den Commons. Nur gegenüber solchen Vorlagen (den sogenannten money bills), welche Finanzfragen betreffen, war durch die Praxis der Jahrhunderte zuerst ein Vorstimmrecht, dann ein Alleinbewilligungsrecht der Gemeinen

entstanden. Seitdem die Lords auch in einer solchen Frage im Jahre 1860 noch einmal eine selbständige Stellung eingenommen hatten, wurde es üblich, das gesamte Budget eines Jahres zu einer einzigen Vorlage zu formulieren, die dann, meinte man, vom Oberhause notwendigerweise angenommen werden müsse. Allerdings galt dabei die Voraussetzung, dass diese Vorlagen auch nur Finanzfragen, nicht aber andere Gegenstände der Gesetzgebung enthalten sollten. Das sogenannte „tacking“ war verpönt.

Aus dieser Frage ergab sich der gewaltige Streit zwischen den beiden Häusern, der im Jahre 1911 zu vorläufigem Abschlusse gekommen ist. Die Lords unterfingen sich, das Budget des Jahres 1909 abzulehnen. In den darin enthaltenen neuen Besteuerungsmethoden, welche in das soziale Leben der Nation tief eingriffen, erblickten sie das ungeheuerlichste Beispiel des tacking, das die Geschichte kenne. Der darüber entbrannte Streit zeitigte die Parlamentsbill des Jahres 1911, welche dem Oberhause nicht nur alles Recht in Finanzfragen abschnitt, sondern ihm für jegliche Gesetzgebung nur noch ein aufschiebendes Veto belies. Zum Gesetz ist diese Vorlage nur dadurch geworden, dass die Regierung die königliche Prerogative anrief und einen ungeheuren Pairsschub ankündigte, falls die Lords die Vorlage nicht in allen Hauptpunkten unverändert annähmen. Die Zukunft wird lehren, ob es bei diesem Sturze der oberen Kammer sein Bewenden haben wird, oder ob die Konservativen, wenn sie von neuem zur Regierung gelangt sind, das Haus der Lords, wie sie schon erklären, in seine althistorischen Rechte wieder einsetzen werden.

b) Geschichte des Parlamentarismus in Frankreich.

Von

Dr. Adalbert Wahl,

o. Professor der Geschichte an der Universität Tübingen.

Literatur:

F. A. H é l i e, *Les Constitutions de la France*, Paris 1880. — A. A u l a r d, *Histoire Politique de la Révolution Française (1789—1804)* Paris 1901 und öfters. — A. F o u r n i e r, *Napoleon I.*, 3 B. 2. Aufl. Wien 1904ff. — K a r l H i l l e b r a n d, *Geschichte Frankreichs von der Thronbesteigung Louis-Philippes bis zum Falle Napoleons III.* 2 B. Gotha 1877—1879 (führt nur bis 1848, enthält aber eine ausführliche Einleitung über die Zeit von 1815—1830). — E m i l e O l l i v i e r, *L'Empire libéral* B. 1—17. Paris 1894ff. — G. H a n o t a u x, *Histoire de la France contemporaine (1871—1900)* bisher 4 B. Paris 1904ff. — *The Cambridge Modern History* B. 8—12. Cambridge 1904ff. — J. H a a s, *Frankreich. Land und Staat*. Heidelberg 1910.

„Parlamente“ hat es in Frankreich schon seit dem Mittelalter gegeben. Allein die Körperschaften, die so genannt wurden, waren die obersten Gerichtshöfe der Landschaften oder früheren Staaten, aus denen sich das Königreich zusammensetzte. Freilich haben diese Gerichtshöfe vielfach, und zwar besonders im 18. Jahrhundert, eine eigentümliche Rolle gespielt, welche der von Parlamenten im modernen Sinne nicht unähnlich war. Durch die Weigerung, neue Gesetze, vor allem auch Finanzgesetze, in ihre Registerbände einzutragen, — wodurch nach ihrer Ansicht allein dem Gesetze Gültigkeit verliehen wurde, — haben sie vielfach hemmend auf die allgemeine legislatorische, die finanzielle, ja die auswärtige Politik des Staates eingewirkt; durch ihre weit verbreiteten und wirkungsvollen Kundgebungen liessen sie der Regierung eine lebendige Kritik zukommen, welche hinter der moderner Volksvertretungen an Heftigkeit keineswegs zurückbleibt, an Sachkenntnis sie aber weit übertrifft. Auch hatten sie ein Staatsrecht für Frankreich konstruiert, wonach es eine Verfassung und unverletzliche Grundgesetze des Königreichs gab, deren alleinige Hüter und Interpreten die Parlamente seien, eine Auffassung, die sogar von der Monarchie keineswegs radikal abgelehnt wurde. Bei allen diesen Auffassungen und Einrichtungen — so wichtig sie für die Geschichte Frankreichs und vor allem die Vorgeschichte der Revolution sind — handelt es sich nun

aber ebensowenig, wie bei der gelegentlichen Beschränkung der Monarchie in Zeiten der Schwäche durch die Generalstände bis 1614, um einen Parlamentarismus im modernen Sinne, der vielmehr erst 1789 seinen Anfang nimmt.

Mit der Französischen Revolution setzt in Frankreich auch auf dem Gebiete des Parlamentarismus eine Reihe von Experimenten ein, welche erst unter der dritten Republik durch einigermaßen befestigte Zustände abgelöst wurden. In nicht weniger als 7 Abschnitte muss infolgedessen die 125jährige Geschichte des Französischen Parlamentarismus zerlegt werden, innerhalb deren sich meist eine kräftige Entwicklung zeigt, die aber im ganzen durchaus keine stetige Weiterbildung darstellen: 1. Die Französische Revolution 1789—1799. 2. Napoleon I. — 1815. 3. Die legitimen Bourbonen — 1830. 4. Louis-Philippe — 1848. 5. Die zweite Republik — 1851. 6. Napoleon III. — 1870. 7. Die dritte Republik.

Innerhalb der Geschichte des Parlamentarismus der Französischen Revolution ist zu unterscheiden zwischen den Zeiten der Konstituante, denen der Legislative, des Konvents und der Direktorialverfassung. Alle vier Zeitabschnitte aber haben das Gemeinsame, dass sie eine ausserordentlich hohe Bedeutung und Machtfülle des Parlaments darstellen. Die beiden für die Einführung des Parlamentarismus in Frankreich massgebenden Ideen waren die der Gewaltenteilung (Montesquieu) und die der Volkssouveränität (Rousseau). Theoretisch schon waren diese beiden Prinzipien schwer zu vereinigen; man half sich mit der Auffassung, dass zwar im Staat und seiner Verfassung das Volk souverän sei, dass aber in der Regierung — die nur auf einem Mandat des Volkes beruhe — Gewaltenteilung zwischen der gesetzgebenden und der ausführenden Gewalt, beiden Vertretern des Volkes, herrsche. Praktisch gestaltete sich aber das Verhältnis naturgemäss so, dass nur das Parlament als Vertreter des souveränen Volks aufgefasst wurde. Demgemäss wurde die Bedeutung der ausführenden Gewalt — d. h. der Monarchie in der Zeit der Konstituante und der Legislative, der Ministerien unter dem Konvent — nahezu auf nichts reduziert, während allerdings unter der Direktorialverfassung mit der Gewaltenteilung schon eher Ernst gemacht wurde, und also die Bedeutung des Direktoriums sehr erheblich war. Allerdings sind auch einige Verstösse gegen das Prinzip der Volkssouveränität von seiten der gerade im Besitz der Macht befindlichen Nationalversammlungen zu beobachten, wie z. B. der Ausschluss der Mitglieder der Konstituante von der Wählbarkeit zur Legislative. Die Konstituante, d. h. die verfassungsgebende Nationalversammlung, welche vom 17. Juni 1789 — 30. September 1791 tagte, war aus den alten Generalständen des Reiches entstanden, die am 5. Mai 1789 zusammengetreten waren. In allen drei Ständen war nach einem gegen früher bedeutend ausgedehnten, im 3. Stande nach nahezu allgemeinem Wahlrecht gewählt worden. Am 17. Juni erklärte sich der dritte Stand in revolutionärer Weise zur Nationalversammlung, der sich bald die Majorität des Klerus und die Minorität des Adels zugesellten. Bei ihrer verfassungsgebenden Arbeit war die Konstituante zwar von den Besuchern der Galerie und von der Strasse vielfach bedroht, nach oben aber nahezu unbeschränkt, da sie es verstand, durch das Aufgebot „des Volkes“ die Regierung zur Annahme selbst der ihr verhassten und schädlichsten Anträge zu bringen. Das Resultat war die Verfassung vom 3. September 1791, mit der etwa ein Jahr lang ein Versuch gemacht wurde. Sie war dem Anstrich nach noch monarchisch, in Wirklichkeit aber lag alle Macht bei der einen Kammer, die man eingeführt hatte, der Legislative, die vom 1. Oktober 1791 — 19. September 1792 tagte. Zwar war hier kein eigentlich parlamentarisches Regime eingeführt; der König war vielmehr in der Wahl seiner Minister dem Namen nach frei, — allein, abgesehen davon, dass er trotzdem mehrfach seine Minister der in der Legislative siegreichen Partei entnahm, war die gesetzgebende Versammlung in der Lage, auch bei ihr feindselig gesinnten Ministerien in der gesamten innern und auswärtigen Politik, durch rechtmässige und unrechtmässige Mittel, ihren Willen durchzusetzen. In der Gesetzgebung war der König dadurch zur Ohnmacht verurteilt, dass er den Beschlüssen der Kammer gegenüber nur ein suspensives Veto erhielt. Die Legislative bestand aus 745 Mitgliedern, welche nach einem durch einen geringen Zensus beschränkten Wahlrecht gewählt waren. Dadurch blieben immerhin mehrere Millionen Franzosen als „Passiv-Bürger“ am Wahlrecht unbeteiligt — ein flagranter Bruch des so laut verkündeten Prinzips der Gleichheit, zu dem sich die verfassungsgebende Versammlung aus Angst entschlossen hatte. Die so niedrige Ansetzung des Zensus war überdies ein schwerer Fehler.

da sie nicht genügte, der Politik der Legislative eine gemässigte Richtung zu geben. In der Legislative findet sich der Beginn einer Parteibildung. Die Anhänger der Verfassung, die sogenannten Feuillants standen den Jakobinern gegenüber, welche eine weitere Radikalisierung der Verfassung, „die Vollendung der Revolution“ erstrebten. Sie zerfielen wieder in zwei Gruppen, einen rechten Flügel, die Girondisten unter Brissot („Jacobins Brissotins“) und einen linken Flügel, die Bergpartei. Die Jakobiner waren in der Legislative durchaus siegreich. Am 20. September 1792 trat auf Beschluss der Legislative ein Nationalkonvent zusammen (bis 25. Oktober 1795), der seine Aufgabe, die Revision der Verfassung, damit begann, dass er am 21. September das Königtum abschaffte und am 22. die Republik proklamierte. Die 745, später 782 Abgeordneten des Konvents waren nach allgemeinstem gleichem Wahlrecht gewählt. Die ultrademokratische Verfassung vom 24. Juni 1793, die der Konvent verfertigte — sie enthielt z. B. u. a. die Bestimmung, dass jeder neue Gesetzentwurf an alle Gemeinden Frankreichs gehen müsse — konnte niemals ins Leben treten. Der Konvent stellt die denkbar grösste Konzentration der Gewalt in der Hand des Parlaments dar. Dass die Ministerien zur Ohnmacht verdammt waren, ist schon gesagt worden. Die eigentlich regierenden Instanzen waren zwei Ausschüsse des Konvents (Comité de salut public und de sûreté générale); im Lande beruhte alle Regierung auf der Tätigkeit der Kommissäre des Konvents. Jedoch ist zu bemerken, dass tatsächlich die Stadtverwaltung von Paris und der Jakobinerklub dem Konvent vielfach Konkurrenz machten und dass die beiden Ausschüsse lange Zeit als die Herren ihres Auftraggebers auftraten. Im Konvent warf bald die Bergpartei die Girondisten nieder (Juni 1793), um dann selbst in eine Reihe sich zerfleisgender Parteigruppen (Robespierre und die Seinen, Hébertisten, Dantonisten) zu zerfallen, die sich unter z. T. sachlichen, z. T. persönlichen Gesichtspunkten zusammenfanden. Nach dem Sturz der Schreckensherrschaft (9. Thermidor II, 27. Juli 1794) ging der Konvent an die Ausarbeitung einer neuen Verfassung, der Direktorialverfassung, die am 22. August 1795 vollendet wurde. Sie war vom 26. Oktober 1795 — 10. November 1799 in Geltung. In ihr war der Versuch gemacht, die Gewaltenteilung streng durchzuführen: die Exekutive war einem 5köpfigen gewählten Direktorium, die Legislative nunmehr zwei Kammern anvertraut: einem Rat der 500 (2. Kammer) und einem Rat der Alten (250 Mitglieder, über 40 Jahre alt). Zu beiden Kammern wurde indirekt gewählt, ein sehr niedriger Zensus war für das aktive Wahlrecht eingeführt worden. Die Verfassung funktionierte ganz schlecht. Eine gewisse Stabilität der Regierung wurde nur dadurch hergestellt, dass eine sachlich relativ gemässigte Clique, die sowohl Direktoren wie Mitglieder der beiden Kammern umfasste, mit allen Mitteln des Rechtsbruchs und Staatsstreichs (z. B. Annullierung von Wahlen, Deportation anders gesinnter Abgeordneter und Direktoren) die Macht in Händen behielt und gegen den Ansturm von rechts (Royalisten) und links (die rote Revolution) verteidigte. Die Verfassung war überreif zum Untergang, als der General Bonaparte sie durch den Staatsstreich des 18./9. Brumaire VIII. (9./10. Nov. 1799) beseitigte.

Über den Scheinkonstitutionalismus Napoleons können wenige Worte genügen. Sowohl in der Konsularverfassung vom 13. Dezember 1799, wie in dem Sénatusconsulte Organique vom 4. August 1802, das den Konsulat auf Lebenszeit einführte, wie in dem sogenannten Sénatusconsulte Organique vom 18. Mai 1804, in Wirklichkeit einer neuen Verfassung, welche das Kaisertum gründete, war es eine Hauptsorge Napoleons, eine wirkliche Mitregierung der Kammern zu verhindern. Es gelang das einerseits durch eine enge Bemessung der Befugnisse des Parlaments, anderseits durch eine geschickte Verteilung der Geschäfte auf die 3 Kammern, den Senat (ursprünglich 60 Mitglieder), den Tribunat (100 Mitglieder) und die gesetzgebende Körperschaft (300 Mitglieder), schliesslich durch die Art und Weise, wie diese Kammern zusammengesetzt waren. Der Senat, ursprünglich von Vertrauensmännern des ersten Konsuls ernannt, und auch später aus ihm ganz ergebene Elemente zusammengesetzt, ernannte die Mitglieder der beiden gesetzgebenden Körperschaften, auf Grund von Listen, welche durch mehrfach indirekte Wahlen zustande kamen. Wie zum Hohne hatte man dabei den Urwählern das allgemeine Wahlrecht verlihen. Im übrigen machte Napoleon in der kaiserlichen Verfassung vom 18. Mai 1804 den konstitutionellen Ideen einige Zugeständnisse. So wurde z. B. ein Verfassungseid des Kaisers und die Ministerverantwortlichkeit eingeführt; dem gesetzgebenden Körper, dem bisher nur die Befugniszustand, schweigend abzustimmen, wurde der Mund entsiegelt. Aber in der Praxis bedeuteten diese Zugeständnisse so gut



wie nichts; als der Tribunat i. J. 1807 schwierig wurde, ist er einfach abgeschafft worden. Von Elba zurückgekehrt, kam dann allerdings Napoleon durch den Acte Additionnel aux Constitutions de l'Empire vom 22. April 1815, den Benjamin Constant, das Haupt der Konstitutionellen, verfertigt hatte, den verfassungspolitischen Wünschen seines Volkes weit entgegen. Ob freilich Napoleon, wenn er im Feldzug von Waterloo siegreich geblieben wäre, wirklich dem Geiste dieser Verfassung entsprechend regiert hätte, ist mehr als fraglich.

Der auf den Thron Frankreichs zurückgekehrte Ludwig XVIII. beseitigte zunächst eine vom Napoleonischen Senat erlassene, auf dem Prinzip der Volkssouveränität beruhende, im übrigen monarchische Verfassung vom 6. April 1814 und octroyierte die später viel nachgeahmte Charte Constitutionelle vom 4. Juni 1814, die ihrerseits in manchen Dingen auf die Montesquieu'sche Auffassung der englischen Verfassung zurückging. Seine Regierung (— 1824), wie die seines Bruders Karl X. (— 1830), bedeutete den Versuch, Frankreich mit dem konstitutionellen System im engeren Sinne — im Gegensatz zum parlamentarischen — zu regieren, wonach der erbliche König, der die Summe der Staatsgewalt in seiner Hand vereinigt, nur bei einer bestimmten Anzahl allerdings wichtigster Regierungshandlungen, wie die Gesetzgebung und die Besteuerung, an die Mitwirkung des Parlaments gebunden ist. Das Parlament zerfiel in zwei Häuser, die völlig gleichberechtigt waren: die Kammer der Pairs und die Kammer der Abgeordneten. Die Mitgliederzahl der ersteren war unbeschränkt. Die Prinzen des königlichen Hauses traten kraft ihrer Geburt ein; alle anderen Mitglieder ernannte der König auf Lebenszeit, oder er verlieh ihnen das erbliche Recht der Pairie. Tatsächlich wog das aristokratische Element in der Pairskammer unbedingt vor. Die Mitglieder der Kammer der Abgeordneten wurden nach einem überaus hohen passiven (1000 Frcs. direkter Steuern) und ebenfalls sehr hohen aktiven Wahlzensus (300 Frcs. direkter Steuern) gewählt: nur etwa 90 000 Franzosen erfreuten sich des aktiven Wahlrechts. Das System wurde von Ludwig XVIII. mit Mässigung und Gerechtigkeit angewandt. Als i. J. 1816 eine Ausdehnung des Wahlrechts gemäss der damaligen Stimmung des Volkes eine Kammer ergeben hatte, welche von Rachegeüsten gegen die Revolution erfüllt war, führte der König unter lautem Beifall der Liberalen das beschränkte Wahlrecht wieder ein (5. Sept. 1816). Von den drei Parteien, der Rechten (Anhänger des alten Frankreich, aber auch der lokalen Selbstverwaltung, und Klerikale), der Mitte (Anhänger der konstitutionellen Monarchie) und der Linken (Anhänger der Revolution), stützte sich Ludwig durchaus auf die zweite. Erst nach der Ermordung des Herzogs von Berry (1820) neigte die Regierung mehr zur Rechten. Karl X. dagegen gehörte dieser Partei innerlich an. Sofort nach seinem Regierungsantritt wurde er von der immer mehr anwachsenden Partei der Revolution, die keineswegs etwa in der Verteidigung, sondern im Angriff handelte, auf das heftigste bekämpft. Die nächsten Ziele dieser Partei auf dem Gebiete des Parlamentarismus — andere, wie z. B. die kirchenpolitischen, gehören nicht hierher, ebensowenig wie die Feindschaft dieser Partei gegen die trefflichen Selbstverwaltungsideen der Regierung — waren die Ausdehnung des ja allerdings viel zu engen Wahlrechts, die Zurückdrängung und Umbildung der Pairskammer und des Adels überhaupt und die Einführung parlamentarischer Regierungsweise. Die Angriffe dauerten fort, als Karl X. 1828 ein gemässigtetes Ministerium Martignac ernannte, das auch von rechts bekämpft wurde, ja von dem sogar der linke Flügel der gemässigten Partei der Mitte abfiel. Immerhin war die Zahl der eigentlichen Republikaner noch sehr gering. Es folgte das Ministerium Polignac, welches, auf das massloseste bekämpft, sich zu den drei Ordonnanzen vom 25. Juli 1830 hinreissen liess, von denen eine das Wahlrecht beschränkte, eine andere die Pressfreiheit beseitigte. Diese gaben den Anlass zu der längst vorbereiteten Revolution.

Nach dem Sturze Karls X. und der Berufung seines Veters Louis-Philippe von Orléans auf den Thron (1830—1848) wurden zwar die Hoffnungen des weitaus grössten Teiles der siegreichen Julirevolutionäre betrogen, aber die den spezifisch bürgerlichen Führern erwünschten Änderungen an der Charte vorgenommen. Das Resultat war die Charte Constitutionelle vom 14. August 1830, welche einige Änderungen im liberalen Sinne brachte. Wichtiger aber waren Neuerungen, die sich nicht in der Verfassungsurkunde fanden: ein neues Wahlgesetz dehnte das aktive Wahlrecht aus; jedoch war die siegreiche Bourgeoisie dabei so vorsichtig, dass die Zahl der Wähler nur auf etwa 200 000 stieg. Durch Gesetz vom 29. Dez. 1831 wurde die Zusammensetzung der Pairskammer

verbürgerlicht, indem der König bei der Auswahl an wesentlich bürgerliche Kategorien gebunden und die erbliche Pairie beseitigt wurde. Die Pairskammer trat im Verlauf der Regierung Louis-Philippes in der Tat an politischer Bedeutung stark zurück. Schliesslich wurde durch die Praxis der Regierung das parlamentarische Regime eingeführt. Es zeigte sich aber der Natur der Sache nach im ersten Jahrzehnt der Regierung Louis-Philippes der Nonsens des parlamentarischen Regimes ohne Zwei-Parteiensystem, vor allem durch fortwährende Ministerwechsel. Erst nach bitteren Erfahrungen in der auswärtigen Politik, nach der schweren Krisis des Jahres 1840 entstand aus der regierenden Mittelpartei, den „Konservativen“, und einer grossen Zahl von Überläufern der zwei übrigen grossen Parteien (Partei der Revolution und Partei der Reaktion) eine kompakte Regierungsmehrheit, die es dem Ministerium Guizot ermöglichte, dauernd am Ruder zu bleiben. Die Republikaner, deren Zahl seit der Julirevolution schnell anwuchs, richteten ihre Angriffe jetzt, unter Zurückstellung ihrer eigentlichen Ziele, gegen die Beschränkungen des Wahlrechts. Dabei fanden sie die Unterstützung von zahlreichen monarchischen Elementen im Lande. Hierin nachzugeben war aber die Regierung nicht bereit, hauptsächlich weil bei dem einmal angenommenen parlamentarischen Regime eine Ausdehnung des Wahlrechts die Regierung wieder dem zufälligen Spiel der Mehrheiten preisgegeben hätte; auf demselben Standpunkt stand die Kammer, die an ihrer Herrschaft festhalten wollte. Gefährlich wurde die Lage seit 1847, ohne dass die Regierung den Ernst der Situation klar erkannt hätte. Zu den Republikanern gesellten sich jetzt die an Bedeutung zunehmenden Bonapartisten. Halb Frankreich war in Opposition gegen die Regierung, während diese in den Kammern noch über ihre sichere Mehrheit verfügte. Da brach die wohl organisierte Strassenrevolution los, zuerst mit bürgerlichen Zielen (22. Februar), vom 24. Februar an aber unter ausgesprochen republikanisch-sozialistischer Führung. Die Ereignisse führten zur Abdankung und Flucht des Königs. Die Mehrheit der Kammern verharrte, bis sie vom Volk zersprengt wurde, auf dem monarchischen Standpunkte.

Am 23. Februar wurde die (zweite) R e p u b l i k proklamiert. Am 4. Mai 1848 ging aus allgemeinen Wahlen eine konstituierende Versammlung hervor, welche bis zum Mai 1849 zusammenblieb. Die von ihr verfertigte Verfassung trägt das Datum des 4. November 1848. Sie beruhte auf dem Gedanken der Gewaltenteilung zwischen einer Kammer als Legislative und einem auf 4 Jahre gewählten Präsidenten, der die Exekutive erhielt. Die Kammer wurde nach allgemeinem, gleichem, direktem und geheimem Wahlrecht gewählt; sie umfasste 750 Abgeordnete. Die Befugnisse des Präsidenten waren aber aus Furcht vor der roten Revolution, welche im Gefolge der Februarrevolution in der Tat das Land dem Abgrund nahe gebracht hatte, ausserordentlich stark gestaltet worden, so dass alle eigentliche Macht in seiner Hand vereinigt war. Die Sehnsucht nach einer starken Regierung war es in letzter Linie auch, welche das französische Volk veranlasste, am 10. Dezember 1848 mit erdrückender Mehrheit Ludwig Napoleon, den Sohn des früheren Königs von Holland, zum Präsidenten zu wählen. Die Legislative, die endlich im Mai 1849 zusammentrat, umfasste nur noch etwa 250 Republikaner und Sozialdemokraten, dagegen 500 Monarchisten verschiedener Richtung und Klerikale. Die Kammer missbrauchte unter dem Antrieb der Furcht ihre gesetzgebende Gewalt zu allerhand freiheitsfeindlichen Massnahmen: sie knebelte die Presse, verbot alle öffentlichen Versammlungen und entzog schliesslich (31. Mai 1850) wieder etwa 3 Millionen von Franzosen das Wahlrecht. Sie verlor bald jedes Ansehen und wurde so, ohne allen Anteil an der Macht des Staates, wie sie war, eine leichte Beute für den Präsidenten, dessen Aussichten zur Begründung einer Alleinherrschaft übrigens von vornherein sehr gross gewesen waren. So gelang der Staatsstreich vom 2. Dezember 1851 mühelos, auf Grund dessen ein Plebiszit (7½ Millionen Stimmen gegen 647 000) Louis Napoleon die Befugnis zusprach, eine neue Verfassung zu machen, die am 14. Januar 1852 vollendet war.

Es folgte nun, wie unter Napoleon I., eine Zeit des Scheinkonstitutionalismus. Durch die Verfassung vom 14. Januar 1852 wurde Napoleon zum Präsidenten auf 10 Jahre gemacht. Er war nur scheinbar beschränkt durch 2 Kammern, ein corps législatif von 261 Mitgliedern und einen Senat von 150 Mitgliedern. Der Präsident allein hatte das Recht der Initiative bei der Gesetzgebung. Er war „verantwortlich“: allein die Ausführungsbestimmungen, die notwendig gewesen wären, um seine Verantwortlichkeit zur Tatsache zu machen, ergingen nie. Der Senat bestand aus

lauter vom Präsidenten auf Lebenszeit ernannten Mitgliedern. Die Mitglieder des corps législatif wurden zwar nach allgemeinem und direktem Wahlrecht gewählt (Wahlgesetz vom 2. Februar 1852), allein die intensivste Beeinflussung der Wahlen durch die Regierung, das System der „offiziellen Kandidaten“ und die Furcht vor der Revolution ergaben zunächst eine völlig willenlose Kammer. Der Präsident regierte anfangs durchaus despotisch. Am 20. und 22. November 1852 fand ein Plebiszit statt, durch das mit überwältigender Mehrheit (7,8 Millionen gegen 250 000 Stimmen) der Präsident zum Kaiser der Franzosen wurde. Die Kaiserproklamation fand am 2. Dezember 1852 statt. Sie brachte noch eine Steigerung des Absolutismus mit sich. 8 Jahre dauerte die Zeit des reinen Scheinkonstitutionalismus. Erst im Jahre 1859 entschloss sich Napoleon, dessen Ansehen nach innen und aussen seinen Höhepunkt schon überschritten hatte, zu Zugeständnissen. Damit beginnt die Zeit des sog. liberalen Kaisertums, („l'empire libéral“ 1860—1870). Zweierlei Opposition, die im Lande stark, in der Kammer allerdings nur schwach vertreten war, gab den Anlass für den Beginn der neuen Ära. Es war einerseits eine demokratische Opposition von links (Jules Favre, Emile Ollivier), die lange Zeit in der Kammer nur durch fünf Abgeordnete vertreten war, und, anfangs viel gefährlicher, die klerikale Opposition, welche vornehmlich durch Napoleons italienische, den Papst bedrohende Politik aufgestachelt wurde. Ferner kamen die Gegner von Napoleons Freihandelspolitik hinzu. Am 24. November 1860 erschienen die Dekrete, von denen man den Beginn des liberalen Kaisertums zu datieren pflegt; ihre Bedeutung ist eine zwifache: einerseits wurde es beiden Häusern gestattet, auf die Thronrede mit einer Adresse zu antworten (in der sie die Regierung kritisieren konnten); andererseits sollten die Debatten, die bisher nur im Auszug gedruckt wurden, in Zukunft in extenso veröffentlicht werden. Auf diese Weise hoffte Napoleon, die Linke zu gewinnen, um sich auf sie gegen den Klerikalismus stützen zu können. Allein diese Hoffnung troy. Die Opposition von links benützte vielmehr die neuen Freiheiten nur, um die Regierung um so empfindlicher zu schädigen. Die Wahlen des Mai und Juni 1863 brachten die sog. „union libérale“, eine Koalition aller oppositionellen Parteien, — Republikaner, monarchische Demokraten, Schutzzöllner, Klerikale, Monarchisten, letztere geleitet von dem Orléanisten Thiers, der auch gewählt wurde. Der Erfolg war, dass ungefähr 2 Millionen Stimmen gegen die Regierung abgegeben wurden (5,3 Millionen für sie), und dass im ganzen 35 oppositionelle Abgeordnete gewählt wurden, darunter 17 Republikaner. Die Regierungswiese Napoleons blieb aber nach wie vor unverändert; die auswärtige Lage wurde immer unbefriedigender. I. J. 1866 trennten sich zunächst 45, später mehr Abgeordnete von der bisherigen grossen Majorität und bildeten bald die sog. „dritte Partei“, deren Programm es war, das „liberale Kaisertum“ fortzubilden. In dieser Partei wurde bald Ollivier, der von der Linken zu ihr übergegangen war, die wichtigste Persönlichkeit. Im Januar 1867 erteilte die Regierung der Kammer das Interpellationsrecht. Im Mai 1868 wurde die Presse von einer Reihe von lästigen Fesseln befreit, im Juni öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen gestattet. Fürs erste verstärkten aber diese Zugeständnisse nur die Opposition. Die Wahlen des Mai 1869 ergaben 3,3 Millionen Stimmen der Opposition gegen 4,4 Millionen regierungsfreundlicher Stimmen. 90 oppositionelle Abgeordnete, darunter 40 Republikaner, wurden gewählt. Die „dritte Partei“ umfasste 116 Stimmen. Sie setzte im Lauf des Jahres, mit Hilfe einer Anzahl von Mitgliedern der Opposition weitere Zugeständnisse, darunter ein verantwortliches Gesamtministerium durch. Auch erhielt die gesetzgebende Versammlung das Recht, ihre Vorsitzenden zu wählen, das Recht der Initiative und der Budgetbewilligung. Dagegen wies der Kaiser die parlamentarische Regierungsform ausdrücklich ab. Am 28. Dezember 1869 betraute er jedoch Ollivier, der über eine starke Majorität verfügte, mit der Bildung des Kabinetts. Dieser schaffte im Februar 1870 das System der offiziellen Kandidaturen ab. Im April wurde der Senat in eine eigentliche erste Kammer verwandelt. Aber im Lande wuchs die republikanische und sozialistische Agitation mächtig an. Immerhin ergab ein Plebiszit (8. Mai 1870), das die Meinung des Volkes über alle verfassungsmässigen Reformen des empire libéral vom November 1860 bis zum April 1870 aussprechen sollte, 7,5 Millionen Zustimmung gegen 1,5 Millionen Ablehnungen. Das Kaisertum schien noch einmal befestigt zu sein, bis die furchtbaren Niederlagen gegen Deutschland es wegfeigten.

Am 13. Februar 1871 trat in Bordeaux eine am 8. gewählte Nationalversammlung zusammen; sie bestand aus 750 Abgeordneten, von denen nur 250 Republikaner waren; die übrigen 500 waren

sämtlich Monarchisten, darunter die Mehrzahl Orléanisten, etwa 100 Legitimisten und nur 30 Bonapartisten. Die Versammlung wählte zum Chef der Exekutive und später zum Präsidenten Thiers, der, ursprünglich Orléanist, bald mehr und mehr zur Republik neigen sollte; auf ihn folgte im Jahre 1873 Mac Mahon. Im März 1871 verlegte die Versammlung ihren Sitz nach Versailles. Nach der Niederwerfung des Kommuneaufstandes und dem Abschluss des Friedens ging die Versammlung endlich an die Herstellung einer Verfassung. Die erste Frage, die zu regeln war, war die nach dem Oberhaupt. Nachdem der orléanistische Kandidat, der Graf von Paris, seinen Willen kundgetan, zu Gunsten Heinrich's V., Grafen von Chambord, des nachgeborenen Sohnes des 1820 ermordeten Herzogs von Berry, zu verzichten, zerschlugen sich die Hoffnungen der Monarchisten infolge der intransigenten Haltung dieses letzten legitimen Bourbonen von der Hauptlinie (Oktober 1873). So kam es, dass schliesslich die monarchische Versammlung eine republikanische Verfassung gab (Urkunden vom 24. Februar, 25. Februar und 16. Juli 1875). An der Spitze des Staats steht ein auf 7 Jahre gewählter Präsident, dem die Verfassung sehr bedeutende Befugnisse eingeräumt hat, während allerdings die Inhaber des Amtes es trotzdem bis zur heutigen Stunde nicht verstanden haben, einen erheblichen Einfluss auf die innere oder auswärtige Politik auszuüben. Frankreich bietet vielmehr das Bild einer eigentlichen Parlamentsherrschaft, die von 2 Kammern ausgeübt wird. Die Kammer der Abgeordneten (738 Mitglieder) wird nach allgemeinem gleichem, direktem Wahlrecht gewählt; der Senat — und zwar seit 1884 sämtliche 300 Mitglieder — nach einem sehr stark beschränkten Wahlrecht: das aktive Wahlrecht zum Senat besitzen die Deputierten, die Generalräte, die Arrondissements-Räte und je ein Vertreter jedes Munizipalrats des Departements. Seit den Wahlen des Jahres 1877 sind die Monarchisten in der Minderheit. Charakteristisch für den modernen französischen Parlamentarismus ist eine ausserordentlich rege Parteibildung. Die Rechte wird gebildet durch Klerikale und Nationalisten (Monarchisten), die Mitte u. A. durch die Progressisten (so genannt seit 1898, gemässigte Republikaner), die Radikalen und die Radikalsozialisten, d. h. Sozialisten, welche ihre Ziele ohne Revolution zu erreichen streben und überhaupt die Erreichung dieser Ziele zurückzustellen bereit sind; die Linke durch Sozialisten, welche ihrerseits wieder in zwei Hauptgruppen, die „unifizierten“ und die „unabhängigen“, auseinanderfallen. Seit geraumer Zeit wirken diese auch positiv an der gesetzgeberischen Arbeit mit und die unabhängige Gruppe stellt sogar Minister. Die Zersplitterung des Parlaments in allzu viele Parteien brachte es bei dem streng parlamentarischen Regierungssystem von Anfang an mit sich, dass die Ministerien ungeheuer häufig wechselten. So wurde jede Stetigkeit auch der inneren Politik unmöglich gemacht, vor allem aber die rationelle Führung der auswärtigen Politik sehr erschwert. Zwei derartige Ministerstürze, welche mindestens z. T. auf unbedeutende Parteiverhältnisse zurückzuführen waren, haben seiner Zeit für Frankreich den Verlust des seit zwei Jahrhunderten erstrebten Ägypten herbeigeführt. In der letzten Zeit sind beide Übelstände zwar nicht behoben, wohl aber gemildert worden: es ist einerseits Sitte geworden, dass der Minister des Auswärtigen nicht mit jedem Ministerium stürzt; andererseits hat die Blockbildung unter den Parteien der Linken und der Mitte für die ihnen entnommenen Ministerien eine gewisse Stabilität herbeigeführt.

c) Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland.

Von

Dr. Theobald Ziegler,

o. Professor an der Universität Strassburg.

Literatur:

- Georg v. Below, Die Anfänge einer konservativen Partei in Preussen. (Internat. Wochenschrift Sept. 1911).
- Karl Biedermann, Erinnerungen aus der Paulskirche. 1849.
- Otto Fürst von Bismarck, Gedanken und Erinnerungen 1898.
- Hans Blum, Die deutsche Revolution 1848—1849. 1897.
- Joh. Caspar Bluntschli, Geschichte des allgemeinen Staatsrechts und der Politik. 1864.
- Constantin Bulle, Geschichte der neuesten Zeit 1815—1871. 1876.
- Constantin Bulle, Geschichte der Jahre 1871—1877. 1878.
- Wilhelm Busch, Bismarck u. die politischen Anschauungen in Deutschland von 1847—1862. 1896.
- Gotlob Egelhaaf, Bismarck, sein Leben und sein Werk. 1911.
- Gustav Freytag, Karl Mathy. 1870.
- Heinrich Friedjung, Der Kampf um die Vorherrschaft in Deutschland 1859—1866. 1898.
- Hellmuth v. Gerlach, Das Parlament (Bd. XVII. von „die Gesellschaft“).
- R. Haym, Das Leben Max Dunckers. 1890.
- Georg Kaufmann, Politische Geschichte Deutschlands im 19. Jahrhundert. Volksausgabe 1912.
- Heinrich Leo, Meine Jugendzeit. 1880.
- Erich Marcks, Kaiser Wilhelm I. 1897.
- Friedrich Meinecke, Weltbürgertum und Nationalstaat. 2. Aufl. 1911.
- Friedrich Naumann, Die politischen Parteien 1910.
- Hermann Oncken, Rudolf v. Bennigsen 1910.
- Gustav Rümelin, Aus der Paulskirche, her. v. Schäfer. 1892.
- Walther Schücking, Neue Ziele der staatlichen Entwicklung. 1913.
- H. Schulthess, Europäischer Geschichtskalender 1860 ff.
- Alfred Stern, Geschichte Europas seit den Verträgen von 1815 bis zum Frankfurter Frieden. 1894 ff.
- Heinrich v. Sybel, Die Begründung des deutschen Reichs durch Wilhelm I. 1889, 94.
- Heinrich v. Treitschke, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert. 1879—1894.
- Heinrich v. Treitschke, Politik. 2. Bd. 1898.
- A. Wahl, Beiträge zur Deutschen Parteigeschichte im 19. Jahrhundert (Hist. Ztschrift. Bd. 104). 1910.
- Theobald Ziegler, Die geistigen u. sozialen Strömungen des neunzehnten Jahrhunderts. Volksausgabe 1911.

In Deutschland ist der Parlamentarismus nicht autochthon: er kam zu uns von England und noch direkter von Frankreich herüber. Und er ist bei uns verhältnismässig jünger als Datum, erst eine Schöpfung des neunzehnten Jahrhunderts. Wohl gab es noch von früher her in einzelnen deutschen Landschaften „Stände“ mit dem Recht der Geldbewilligung und des Konsenses zu Gesetzen; aber sie waren, was ihr Name besagt, nicht Volks-, sondern Ständevertretungen und waren fast überall mehr oder weniger verkümmert. Jedenfalls knüpft nicht an sie der Parlamentarismus des neunzehnten Jahrhunderts an, das zeigt am deutlichsten der Kampf der Würtemberger für ihr „gutes altes Recht“ und gegen die neue Verfassung, in der sie vielmehr den Bruch mit jener alten Ständeversammlung sahen. Ein solches Anknüpfen wäre schon deswegen schwierig, um nicht zu sagen: unmöglich gewesen, weil die zum deutschen Bund vereinigten Fürstentümer und Republiken fast durchweg neue Gebilde waren, die keine einheitliche Vergangenheit und Tradition besaßen. Deutschland als solches aber war schon vorher kein Staat mehr gewesen, und seit 1806 gab es überhaupt keinen Kaiser und kein Heiliges Römisches Reich deutscher Nation mehr, es wartatsächlich ein Vakuum eingetreten.

Neben der Einheit und jeglichem Einheitsband fehlte aber auch die Freiheit, „die grundlegende Rechtssicherheit“, und beide Mängel waren unter dem Einfluss der über den Rhein herüberwirkenden französischen Revolution und der Siege Napoleons dem Volk zum Bewusstsein gekommen.



Das Bevormundungssystem des Absolutismus wie das des aufgeklärten Despotismus hatte versagt, folglich hatte es auch den Anspruch auf Autorität und Pietät verwirkt. Das hatten Friedrich Wilhelm III. und Alexander I. in ihrem Kalischer Aufruf an die Deutschen vom 25. März 1813 anerkannt und eine Verfassung versprochen, die „aus dem ureigenen Geist des deutschen Volkes her austreten“ sollte. Daraufhin ist das Volk in Preussen unter dem Ruf: „Mit Gott für König und Vaterland!“ ins Feld gezogen und hat Gut und Blut an die Befreiung von der Napoleonischen Fremdherrschaft gesetzt. Das war nicht Sache einer Partei, sondern die Sache des ganzen Volkes; und es waren keine radikalen Hoffnungen und Wünsche, die das Volk erfüllten, die Wortführer, ein Dahlmann im Norden, ein Anselm Feuerbach im Süden, bürgten für Masshaltung und Beschränkung innerhalb bestimmter nicht allzuweit gezogener Grenzen.

Aber der Friedensschluss und was darauf folgte, die Neugestaltung Deutschlands durch den Wiener Kongress und die durch ihn festgestellte Bundesakte, entsprach nicht einmal den bescheidensten Forderungen. Weder wurde das alte deutsche Reich mit seiner kaiserlichen Spitze wiederhergestellt, noch Preussen, das sich als der „Schirmvogt“ Deutschlands bewährt hatte, die Führung übertragen, sondern der Bundestag in Frankfurt a. M. eingesetzt, der nur ein Schatten der Einheit, ein loses Bundesverhältnis darstellte und sich rasch noch viel macht- und rechtloser den einzelnen Bundesgliedern gegenüber erwies, als man erst gefürchtet hatte. Der Partikularismus und, was fast noch schlimmer war, der Dualismus von Österreich und Preussen hatte einen traurigen Sieg davon getragen und verurteilte nun fünfzig Jahre lang Deutschland zu kläglichster Ohnmacht. Und der Bundestag war eine Vertretung lediglich der Regierungen, das Volk blieb völlig unvertreten, von einem deutschen Parlament war keine Rede.

So war der Parlamentarismus vom Ganzen absolut ausgeschlossen. Dagegen enthielt die Bundesakte in ihrem § 13 die Bestimmung: „In allen Bundesstaaten wird eine landesständische Verfassung stattfinden“. Allein was hiess das: „wird stattfinden“? War das eine Verpflichtung oder eine Forderung oder gar, wie man bald genug spottend meinte, eine blosse Prophezeiung? Prophezeiungen aber brauchen ja nicht in Erfüllung zu gehen. Und wirklich dachte in Österreich Metternich keinen Augenblick an die Einlösung dieses in der Bundesakte niedergelegten Versprechens, und auch in Preussen wusste er trotz wiederholter Erneuerung der Zusage durch den König, dass „die Repräsentation des Volkes werde gebildet werden“, die Erfüllung erst zu verzögern, dann definitiv zu hintertreiben. Über Provinzialstände, in deren Zusammensetzung dem Grossgrundbesitz der Löwenanteil zufiel und deren Rechte und Tätigkeitsbereich kümmerlich eng begrenzt waren, liess sich die preussische Regierung vorläufig nicht hinausdrängen. Eine von Görres dem König überreichte Bitte um Erlass einer Verfassung wurde ungnädig zurückgewiesen, und das Versprechen, die Provinzialstände sich zu einer „Repräsentantenkammer“ auswachsen zu lassen, noch einmal nicht gehalten.

Dagegen beeilte man sich in einzelnen der kleineren deutschen Staaten, allen voran in Weimar unter Karl August, jene Zusage der Bundesakte einzulösen, „eingedenk der Vorschrift und des Sinnes des deutschen Bundesvertrages“. In Süddeutschland folgte man 1818 und 1819 nach. Dabei kam es in Württemberg zu jenen schweren Kämpfen um die Vertragsidee und um das „gute alte Recht“, das in Wirklichkeit freilich kein Recht und vor allem kein gutes Recht mehr war. Trotz der wundervollen Gedichte Uhlands war der ganze Inhalt dieses Kampfes, wie Hegel richtig sagte, doch nur „auf die unfruchtbare Behauptung eines formellen Rechts mit Advokateneigensinn beschränkt, dem Eigensinn, da sich in dem Formalismus des positiven Rechts und dem Standpunkt des Privatrechts zu halten, wo es sich vom vernünftigen und vom Staatsrecht handelte“. Nachdem aber die Verfassungen einmal gegeben waren, entwickelte sich im Süden ein reges parlamentarisches Leben, das nur leider von Anfang an darunter litt, dass es eben der kleine und enge Boden dieser Partikularstaaten war, auf dem es sich abspielte: es fehlten ihm die grossen Gesichtspunkte und es fehlte ihm das volle Verantwortungsgefühl, wie jene nur in grossen Staaten und wie dieses nur in mächtigen und durch ihre Macht weltgeschichtlich bedeutungsvollen Staaten gewonnen werden kann. Man sieht dies vielleicht am deutlichsten daraus, dass die dreissigjährige parlamentarische Schulung der Süddeutschen im Frankfurter Parlament ihnen keinen Vorsprung und kein Übergewicht verschafft hat, und dass die Verhandlungen des vereinigten Landtags in

Preussen von vornherein höher standen als alle die Kämpfe und Wortgefechte in den kleinen deutschen Landtagen der vormärzlichen Zeit. Immerhin schulten sich in diesen drei Jahrzehnten vor 1848 die parlamentarischen Wortführer, die sich mit Vorliebe die französischen Kammerredner zum Muster nahmen; und der liberalen Opposition, die sich gleich nach den Befreiungskriegen und der Enttäuschung aller nationalen und freiheitlichen Hoffnungen gebildet hatte, wurden hier von Welcker und Rotteck, von Pfizer und Uhland erstmals die Waffen zum Kampfe geschmiedet, hier bereiteten sich die politischen Probleme der Jahre 1848, 1866 und 1871 vor und hier fand man für sie auch schon die handlichen Formeln und die wirksamsten Schlagworte. Denn nicht bloss die „vaterländischen Gedichte“ Uhlands und die Tendenzpoesie des jungen Deutschland, auch die Kammerreden dieser liberalen Oppositionsmänner fanden in ganz Deutschland jubelnden Widerhall. Und auch um wichtige parlamentarische Rechte wurde hier gestritten: die Behandlung Uhlands, dem die Regierung den zur Ausübung seiner parlamentarischen Tätigkeit notwendigen Urlaub verweigerte und die darauf hin begehrte Entlassung aus dem Staatsdienst „sehr gerne“ gewährte, zeigte, wie es geradezu eine Lebensfrage für den Parlamentarismus war, sich und seine Träger mit gesetzlichen Garantien zu umgeben.

Mit seinen beiden Forderungen der nationalen Einheit und der verfassungsmässigen Freiheit hatte der Liberalismus gewiss nur recht. Aber es war doch verhängnisvoll, dass ihm von vornherein ein partikularistischer Zug anhaftete, weil er wesentlich süddeutsches und kleinstaatlich war. Natürlich gab es auch im Norden Liberale; aber weil ihnen die Möglichkeit des öffentlichen Hervortretens und die Resonanz im Volke fehlte, so blieb der Liberalismus dort auf Einzelne oder auf kleine Kreise beschränkt und nahm dadurch etwas Esoterisches, fast könnte man sagen: eine aristokratisch steife und zugeknöpfte Art an. Und weil in Süddeutschland vielfach Professoren und Advokaten an der Spitze der Opposition standen, so bekam er hier einen stark doktrinarären Zug, der wohl auch mit dem Geiste der Aufklärung zusammenhing, die den gebildeten Bürgerstand noch immer beherrschte; und aus diesem rekrutierte sich ja natürlich der oppositionelle Liberalismus zumeist.

In den Kleinstaaten waren die Gegner der Liberalen einfach gouvernemental, eine konservative Partei gab es hier nicht. Sie finden wir zuerst in dem „Vereinigten Landtag“ von 1847 in Preussen, in dem freilich auch wieder Liberale wie Vincke die geistige Führung hatten. Auch die Einberufung dieses ersten preussischen Parlaments litt an dem Fehler aller Massregeln Friedrich Wilhelms IV., sie kam zu spät und sie brachte nichts Ganzes; selbst die gesetzlich geregelte periodische Einberufung liess sich der König nur mühsam abringen. Und doch stand die Versammlung sofort auf einer solchen geistigen Höhe, dass alle Welt sah, einem Volk mit solchen Männern werde die längst zugesagte Verfassung ganz unberechtigterweise vorenthalten. Und auch das war bedeutsam und zeugte von einem neuen Faktor und Geist in unserem Staatsleben, dass ein Eisenbahnanlehen, also ein modernes Verkehrsinteresse, den Hauptanstoss zu ihrer Einberufung gegeben hatte.

Aber nicht nur in Preussen, auch in den kleinen Staaten wurden in den vierziger Jahren die Geister lebendig und wach. Die Opposition gegen den Romantiker auf dem Throne der Cäsaren und die schrillen Töne der Tendenzpoeten wie Heine und Freiligrath, die nationale Bewegung bei der Bedrohung der Rheingrenze durch Thiers und dem Erlass des „Offenen Briefs“ durch König Christian VIII. von Dänemark, der sich über die verbrieften Rechte der Elbherzogtümer zu Gunsten eines unverletzlichen dänischen Gesamtstaates hinwegsetzte, — alles das die Gemüter mehr und mehr in fieberhafte Revolutionsstimmung. Zur Aussprache und zu Beschlüssen verdichteten sich solche Wünsche und Forderungen vor allem in der badischen Kammer, wo Karl Mathy einen Antrag auf Beseitigung der dort besonders unerträglichen Zensur und Bassermann unmittelbar vor dem Ausbruch der Revolution einen Antrag auf Einsetzung eines deutschen Parlaments einbrachte.

Und dieses kam nun sofort, als von Paris her der revolutionäre Sturm auch über die deutschen Länder alle hinwegbrauste. In den kleinen Staaten fielen überall die reaktionären Minister und machten den bisherigen Führern der Opposition, also in parlamentarischen Kämpfen wohl geschulten und erprobten und überdies fast durchweg ganz gemässigten Männern Platz. Zu den Märzereignissen aber gehörten immer zuerst Pressfreiheit und Abschaffung der Zensur, Versammlungsrecht und Geschworenengerichte, Ablösung der Zehnten und Fronen u. dgl. m.



Allem voran aber erhob sich mit besonderem Nachdruck der Ruf nach einem einheitlichen deutschen Parlament, das dann auch über den Kopf des plötzlich nachgiebig gewordenen Bundestags hinweg unverhofft rasch und leicht in der Paulskirche zu Frankfurt a. M. zusammentrat. Der Jubel und die Freude des Volkes war unbeschreiblich; ihr gab die Inschrift über dem Präsidentenstuhl den charakteristischen Ausdruck in den Worten:

Des Vaterlands Grösse, des Vaterlands Glück,
O schafft sie, o bringt sie dem Volke zurück!

Zur Erfüllung dieser grossen Aufgabe hatte man nur leider versäumt, der sich souverän fühlenden konstituierenden Versammlung eine starke Zentralgewalt zur Seite zu stellen, und damit fehlte ihr, wie sich bald herausstellte, die Macht zur Durchführung ihrer Beschlüsse. Auch das hing mit der parlamentarischen Entwicklung in den deutschen Mittel- und Kleinstaaten zusammen. In den Zeiten der Reaktion hatte man sich gewöhnt, Volksvertretung und Regierung als Gegensätze oder gar als Feinde zu betrachten und darüber ähnlich wie einst in Frankreich vergessen, dass sich ein Land wohl ohne Parlament, aber niemals ohne Regierung regieren und verwalten lässt. So konnte man es jetzt versuchen, ohne eine solche fertig zu werden. Als man dann, zu spät, die Lücke ausfüllte und die Nationalversammlung durch den „kühnen Griff“ ihres ersten Präsidenten den Herzog Johann als Reichsverweser an die Spitze stellte, da war er ein Johann ohne Land und ohne Macht, die Regierungen der Einzelstaaten hatten sich von ihrem ersten Schrecken bereits wieder erholt; und so widersetzte sich namentlich Preussen mit Nachdruck jedem Eingriff dieser machtlosen Zentralgewalt. Das Problem, wie sich auch abgesehen vom Dualismus zwischen den beiden Grossmächten Preussen und Deutschland zueinander stellen und ineinander verschmelzen sollten, hatte sich damit auferollt, es war nicht das am leichtesten zu lösende. Aber so nahe es liegt, angesichts solcher Machtlosigkeit über den Doktrinarismus dieses um die „Grundrechte“ sich streitenden „Professorenparlaments“ zu spotten, so wäre das doch im höchsten Grad ungerecht und oberflächlich geurteilt. Gemessen an unserem Reichstag oder selbst an der französischen Konstituante von 1789 ist es eine Versammlung von Ritters des Geistes gewesen, auf die wir allen Grund haben stolz zu sein und heute noch und heute mehr denn je sehnsuchtsvoll wie auf ein entschwendenes Ideal zurückzublicken. Niemals war der Ernst und das Verantwortlichkeitsgefühl, wie die Zahl bedeutender Menschen nach Talent und Rednergabe, nach Charakter und Patriotismus in einer Versammlung grösser, hier war wirklich die Elite des deutschen Volkes versammelt. Und auch sachlich ist es nicht so, wie man oft sagt: dass was diesem ersten deutschen Parlament misslungen sei, erst zwanzig Jahre später Bismarck sozusagen aus dem Nichts heraus geschaffen habe. Vielmehr, ohne das Frankfurter Parlament zwanzig Jahre nachher kein Bismarck und kein deutsches Reich.

Denn um was handelte es sich in der Paulskirche? Freilich auch um die Grundrechte der Einzelnen und des Volks im ganzen, aber vor allem doch um die gar nicht individuelle, sondern um die grosse nationale Frage der Einheit und der Gestaltung des deutschen Volks zu einem Ganzen. 1815 hatte man eine Lösung versucht, die keine war: man hatte für zwei Grossmächte Platz gelassen, wobei notwendig die eine — es war Preussen — zu kurz kommen musste, und man hatte die Einheit aller so lose als möglich gestaltet, damit ihr zu lieb keiner das Opfer der Souveränität zu bringen habe. Wollte man eine bessere Lösung und ein strafferes Band — und das wollte man 1848 wirklich —, so gab es nur eine Lösung, die Einigung unter Preussens Führung und, entgegen dem ersten der Nationalversammlung vorgelegten Verfassungsentwurf, die völlige Hinausdrängung Österreichs aus dem deutschen Staatenverband; denn nur jenes war eine wirklich deutsche, dieses eine zu zwei Dritteln fremdländische Macht. Von dieser Lösung wollten freilich die Parteien zur Rechten und zur Linken aus den entgegengesetztesten Gründen nichts wissen, und so kam es zur Scheidung in die beiden grossen Gruppen der Grossdeutschen und der Kleindeutschen. Allein trotz aller Antipathien gegen Preussen und seinen damaligen König siegte in der Versammlung der politisch kühle Verstand über das romantisch oder religiös oder freiheitlich föhlende Herz, und nach mancherlei Schwankungen wurde, freilich mit der geringen Majorität von nur 4 Stimmen, das Erbkaisertum akzeptiert und darauf von 290 Stimmen gegen 248, die sich der Wahl enthielten, der König von Preussen zum deutschen Kaiser gewählt. Dieser König war Friedrich Wilhelm IV., und er versagte.



Als er durch die Deputation des Frankfurter Parlaments, die ihm am 3. April 1849 die Kaiserkrone überbrachte, vor ein klippes klares Ja oder Nein gestellt wurde, da brachte er es nicht über sich Ja zu sagen: er wollte die Krone nicht annehmen aus den Händen einer Versammlung, die der Revolution ihren Ursprung verdankte und deren Ansprüche auf einen Akt der Revolution beruhten.

Mit dieser Ablehnung der Kaiserkrone war die Mission der Nationalversammlung zu Frankfurt erledigt. Daher taten die Gemässigten ganz recht, ihr Mandat als erloschen zu betrachten und auszutreten; und ebenso tat die württembergische Regierung nur ihre Pflicht, als sie den nach Stuttgart übergesiedelten radikalen Rumpf mit seinen fünf Reichsverwesern ohne Reich und ohne Macht, ohne Autorität und ohne Legitimation auseinandersprenzte. Freilich auch die Radikalen hatten nachträglich Recht bekommen, dass mit den Fürsten die Einheit nicht zu schaffen sei, dass man eine Revolution nicht mit Grundrechtsberatungen und Mehrheitsbeschlüssen durchführen könne und dass die Herkunft des Parlaments aus der Revolution sich nicht vergessen machen lasse. Daher die Verhandlungen in der Paulskirche wie blutige Arabesken umspielenden Aufstände in Baden und in der Pfalz, in Dresden und in Frankfurt selber.

Den Gemässigten aber, die den König von Preussen nicht wegen, sondern trotz seiner Persönlichkeit zum Oberhaupt hatten machen wollen, ist es nicht hoch genug anzuschlagen, dass sie als „Gothaer“ in dem seltsamen Unionsparlament zu Erfurt es noch einmal versuchten, mit und durch Preussen zur Einigung Deutschlands zu gelangen. Dort standen sie auf der Linken und kreuzten die Waffen nicht mit den Grossdeutschen, deren es hier nur ganz wenige gab, sondern mit den in Frankfurt kaum vertretenen preussischen Junkern. Und von diesen der Keckste, Otto von Bismarck, erkannte auch alsbald die ganze Schwere jenes anderen Problems, wenn er erklärte, sich „nicht denken zu können, dass in Preussen und in Deutschland zwei Verfassungen auf die Dauer neben einander bestehen können.“ Dafür wussten auch die Gothaer damals keine Lösung; aber ihr Verdienst war es doch, dass sie im deutschen Volk den Gedanken der preussischen Spitze lebendig erhalten und ihn über die Revolutions- und Reaktionszeit hinüber in eine bessere Zukunft hinein gerettet haben.

Jenes Problem aber war in den beiden Sturmjahren auch praktisch bedeutsam geworden. Friedrich Wilhelm IV. hatte seinem preussischen Volk die lange vorenthaltene Verfassung endlich gegeben, — oktroyiert, nachdem er zuerst versucht hatte, sie mit einer zu diesem Zweck berufenen konstituierenden Nationalversammlung zu vereinbaren. Und auch sie wurde erst noch einmal im konservativen Sinn revidiert mit einer bereits auf Grund des Dreiklassenwahlgesetzes einberufenen zweiten Kammer. So tagten eine Zeitlang das deutsche und ein preussisches Parlament nebeneinander, ohne dass man sich über ihre gegenseitige Stellung zu einander und über die Abgrenzung der Rechte und der Pflichten beider klar geworden wäre.

Doch das war damals nur eine Episode. An Stelle der Reichsverfassung, um deren Durchführung man in den kleinen Staaten teilweise blutig rang, kam die Reaktion, an die Stelle des deutschen Parlaments trat der alte Bundestag, und die Landtage der Mittel- und Kleinstaaten wagten sich mit freieren Gedanken, Reden und Anträgen kaum mehr hervor. Für Freiheit und ein einheitliches deutsches Vaterland zu schwärmen wurde in den fünfziger Jahren wieder gefährlich, viele von den Vorkämpfern für diese Ideen lebten in der Verbannung oder gar im Gefängnis; der politische Idealismus aber stand niedrig im Preis und in der Schätzung der Zeit, man schämte sich seiner und fürchtete sich vor ihm und zog es vor, die materiellen Interessen zu pflegen, die sich auch die Regierungen ausschliesslich angelegen sein liessen. Im übrigen aber suchten die reaktionären Nachfolger der Märzminister deren freiheitliche Errungenschaften zu beseitigen oder möglichst zu beschränken und vor allem „den demokratischen Schmutz des Jahres der Schande“ aus den deutschen Verfassungen hinauszurevidieren. Die Reichsverfassung von 1849 wurde, wo sie bereits proklamiert war, stillschweigend oder ausdrücklich ausser Kraft gesetzt, die Grundrechte durch Bundestagsbeschluss für ungültig erklärt, und durch Verordnungen und Polizeimassregeln auch über das gesetzlich Zulässige hinaus die Volksrechte schönede missachtet und mit Füssen getreten.

Regeres parlamentarisches Leben fand sich nur in Preussen, wo Friedrich Wilhelm IV. ausdrücklich der Versuchung widerstand, durch Staatsstreich die von ihm beschworene Verfassung wieder zu

beseitigen. Hier gab es in den fünfziger Jahren eine wirkliche politische Partei, die Konservativen, denen eben damals Fr. Julius Stahl, der Berliner Staatsrechtslehrer, das geistige Kapital erarbeitete, mit dem sie von da an bis heute gewirksamkeit haben und wirtschaften. Nicht nur dass er als geschickter Debatter und bedeutender Redner im Herrenhaus das konservative Programm glänzend vertrat und als kluger Taktiker seine Partei ihre herrschende Stellung auszunützen anleitete, bekämpfte er auch theoretisch und mit geistigen Waffen den Liberalismus als das System der Revolution und wusste über dessen Prinzip, „die Intention der individuellen Freiheit“ und ihre zersetzenden Wirkungen manches Treffende zu sagen; auch den Fortgang vom Stadium des Liberalismus zu dem der Demokratie und weiter von dieser zum Sozialismus hat er schon richtig vorausgesehen. Was er aber der liberalistischen Naturrechtslehre und der plumpen Staatstheorie Hallers positiv entgegenstellte, war die „institutionelle“ Verfassungsform, deren Schwerpunkt er in einer wirklichen Monarchie sah, in der „der König nicht willenloses Werkzeug der parlamentarischen Majorität sei, nicht Minister eines Regierungssystems annehmen muss, das sie vorschreibt, sondern innerhalb der gesetzlichen Schranken selbständig nach eigenem Gewissen und Urteil regiert“. Durch Bismarck ist gerade dieser Teil des konservativen Programms in Preussen und im Reich verwirklicht worden, und auch seine schwächeren Nachfolger haben daran, soweit sie es vermögen, festzuhalten versucht. Hier liegt der tiefste Unterschied der Stellung von Monarchie und Parlament in Deutschland gegenüber dem englischen Parlamentarismus. Dagegen war die glückliche Formulierung Stahls „Autorität, nicht Majorität“ der Ausfluss eines alttestamentlich orientierten Gottesgnadentums, und auch sein Legitimitätsprinzip geht wohl auf seine jüdische Anschauungs- und Denkweise zurück. Das böse Wort aber, dass die Wissenschaft umkehren müsse, brachte die Konservativen von vornherein in einen übeln und völlig unnötigen Gegensatz gegen die fortschreitende Kultur überhaupt und hing überdies mit einer unprotestantischen, weil gesetzlich jüdischen Auffassung der Religion zusammen, die auch der preussischen evangelischen Landeskirche in ihrem Verhältnis zum Staat nicht gut bekommen ist, sie in das politische Parteigetriebe hineingerissen und ihr, auch als sie selber parlamentarisch wurde, den konservativen Parteigeist aufgeprägt hat.

Aber wirkliches Leben kam auch in Preussen in die Politik und speziell in den Landtag doch erst mit dem Ende Friedrich Wilhelms IV. und dem Eintritt einer neuen Ära. Es ist die einzige kurze Zeit gewesen, in der der Liberalismus in Preussen an der Regierung war. Auf die Absage des Prinzregenten an die Reaktion in seiner berühmten Ansprache vom 8. November 1858 an die neuen Minister gab das Land in den Wahlen zum Abgeordnetenhaus eine zustimmende Antwort, die Altliberalen schienen im Parlament und durch die Person des Regenten auch in der Regierung auf lange hin ans Ruder gekommen zu sein. Allein Prinz Wilhelm war viel konservativer, als man aus seinen Worten herausgelesen hatte, und die neuen Minister waren, wie Bismarck von ihnen sagte, „Mittelmässigkeiten und beschränkte Köpfe“. Das deutsche Problem aber fing in dem Augenblick, wo das politische Leben aus zehnjährigem Dornröschenschlaf aufwachte, nun an, auch die Partei der Liberalen alsbald wieder in zwei immer mehr auseinandergelassene Parteien zu scheiden in die Grossdeutschen auf der einen Seite, die an den beiden Grossmächten Österreich und Preussen festhalten und jenem wie bisher die Führung überlassen wollten, und in die Kleindeutschen, die Preussen unter Ausschluss von Österreich an die Spitze von Deutschland stellen wollten, aber mit der Verkleinerung und dem Verlust von mehr als zehn Millionen Deutscher beginnend in Bayern vor allem und in Württemberg das Gros des Volkes nicht hinter sich hatten.

Und dazu kam nun noch der Militärkonflikt in Preussen, durch den dieses aufs neue in den Ruf eines reaktionären und antiparlamentarischen Landes kam und statt moralische Eroberungen zu machen, namentlich in Süddeutschland alle Sympathien verlor und Abneigung, ja Hass gegen sich heraufbeschwor. Bei der Mobilmachung anlässlich des österreichisch-italienischen Krieges im Jahr 1859 hatte sich die Notwendigkeit einer Heeresreform unzweifelhaft herausgestellt, in dem Sinn, dass die Landwehr den Linientruppen angenähert, Berufsoffiziere unterstellt und alle Waffenfähigen durch dreijährige Dienstzeit besser als bisher ausgebildet werden sollten. Diesen Forderungen des Königs als des obersten Kriegsherrn gegenüber hatten die Abgeordneten das Recht und die Pflicht, neben der militärischen auch die finanziellen und staatswirtschaftlichen Gesichtspunkte ins Auge zu fassen und zur Geltung zu bringen. Weil sie aber diese einseitig in den Vordergrund

stellten und die Wichtigkeit der Heeresreform für die europäische Machtstellung Preussens über- sahen, setzten sie sich in dem Augenblick ins Unrecht, wo ein weitsichtiger Staatsmann dem preussischen Staat auf friderizianischen Bahnen den Weg zur Höhe wies und damit endlich auch klar und zielbewusst die grosse deutsche Frage durch die Einigung Deutschlands unter Preussens ausschliesslicher Führung ihrer definitiven Lösung entgegenführen wollte. Dieser Staatsmann war Otto von Bismarck, den die Welt bis dahin freilich nur als kecken Junker kannte und daher in Wirklichkeit nicht kannte und nicht verstand. Er war vom König berufen worden, um die Heeresreform, an der diesem alles gelegen war, auch gegen den dawiderlaufenden Strom der öffentlichen Meinung und gegen die stetig wachsende Opposition der zweiten Kammer durchzuführen. Dahinter stand für ihn, der ein Konservativer war und die Stahl'sche Auffassung von dem Wesen des preussischen Königthums aus voller Überzeugung theilte, noch ein anderes Grösseres: ihm erschien es als eine Kraftprobe zwischen Krone und Parlament, zwischen königlichem Regiment und Parlaments- herrschaft. Die Führer der Kammern wollten aus Preussen einen konstitutionellen Staat nach dem Muster Englands machen, nach Bismarcks „institutioneller“ Anschauung sollte das Königthum selbständig regieren als eine Macht über den Parteien. Daran aber glaubten die Liberalen deswegen nicht und konnten nicht daran glauben, weil das Königthum unter Friedrich Wilhelm IV. für eine Partei, die der Rechten, selber Partei genommen und sich dadurch nur allzuwillig in den Dienst einseitig konservativer Interessen gestellt hatte.

So war der Konflikt von vornherein eine Machtfrage zwischen Königthum und Parlament und spielte sich dann auch wie eine Prinzipientragödie dramatisch bewegt und mit dem vollen Pathos der handelnden Personen hin und her ab. Das Parlament, in dem die Fortschrittspartei seit 1861 die Majorität hatte, erklärte jede nicht vom Abgeordnetenhaus genehmigte Ausgabe für verfassungswidrig. König Wilhelm und sein Minister bezeichneten die Aufrechterhaltung der inzwischen durchgeführten Heeresorganisation als eine Lebensfrage für Preussen und darum als ihre Pflicht, und beriefen sich für die Rechtmässigkeit ihres Beharrens auf § 99 und § 62 der Verfassung: nach dem ersten wird der Staatshaushalt jährlich durch ein Gesetz festgestellt; nach dem zweiten kommt ein Gesetz zustande durch Übereinstimmung der Krone und der beiden Kammern. Was dagegen zu geschehen habe, wenn diese Voraussetzung nicht erfüllt ist, darüber sage, so behaupteten sie, die Verfassung nichts, es sei also in dieser „eine Lücke“ vorhanden, die nun eben einstweilen durch eine Tatsache auszufüllen sei. Die Phasen dieses Kampfes zu erzählen, ist nicht die Aufgabe dieses Ortes. Auf beiden Seiten war Recht und Unrecht, Pathos und Leidenschaft, und der Streit spitzte sich immer mehr zu einer Machtfrage zu, die nur die Macht entscheiden konnte. Als vollends im Juni 1863 die Pressordonanz erschien, die die Presse der Verwaltungsbehörde unterstellte und die Existenz eines Blattes von seiner Gesamthaltung abhängig machte, schien der Konflikt un- löslich geworden, und das von der Stadt Cöln den fortschrittlichen Abgeordneten gegebene Fest erinnerte unheimlich an die französischen Reformbankette vor dem Ausbruch der Februar- revolution. Weder Bismarcks Erfolg gegen den widerspenstigen Kurfürsten von Hessen noch der meisterhaft geführte diplomatische Feldzug um Schleswig-Holstein mit samt den die Heeresorgani- sation in ihrer Richtigkeit und ihrem Werte bestätigenden Siegen von Düppel und Alsen vermochten den Konflikt und die Konfliktstimmung zu beseitigen, wengleich sich der Umschwung der öffentlichen Meinung zu Gunsten Bismarcks doch allmählich anbahnte. Das Fernbleiben des Königs von Preussen vom Fürstentag in Frankfurt, auf dem der Kaiser von Oesterreich die deutsche Frage dualistisch lösen wollte durch ein fünfköpfiges Direktorium unter Oesterreichs Vorsitz und durch ein Delegiertenparlament von 300 Abgeordneten, unter denen nur 75 aus Preussen, brachte dieses seltsame Reformproj-kt zum verdienten Scheitern, wurde auch von einem deutschen Abgeordneten- tag unter Bennigsens Führung gewissermassen sanktioniert, blieb aber im Augenblick doch den meisten unverständlich und erweckte den Schein, als ob Bismarck auch der deutschen Frage gegenüber versage.

Erst der Krieg von 1866 brachte die Lösung, wie für das deutsche Problem im Grossen, so auch für den Konflikt zwischen Krone und Landtag im Innern. Die Wahlen zur zweiten Kammer vom 3. Juli, dem Tag von Königgrätz, zerstörten die fortschrittliche Majorität. Und nun tat Bismarck den entscheidenden Schritt, indem er es gegen die Mehrheit im preussischen Ministerium bei dem König

durchsetzte, dass dieser in der Thronrede Indemnität begehrte für die ohne gesetzliche Unterlage gebliebene Finanzverwaltung der letzten vier Jahre, wie sie durch die Durchführung der Heeresreform nötig geworden war. Das sei keine Demütigung, meinte er, sondern ein nachträgliches Anerkennenlassen der Gründe der Regierung und ihrer Stichhaltigkeit. Am 3. September nahm das Abgeordnetenhaus die Indemnität mit 230 gegen 75 Stimmen an, das Herrenhaus folgte, wenn auch etwas widerstrebend, da es dieselbe nicht für notwendig hielt. Damit ward der Friede zwischen Regierung und Parlament, zwischen dem König und seinem Volk, zwischen Bismarck und der öffentlichen Meinung wiederhergestellt. Die Liberalen aber, die den Frieden mitmachten, und die Mitglieder des Nationalvereins aus den annektierten Provinzen schlossen sich zu einer neuen Partei, der national-liberalen zusammen und wurden nun eine Zeitlang die Träger der parlamentarischen Arbeit erst im norddeutschen, dann seit 1871 im deutschen Reichstag.

Auf eine höhere Stufe erbob sich der deutsche Parlamentarismus, als endlich die Sehnsucht des Volkes gestillt und eine Gesamtvertretung auf breiterer Basis gewählt nach dem allgemeinen, gleichen und direkten Wahlrecht eingeführt wurde: zunächst vier Jahre lang für die im norddeutschen Bunde geeinigten Staaten, aber schon 1868 für Zollaschen wenigstens zu einem allgemein deutschen Zollparlament erweitert, und endlich seit Gründung des deutschen Reichs im Jahr 1871 für alle in diesem zur Einheit zusammengeschlossenen Staaten als deutscher Reichstag neben dem Bundesrat als dem obersten Regierungsorgan des Reichs. Jenen Modus des allgemeinen, gleichen und direkten Wahlrechts hatte Bismarck in den Zeiten des Konflikts in Preussen in der Meinung in sein Programm aufgenommen, dass er damit eine konservative Volksvertretung bekommen werde, nachdem der aus indirekten Wahlen hervorgegangene preussische Landtag ihm jahrelang eine fortschrittliche Opposition gebracht und gemacht hatte. Dass sich Bismarck darin getäuscht hat, hat die Geschichte der letzten vierzig Jahre gelehrt. Die Schöpfung des unorganischen, nach konfessionellen Rücksichten sich orientierenden Zentrums und die unter der Wandlung der wirtschaftlichen Verhältnisse sich vollziehende Bildung einer vom bürgerlichen Liberalismus getrennten und rasch mächtig und machtvoll heranwachsenden sozialdemokratischen Partei liessen sich in den sechziger Jahren noch nicht voraussehen. Nicht getäuscht aber hat sich Bismarck im ersten Jahrzehnt des Reichstagsbestehens in der Erwartung, dass eine vom Willen des ganzen Volkes getragene Vertretung auch eine Elite desselben darstellen und an Arbeitsleistung und Geistentfaltung ihr bestes tun werde. Abgesehen von der exceptionellen Eintagsversammlung in der Paulskirche stand nie eine Volksvertretung in Deutschland geistig höher und war nie eine in fruchtbarer Arbeit leistungsfähiger als der deutsche Reichstag in den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts. Die wichtigen Gesetze zur Konstituierung des Reichs, soweit sie nicht schon im Reichstag des norddeutschen Bundes oder gar in der Verfassung des Frankfurter Parlaments vorbereitet oder fertig gestellt waren, sind in dieser Periode durchberaten und verabschiedet worden. Und in den Kulturkampfdebatten wurden die grossen Gegensätze zwischen Staat und Kirche von Freund und Feind mit bemerkenswerter Sachkenntnis und erfreulicher prinzipieller Vertiefung gegen einander ins Feld geführt, mehr als einmal schärfen sich die Verhandlungen zu wahrhaft dramatischen Konflikten zu. Freilich erstarkte im Gegensatz zu den Nationalliberalen, die damals die eigentlichen Stützen und Träger der Bismarckschen Politik waren, auch die Gegnerschaft des Zentrums, das immer mehr zu der wichtigsten Partei und zu einem unerschütterlichen Turm heranwuchs. Auch der Übergang der Wirtschaftspolitik vom Freihandel zum Schutzzoll und der Erlass eines Gesetzes gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie fallen noch in diese Periode. Aber damit begann auch der grosse Umschwung in der inneren Politik, der durch den Abbruch des Kulturkampfes und den allmählichen Verzicht auf die falsche Maigesetzgebung charakterisiert wird; das Zentrum hörte auf „Reichsfeind“ zu sein; später hiess es sogar: Zentrum ist Trumpf, und an die Stelle der Nationalliberalen traten die Konservativen als eigentliche Regierungspartei. Diesen Vorgängen im Reich gegenüber verloren die Einzellandtage natürlich an Bedeutung und Interesse, soweit nicht der preussische im Kulturkampf dem Reichstag sekundierend zur Seite trat. Auch die gelegentliche Drohung Bismarcks, ihn gegen den Reichstag auszuspielen, änderte daran nichts; sie zeigte nur, dass das alte Problem vom Verhältnis zwischen Deutschland und Preussen nach wie vor ungelöst im Hintergrund geblieben war. Daraus versteht man vielleicht auch, warum sich Bismarck immer wieder der libe-



ralen Forderung auf Errichtung verantwortlicher Reichsministerien versagte. Im Reich war er der einzige dem Reichstag direkt verantwortliche Beamte, in Preussen war er als Ministerpräsident der primus inter pares; und dass die Faktoren, die ihn hier bedrängten und beengten, auch auf das Reich übertragen werden, wünschte er sich nicht. Es war übrigens keine blossen Personen- und Machtfrage, um die es sich dabei handelte.

In den achtziger Jahren wuchs die Opposition gegen das Bismarcksche Regime und machte sich im Reichstag oft in recht schroffer Form geltend. Es war die Zeit des Sozialistengesetzes, über dessen Ausführung und Verlängerung die heftigsten Debatten geführt wurden, die der Reichstag gesehen hat. Sie liessen fast vergessen, dass seit der Novemberbotschaft von 1881 neben den Repressalien auch die positive Arbeit der Sozialreform und sozialen Gesetzgebung stand, worin der deutsche Staat hinfür die Führung übernahm: das Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz vom 22. Juni 1889 zeigte, dass dem deutschen Reich und seiner Gesetzgebung wirklich „ein paar Tropfen sozialen Öles im Rezept beigelegt“ waren. Da musste sich auch der Reichstag von dem öden Manchestertum frei machen und mit dem richtig verstandenen Sozialismus Frieden schliessen: er hat es getan und zugeleitet, und heute versagt sich keine Partei mehr den sozialen Gedanken und Aufgaben, selbst für die Reichsversicherungsordnung hat wenigstens ein Teil der alten Fortschrittspartei gestimmt, deren langjähriger Führer Eugen Richter gewesen ist. Dass dem Kanzler vom Reichstag das Tabaks- und Branntweinmonopol verweigert wurde, war ein Fehler, der sich in der Finanznot des Reiches bitter rächte und an dessen Folgen wir in der Hetze über die Reichsfinanzreform von 1909 und trotz der direkten Reichssteuern von 1913 auch heute noch zu tragen haben. 1887 kam es wieder über eine Heeresvorlage zwischen Bismarck und dem Reichstag zum Bruch. Dieser wollte die Erhöhung des Friedensstandes unserer Armee von 427- auf 468 000 Mann nur auf drei Jahre statt auf sieben bewilligen. Darin sah der Reichskanzler nicht nur den Bruch eines alten Kompromisses — Bewilligung des Friedensstandes auf immer, auf sieben oder auf drei Jahre: Äternat Septennat, Triennat, — sondern noch einmal den Versuch, das Heer zu einem Parlamentsheer zu machen. So löste er den Reichstag auf und erhielt durch die „Septennatswahlen“ aufs neue eine Majorität für die Regierung, wie denn noch immer, wenn nationale Fragen auf dem Spiele standen, das Volk den ablehnend sich verhaltenden Reichstag rektifiziert hat.

Unter dem neuen Kaiser Wilhelm II. kam die Majorität ins Schwanken, das Sozialistengesetz, das seinen temporären Charakter verlieren sollte, wurde verworfen, und die Neuwahlen im Februar 1890 ergaben ein stark oppositionelles Parlament. Die Folge war der Sturz Bismarcks. Dass einer der Punkte, über die er fiel, sein Verkehr mit den parlamentarischen Parteiführern war, den der junge Kaiser einschränken und von seiner Zustimmung abhängig machen wollte, gehört in diesen Zusammenhang und gehört fast gar zum Treppenwitz der Geschichte. Traurig war, dass fünf Jahre nachher der deutsche Reichstag dem Gründer des Reiches, dem er also auch seine eigene Existenz verdankte, jede Ehrung zum achtzigsten Geburtstag verweigerte. Es war das menschlich eine Roheit und politisch ein schwerer Fehler, den freilich das deutsche Volk durch den Jubel, mit dem es in weiten Kreisen diesen Tag feierte, und die deutsche Jugend, die sich voll dankbarer Begeisterung um den greisen Helden scharte, alsbald korrigiert hat.

Überhaupt sank das Niveau der Reichstagsverhandlungen in den letzten zwanzig Jahren, die noch nicht eigentlich der Geschichte angehören, sondern unsere Gegenwart sind, man kann fast sagen: von Stufe zu Stufe. Und im Zusammenhang damit sinkt auch das Interesse des Volkes an diesen Verhandlungen und der Glaube an den Parlamentarismus überhaupt. Es zeigt sich dies auch darin, dass sich wiederholt die öffentliche Meinung stärker erwies als die Vota des Parlaments, so 1892 bei dem Scheitern des konservativ-klerikalen Schulgesetzes unter dem Grafen von Zedlitz-Trützschler als Kultusminister in Preussen, und 1900 bei dem misslungenen Ansturm gegen die deutsche Kunst und Literatur in der sogenannten lex Heinze durch den Reichstag. Immerhin hat sich dieser von hässlichen Lärmszenen und unwürdigen Obstruktionsversuchen fast durchweg rühmenswert frei gehalten, und auch die Einzellandtage sind diesem guten Beispiel gefolgt, mit Ausnahme des elsass-lothringischen Landesausschusses, der sich noch unmittelbar vor seinem unrühmlichen Ende unter einer unfähigen Leitung über alle Massen würdelos benommen hat. Auch das Zweikammersystem hat in Deutschland nirgends zu Konflikten schwererer Art geführt.

1909 erlebte der Reichstag noch einmal einen ungeahnt grossen Erfolg. Während bis dahin wie in Preussen so im Reich an dem Grundsatz festgehalten worden war, dass der König und Kaiser die Minister ganz unabhängig von der Parlamentsmehrheit und von Parlamentsabstimmungen als Männer seines Vertrauens berufe, entlasse oder festhalte, fiel Fürst Bülow, als ihn Konservative und Zentrum bei der Reichsfinanzreform im Stich liessen und die geforderte Erbschaftsteuer ablehnten. Er hatte freilich vorher schon durch sein Auftreten in den Novemberverhandlungen des Jahres 1908 über das persönliche Regiment des Kaisers und durch die diesem abgenötigte Zusage grösserer Zurückhaltung, um die „Stetigkeit der Politik des Reiches unter Wahrung der verfassungsmässigen Verantwortlichkeiten zu sichern“, das Vertrauen des Kaisers verloren. Und die Berufung des Herrn von Bethmann-Hollweg, der in der Reichsfinanzreformfrage der Mitarbeiter Bülows gewesen war, bewies, dass es mit dem Parlamentarismus im englischen Sinn des Worts bei uns noch immer gute Wege hat. Von einem Parteiministerium ist gerade unter dem gegenwärtigen Reichskanzler am allerwenigsten die Rede; sein Grundsatz, mit dem er sein Amt antrat, war: über den Parteien zu stehen; und dass er ihn auch praktisch betätigt, beweist die ganz verschiedene Zusammensetzung der Majoritäten für die beiden grossen Gesetze des Sommers 1911, die elsass-lothringische Verfassung, die gegen die Konservativen vom Zentrum und der ganzen Linken mit Einschluss der Sozialdemokraten angenommen wurde, und die Reichsversicherungsordnung, bei der die Konservativen das Heft in der Hand und Zentrum und Nationalliberale zu Bundesgenossen hatten; und beweist sein Konflikt mit dem Führer der Konservativen anlässlich der Verhandlungen über den Marokkovertrag im November 1911. Und auch im neuen Reichstag ist die Deckungsfrage bei der grossen Heeresvorlage, durch deren Annahme im Sommer 1913 lange Versäumtes nachgeholt und die allgemeine Wehrpflicht endlich zur Wahrheit wurde, wieder ohne die Konservativen und mit Zustimmung der Sozialdemokraten gelöst worden. Jener Vertrag mit Frankreich über die Abtretung am Kongo hat übrigens, ganz abgesehen von seinem sonstigen Wert oder Unwert, auch noch den Anstoss gegeben zu einer Erweiterung des Rechtes des Reichstags, in Fragen der auswärtigen Politik mehr als bisher mitreden zu dürfen, einer Erweiterung, die freilich auch neue höhere Anforderungen an das Verantwortlichkeitsgefühl der Reichstagsmitglieder stellen wird, als sie gerade bei diesem Anlass an den Tag gelegt haben. Dagegen hat die Bestimmung, dass nach Interpellationen im Reichstag die Billigung oder Missbilligung der Antwort der Regierung durch Abstimmung zum Ausdruck gebracht werden darf, bei dem über Gebühr aufgebauchten und ungerecht verallgemeinerten „Fall Zabern“ gezeigt, dass dadurch zwar immer noch nicht „der Parlamentarismus“ eingeführt ist, aber doch eine starke Erschütterung der Autorität des Reichskanzlers herbeigeführt werden kann.

Die nächste grosse Frage für den deutschen Parlamentarismus aber wird sich ohne Zweifel nicht im Reich, sondern im Einzelstaat Preussen abspielen. Hier handelt es sich darum, ob es bei dem bisherigen indirekten und öffentlichen Dreiklassenwahlmodus verbleiben oder ob an seine Stelle das geheime und direkte und jedenfalls ein erheblich allgemeineres Wahlrecht als bisher, nach den Forderungen der Linken am liebsten wie in Süddeutschland das Reichstagswahlrecht treten solle; und das heisst nicht mehr und nicht weniger als: es wird sich entscheiden müssen, ob Preussen der konservative Staat, der er ist, bleiben oder ob auch er liberalisiert und demokratisiert werden soll. Der Reichskanzler hat durch Gewährung des Reichstagswahlrechts an Elsass-Lothringen die Versagung desselben in Preussen schwer oder wie manche meinen: unmöglich gemacht. Und doch ist auf der anderen Seite nicht abzusehen, wie das aus dem Dreiklassenwahlrecht hervorgegangene preussische Abgeordnetenhaus, um vom Herrenhaus ganz zu schweigen, sich darauf einlassen sollte. Hier droht ein parlamentarischer Konflikt der schwersten Art, und hinter ihm steht die Geschichte und stehen die Geschichte Preussens und des Reichs mit ihm in ihrer ganzen Grösse und Schwere. Vielleicht zeigt aber die Ablehnung des Gedankens, durch einen Massenstreik die Einführung des Reichstagswahlrechts in Preussen zu erzwingen, auf dem sozialdemokratischen Parteitag in Jena (1913), dass wir der Lösung dieser Aufgabe überhaupt noch nicht so nahe stehen, wie manche fürchten oder hoffen. Jedenfalls ist es eine Zukunftsfrage, deren Beantwortung glücklicherweise nicht in dieses historische Kapitel gehört und nicht von mir gefordert wird.

d) Entwicklung des Parlamentarismus in Österreich-Ungarn.

Von

Hofrat Dr. Friedrich Tezner,
Professor an der Universität Wien.

Literatur:

Bernatzik, Die österreichischen Verfassungsgesetze mit Erläuterungen, 2. Auflage (1911); Tezner, Der Kaiser 1909; Derselbe, Die Volksvertretung (1912), und die daselbst s. IX. f. angeführte Literatur; Derselbe, Das staatsrechtliche und politische Problem der österreichisch-ungarischen Monarchie im 31. Bd. des Archivs des öffentlichen Rechts.

Die Entwicklung des österreichischen wie des ungarischen Parlamentarismus hat darunter gelitten, dass durch die österreichische Politik nicht rechtzeitig die Unterstellung der historischen zentralen Einrichtungen unter den Einfluss eines zentralen repräsentativen Kollegiums, wenn selbst nur von ständischem Anstrich, angebahnt worden ist. Ein darauf gerichteter, vom Fürsten Metternich dem Kaiser Franz I. im Jahre 1811 vorgelegter Entwurf wurde von dem Kanzler nicht ernstlich betrieben und endete wie manche dem Kaiser unerwünschte Vorlage in der Schublade seines Schreibtisches.

Infolge dieses verhängnisvollen Versäumnisses erhielt die gleichzeitig in Österreich wie in Ungarn im Jahre 1848 ausbrechende revolutionär-konstitutionelle Bewegung einen geradezu chaotischen Charakter. Sie entwickelte sich ohne jegliche oder mindestens ohne deutliche Beziehung zu den historischen zentralen, den elementarsten staatlichen Funktionen, wie der militärischen Verteidigung, der äusseren Verwaltung dienenden Einrichtungen und lieferte dadurch politisch lebensunfähige Torsi. Man denke sich zwei Sonderstaatsverfassungen, die der historischen Monarchie nur für den Zweck gedanken, um ihren Fortbestand auszusprechen, ohne ihr Wesen zu bestimmen und ohne auch nur die Konstitutionalisierung ihrer Einrichtungen in Aussicht zu nehmen. Und doch hatten die beiden grossen nach ungarischem Staatsrecht als die Länder der ungarischen Krone und als die „übrigen Länder Se. Majestät“ zu bezeichnenden Länderkomplexe das Bekenntnis ihres Unvermögens zur Selbstbehauptung in der pragmatischen Sanktion deutlich genug abgelegt und eine Änderung der dieses Unvermögen begründenden Verhältnisse war nicht eingetreten. So sind denn die beiden Verfassungen, die Kaiser Ferdinand I. oder richtiger der für ihn im Stillen fungierenden Regentschaft abgerufen worden sind, nämlich der hier allein in Betracht kommende, in konstitutioneller Form ergangene ungarische Gesetzartikel III: 1848 und die in der Form eines landesfürstlichen Patentes oktroyierte Verfassungsurkunde des österreichischen Kaiserstaates vom 25. April 1848 (April- oder Pilsersdorferverfassung) mit ihrem grossen Fragezeichen behaftet, wenn der erstere höchst lakonische Andeutungen über die Aufrechthaltung des Reichsverbandes enthält, während das Patent sich gar nur darauf beschränkt, den konstitutionell organisierten Kaiserstaat als Bestandteil eines nicht näher bestimmten Kaiserreichs zu erklären.

In der Epoche der Kompromissverhandlungen der Jahre 1861—1867 haben sich die österreichische Regierungspolitik und die ungarisch nationale Politik wiederholt die Schuld an diesem verkehrten und verderblichen Vorgang und an den durch ihn hervorgerufenen unvermeidlichen katastrophalen Verwicklungen wechselseitig zugeschoben. Um ein gewissenhaftes Urteil in diesem Streite abzugeben, wäre eine objektive, auch auf ungarischen Quellen wurzelnde Darstellung der ungarischen Abfallsbewegung der Jahre 1848/49 erforderlich, die bis zum heutigen Tage nicht vorliegt. Sicher ist, dass, wenn der Weg zur Konstitutionalisierung der zentralen Einrichtungen von allen politischen Faktoren gleich von vornherein in's Auge gefasst und ernstlich gesucht worden wäre, Ströme von Blut erspart worden wären. Man wird sich dabei zu bescheiden

haben, dass ungewöhnliche technische Unbeholfenheit, die Plötzlichkeit des Ausbruchs der Revolution in Ungarn und in Wien jene allgemeine verhängnisvolle Verwirrung hervorgerufen haben, die im Falle planmässiger Anbahnung des Konstitutionalismus durch die österreichische Regierungspolitik nie eingetreten wäre.

Aus dem gleichen Grunde war der Verfassungsentwurf des Ausschusses des ersten konstituierenden österreichischen Reichstages, der infolge des Widerstandes gegen das Oktroi auf Grund eines nahezu allgemeinen Wahlrechts aber mittels indirekter Wahlen zuerst nach Wien berufen, nachher aber nach Kremsier verlegt worden war, zur Unfruchtbarkeit verdammt. Auch er enthielt keinen weiteren Hinweis auf die historische Monarchie, als dass er die Länder des Kaiserreichs bezeichnete, die nach der neuen Verfassung das Kaisertum Österreich als konstitutionelle Erbmonarchie bilden sollten; wobei die naive Erwartung obwaltete, es werde sich Ungarn um die Aufnahme in das durch den Entwurf geplante bundesstaatsähnliche Gemeinwesen bewerben.

Es verstand sich darum von selbst, dass die Reaktion sowohl im Kampfe gegen die revolutionäre Bewegung als auch nach deren Niederringung bei der Unvollziehbarkeit sowohl des ungarischen Gesetzartikels III.: 1848 als auch des Entwurfes der Kremsierer Verfassung im Hinblick auf die die Unteilbarkeit und Untrennbarkeit aller Länder des Hauses Österreich fordernde pragmatische Sanktion und die hierdurch gebotene Kontinuität der historischen Verbandseinrichtungen ansetzte. Hatte schon das Manifest über den Regierungsantritt Kaiser Franz Joseph I. vom 2. Dezember 1848 den Entschluss des jungen Herrschers, die Gesamtmonarchie ungeschmälert zu erhalten und dessen Hoffnung auf Vereinigung aller Länder und Stämme zu einem grossen Staatskörper ausgedrückt, so rechtfertigte das kaiserliche, die Reichsverfassung für das Kaisertum Österreich vom gleichen Tage verkündigende Manifest vom 4. März 1849 die am 7. März erfolgte Sprengung des Kremsierer Reichstages nicht bloss mit dessen durch die Festsetzung der Volkssouveränität bekundeten Doktrinarismus sondern auch mit dessen Unzuständigkeit für die Beratung einer von den Völkern Österreichs als unabweisbare Notwendigkeit empfundenen, das ganze Reich im Gesamtverbande umschliessenden Verfassung. In der Reichsverfassung vom Jahre 1849 (Märzverfassung Schwarzenberg-Stadionsche Verfassung) war die bei Vilagos am 13. August 1849 erfolgte Kapitulation der ungarischen Revolutionsarmee gewissermassen eskomptiert.

Die ungarische Verfassung wird nur im engen Rahmen ihrer Vereinbarkeit mit der neuen Reichsverfassung aufrecht erhalten (§71). Der Verband der sogenannten Nebenländer mit dem engeren Ungarn wird als gelöst behandelt. (§§ 68, 72—75.) Man pflegt diese Liquidation mit der Anwendung der von Hugo Grotius gelehrtten Verwirkung der Verfassung eines gegen seinen Monarchen sich erhebenden Volke im Falle seiner Überwältigung zu erklären. Allein auch vom Standpunkte modernen Staatsrechts durfte der Verband der Nebenländer mit Ungarn — und hierbei kommt vornehmlich das Königreich Kroatien — Slavonien — Dalmatien in Betracht — zum mindesten von dem Zeitpunkt als erloschen betrachtet werden, in welchen die ihm zugrunde liegende monarchische Verbindung durch die unter Ludwig Kossuth's Führung am 14. April 1849 vom ungarischen Reichstag ausgesprochene Absetzung des Kaisers und der ganzen Dynastie gelöst worden war. Findet doch auch die Erhebung der Südslaven gegen die ungarische Verfassung des Jahres 1848 unter der Führung des kroatischen Banus Jellacic ihre staatsrechtliche Erklärung in der Unzuständigkeit des ungarischen Reichstages, ohne Zustimmung des kroatischen Landtags eine fundamentale Änderung der rechtlichen Beziehung Kroatiens zu Ungarn durch Unterstellung des Banus unter eine dem Reichstag verantwortliche konstitutionelle Regierung zu beschliessen. Mit der Ausdehnung (des in der österreichischen Aprilverfassung zum erstenmal ausgesprochenen) auf die Rousseausche Staatslehre zurückzuführenden Grundsatzes der Gleichberechtigung aller Nationalitäten und Sprachen auf das ganze Reich und mit der Forderung eines Statutes für die Regelung dieser Verhältnisse (§§ 5, 71) wird ein Staatsrecht formuliert, das mit Modifikationen der modernen

politischen Bewegung für den Aufbau der ganzen Monarchie auf dem Grundsatz autonomer Organisation seiner Nationen als Ziel vorschwebt. Für die Sicherung einer modernen Anforderungen entsprechenden Aktionsfähigkeit des Ganzen erschien die Festsetzung der Einheit des gesamten Heereswesens, also auch des Heeresergänzungswesens, eines Reichssteuern umfassenden Reichsfinanzwesens, die Erhebung des ganzen Reichs zu einer Wirtschaftseinheit und die Berufung des allgemeinen österreichischen Reichstags zur parlamentarischen Behandlung dieser Reichsangelegenheiten unentbehrlich (§§ 7, 36 e—h, 37, 38). Die historischen Länder, teils ehemalige Nationalstaaten, teils ehemals ständisch organisierte Territorien, die durch Landtage auf halb ständischer, halb konstitutioneller Grundlage repräsentiert werden sollen, dauern, wie dies auch nach der Aprilverfassung der Fall gewesen wäre, als Kronländer fort (§§ 1, 9, 70 ff, 77, 78). Die Zuständigkeit dieser Landtage wird jedoch im Einklange mit den Festsetzungen des Entwurfs des Kremsierer Verfassungsausschusses auf die ihnen ausdrücklich zugewiesenen Angelegenheiten beschränkt (§§ 35, 36 k). Vom Standpunkte der modernen Lehre von den Staatenverbindungen wäre das Kaisertum Österreich als ein Ländersstaat, als ein Komplex autonomer Provinzen zu charakterisieren, sofern der Monarch nicht bloss dem Reichstag sondern auch den Landtagen als Kaiser (§ 37) und nicht, wie der Kremsierer Entwurf in Aussicht genommen hatte, als Landesoberhaupt gegenübertritt, die vollziehende Gewalt im ganzen Reiche und in allen Kronländern als eine, unteilbar und ausschliessend dem Kaiser zustehende (§ 84) und jede, welcher Körperschaft immer übertragene vollziehende Gewalt als wider rufliche, zur Disposition der Krone stehende erklärt wird (§§ 84, 85). Die Abneigung des Hofes und der militärischen Kreise gegen ein konstitutionelles Regiment, die Skepsis der Berater des Kaisers hinsichtlich der Durchführbarkeit der Reichsverfassung führten zu dem kaiserlichen Patent v. 31. Dezember 1851 (Silvesterpatent mittels dessen die Verfassung vom 4. März 1849 als unausführbar ausser Kraft gesetzt wurde. Ein Kabinettschreiben vom gleichen Tage stellte beratende Ausschüsse nach Art der russischen Adelsversammlungen an der Seite der Kreisbehörden und Statthaltereien in Aussicht.

Erst im Jahre 1860 führte das Bedürfnis, das durch eine klerikale innere und durch eine unglückliche äussere Politik gesunkene politische Ansehen der Monarchie und den gesunkenen Staatskredit zu heben, zur Wiederaufnahme der Experimente für eine Repräsentativverfassung durch den Kaiser. Sie beschränken sich zunächst darauf, einen in der Märzverfassung vorgesehenen Kronrat, den Reichsrat für den Zweck der Teilnahme an der Finanzgesetzgebung durch Repräsentanten der Länder, die vom Kaiser auf Grund eines Ternaorschlags der Länder ernannt werden sollen, zu verstärken. Sie schreiten von da aus zur Umgestaltung des verstärkten und noch weiter zu verstärkenden Reichsrates in eine halb legislative, halb beratende für die Reichsangelegenheiten zuständige Reichsversammlung mittels des Diplomes vom 20. Oktober 1860 (Oktoberdiplom oder Goluchowskiverfassung), um schon mittels des Patentes vom 26. Februar 1861 (Februar- oder Schmerlingverfassung) vorläufig mit der Einführung des Zweikammersystems durch Zerlegung des Reichsrates in ein auf ständischer Grundlage ruhendes Herrenhaus und ein aus der Wahl der Landtage hervorgehendes Abgeordnetenhaus zu enden. Beide Verfassungsexperimente sehen, das Oktoberdiplom minder klar, das Februarpatent deutlich, eine Ausscheidung der Repräsentanten der nichtungarischen Länder als engeren Reichsrates aus dem weiteren oder gemeinsamen Reichsrat vor, während die Frage nach der Gestaltung der Repräsentation der ungarischen Länder für die Nicht-Reichsangelegenheiten offen bleibt. Oktoberdiplom wie Februarpatent enthalten für die Abgrenzung der Reichsangelegenheiten eine schillernde Formel nach Art der in den Verfassungskompromissen zwischen König und Ständen über ungarische Verfassungsfragen üblichen. Sie bieten einen Katalog der Reichszuständigkeiten, der den Schein erschöpfender Aufzählung erregt, ausserdem aber die dehnbare Formel der Zuständigkeit des Reiches für alle Gegenstände der Gesetzgebung, die allen Königreichen und Ländern (den sogenannten historisch-politischen

Individualitäten) gemeinschaftlich sind. Die nach dieser unklaren Scheidung verbleibenden Angelegenheiten werden für die nichtungarischen Länder zwischen dem engeren Reichsrat und den Königreichen und Ländern aufgeteilt. Im Oktoberdiplom erfolgt die Aufteilung durch die gleichfalls unbestimmte Formel, dass der Gesamtvertretung der nichtungarischen Länder die bisher für sie einheitlich behandelten Angelegenheiten vorbehalten bleiben und die Erweiterung dieser Zuständigkeit durch kaiserliche Verfügung erfolgen sollte. Das Februarpatent fordert umgekehrt für die Zuständigkeit der Landtage ausdrückliche Zuweisung durch Gesetz und bietet sie in den 15 nach einer Schablonen ausgefertigten Landesordnungen, die zugleich mit dem Februarpatent und dem durch das Patent eingeleiteten Grundgesetz über die Reichsvertretung verlautbart wurden.

Die Beschickung der Landtage hatte sich auf Grund der gleichfalls mit dem Patent verlautbarten Landtagswahlordnungen zu vollziehen, die nach dem Vorbilde der Landtagswahlordnungen der Jahre 1849/50 auf dem Grundsatz der Interessenvertretung oder dem Kurien-system beruhten, die Wähler zumeist nach den Gruppen des Grossgrundbesitzes, der Städte und Märkte und der Landgemeinden zur Wahl beriefen und den Deutschen Österreichs eine egomonische Stellung sicherten. Oktoberdiplom und Februarpatent wissen nichts von einer verantwortlichen Regierung, von Immunität, von staatsbürgerlichen Rechten.

Dem 1860 wieder hergestellten ungarischen Reichstag oder Landtag werden die beiden Verfassungsurkunden des Oktoberdiploms und des Februarpatents trotz ihres grundverschiedenen Inhalts als Massstab für die von ihm zu vollziehende Revision der 1848er Verfassung und als unerlässliche Form der Sicherung der Zwecke der pragmatischen Sanktion mit den Mitteln des konstitutionellen Staatsrecht vorgelegt. Die Möglichkeit einer solchen Revisionsforderung des Königs ist im ungarischen Krönungseid vorgesehen.

Der nach ständischem Recht übliche Schriftenwechsel zwischen dem den weiteren Reichsrat nicht beschickenden ungarischen Landtag und dem König begann im Jahre 1861. Um jede Störung der Verhandlungen durch Kündigungen der Repräsentanten der nichtungarischen Länder hintanzuhalten, wurden mittels des vom Staatsminister Belcredi gegengezeichneten und durch ein Manifest erläuterten kaiserlichen Patents vom 20. September 1865 (Sistierungspatent) zugleich die Funktionen des weiteren und des engeren Reichsrates sistiert. Nach dem unglücklichen Feldzuge gegen Preussen im Jahre 1866 wurden die durch ihn unterbrochenen Verhandlungen wieder aufgenommen und fanden ihren Abschluss durch den am 12. Juni 1867 sanktionierten ungarischen Gesetzartikel XII, einer in aller Eile in Paragrafen zerlegten Staatsschrift der Führer der Majorität des ungarischen Landtags, zu der eine vor der Sanktion befragte Repräsentation der österreichischen Länder nie zugestimmt hätte.

Der G.A. XII hat für die konstitutionelle Organisation der nichtungarischen oder wie sie von nun an hiessen, der im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder eine unüberschreitbare Schranke gezogen, die von dem durch die kaiserliche Botschaft vom 4. Februar 1867 also aus kaiserlicher Machtvollkommenheit zum verfassungsmässigen Reichsrat der Reichsratsländer erhobenen engeren Reichsrat in dem von ihm beschlossenen Gesetz vom 21. Dezember 1867 betreffend die allen Ländern der österreichischen Monarchie gemeinsamen Angelegenheiten und die Art ihrer Behandlung ängstlich eingehalten wurde. In den beiden konstituierenden Akten sind die bedeutsamsten organisatorischen Ideen der Märzverfassung, nämlich: die Einrichtung eines die Repräsentation beider Ländergruppen umfassenden einheitlichen repräsentativen Kollegiums oder eines Zentralparlaments, eines staats einheitlichen Finanzrechts und Rekrutenbewilligungsrechts, eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes fallen gelassen worden. Die gemeinsamen Angelegenheiten sind auf den Heeresbefehl und die Heeresorganisation, auf die äussere Verwaltung, auf die Verwaltung des gemeinsamen Finanzvermögens, auf den wohl unpraktischen Fall der Verwaltung eines gemeinsamen Anlebens und auf die Geltendmachung der Verantwortlichkeit der gemeinsamen Minister beschränkt. Die Parlamente der beiden Ländergruppen vereinbaren unter Vermittlung ihrer Regierungen den Schlüssel für die Verteilung der gemeinsamen Lasten (die Quote), ternar die Regelung der finanzwirtschaftlichen und handelspolitischen Beziehungen

sei es in Form der Konstituierung einer Zollunion (eines Handelsbündnisses), sei es in Form eines Zoll- und Handelsvertrages. Der in beiden Gesetzen vorgesehene Verkehr zwischen den beiden Legislativen durch Deputationen hat sich infolge staatsrechtlicher Bedenken der Ungarn nicht entwickelt. Die Aufstellung des sogenannten gemeinsamen, wesentlich nur den Heeresaufwand umfassenden Budgets ist den Delegationen der beiden Legislativen vorbehalten, die sich wegen dieser ihrer Zuständigkeit und wegen ihrer Zuständigkeit zur Geltendmachung der konstitutionellen Verantwortlichkeit der gemeinsamen Minister als die beiden Legislativen im verkleinerten Massstab darstellen. In jeder der beiden Delegationen sind die von beiden Häusern Gewählten zu einem Kollegium vereinigt. Für die Wahrung ihrer schärfsten Sonderung in der Beratung und Beschlussfassung ist ängstlich Sorge getragen. Die Ungarn sind darauf bedacht, dass es zu der rechtlich zulässigen Vereinigung beider Delegationen für Abstimmungszwecke wegen obwaltenden Dissenses nicht mehr komme. Das Rechtsinstitut der Delegationen bedeutet wegen ihrer kurzen Tagungen, wegen ihrer Zuständigkeit zur Feststellung des Heeresbudgets, wegen der mit ihrem Bestande verknüpften Ausschliessung eines unmittelbaren Einflusses beider Vollparlamente auf die gemeinsamen Minister, die im wesentlichen fachtechnische Organe der Krone sind und sich zu keiner Regierung im konstitutionellen Sinn d. W. zusammenschliessen, eine weitgehende Einschränkung des konstitutionellen Prinzips in beiden Ländergruppen. Nur so ist es erklärlich, dass die Bevölkerung hüben und drüben während des Balkankrieges über die Ziele der äusseren Politik in beängstigende Ungewissheit dauernd und ohne fühlbare parlamentarische Gegenwirkung erhalten werden konnte. Aber auch die Finanz- wie die Wirtschaftspolitik wird, soweit sie den Gegenstand der Vereinbarung zwischen beiden Ländergruppen bildet, nicht durch die Parlamente sondern durch die Regierungen oder richtiger durch die aufsie drückenden ausserparlamentarischen wirtschaftlichen Parteien bestimmt. Ein organischer Zusammenhang zwischen der sogenannten gemeinsamen Regierung und den Sonderregierungen besteht nicht. Die organische Einheit ruht nur im Monarchen. Die gemeinsame Regierung ist eine konstitutionell fast vollständig indifferente Einrichtung.

Der durch das Bedürfnis der Wiedergewinnung der historischen Stellung des Monarchen in Deutschland geförderte Drang zur Beschleunigung des Friedens mit dem ungarischen Volke hat bewirkt, dass der verfassungsrechtlich begründeten und wiederholt durch den Monarchen anerkannten Rechtsstellung Kroatiens als eines mit Ungarn paritätischen Paziszenten nicht Rechnung getragen und die Auseinandersetzung des engeren ungarischen Reichstages mit dem kroatischen Landtag als eine interne Angelegenheit der Länder der ungarischen Krone behandelt wurde. Sie erfolgte durch den ungarischen G.A. XXX : 1868 und den kroatischen G.A. I 1868, den sogenannten ungarisch-kroatischen Ausgleich, der zwar dem um den österreichischen Teil verkürzten Königreich Kroatien, Slavonien, Dalmatien die äusseren Attributs eines Gliedstaates der Union der Länder der Stefanskronen verleiht, die Bedingungen seiner wirtschaftlichen Entwicklung aber allenthalben unterbindet.

Der österreichische Reichsrat hat eine kurze Blütezeit erlebt, während deren er mittels des Staatsgrundgesetzes vom 21. Dezember 1867, betreffend die Änderung des Grundgesetzes über die Reichsvertretung die fundamentale konstitutionelle Organisation der nichtungarischen Ländergruppe, soweit für sie nach dem ungarischen Ausgleich Raum blieb, die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Reichsrat und den Landtagen vollzogen, mittels weiterer Staatsgrundgesetze und einfacher Gesetze die Herstellung der durch das Konkordat vom 18. August 1855, wenn nicht verloren gegangenen so mindestens erheblich geschmälernten staatlichen Souveränität gegenüber der katholischen Kirche herbeigeführt, und bedeutsame, leider nicht mehr fortgebildete Ansätze zum Aufbau des Gemeinwesens auf rechtsstaatlicher Grundlage geschaffen hat. Nach dieser Kraftleistung, der keine ebenbürtige mehr nachgefolgt ist, beginnt der Verfall des parlamentarischen Lebens, den weder die erfolgreiche Abweisung des vom Grafen Hohenwart geförderten Versuchs der Wiederherstellung des böhmischen Staats in der technisch nicht vollziehbaren Form der von einer Kommission des böhmischen Landtags im

Oktober 1871 beschlossenen Fundamentalartikel, noch die Einführung der direkten Wahlen in den Reichsrat an Stelle jener durch die Landtage mittels der Wahlreform vom 2. April 1873, noch endlich, die fortschreitende, durch die Wahlreform vom 26. Jänner 1907 bis zum allgemeinen gleichen und direkten Wahlrechts geführte Demokratisierung des Wahlrechts aufzuhalten vermocht hat.

Der Grund für diese ungünstige Entwicklung ist ebensowohl in den Hemmungen zu erblicken, die der parlamentarische Dualismus einer naturgemässen Ausbildung des Konstitutionalismus in beiden Ländergruppen der Monarchie bereitet, als auch darin, dass der nationale Gegensatz zwischen Deutschen, Slaven und Romanen, der Gegensatz zwischen dem magyarischen Nationalstaat und der Bewegung zur Anerkennung der Gleichberechtigung aller Nationalitäten der Monarchie alle anderen parteipolitischen Gegensätze in den Hintergrund drängt. So müssen die Regierungen bei der Lösung staatlicher Kardinalfragen die sachlichsten Erwägungen der Forderung der Sicherung der Majorität für die von ihnen mühsam hergestellten Entwürfe der periodisch zu erneuernden Auseinandersetzung beider Ländergruppen über ihre vitalsten Interessen opfern, bei denen die unsterblichen staatsrechtlichen Gravamina aus dem Titel des magyarischen Nationalstaates eine grosse Rolle spielen, während die politischen Parteien ihre Stellung zu jeder beliebigen Frage darnach einrichten, welche nationale Konzessionen sie für eine gouvernementale Haltung zu gewärtigen haben? Darum kann sich eine auf das Ganze gerichtete Politik, die — sie sei gut oder schlecht — Voraussetzung eines wahrhaften Konstitutionalismus bildet, nicht entwickeln und das politische Leben erhält einen peinlichen Zug von Kleinlichkeit, Unaufrichtigkeit, Unzuverlässigkeit und Schwäche sowohl der Regierungen als auch der politischen Parteien, die sich im Besitze der erlangten Zugeständnisse gerne ihrer unsachlichen Zusagen entledigen möchten. Darum auch die wechselseitigen Vorwürfe unterlaufener Illoyalität. Dazu kommt noch, dass das Zentralparlament in den Landtagen von Böhmen und Galizien, trotzdem diesen die Zuständigkeit zur Geldermachung der konstitutionellen Verantwortlichkeit der staatlichen Landesregierungen abgeht, wenn sie funktionsfähig sind, seine Autorität beschränkende Rivalen besitzt. Es kann nicht Wunder nehmen, wenn staatliche Verwaltung und Selbstverwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit gegenüber der Gesetzgebung, die aus Kompromissen mit politischen Eintagskombinationen hervorgeht, ihre eigenen Wege gehen, um nicht blossen Schergen des krassen Egoismus und der hinterhältigsten Partecipolitik zu sein, die sich in einem Momente zufällig in der Form der Gesetzgebung durchgesetzt hat. Gegenüber den unleugbaren Talenten, die alle Nationen der Monarchie zu Beginn der konstitutionellen Epoche für den parlamentarischen Dienst beigestellt haben, bietet uns die moderne parlamentarische Welt der Monarchie das Bild eines die Vorfahren an wirtschaftlichen, historischen und sozialen Kenntnissen überragenden aber politisch recht mittelmässigen Geschlechts, was bei dem Umstande, als auch das aristokratisch-oligarchische ungarische Parlament im Gegensatz zu seiner ruhmvollen Vergangenheit keine imponierende, grosszügige, mitreissende staatsmännische Persönlichkeit aufzuweisen vermag, mit der Demokratisierung des Wahlrechts nicht erklärt werden kann. Es muss dahin gestellt bleiben, ob hier nicht politische Skepsis und Illusionsunfähigkeit eine grosse Rolle spielten. Allenthalben bildet, die Obstruktion, die ädste und mit der geringsten Geistesarbeit herzustellende Form der Opposition, das wichtigste parlamentarische Kampfmittel und nagt an den Wurzeln des doch ohnedies kümmerlichen Konstitutionalismus. Das österreichische Abgeordnetenhaus gelangt vor lauter nationalen Debatten und Obstruktionen nicht einmal zur ordnungsmässigen Wahrung seiner budgetären Befugnisse. Schon hat die Krankheit der funktionellen Lähmung den böhmischen Landtag erfasst und bedroht auch den galizischen. Alle diese Erscheinungen legen den Charakter der Monarchie als eines für eine wahrhaft konstitutionelle Gestaltung wenig geeigneten, wesentlich monarchischen Gemeinwesens auf. Ob die Persönlichkeit des Monarchen gross oder klein ist, das funktionelle Element der monarchischen Gewalt füllt alle Lücken des Rechtes aus, die der blind wütende Kampf der Nationen reisst oder die die Nationen, soweit sie von vornherein gegeben sind, von sich aus nicht auszufüllen vermögen. Der Kaiser hat dem ungarischen Landtage die Auflage der Revision der 1848er ungarischen Verfassung gemacht, das von ihm genehmigte Revisionsergebnis als unüberschreitbare

Verfassungsschranke der österreichischen Ländergruppe aufgestellt, den ehemals engeren Reichsrat zum verfassungsmässigen Reichsrat der nichtungarischen Länder erhoben und zur Konformierung ihrer Verfassung mit seinem bei den Ungarn durchgesetzten Kompromiss berufen, er hat die deutsch-zentralistische Partei den modernen Rechtsstaat errichten lassen und sie zertrümmert, als sie sich als parlamentarische Macht aufspielte, er hat die Arbeiterbataillone vor den tagenden Reichsrat vorüber ziehen lassen, um für die Notwendigkeit des allgemeinen gleichen Wahlrechts zu demonstrieren und Ungarn durch das Aufwerfen des gleichen Problems zur Besinnung gebracht; er hat die Notverordnung zur subsidiären, die Unschädlichkeit der Obstruktion sichernden Gesetzgebung erhoben; seine Annexionsakte allein sind es, die Bosnien und die Herzogowina mit der Monarchie verbinden, da die beiden Parlamente sich für ihre staatsrechtliche Perfektion unfähig erweisen; er hat eine Verfassung für die annektierten Länder erlassen, ohne sich auf eine ausdrückliche Verfassungsermächtigung berufen zu können und für die durch die deutsche Obstruktion zerstörte Landese Selbstverwaltung Böhmens sofort durch Ordonnanz ein Ersatzorgan geschaffen. Er vermag, die Monarchie als Staat den Staaten entgegenzustellen, ungeachtet die formale Jurisprudenz diesen Staat nirgend sehen will.

Jedenfalls ist die Monarchie für die politische Schätzung als eine patriarchalisch, in den äusseren Formen des Konstitutionalismus regierter und nur den Schein zweier Staaten bietender monarchischer Einheitsstaat zu betrachten. Weil die Völker der Monarchie trotz ihres durch ethnische, kulturelle, wirtschaftliche und politische Gründe bewirkten Zusammenschlusses bis nun kein für eine Konstituante fähiges Staatsvolk geworden sind, bilden sie nur ein Organisationsobjekt. Der Dualismus ist das vorläufige Ergebnis organisatorischer, mittels diktatorischer und halbdiktatorischer Akte vollzogener Experimente des Monarchen. Er findet ganz wie die als seine unelbständige Reflexwirkung zu wertende österreichische Dezemberverfassung seine Garantie in der Zersplitterung der national-föderalistischen Programme, die nur vom Standpunkte der einzelnen Nation aufgestellt werden und das Ganze aus den Augen verlieren, und gibt, was seltener Weise die der ungarischen Unabhängigkeitspartei angehörige Minorität des Ausschusses zur Beratung des Ausgleichs in ihrem Gegenentwurf geradezu ausdrücklich gefordert hat, dem Monarchen den Stichentscheid in die Hand, der nicht nach Rechtsnormen sondern gemäss der jeweiligen Gestaltung der politischen Verhältnisse gefällt wird. Das Rechtsleben der Monarchie bietet uns nicht Verfassungsänderungen und Verfassungswandlungen, sondern unberechenbare äussere Verfassungsfluktuationen, die jedoch an ihrem inneren Wesen nichts zu ändern vermögen. Die Erinnerung an das unorganische Leben des Ständestaates mit seinen durch ständische Rivalitäten zerklüfteten, von Sezessionen heimgesuchten Landtagen, mit seinen stetigen Verfassungsrevisionen taucht unwillkürlich auf. Hier ist darum, was allmählich auch die magyarischen Publizisten einzusehen beginnen, kein Bcden, auf dem formal juristische Konstruktionen und die Theorie vom absoluten Rechts- oder Verfassungsstaat zu gedeihen vermöchte, es sei denn, dass man die durch die pragmatische Sanktion dem Monarchen in die Hand gelegte koerzitive Funktion, diese welthistorische, an das Caveant consules erinnernde, aus dem Urquell des Rechts der Monarchie und deren Mysterium fließende Generalvollmacht, kraft deren er alle Länder des Hauses Oesterreich unzertrennt und ungeteilt beisammenhalten, oder wie sich die Proklamation des österreichischen Kaisertitels vom 11. August 1804 ausdrückt, Regent der Monarchie von Oesterreich (Monarchiae Austriacae regnans princeps) sein soll, als zwingendes Recht anerkennt, dem gegenüber alles dieser Funktion widerstrebende Recht als rechtlich unmöglich oder nichtig oder mindestens als unvollziehbar zu behandeln ist.



29. Abschnitt.

a) Die parlamentarische Regierung.

Von

Dr. J. Hatschek,

Professor an der Universität Göttingen.

Literatur:

Gneist, englisches Verwaltungsrecht passim. — Derselbe, Selbstverwaltung und Rechtsweg passim. — Seydel, in seinen staatsr. und polit. Abhandlungen 1893 S. 121 ff. — Derselbe, Vorträge aus dem allg. Staatsrecht G. Hirth's Annalen 1898 S. 746 ff. — Mohl, Geschichte und Literatur des allg. konst. Staatsrecht (in seiner Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften I 288 ff. —) Derselbe: Politik I. S. 392 ff. — Meyer-Anschütz, D. Staatsrecht. 6. Aufl. 1905 S. 301 f. — Jellinek, Recht des mod. Staats. 3. Aufl. S. 700 ff. — Derselbe, Ausgew. Schriften u. Reden 1911 II. 180 ff. — Piloty, Autorität und Staatsgewalt in Jahrh. der int. Vereinigung für vergl. R.W. u. Volkswirtschaftslehre VI, VII S. 551 ff. — Dicey, in Harvard Law Review XIII 67—79. — Hatschek, Allg. Staatsrecht (1909) I. S. 29 ff., 38 ff. II S. 19 ff. und engl. StR. I 581 ff. — Reh m. Allg. Staatslehre (in Marquardsen, H. d. ö. R.) S. 354 ff. — Fahlbeck, Sveriges författning och den moderna Parlamentarismen Lund 1904.

I.

Die Dogmengeschichte.

Sie ist bestimmt durch die Art und Weise, wie die Theorie des Kontinents das Musterland der parlamentarischen Regierung England in seinem verfassungsmässigen Wirken beobachtet und erfasst hat. Immer eilt, wie das folgende dartun soll, der Kontinent in der theoretischen Formulierung des Problems der parlamentarischen Regierung selbst den Engländern voran, belehrt sie darüber, was das Schätzenswerte an ihrem Parlamentarismus sei, und veranlasst sie selbst zu theoretischen Betrachtungen über ihr Staatswesen, die aber inzwischen von den Tatsachen der Staatspraxis ihres Vaterlandes längst überholt sind.

1.

Zu einer Zeit, da England eben jenen Kraftaufwand vornahm, um im Kampfe Edmund Burke's gegen die Autokratie Georgs III. den Grundstein zur parlamentarischen Regierung der Gegenwart zu legen (siehe meine englische Verfassungsgeschichte, München 1913 S. 644 ff.), teilt der Genfer De Lolme in seinem „Constitution de l'Angleterre“ (insbesondere Bd. II der Ausgabe von 1787 Ch. X dem staunenden Kontinent als Vorzug der englischen Verfassung mit, dass in ihr die Volksvertreter „keinen Anteil an der exekutiven Gewalt“ besässen, was um die Zeit, da der Satz geschrieben wird, jedenfalls unrichtig ist. Aber die ganze De Lolme'sche Theorie, welche an diesem wesentlichen Punkte das Bestehen einer parlamentarischen Regierung in England verneint, ist über den Leisten der Montesquieu'schen Dreiteilungslehre der Staatsgewalt geschlagen, einer Lehre die auch der berühmte Kommentator des engl. Rechts Blackstone zur Grundlage seiner Schilderung der englischen Verfassung übernimmt. Auch De Lolme wird dann von Blackstone als klassischer Zeuge dafür berufen, dass Englands Ruhm als Verfassungsstaat in der Mischung der drei Staatsformen (Monarchie, Aristokratie und Demokratie) bestände, die namentlich im Parlament verwirklicht sei, das sich aus König, Oberhaus und Unterhaus zusammensetze, und dass die glückliche Mischung der drei Staatsformen in England ihren Höhepunkt deshalb erreiche, weil sich diese drei Teile des Parlaments gegenseitig die Wagschale hielten (Theorie der Balancen). Diese Theorie war so sehr dem Leben und der damaligen Staatspraxis abgewendet, dass sie das Wirken des damals bereits allmächtigen Ministerkabinetts ganz übersah.



2.

Während die Engländer noch bis in das Ende der 50er Jahre des 19. Jahrh. ihre eigene Verfassung bloss unter dem Gesichtswinkel der Montesquieu, De Lolme, Blackstone betrachteten und anbeteten, (als Beispiel hierfür mag die Schrift des Lord Brougham „The British Constitution“ London 1861 2. Ausgabe Kap. I und Kap. XVII gelten), war der Kontinent schon längst an der Arbeit, eine neue Theorie über den Kern des englischen Verfassungsstaats auszubauen und zu verbreiten. Auf dem Kontinent entdeckte man nunmehr die sogenannte „parlamentarische Regierung“ Englands und pries sie als Vorbild zur Nachahmung.

Auch diesmal waren es die Franzosen, welche uns hierüber belehrten. Im Januar 1830 führte Adolff Thiers in dem neu gegründeten Oppositionsblatt „Les National“ das englische Vorbild mit dem charakteristischen Satz vor alle Augen: „L e r o i règne, les ministres gouvernent, les chambres jugent“ und „les chambres offrent leur majorité comme liste des candidats.“ (zitiert bei Jellinek Ausgewählten Schriften und Reden II S. 134.)

Aus dieser Anschauungsweise entwickelte sich alsbald eine geschlossene Theorie, die an Stelle der bisherigen Dreiteilung der Staatsgewalt eine Vierteilung der Staatsgewalt setzte. Nebender Gesetzgebung, der Exkutive und der richterlichen Gewalt müsse es in einem parlamentarisch regierten Staat noch eine vierte Gewalt geben und diese müsse der König darstellen als „Pouvoir neutre“, denn der König herrsche aber er regiere nicht. Im parlamentarisch regierten Staat ruhe der Schwerpunkt in den Kammern. Sie seien die bestimmenden Leiter der Verwaltung, sie hätten die Entlassung der Minister zu entscheiden. Die vierte Gewalt, der König könne zwar durch Kammerauflösung seine Minister zu halten versuchen: bewiese aber das souveräne Volk durch Wiederwahl seiner früheren Repräsentanten, dass es an seinem Willen festhalte, dann müsse sich der König (das sogen. pouvoir neutre, oder pouvoir modérateur) damit zufrieden geben und die Minister auch wirklich entlassen. Vor einem Misstrauensvotum der Kammern haben die Minister zu weichen. Diese Theorie auf englisches Vorbild gestützt verkündet Benjamin Constant in seinem „Cours de politique constitutionnelle“. Bruxelles 1836 I p. 428 ff. (die beste Analyse dieser Lehre bei Seydel, bayerisches Staatsrecht 2. Aufl. I. Bd. S. 510 f.). So wird die Entdeckung von Ad. Thiers, „dass die Kammern ihre Majorität als eine Liste der Ministerkandidaten dem Könige zu präsentieren hätten“, näher ausgeführt und zum Kernpunkt des parlamentarischen Regierungssystems wie es in England damals bestanden haben sollte, gemacht. Seit dieser Zeit erblickte auch die konstitutionelle Staatstheorie nicht bloss in Frankreich, sondern auch in Deutschland das Wesen der parlamentarischen Regierung in der Notwendigkeit die Minister der jeweiligen Parlamentsmajorität zu entnehmen.

Wieder waren es die Engländer, welche diese neue Theorie des englischen Verfassungsgeheimnisses von den Franzosen bereitwillig übernahmen und ihrem Vaterland zu verbreiten suchten. Im Vordergrund aller dieser Darstellungen steht das Buch von Bagehot, das etwa um 1867 verfasst worden war.¹⁾ Man habe zu Unrecht bisher das Wesen der englischen Verfassung in der Gewaltenteilung und der Balancetheorie gesucht. Gerade das Gegenteil davon sei wahr. Der Vorzug der englischen Verfassung würde nicht in einer Gewaltentrennung sondern in einer intimen Vereinheitlichung, ja beinahe in einer kompletten Fusion der exekutiven und legislativen Gewalt bestehen (Chapter I p. 10 ff. zit. nach der Ausgabe von 1872: „The efficient secret of English Constitution may be described as the close union, the nearly complete fusion, of the executive and legislative powers. No doubt by the traditional theory as it exists in all the books, the goodness of our constitution consists in the entire separation of the legislative and executive authorities but in truth its merit consists in their singular approximation.“)

Das Kabinett sei bloss ein Ausschuss des Parlaments gleich den anderen Parlamentsausschüssen, nur mit der besonderen Aufgabe betraut, die Gesamtverwaltung zu kontrollieren. Parlamentarische Regierung sei also Verwaltungskontrolle durch einen Parlaments-

¹⁾ Es ging aus Aufsätzen in der Fortnightly review hervor. Zum Teil mag es auch vor der damaligen englischen Zeitströmung der „Amerikanisierung“ der engl. Staatsinstitutionen beeinflusst worden sein. S. mein engl. Staatsrecht I a. a. O.

ausschuss nämlich das vom Parlament gewählte Ministerkabinett, das so als board of control zu fungieren habe. Auch diese Theorie entsprach damals schon lange nicht mehr den Tatsachen der englischen Staatspraxis. Das Parlament übte damals schon längst nicht mehr bloss kontrollierende Tätigkeit aus, sondern in immer steigender Weise richtige Verwaltungstätigkeit und diese nicht etwa bloss durch das Ministerkabinett als board of control, sondern zum Teil durch parlamentarische Komitees, zum Teil durch das Private Billverfahren. u. a. m.

Der kontinentalen Staatstheorie ist bis auf den heutigen Tag diese Bagehot'sche Auffassung der parlamentarischen Regierung unanfechtbares Dogma geblieben, während man in England in der Zwischenzeit doch die Theorie den neuen Verhältnissen anzupassen verstanden hat. Die Engländer sehen heute das Wesen ihrer parlamentarischen Regierung in der Verwaltungstätigkeit des Parlaments durch parlamentarische Komitees an (Siehe z. B. G. Bradford in Harvard Law Review III. p. 261).

Aber weder dieses noch die Bagehot'sche Lehre ist richtig.

Wahl der Minister aus der Majorität des Parlaments, Ausübung der Verwaltungstätigkeit durch parlamentarische Komitees resp. durch das Parlament, all dies sind nur Einzelercheinungen einer einzigen bedeutsamen Tatsache, die von der bisherigen Staatstheorie so gut wie gar nicht gewürdigt worden ist: Es ist nämlich die *lex Parliamenti*, die parlamentarische Praxis (nicht bloss die Geschäftsordnungspraxis, sondern die auch in der Gesetzgebung und in der Budgetfeststellung betätigten Parlamentspraxis), welche immer solange nämlich ein Parlament und eine Exekutive bestehen, Verfassungsumbildungen schafft, ohne die für die Verfassungsänderungen notwendigen, formal-rechtlich bestehenden Schranken zu berücksichtigen. —

Diese parlamentarische Praxis hat neben anderen Umständen in England und in Frankreich die parlamentarische Regierung gezeitigt, sie ist eben daran auch Schweden zu einem parlamentarisch regierten Staat zu machen. Dies soll gleich im folgenden gezeigt, hier aber schon festgestellt werden: parlamentarische Regierung ist Staatsherrschaft der Volksvertretung durch Bestimmung der Richtlinien für die Verwaltung und durch Umbildung der Verfassung — kraft der parlamentarischen Praxis.

II.

Die *lex Parliamenti* und die parlamentarische Regierung.

In allen Staaten, welche eine echte parlamentarische Regierung besitzen, nicht bloss einen Scheinparlamentarismus wie z. B. die Balkanstaaten und Spanien, ist die parlamentarische Regierung ein Produkt der Parlamentspraxis neuerer Zeit. Dies zeigt zunächst die Entwicklung Englands. Hier ist allerdings das Ministerkabinett ein Produkt sozialer Triebkräfte: der Parteidbildung (Siehe meine englische Verfassungsgeschichte 1913 § 33 und § 45). Die Herausbildung der parlamentarischen Exekutive aber ist allein auf dem Wege der parlamentarischen Praxis entstanden, dadurch nämlich, dass durch ein Gesetz der Königin Anna von 1707 das Unterhaus die Möglichkeit der Auswahl unter den vorhandenen Beamten vornehmen konnte, um die ihm genehmen Kategorien derselben zum Unterhause wahlfähig zu machen und andere Kategorien davon auszuschliessen. Das geschah auf doppelte Weise. Zunächst wurden durch sogenannte *place acts* bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts Ämter, die überflüssig und bedeutungslos erschienen, aus dem Parlament entfernt. Aber noch wirksamer war die Inklusion von Beamten ins Unterhaus. Zunächst war schon durch das Gesetz von 1707 ausdrücklich ausgesprochen, dass der Staatssekretär, der Finanzminister u. a. m. im Unterhaus Platz nehmen könnten. Seit 1742 wurden die Unterstaatssekretäre ins Unterhaus eingeführt (15 Geo. II Cap. 22 § 3). Aber noch wichtiger als all diese ausdrücklichen Gesetzesbestimmungen war die dem Unterhaus durch jene Akte von 1707 gegebene Befugnis, durch einfache Resolution zu erklären, welches Amt es für ein altes, d. h. nach dem Gesetze von 1707 zugelassenes, und welches es für ein neues Amt, also im Sinne des Gesetzes von 1707 vom Unterhaus ausgeschlossenes betrachtet wissen wolle. Das Unterhaus entwickelte hierbei in seiner Praxis eine grosse Willkür (siehe darüber mein englisches Staatsrecht I 553 f.)

Im 19. Jahrhundert seit 1832 etwa, als das Unterhaus die Finanzverwaltung schärfer zu kontrollieren begann und sich der Grundsatz der Parlamentspraxis entwickelte, dass die geldspendenden Zentralstellen im Unterhaus vertreten sein müssten, bewirkt sogar die Parlamentspraxis eine Konsolidation und Umgestaltung von Ämtern, die Etablierung der Hierarchie unter den Zentralstellen und wandelte die bis dahin kollegialen Zentralstellen in solche mit bürokratischer Spitze um (siehe mein englisches Staatsrecht II, S. 132 ff.). Um an einem Beispiel die grosse Bedeutung der Parlamentspraxis darzustellen: dass die Landessteuerdirektion die Zolldirektion, die königliche Münze, die Staatsdruckerei, die Zentralstelle für Domänen und Forsten, das Generalpostamt u. a. m. dem Schatzamt untergeordnet sind, ist nirgends gesetzlich sanktioniert, sondern durch Parlamentspraxis gefordert und von der Regierung anerkannt.

Die Parlamentspraxis hat aber in England auch im 19. Jahrhundert wichtige Verfassungs-umbildungen besorgt.

Durch Parlamentspraxis allein ist die Gesetzesinitiative heute ausschliesslich in Händen der Regierung. Durch Parlamentspraxis (Resolutionen von 1860, siehe mein engl. Staatsrecht S. 248) wurde die Zustimmung der Lords zu Finanzgesetzen beinahe vollständig ausgeschaltet. Durch Parlamentspraxis wurde die Budgetbewilligung einfach zu einem Stück der Finanzverwaltung des Reichs, ausgeübt durch das Unterhaus (siehe mein engl. Staatsrecht I S. 460 ff.). Einfach auf dem Wege einer standing order von 1852 des Unterhauses erfolgte die wichtige Verfassungsumbildung, dass keine Geldbill anders als auf Initiative der Regierung eingebracht werden darf. Durch parlamentarische Resolution von 1761 ist der Verfassungsgrundsatz aufgestellt, dass die bewilligten Geldausgaben nur innerhalb des Finanzjahres gemacht werden dürfen. (siehe mein engl. Staatsrecht I S. 544). Die wichtigste Verfassungsumbildung ist einerseits die Einschränkung der königlichen Prerogative durch die lex Parliamenti, da seit 1707 noch kein englischer König einem vom Parlament beschlossenen Gesetzentwurf die Zustimmung verweigert hat und somit das Veto der Krone im Plenum als obsolet zu betrachten ist, andererseits die sogenannte Verfassungsreform von 1911 1 and 2 Geo 5 Cap. 13, welche den Widerstand des Oberhauses gegen Finanzreformen überhaupt ausschaltete und in anderen Fragen auf ein suspensives Veto hinabdrückte. Man wende nicht ein, dass diese Verfassungsumbildung doch durch Gesetz also auf *l e g a l e m* Wege erfolgte, während wir in vorhergehenden die blosse Parlamentspraxis als verfassungsbildende Kraft bezeichneten: Denn zunächst war dies schon vorher Parlamentspraxis und ist nur noch vom Gesetzgeber von 1911 ausdrücklich legalisiert worden, aber auch die in dem Gesetze liegende Verschärfung gegenüber der früheren Praxis ist materiell bloss durch den Willensschluss des Unterhauses zustande gekommen, auf Grund von Resolutionen, deren wichtigste am 24. Juni 1907 im Unterhaus gefasst²⁾ wurde und die Richtschnur für die Verfassungsreform bildete. Dem Oberhaus, das gegen die Verfassungsreform Widerspruch erhoben hatte, wurde mit einem Peerschub gedroht, und der König kam mit seiner Einlegung des Vetos überhaupt nicht in Frage. Die Vorherrschaft des Unterhauses und seiner Parlamentspraxis über das Oberhaus ist sonach durch die Verfassungsreform von 1911 nunmehr zu einer *d a u e r n d e n* geworden.

Wenn ein Gesetzentwurf (also jede künftige Verfassungsreform) das Unterhaus in drei aufeinanderfolgenden Lesungen passiert hat und im Oberhaus jedesmal verworfen oder nur mit Amendments, denen das Unterhaus nicht zustimmen will, angenommen worden ist, so wird der Gesetzentwurf dem König ohne Rücksicht auf das Oberhaus zur Sanktion vorgelegt und gilt, wenn er dieselbe erhalten hat, als Gesetz. Der Sprecher hat bei der Vorlage des Gesetzentwurfs zur Sanktion zu attestieren, dass die gesetzlichen Vorschriften für das Zustandekommen des Gesetzes, wie sie die Verfassungsreform von 1911 vorschreibt, beobachtet worden sind. Noch weniger Umstände werden mit dem Oberhaus bei einem Gesetzentwurf, der die Finanzen und das Budget be-

²⁾ Sie lautet sehr bezeichnend in der Form, wie sie der Premierminister einbrachte (Parl. Deb. 4. series vol. 176 p. 909). „That, in order to give effect to the will of the people as expressed by their elected representatives, it is necessary that the power of the other House to alter or reject Bills passed by this House should be so restricted by law as to secure that within the limits of a single Parliament the final decision of the Commons shall prevail.“

trifft, gemacht, wenn das Oberhaus widerspenstig ist. Hat ein solcher Gesetzentwurf das Unterhaus passiert und ist vom Oberhaus, nachdem er hier spätestens 1 Monat vor Schluss der Session eingelangt war, überhaupt nicht oder nur mit Amendements angenommen worden, so wird der Entwurf ohne Rücksicht auf die etwaigen Amendements des Oberhauses dem Monarchen zur Sanktion vorgelegt und gilt, wenn diese erteilt worden ist, als Gesetz, trotzdem er die Zustimmung des Oberhauses nicht erhalten hat. Der Sprecher hat bei der Vorlage des Entwurfs zur Sanktion auf der Rückseite derselben zu attestieren, dass der Entwurf eine Money bill im Sinne des Gesetzes sei.

So ist die Vorherrschaft des Unterhauses und seiner Macht durch Unterhausbeschlüsse allein die Verfassung umzubilden, dauernd gesichert.

Auch in Frankreich ist die parlamentarische Regierung auf dem Wege der Parlamentspraxis entstanden.⁹⁾

Nichts wunderbarer als dieser Prozess! Ein mit allen Vorurteilen der absoluten Monarchie ausgerüsteter König kommt zur Regierung: Ludwig XVIII, der in der Vorrede zu seiner dem Volke geschenkten Verfassung („Charte“ von 1814) ausdrücklich sagt, dass in seiner Person die gesamte Staatsgewalt vereinigt sei und er nur in der Ausübung der legislativen Gewalt vom Parlament beschränkt sein wollte („Bien que l'autorité toute entière résidât en France dans la personne du roi, nos prédécesseurs n'avaient point hésité à en modifier l'exercice“), und der sich trotz alledem einem parlamentarischen Regierungssystem anbequemen muss? Einfach die Macht der juristischen Logik unterstützt von dem Vorbilde der englischen Verfassung, die damals ein ebenso faszinierendes Vorbild war wie das römische Recht zur Zeit seiner Rezeption, hat dies bewirkt. Sehen wir uns diesen juristischen Prozess näher an, so finden wir, dass er an die recht dürftigen Bestimmungen der Charte über Ministerverantwortlichkeit und die Befugnis des Parlaments Steuern zu bewilligen, anknüpft. Aus dem Rechte der Steuerbewilligung folgte der Finanzminister Baron Louis selbst, dass dem eine Einigung über die zu deckenden Ausgaben, also eine Ausgabenbewilligung vorangehen müsse; damit ist dann notwendig eine Kontrolle der Verwaltung insbesondere auf die Zweckmäßigkeit ihrer Ausgaben hin gegeben. Aber auch die Adressen an den König dienen diesen Zwecken, der Kritik der Minister und ihrer Handlungen, desgleichen das durch die Charte (Art. 53) gewährleistete Recht der Petitionen. Das Recht zur Einrichtung von Untersuchungskommissionen und zu Interpellationen wird als notwendiges Korrelat der durch die Charte übrigens nur strafrechtlich vorgesehenen Ministerverantwortlichkeit betrachtet. So entstehen die wichtigsten modernen Kontrollemittel bloss durch die Macht der parlamentarischen Logik. Das alles ereignete sich gleich zu Anfang der Regierung Ludwig XVIII, so dass der Politiker und Minister Vitrolle die aufkommende Notwendigkeit eines Ministerwechsels entsprechend der Parlamentsmajorität als „une consequence rigoureuse du systeme constitutionnel“ bezeichnete. Aus der Macht jener „Logique parlementaire“ entwickelte sich aber auch jene innere Kohärenz des Ministeriums, die zum Kabinettsbegriff nötig ist. Aus dem Staatsrat kristallisiert sich zunächst der Ministerrat, Prinzen und andere Dignitäre werden ihm nicht zugezogen, die Einheit („unité“) des Ministeriums von Ludwig XVIII schon in der Deklaration von Cambrai nach den „Hundert Tagen“ im Jahre 1815 zugesagt, wird als Grundsatz der Solidarität und Gleichgesinnung der Minister verstanden. Das Amt des Ministerpräsidenten, auch ohne weitere Administrationsgeschäfte als die der obersten Kontrolle der Ministerkollegen, bildet sich seit dem zweiten Ministerium Richelieu heraus, dagegen wird das noch an das „persönliche Regime“ des Monarchen erinnernde Staatssekretariat, das im Sinne des Königs die Beziehungen der Minister untereinander erhalten sollte, unterdrückt, der Minister des königlichen Hauses wird aus dem engeren Ministeriat ausgeschieden, in das Parlament werden Gehilfen der Minister die Unterstaatssekretäre eingeführt, die nicht etwa zur Leistung administrativer Arbeit, sondern zur „Leitung“ der beiden Häuser, also zu rein politischer Arbeit angestellt sind. Noch ist man nicht so weit, die Minister unbedingter der Parlamentsmajorität zu entnehmen, aber schon im Jahre 1820 schafft man das Institut der Minister ohne Portefeuille, um wenigstens diese aus der Parlaments-

⁹⁾ Siehe darüber Barthélemy L'introduction du régime parlementaire en France 1904. und mein allgem. St.R. I (1909) 30 ff.

majorität hervorgehen zu lassen. Schliesslich kommt 1827 das Ministerium Martignac ans Ruder, einfach als Ausschuss der damaligen Parlamentsmehrheit aber 1829 ist dies beim Neuantritt des Ministeriums Polignac nicht der Fall. Jetzt tritt die Deputiertenkammer mit ihrer berühmten Adresse der 221 hervor, und hierin wird dem Könige die unumstössliche Notwendigkeit verkündet, das jeweilige Ministerium der jeweiligen Parlamentsmajorität zu entnehmen: „car elle fait du concours permanent des vues politiques de votre peuple, la condition indispensable de la marche régulière des affaires politiques“ (Archives parl. t. 61 p. 618). Was die Bourbonnen zu tun versäumten, besorgte das Julikönigtum pünktlich. So ist auch in Frankreich die parlamentarische Regierung als ein Produkt der parlamentarischen Praxis entstanden. Gerade die Entwicklung in Frankreich zeigt, dass die Herausbildung eines Ministerkabinetts, das aus der Parlamentsmajorität entnommen werden müsste, nicht das Wesen der parlamentarischen Regierung ausmacht, bildet sie doch gerade in Frankreich die Schlussphase der Entwicklung. Wäre diese Schlussphase das Wesen der parlamentarischen Regierung, dann müsste es ja sehr leicht sein, sie verfassungsmässig festzulegen mit der Gewähr, die parlamentarische Regierung sofort zu verwirklichen. Tatsächlich ist in keiner Verfassung, deren Staat parlamentarisch regiert wird, die parlamentarische Regierung angeordnet.

Eine Ausnahme hiervon machen scheinbar die englischen Selbstverwaltungskolonien, in deren Verfassungen die Notwendigkeit vorgeschrieben ist, dass die Minister einem der beiden Häuser des Parlaments angehören müssen. Aber diese Kautel ist deswegen in die Verfassung eingefügt, um dem Mutterland gegenüber eine Schranke aufzuerlegen, keineswegs aber so gedacht, dass man mit der Anordnung des parlamentarischen Ministerkabinetts das Wesen der parlamentarischen Regierung erschöpfen wollte. Der beste Beleg dafür, dass das parlamentarische Ministerkabinet nicht das Wesen der parlamentarischen Regierung ausmacht, ist ferner die Tatsache, dass Staaten, welche ein solches Ministerkabinet besitzen, zu einer echten parlamentarischen Regierung mitunter nicht zu gelangen brauchen, sondern nur einen Scheinparlamentarismus entwickeln. Hierher gehören die Balkanstaaten und Spanien. Hier beruft der König nach seinem Willen abwechselnd die Führer der um die Staatsherrschaft streitenden Parteien zu Ministern und diese machen nach ihrem Willen die Parlamentswahlen und nach ihrem Willen die Parlamentsmajorität, die sie für ihr autokratisches Vorgehen brauchen.⁴⁾

Auch in einem anderen Staat, der sich bisher von der parlamentarischen Regierungsweise nach englischem Muster ferngehalten hat, können wir die allmähliche Umbildung der Verfassung durch die Parlamentspraxis beobachten, die schliesslich auch hier zu parlamentarischer Regierung führen wird. Es ist Schweden. Die Verfassung dieses Staats von 1809 beruht auf einem Dualismus, der von den Urhebern der Verfassung konsequent durchgeführt wurde.⁵⁾

Monarch und Reichstag stehen sich hier gleichberechtigt gegenüber. Jedes Organ selbständig und mit einer eigenen Kompetenz ausgerüstet. Die Handlungsfreiheit und Machtvollkommenheit des Reichstags ist ausserordentlich gross. Ihm steht insbesondere die ausschliessliche Feststellung des Budgets zu, und wer aus der Verfassungsgeschichte weiss, wie wichtig diese Machtvollkommenheit sowohl im Staatsleben Englands und anderer Staaten geworden ist, wird die Bedeutung dieser Machtvollkommenheit gewiss nicht unterschätzen. Auch der Monarch hat wieder seine vom Reichstag vollständig getrennte Machtsphäre, insbesondere ein umfassendes Verordnungsrecht (praeter legem) in sogenannten ökonomischen Angelegenheiten. Was dazu gehört, ist nicht ausdrücklich im Gesetze vorgeschrieben. (§ 89 der Verfassung). Man kann den Begriff nur ungefähr umschreiben wie z. B. § 34 der Reichstagsordnung von 1810 als das. „was zu der allgemeinen Haushaltung des Reiches und zu den öffentlichen Einrichtungen wie Erziehungs- und Unterrichtswesen, allgemeine Armenpflege, Ackerbau, Bergwerke usw. gehört.“ Auf dem Gebiete der bürgerlichen und Strafgesetze wie auch der militärischen Strafgesetze der Kirchen- und Gemeindegesetze müssen hingegen Reichstag und König zusammenwirken (§ 87 und § 57 der Verfassung).

⁴⁾ Siehe für Spanien Costa, Oligarquía y Caciquismo 1903 p. 14 und Posada im Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd. II S. 448 ff.

⁵⁾ Siehe darüber Fahlbeck, Die Regierung Schwedens 1912, insbesondere Einleitung.

Der König wählt seine Minister ausschliesslich nach eigenem Gutbefinden. Sie sind seine Vertrauensmänner, nicht die des Reichstags. Sie beraten den König im Staatsrat, können aber, wenn sie bei Abgabe ihres Rates „nicht die wahren Interessen des Landes wahrgenommen haben“, vom Verfassungsausschusse dem Reichstage angezeigt werden, welcher hierauf an den König die schriftliche Bitte richtet, die betreffenden Minister ihrer Stellen im Staatsrat zu entheben. (§ 107 der Verfassung.) Desgleichen können sie auf Veranlassung des Verfassungsausschusses, der die Staatsratsprotokolle zu prüfen hat, durch den Justizanwalt des Reichstags vor dem Reichsgericht angeklagt werden, wenn sie offenbar gegen das Grundgesetz oder gegen andere Gesetze gehandelt oder eine Übertretung dieser Gesetze angeraten oder Vorstellungen gegen eine solche Uebertretung zu machen versäumt haben u. a. m., insbesondere wenn sie es versäumt haben, ihre Gegenzeichnung zu einem rechts- oder verfassungswidrigen Beschlusse des Königs zu verweigern (§ 106 der Verf.).

Trotzdem nun dieser Dualismus verfassungsmässig festgelegt worden ist, zeigt sich auch hier, dass die Parlamentspraxis bereits ihre Verfassungsumbildungen in wichtigen Punkten vorgenommen hat, welche die oberste Leitung des Staatswesens mit der Zeit ganz in die Hände des Reichstags insbesondere der 2. Kammer (Volksvertretung) spielen werden.⁴⁾ Schon das ausschliessliche Budgetrecht des Reichstags ist eine wesentliche Voraussetzung dieser Verfassungsumbildung durch die Reichstagspraxis, und gibt, sowie es nach der Verfassung besteht, der zweiten Kammer eine überragende Stellung, insofern bei Widerspruch zwischen beiden Kammern in bezug auf die Beschlüsse, die zur Etatsregelung führen, zwar jede Kammer für sich abstimmt, aber diejenige Meinung durchdringt, für welche die zusammenzurechnenden Stimmen der meisten Mitglieder der beiden Kammern abgegeben worden sind. (§ 65 der Reichstagsordnung.) Da die zweite Kammer nun eine grössere Anzahl von Mitgliedern hat als die erste, etwa 230 gegen 150, so nimmt die zweite Kammer in Budgetfragen eine Vorrangstellung ein.⁵⁾ Dazu kommt noch, dass die Parlamentspraxis eine Reihe von Umbildungen an dem bestehenden Recht durchgeführt hat. Zunächst hat über die Verfassung hinaus die Praxis ein Motionsrecht der einzelnen Reichstagsabgeordneten in Fragen des Voranschlags eingebürgert, während die Verfassung nur die königliche Initiative in diesen Fragen voraussetzt. Sodann ist durch die Parlamentspraxis eine weitgehende Spezialisierung der Voranschlagsposten herbeigeführt, welche den König hindern, auch innerhalb der Haupttitel des Etats über die Verwendung der Summen zu entscheiden. Auch über Ersparnisse, welche bei einem Etatposten gemacht werden, darf der König, trotzdem die Verfassung dem nicht entgegensteht, nicht frei verfügen, denn auf diesem Gebiete hat bereits der Reichstag durch ein Schreiben vom 12. Mai 1841 bestimmt, dass Ersparnisse, welche innerhalb des ein oder anderen Haupttitels gemacht werden, zu solchen von den Reichsständen nicht geprüften Ausgaben für Zwecke innerhalb des Titels nur dann zu verwenden sind, wenn diese Zwecke durch ein unabweisliches Bedürfnis hervorgerufen sind und zufälligen Charakter haben. Nicht darf jedoch der König solche Ersparnisse zur Bestreitung von jährlichen Gehältern etc. verwenden. Ueber die Verfassung hinaus hat sich in der Praxis der Grundsatz etabliert, dass der Reichstag jede Finanzeinnahme bewilligen und insbesondere zwischen den verschiedenen Besteuerungsformen nach freiem Ermessen zu wählen in der Lage ist.

Nicht bloss aus dem Gebiete des Etatwesens, sondern auch auf dem nach der Verfassung scharf abgegrenzten Gebiete königlicher Machtvollkommenheit macht sich die Reichstagspraxis im Sinne einer Einengung königlicher Prerogative geltend, ohne dass von seiten der Krone Widerstand erhoben wird.⁶⁾

Drei Vorstösse hat in neuerer Zeit der Reichstag über den Rahmen der Verfassung hinaus vorgenommen. Der vom Reichstag bestellte Justizanwalt (Justitiombudsman) begnügt sich nicht damit (§ 99 der Verf.), „wenn er es für nötig hält, den Beratungen und Urteilsfindungen des Höchsten Gerichtshofes, des Oberverwaltungsgerichts, der niederen Justizrevision, der Hofgerichte, der Verwaltungskollegien oder der an ihrer Stelle eingerichteten Verwaltungsbehörden und aller unteren

⁴⁾ Siehe darüber und z. folgenden Fahlbeck *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1904 VII p. 98 ff. und Reuterskiöld, *ibendort* Bd. XIV (1911) p. 297 ff.

⁵⁾ Siehe darüber und zum Folgenden Otto Varonius, *Das schwedische Budgetrecht in der Festsage für Kohler*, Stuttgart 1909 S. 186 ff.

⁶⁾ Siehe darüber Reuterskiöld am oben angeführten Ort Bd. XIV S. 301 ff.

Gerichtshöfe beizuwohnen, ohne jedoch das Recht zu haben, seine Meinung dabei zu äussern“, oder was ihm ebenfalls die Verfassung gestattet, in die Protokolle der Behörden einzusehen, sondern er geht über den Rahmen der Verfassung hinaus und schreibt, wenn er anlässlich dieser Prüfung Missstände entdeckt, den Behörden die in Frage kommen, direkt vor wie sie es machen müssten.

Nach § 46 der Reichstagsordnung*) soll ein Ausschuss des Reichstags, der von einer Staatsbehörde Aufklärung wünscht, diesen Wunsch durch seinen Vorsitzenden dem jener Behörde vorgesetzten Staatsratsmitglied übermitteln, auf dass der König den Auftrag gebe, die nötigen Mitteilungen dem Reichstagsausschuss zukommen zu lassen. In der Praxis hat sich nun ein direkter Verkehr zwischen den Reichstagsausschüssen und den Verwaltungsbehörden herausgebildet. Namentlich macht aber der Reichstag trotz des § 46 den Anspruch und zwar nicht ohne Erfolg geltend, dass die von einem Ausschuss verlangte Auskunft direkt von der Verwaltungsbehörde (also ohne Vermittlung des Staatsrats und des Königs) abgegeben werden müsse. Nicht der gute Wille der Behörde, sondern eine bestehende Rechtspflicht soll massgebend sein. Schliesslich ist das Interpellationsrecht, wie es sich in der Gegenwart in Schweden entwickelt, weit über den Rahmen der Verfassung, in der es eine nur untergeordnete Rolle spielt, hinausgewachsen und wird insbesondere dazu verwendet, um der Staatsverwaltung Direktiven zu erteilen, die eigentlich nur dem Könige zustehen.¹⁰⁾

Dies sind alles Anzeichen, dass die parlamentarische Regierungsweise bereits im Anzuge ist. Ob sie schliesslich in ein parlamentarisches Ministerkabinett ausmünden wird, hängt natürlich wie auch anderswo davon ab, ob grosse Parteien an Stelle der vier bestehenden einen massgebenden Einfluss im Staate gewinnen, also von sozialen Momenten. Aber das parlamentarische Ministerkabinett ist kein wesentliches Merkmal der parlamentarischen Regierung, sondern einzig und allein die Tatsache, dass der Wille der Volksvertretung in den wichtigsten Staatsfragen, insbesondere in der Verfassungsumbildung sich durchsetzt. Und in diesem Sinne geht Schweden sicherlich der parlamentarischen Regierung entgegen, wenn es sie nicht schon hat.

III.

Parlamentarische Regierung und Staatsform.

Die parlamentarische Regierungsweise bildet keinen Verfassungstypus, sondern ist eine Regierungsform, welche sich den beiden bestehenden Verfassungsformen der Monarchie wie der Demokratie anzupassen weiss. Es gibt parlamentarische Monarchien und parlamentarische Demokratien. Es gibt auch parlamentarischregierte Bundesstaaten, z. B. Australien. Die Rechtsinstitute, welche die parlamentarische Monarchie im Gegensatz zur konstitutionellen verwenden, sind folgende:

Zunächst ist die parlamentarische Monarchie nicht an die Dreiteilung der Staatsgewalt gebunden.

Im Gegenteil. Sie ignoriert sie. Das Parlament besorgt mitunter Funktionen der Verwaltung z. B. die Setzung von Rechtsverordnungen oder von Verwaltungsverordnungen. So werden in England z. B. die Grundsätze für die Theaterzensur durch das Unterhaus genehmigt (siehe mein englisches Staatsrecht II S. 515). Auf dem Wege der Private acts nimmt das Unterhaus die Verleihung von Expropriationsberechtigungen, Gewerbekonzessionen u. a. m. vor. (Siehe darüber m. engl. Staatsrecht I S. 566 ff.). Bei der Feststellung des Budgets und der Rechnungslegung übt das Parlament nicht bloss Kontrolle der Verwaltung, sondern Verwaltungstätigkeit aus. Einerseits nimmt das Parlament noch vor der Gesetzvollendung des Budgets Anweisungen von Geldern für die laufende Verwaltung und Änderungen der Finanzquellen auch während des Verwaltungsjahres vor, so dass die endgültige Feststellung des Staatshaushalts nur die formelle Sanktion der durch das Parlament geübten Verwaltungstätigkeit darstellt. Bei der Rechnungslegung beschränkt sich das Parlament nicht, wie in der konstitutionellen Monarchie, auf

*) S. darüber Varonius im XII. Jahrgg. der Statsvetenskaplig Tid-krift (1909) p. 156 ff.

¹⁰⁾ Routerskiöld a. a. O. Bd. XIV S. 307 ff.

die Frage, ob die Staatsausgabe rechtmässig gemacht, sondern greift weiter, ob sie auch zweckmässig erfolgt sei. Bei der Ausübung des Interpellationsrechts beschränkt sich das Parlament nicht bloss auf die Kontrolle der Verwaltung, sondern erteilt ihr direkt durch motivierte Tagesordnungen u. a. m. Weisungen für die Zukunft.

Dem Parlament steht gewöhnlich ein Enquêterecht durch vom Parlamente eingesetzte Kommissionen zu, welche das Recht erhalten, Zeugen auch unter Eid zu vernehmen (so in England, Belgien, Ungarn, Italien, Niederlanden, Dänemark). Die Ministerverantwortlichkeit wird nicht bloss in der scharfen Form der Ministeranklage, sondern in der einfacheren aber darum nicht minder wirksamen Form der Misstrauensvoten geltend gemacht. Schliesslich wird die in allen Staaten unentbehrliche Verwaltungsroutine der Behörden der Parlamentspraxis untergeordnet. (Siehe mein allgem. Staatsrecht Bd. I S. 47.)

Während die parlamentarische Regierung in der Monarchie hauptsächlich den Zweck hat, den Willen des Unterhauses in zweifelhaften Fragen gegenüber dem Königtum zum Durchbruch zu bringen, ist der ausgesprochene Zweck der parlamentarischen Regierung in der Demokratie dem Willen des Volks in allen entscheidenden Staatsfragen zur Geltung zu bringen. Die parlamentarische Demokratie, wie sie z. B. in Frankreich und in einigen südamerik. Republiken¹¹⁾ (z. B. Chile) herrscht, unterscheidet sich sehr wesentlich einerseits von der unmittelbaren, anderseits von der Gewalten trennenden Monarchie.

Die unmittelbare Demokratie ist diejenige, wo das Volk selbst, nicht durch Repräsentanten, die wichtigsten Staatsfunktionen in Gesetzgebung und Verwaltung ausübt, wo insbesondere die gesetzgeberischen Funktionen und manche Akte der Verwaltungstätigkeit durch das Referendum dem Volksentscheid zugeführt werden. Diese Form der Demokratie wie sie in der Schweiz verwirklicht ist, steht im Gegensatz zur Repräsentativdemokratie, welche entweder eine gewaltentrennende ist, wie in den Vereinigten Staaten von Amerika, oder eine parlamentarische. Die Hauptunterschiede dieser beiden Arten, der Repräsentativdemokratie gehen auf den Grundzug der Gewaltentrennung zurück, nämlich die scharfe Sonderung der gesetzgebenden, exekutiven und richterlichen Gewalt.

In der gewaltentrennenden Demokratie haben die Minister gewöhnlich nicht Zutritt zur Legislatur und nicht freies Wort in ihrer Mitte. Das Gegenteil ist in der parlamentarischen Demokratie die Regel. Schliesslich hängen infolge der Gewaltentrennung die Minister in der Demokratie, in welcher dieser Grundsatz durchgeführt ist, keineswegs, wie in der parlamentarischen Demokratie von einer Vertrauens- oder Misstrauenskundgebung einer oder beider Kammern des Parlaments ab.

In der gewaltentrennenden Demokratie wacht die richterliche Gewalt über jede Ausschreitung der anderen Gewalten, in der parlamentarischen Demokratie ist eine solche Vorrangstellung der richterlichen Gewalt nicht gegeben. Der Träger der Volkssouveränität ist die Volkskammer und sie kann sich jede Ausschreitung ungerügt gestatten, da ihr Wille im Sinne der parlamentarischen Regierungsweise in allen Fragen (nicht bloss in zweifelhaften, wie in der parlamentarischen Monarchie) den Ausschlag geben muss. Zwar hat auch in der parlamentarischen Demokratie der Chef der Exekutive ein Auflösungsrecht gegenüber der Volkskammer, aber dieses „droit de dissolution“ hat keinen Korrektivzweck, sondern soll die Möglichkeit gewähren, die Volkskammer zu einem wirklichen Vertreter des Volks zu machen.

Die parlamentarische Regierung kann nach dem Vorhergehenden nur die Vorrangstellung eines Organs, nämlich der Volkskammer bedeuten.¹²⁾ Die parlamentarische Regierung kann auch nur eine einheitliche sein, ein sogenannter dualistischer Parlamentarismus,¹²⁾ der noch immer parlamentarische Regierung sein soll und aufgebaut ist auf der Gleichrangstellung von Parlament und Königtum ist eine *contradictio in adjecto*. Denn der Begriff der Regierung verlangt Einheitlichkeit. Ebenso der Begriff der parlamentarischen Regierung.

¹¹⁾ Vergl. dazu A. Soubies u. E. Carotte, Les républiques parlementaires, Paris 1902.

¹²⁾ Einen solchen postuliert Fahlbeck, Sveriges författning och den moderna parlamentarismen 1904.

b) Ein- oder Zweikammersystem?

Von

Dr. Albrecht Mendelssohn Bartholdy,

o. Professor der Rechte an der Universität Würzburg.

Literatur.

A. Allgemein:

(Nicht erwähnt sind die bekannten deutschen und englischen Lehrbücher des Staatsrechts. Unentbehrlich die Berichte im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, als Ergänzung zum öffentlichen Recht der Gegenwart — z. B. der Bericht von Oppé über die sächsische Wahlreform 1909 im Jahrbuch 4, 390 f.)

Arcoleo, Diritto costituzionale, 3. Aufl., Neapel 1907 (385—401) über Zweikammersystem im italienischen Senat. — Bacco, De l'influence du fédéralisme sur l'institution des Chambres hautes. Toulouse 1899. — Benoist, La crise de l'Etat moderne. Paris 1897. — Borgeaud, Etablissement et revision des Constitutions. Paris 1893. — Desplaces, Sénats et chambres hautes. Paris 1893 (vergleichend S. 1—196 und Doktrin.). — Duguit, Etudes de droit public. Paris 1903 II 137 fde. — Esmein, Eléments de droit constitutionnel français et comparé, 3. Aufl. Paris 1903 S. 72 fde. — de Ferron, De la division du pouvoir législatif en deux chambres. Paris 1885 (vergleichende Darstellung S. 1—320 und Doktrin.). — Gornel, Etude historique sur les Chambres hautes françaises et étrangères. — Kulisch, Beiträge zum österreichischen Parlamentsrecht. Leipzig 1900 (Literaturangaben S. 5 Anm. 2). — Lukas, Die rechtliche Stellung des Parlamentes. Graz 1901. (Übersicht über die Theorien S. 102 fde.). — Milesi, La riforma positiva del governo parlamentare. Rom 1900 (S. 394 fde. über den italienischen Senat). — Morizot-Thibault, Droit des chambres hautes ou sénats en matière de lois de finances. Paris 1891. — Pacaud, De l'institution d'une Chambre haute. — Rieker, Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung. Leipzig 1893. — Riémain, La question des deux chambres. Paris 1892. — Saripolos, La démocratie et l'élection proportionnelle. Paris 1899, mit 51 Seiten Bibliographie. — Mendelssohn Bartholdy, Der irische Senat, Leipzig 1913 (mit Vergleichern zur skandinavischen, südafrikanischen und elsass-lothringischen Verfassung). — Aufsätze im Archiv für öffentliches Recht: Arndt, Anteil der Stände an der Gesetzgebung in Preussen von 1823—1848 17, 570 f. — Preuss, Ein Zukunftsstaatsrecht (zu Mengers Staatslehre) 18, 373, 403 f. — Rehm, Das rechtliche Wesen der deutschen Monarchie 25, 393 f. — in den Annalen d. deutschen Reichs: Völderndorff, Deutsche Verfassungen und Verfassungsentwürfe 1890, 241 f.; — in Grünhuts Zeitschrift: Seidler, 24, 123; — im Jahrbuch des öffentlichen Rechts: Mendelssohn Bartholdy, Reform des Oberhauses III 139 f. und Sasmann, England unter dem liberalen Regime III 527 fde.; — in der Revue politique: Lacombe, Comment se font les constitutions 63, 26 fde.; — in der Zeitschrift für Politik: Robertson, Die Wahlen in Grossbritannien im Jahre 1910 3 567 f. u. Mendelssohn Bartholdy, Zweikammersystem und Zweiparteiensystem 4, 1 fde.; — in der Revue du droit public: Esmein, Deux formes de gouvernement 1894 I 15; — in der Festschrift für Laband: Jellinek, der Anteil der zweiten Kammern usw. I 97 fde. — Über die englischen Vorgänge bis zum Beginn des Jahres 1912 berichte ich im Jahrb. d. öff. R. 1912 404 fde.; dort auch neuere Literatur.

B. Zum englischen Verfassungskonflikt:

Ausser den älteren auch in Deutschland überall anerkannten Werken über das englische Verfassungsrecht seien erwähnt: Macy, The English constitution, New York 1897, Murdoch a History of Constitutional Reform Glasgow 1886; Moran, Theory and Practice of the English Government, London 1903, Ridges, Constitutional Law of England, London 1905, und besonders Hearns Government of England, 2. Aufl., London 1886. Neuere Schriften: F. E. Smith, The Voice of the People, London 1911; Mc Kechnie, The Reform of the House of Lords, Glasgow 1909; Marriott, Second Chambers, Oxford 1910 (vergleichend, z. B. über „den deutschen Bundesrat und den Schweizer Ständerat“ S. 114 fde.); Wylie, The House of Lords, London 1908; Ramsay Muir, Peers and Bureaucrats (The Second-Chambers Problem) 1910; Harrison, Realities and Ideals (Macmillan, London 1909); Rylands, Proportional Representation, Rede in Manchester 8. Febr. 1910; Temperley, Senates and Upper Chambers. London 1910. —

Unter den Drucksachen des englischen Unterhauses ist Nr. 335 der Herbstsession von 1910 eine Aufstellung über die Kreierung der Pairs seit 1832. — Die englischen Monatschriften sind seit dem Ausbruch des Konflikts voll von Aufsätzen zum Verfassungsproblem; ich erwähne Quarterly Review, April 1911 (Referendum und Oberhaus) Nineteenth Century, Mai 1911 (Clark, Duty of the Lords) Contemporary Review, Mai 1911 (Grant, The House of Lords since Bagehot's days), Nineteenth Century November 1910 (Morgan, The Constitution in writing) und Januar 1911 (Ryan, Creation of Peers) English Review Januar 1911 (Temperley, Referendum) Fortnightly Review Januar 1911. (Garvin, King, Government and Crisis; S. Low, End of the old Constitution) Contemporary Review, Januar 1911 (Foxcroft, Initiative-Referendum). Als ein besonders bahnbrechendes Beispiel einer Tirade

gegen das Oberhaus habe ich schon früher einen Aufsatz von Jenks in der Albany Review, August 1908 zitiert. Aus der Fülle der Parlaments-, Wahl- und Parteitagreden am bemerkenswertesten: Lord Rosebery, Oberhaus, (Rosebery-Resolutionen) 18. XI. 10; Manchester 30. XII. 10; Edinburg 4. XII. 10; Oberhaus 17. V. 11. (Lansdowne-Bill) 29. V. 11 (Vetobill). A squith, National Liberal Club, 21. XI. 10; Hull, 26. XI. 10; Reading 29. XI. 10; Wolverhampton 1. XII. 10; Burnley 5. XII. 10; Glossop 14. XII. 10; Unterhaus 21. II. 11 (Vetobill). 20. IV. 11; 3. V. 11; Manchester 6. V. 11; Unterhaus 14. V. 11 (Vetobill). — Balfour, National Union Conference, Nottingham, 17. XI. 10; Albert Hall, London 22. XI. 10; Reading, 1. XII. 10; Grimsby 2. XII. 10; Chester 6. XII. 10; Wrexham 7. XII. 10; Haddington 14. XII. 10; Unterhaus 21. II. 11 (Vetobill); Junior Const. League, Lambeth 6. IV. 11; Newcastle o. T. 18. V. 11; Primrose League, Albert Hall 11. V. 11. — Lord Selborne Winchester 19. III. 11; Edinburg 21. III. 11; Glasgow 20. III. 11; Oberhaus 26. V. 11 (Vetobill). — Lord Morley, Oberhaus 24. XI. 10; Darwin 1. XII. 10; Oberhaus 28. III. 11 (Referendum); 8. VII. (Lansdowne Bill); 15. V. 11. 23. V. 11 (Vetobill). — Churchill, Wahrede im Highbury Athenaeum 23. XI. 10; Lambeth 28. XI. 10; Unterhaus 14. V. 11 (Vetobill). — Redmond, Parteitag der irischen Liga in Dublin, 18. I. 1911. — Lord Curzon, United Club, London, 10. II. 1911; Hull 28. XI. 10; West Ham 1. XII. 10; Oberhaus 17. V. 11. — Lloyd George, in St. Panors Baths, 24. XI. 10; Edinburg, 27. XI. 10; Ipswich, 2. XII. 10. — Lord Loreburn, Oberhaus, 24. XI. 10; 16. V. 11 (Lansdowne Bill). — Lord Lansdowne, Glasgow, 24. XI. 10; Portsmouth, 30. XI. 10; Cardiff, 5. XII. 10; Oberhaus, 8. V. 11 (Reform des Oberhauses) 15. V. 11; 22. V. 11; 29. V. 11 (Vetobill). — Lord Balfour, Oberhaus, 28. III. 11 (Referendum). — Lord Haldane, Oberhaus, 22. V. 11 (Lansdowne Bill), 29. V. 11 (Vetobill). Aus den Debatten über die Vetobill im Oberhaus am 28. und 29. VI., 3.—5. VII., 13. VII., im Unterhaus am 24. VII., 7. VIII. (Tadelsvotum) und 8. VIII. (Schlussabstimmung) und wieder im Oberhaus am 9. und 10. VIII. 1911 ausser den Reden der Führer die der unabhängigen Lords Weardale, Courtney, St. Aldwyn und (im Unterhaus) Hugh Cecil. — Recht beachtenswert sind auch die Reden der Oberhausmitglieder aus den von Rosebery angeregten Debatten über die Reform des Oberhauses in den achtziger Jahren, z. B. die Reden von Lord Pembroke (in Political Letters and Speeches, London 1896 S. 363 fgde.) und von Lord Rosebery selbst (Oberhaus und Wahlrechtvorlage, 8. Juli 1884. Sep. Druck Edinburg bei A. Elliot; Die Reform des Oberhauses, 19. März 1888, Edinburg, A. Elliot).

Die englische Verfassungskrisis, die aus der Ablehnung der Schank-Lizenz-Vorlage und des Budgets im Oberhaus entstanden ist und durch die separatistische Bewegung in Irland, Schottland und Wales ihre eigene Prägung erfahren hat, gibt überall zur neuen Prüfung, zu wissenschaftlich m Durchdenken und praktischem Umwünschen des Zweikammersystems Anlass. In den Veto-Resolutionen des Kabinetts Campbell-Bannerman und dem Vetogesetz (Parliament Act) des Kabinetts Asquith ist eine geschriebene Änderung des ungeschriebenen englischen Zweikammersystems vorgeschlagen, die von der Opposition als eine nur notdürftig verkleidete Einkammer-Verfassung bezeichnet wird; jedenfalls regelt dieser Parlamentsgesetz-Entwurf das Verhältnis der beiden Häuser, oder besser gesagt, den Machtbereich des Unterhauses als der dominierenden Kammer in einer Weise, die bisher keinem geltenden Staatsrecht bekannt war. Zu gleicher Zeit versucht man eine Neubildung des Oberhauses, da auch von der konservativen Partei die Unhaltbarkeit einer rein erblichen Pairskammer zugegeben und die Verstärkung des Oberhauses durch gewählte Parlamentslords mit zeitlich beschränktem Mandat zugleich mit der Aufgabe des reinen Erblichkeitsrechts gefordert wird. (Rosebery-Lansdowne-Resolutionen 1910; Lansdowne'sche Reformvorlage Mai 1911). Dergestalt ist der Kampf zwischen den beiden grossen Parteien um das Zweikammersystem zuletzt auf die Frage hinausgekommen, ob zuerst das beste Oberhaus zu bilden und dann erst der Anteil der beiden Parliamentshäuser an der Gesetzgebungsgewalt zu bestimmen sei — dies die Position der Unabhängigen und der Konservativen — oder ob umgekehrt zunächst dem Unterhaus die Vorherrschaft in der Gesetzgebung zu sichern und dann von der Mehrheit des Volkshauses allein über die Neubildung der anderen Kammer zu entscheiden sei, eine Neubildung, bei der man dann schon darauf Rücksicht nehmen müsste, dass dieser andern, an Stelle des jetzigen Oberhauses tretenden Kammer nur noch die Aufgabe gesetzestechnischer Nachprüfung und unter Umständen die Befugnis eines zweijährigen Aufschubs gegenüber den Beschlüssen des Volkshauses bliebe, aber keineswegs mehr ein Recht der endgültigen Ablehnung (dies die Regierungsvorlage, die in dritter Lesung im Unterhaus mit 362 gegen 241 Stimmen angenommen worden ist und der unter der Drohung eines Pairschubs auch das Oberhaus am 10. August 1911 schliesslich mit einer Mehrheit von 131 gegen 114 Stimmen sich gefügt hat).

Die Erregung einer so uralten Mauern erschütternden und sprengenden Krisis hat natürlich eine ganz ungewöhnliche Fruchtbarkeit politischer Erfindungen und Neuformungen zeitigt. Das Referendum ist aus einem selbst dem gebildeten Engländer fremden Fabelwesen zur festen Programmforderung der konservativen Parteileitung geworden nur dadurch, dass das Oberhaus seiner

Ablehnung des Budgets die Fassung gegeben hatte: diese Finanzvorlage müsse dem Volk zur Bestätigung vorgelegt werden, ehe das Oberhaus ihr zustimmen könne. Aus dieser Wendung hat sich, in den Reden der Parteiführer deutlich verfolgbare, die Theorie gebildet, das Oberhaus habe die Aufgabe, Überumpelungen des Volks durch die Unterhausmehrheit und das Kabinett zu hindern. Lehne das Oberhaus eine im Unterhaus angenommene Vorlage ab, so geschehe das nur in der Meinung, dass die Regierung nun (beim jetzigen System durch Auflösung und allgemeine Wahl, künftig durch Referendum) das Volk solle befragen können (oder müssen); seinem Votum werde sich das Oberhaus fügen. Aus dieser Auffassung heraus ergibt sich ungezwungen das Referendum als eine Art der Lösung für den möglichen Konflikt zweier gleichgeordneter Kammern; der Unterschied und Fortschritt gegenüber der jetzigen Lage, in der aus dem Konflikt nur die Befragung der Wähler in allgemeinen Wahlen oder das höchst zweifelhafte Mittel des Pairsschubs herausführen kann, liegt darin, dass beim Referendum den Abstimmenden statt eines ganzen Parteiprogramms mit der Zutat lügnerischer Versprechungen und taktischer Winkelzüge eine klare Gesetzgebungsfrage zur Entscheidung vorgelegt wird und dass auch das Kabinett in die Lage kommt, sich vor einem ihm ungünstigen Volkswillen zu beugen und trotzdem die Geschäfte weiterzuführen, also sich wieder mehr als Diener des Staats denn als seine Lenker zu fühlen; vor allem aber ist die Gewalt, mit der das Referendum auf die politische Erziehung der Staatsbürger drängt, zu seinen Gunsten ins Feld zu führen, zumal in einem Land, in dem die Menge im Politischen so unreif, so sehr der Phrasé des Augenblicks hingegeben und der Massenbestechung zugänglich ist, wie in England.

Indessen zeigt die englische Krise auch besonders deutlich, dass die Frage: Ein- oder Zweikammersystem? überhaupt nicht absolut gestellt werden darf, sondern für jede Regierungsform ihre eigene Bedeutung hat. In der ungeheuren Fülle von Argumenten und Plänen, die dort während der letzten drei Jahre aufgetaucht, diskutiert worden und schliesslich zu Gunsten der Vetobill zurückgetreten sind, ist kein einziges zu finden, mit dem man auch nur vergleichsweise bei einer kontinentalen Verfassungskrise operieren könnte; sie waren durchweg so spezifisch englisch, wie die jetzige Regierungsform des Königreichs selbst es ist, von der zwar der Premierminister in einer Rede in Manchester am 6. Mai 1911 zu rühmen wusste, dass sie die Bewunderung und Nachahmung der ganzen Kulturwelt gefunden habe, die aber in Wirklichkeit genau so wenig irgendwo ausserhalb des englischen Reichs nachgeahmt worden ist oder nachgeahmt werden konnte, wie etwa die englische Gerichtsverfassung oder die englischen Universitäten des alten Stils.

Die parlamentarische Regierungsform im heutigen England hängt mit dem Zweiparteiensystem unlösbar zusammen. Sie bedeutet praktisch ganz Verschiedenes für die Zeit bis zur vollendeten Bildung eines Kabinetts und für die Zeit der Führung der Geschäfte durch das gebildete Kabinett. Für jene Zeit der Bildung eines Kabinetts bedeutet sie die Herrschaft der Parteimitglieder, der Abgeordneten und Agenten, der Wahlfondszeichner und bis zu einem gewissen Grad der Wähler selbst; die Partei wählt sich ihren Führer, hat es in der Hand, ihm zu folgen oder ihn zu zwingen, dass er ihr folgt oder abdankt; er muss sich seinen Stab, aus dem sich sein künftiges Kabinett bilden wird, nicht als eine Auslese der besten, sondern der einflussreichsten und in ihrer möglichen Missstimmung gefährlichsten Abgeordneten wählen. Ist dagegen bei einer allgemeinen Wahl oder durch eine Mehrheitsverschiebung im Parlament die Partei dazu berufen worden, die Regierung zu stellen und dadurch ihr gewählter Führer zum Premierminister und sein Stab zu Kabinettsministern geworden, so bedeutet die parlamentarische Regierungsform die Herrschaft des Kabinetts über die Partei wie über das Land, da es zur festen Gewohnheit geworden ist, dass das Kabinett jede wesentliche Änderung seiner Vorlagen im Unterhaus als Misstrauensvotum und Anlass zur Resignation zu betrachten vorgibt, jedes Votum gegen die Regierungsvorlage auch nur in einem Spezialpunkt also für den Abstimmenden nicht nur den Verlust der Regierungs-Patronage bedeutet, (von der er zufälligerweise persönlich unabhängig sein kann) sondern die ziemlich sichere Aussicht auf den Verlust seines Mandats selbst, und jedenfalls die Notwendigkeit eines Wahlkampfes und der dazu nötigen Bearbeitung des Wahlkreises. Als selbständige Mächte im öffentlichen Wesen stehen dann dem Kabinett nur die Gerichte und die ständige Bureaucratie entgegen, die deshalb auch beide gerade in jüngster Zeit wegen vereinzelter Akte der Insubordination gegen die Politik des Kabinetts von den Anhängern des herrschenden Systems scharf angegriffen wurden; ausserdem mehren sich

die Fälle, in denen politische Parteigänger aus taktischen Gründen auf die höheren Stellen der Justiz und Verwaltung gesetzt werden.

Bei einer solchen Regierungsform liegt das Problem: Ein- oder Zweikammersystem? doktrinar wie praktisch verhältnismässig einfach. Doktrinar: denn die Notwendigkeit einer Kammer, deren Mehrheit vom Kabinett ebenso unabhängig ist, wie die Mehrheit der andern Kammer abhängig, liegt auf der Hand, sofern man nicht zur Kabinettsregierung Kabinettsjustiz und Kabinettspatronage in unbeschränkter Gewalt haben will; dazu kommt, dass dem Kabinett selbst die Existenz der andern Kammer erwünscht sein muss, zur Wahrung des Scheins parlamentarischer Einflüsse auf die Regierung. Fiele nämlich jede Hemmung gegenüber dem Willen des Kabinetts und der ihm folgenden Volkshausmehrheit fort, so wäre dieser Mehrheit in der Vergewaltigung der Minderheit schlechterdings kein Einhalt mehr zu gebieten und der Regierung jede Ausrede dafür genommen, dass nicht im ersten Jahr nach der allgemeinen Wahl schon schlechthin alle im Wahlkampf versprochenen Massregeln zum Gesetz erhoben würden. Die Forderungen, die an eine solche Hemmungskammer ihrer Zusammensetzung nach zu stellen wären, gehen also in erster Linie auf die Unabhängigkeit ihrer Mitglieder von der Parteimaschine, nebenher auf eine achtunggebietende Fähigkeit zur staatsmännischen Debatte und auf das Vorherrschen jener richterlichen Gesinnung (judicial mind), die den Schutz der Minoritäten besser als irgend ein Wahlsystem gewährleistet (denn auch das gerechtere Proportionalssystem gibt immer einer Partei oder Parteiengruppe die Mehrheit im Volkshaus und im Parlament selbst ist jede mechanische Berücksichtigung einer noch so starken Minderheit bei der Beschlussfassung unmöglich. Im besonderen ist für England zu bemerken, dass das Unterhaus, so gern es sich als Veste der Freiheit gibt, die schärfsten Geschäftsordnungsmittel gegen die Obstruktion hat, die überhaupt denkbar sind — die innere Ordnung ist fast ebenso gewaltsam und streng, wie die Beschränkungen, denen der quavis ex populo unterworfen wird, wenn er sich einfallen lässt, die „öffentlichen“ Verhandlungen des Unterhauses anhören zu wollen —; ferner, dass die von der Opposition eingebrachten Amendements zur Vetobill, die eine Mehrheit von bestimmter Grösse zu Verfassungsänderungen oder Beschlüssen über den Bestand des Reichs verlangen, schroff abgelehnt wurden, weil sie dem Geist des geltenden parlamentarischen Systems zuwidergingen. Andererseits kann ein Oberhaus immer seine Aufgabe darin erblicken, die Parteien des Volkshauses zu gesundem Kompromiss zu drängen, und besonders da, wo mehr als zwei Parteien im Volkshaus vertreten sind, seine Zustimmung zu wichtigen Neuerungen zu versagen, in denen nicht wenigstens zwei grosse Unterhausparteien zusammenstimmen).

So notwendig also doktrinar eine zweite Kammer beim englischen parlamentarischen System der Neuzeit ist, so klar ist es andererseits praktisch, dass aus diesem System selbst heraus das Kabinett, sobald ihm die zweite Kammer in richtiger Erfüllung ihrer Aufgabe die radikale Durchführung des Parteiprogramms und die rücksichtslose Handhabung der Patronage unmöglich macht oder erschwert, seinerseits auf die Beseitigung dieser Hemmung bedacht sein wird. In dem Mass, in dem sich die Hemmung verstärkt, muss auch der Wille zu ihrer Beseitigung wachsen. Das ist in einem Satz die englische Verfassungsgeschichte der letzten Periode, in der sich aber auch die heutige Regierungsform eingerichtet und befestigt hat. (Im jetzigen Konflikt ist ohne Zweifel der stärkste und auch bei den Wählern am besten durchschlagende Grund der Oberhausgegner der, dass in den Jahren der konservativen Parteiregierung jene Aufgaben vom Oberhaus völlig vernachlässigt worden seien, während es sich auf sie besinne, sobald die liberale Parteiregierung beginnt. Das ist kein „fair play“. Aber sicherlich wäre die rechte Folgerung daraus, dass man ein Oberhaus zu bilden suchte, von dem man die Wahrnehmung seiner Pflichten gegenüber beiden Parteien und jeder Regierung gleichmässig erwarten könnte; und nur wer das für völlig unmöglich hielte, dürfte die Antiveto-Politik der jetzigen Regierung mitmachen.) Gladstone hat begonnen, was von Campbell-Bannerman weitergeführt und jetzt von Asquith vollendet wird. Aber wenn das englische Oberhaus eine ebenso starke liberale Mehrheit gehabt hätte, wie es eine konservative hatte, so würde derselbe Kampf von den konservativen Kabinetten geführt worden sein, soweit sie überhaupt das jetzige Regierungssystem mitmachen. Denn sicherlich ist niemand (auch der absolute Monarch nicht) weniger geneigt und fähig, irgend eine Hemmung zu dulden, als eine kleine Oligarchie, die sich nur durch möglichst ungehemmte Gewalt im Amt erhalten kann.

Unter solchen Umständen nimmt das Problem des Zweikammersystems für die Anhänger wie für die Gegner eine eigentümliche Fassung an. Für die Anhänger ist die Frage brennend: wie bekommen wir ein Oberhaus, das einen so starken Rückhalt am Volk hat, dass es dem Drängen des Kabinetts und der hinter ihm stehenden Unterhausmehrheit die nötige Hemmung entgegenwirken lassen kann? Das ist die Meinung, die in Rosebery's Rede zur zweiten Lesung der Lansdowne'schen Reformbill deutlich erkennbar ist; und gewiss ist kein englischer Staatsmann wie er berufen, ein unparteiisches Urteil abzugeben, da er fast vierzig Jahre lang im oft sehr scharfen Kampf gegen die konservative Parteiherrschaft im Oberhaus gestanden hat, zuletzt noch bei den Beratungen über die Schanklizenz-Vorlage und über das Budget von 1909 als ungehörter Warner aufgestanden ist und nun dennoch als Vorkämpfer des Zweikammersystems gegen die Vetobill der Regierung im Parlament und in den grossen Versammlungen von Manchester und Edinburg (30. Nov. u. 4. Dez. 10) sprechen musste. Und wenn der Übergang von der reinen Pairskammer zu einem ganz gewählten Oberhaus, ohne erbliche Mitglieder, wie ihn Rosebery annehmen würde, auf den ersten Blick sehr sprunghaft und radikal scheint, so ist dabei zu bedenken: dieses gewählte Oberhaus wäre in der Erfüllung der wahren Aufgaben einer zweiten Kammer stärker und sicherer gestellt als das House of Lords, nicht nur wegen des Rückhalts, den es im Volk hätte, sondern vor allem deshalb, weil es der Drohung des Pairsschubs nicht mehr ausgesetzt wäre. Und in der Tat ist es wohl nicht zu viel gesagt, wenn man jeder Lösung, die den Pairsschub beseitigt, den Vorzug gibt vor einer, die das nicht tut.

Das Recht der „Krone“ zum Pairsschub gehört der Geschichte an. Dass man sich heute auf Präzedenzfälle solcher Staatsstreichversuche beruft, die vor der Reformbill und dem Verlust aller politischen Kronrechte an das Kabinettt liegen, ist nur durch das Bestreben zum Heucheln einer nicht vorhandenen Kontinuität der Entwicklung im englischen Staatsleben erklärlich. In Wirklichkeit ist das, was man heute unter dem Pairsschub des englischen Staatsrechts zu verstehen hat und was befremdlicher Weise von den englischen Staatsrechtlehrern überall als wohlbestehendes Staatsrecht anerkannt wird, das Recht des Premierministers und der Unterhausmehrheit, die hinter ihm steht, vom König die Verleihung der Pairswürde an eine beliebig hohe Zahl von Parteiangehörigen und insbesondere auf die Annahme einer bestimmten Regierungsvorlage verpflichteten Personen zu verlangen, damit auf diese Art die Bill eine Mehrheit im Oberhaus erlangt. Eine Absurdität wie die, dass man zu gleicher Zeit dieses Regierungsrecht zur Ernennung beliebig vieler Oberhausmitglieder behauptet und dem Oberhaus ein „absolutes Veto“ zuerkennt, ist nur in der englischen Verfassung denkbar. Eine zweite Kammer, die unter diesem Damoklesschwert des Pairsschubs steht, ist nicht unabhängig. Für ihre Mitglieder ist, sofern sie erblichen Rechts sind, die Furcht vor einer Herabwürdigung des Standes der stärkste Druck zur Nachgiebigkeit, der sich denken lässt. Das hat sich bei der schliesslichen Annahme der Vetobill im Oberhaus gezeigt. In jedem Fall muss der Anhänger des Zweikammersystems die klare und durch das Verfassungsgesetz verbürgte Selbständigkeit der an Stelle des Oberhauses tretenden Kammer gegenüber dem Kabinettt, also die Beseitigung jeder Möglichkeit eines Pairsschubs, in erster Linie fordern.

Umgekehrt ist dem Kabinettt mit einem scheinbaren Zweikammersystem am besten gedient, und so ging die Vetopolitik der jetzigen Regierung auf ein doppeltes: auf die Beseitigung des sogenannten absoluten Vetos — womit zugleich das Oberhaus in seiner Existenz selbst auf den guten Willen des Kabinetts und der Unterhausmehrheit gestellt sein wird, da künftig auch die Zusammensetzung des Oberhauses und die Grenzen des ihm verbliebenen Suspensivvetos durch einen dreimal während zwei Sessionen wiederholten Beschluss der einfachen Unterhausmehrheit gegen den Willen des Oberhauses geändert werden, schliesslich auch die andere Kammer durch einen solchen Beschluss des Volkshauses abgeschafft werden kann, alles dieses streng verfassungsmässig! — ferner aber darauf, dass selbst dieses unschädlich gemachte Oberhaus noch der beständigen, im Notfall auch zum Pairsschub verstärkten Ernennung neuer Parteigänger des Kabinetts ausgesetzt, also zum Instrument der politischen Patronage erhalten wird, wodurch zugleich die Möglichkeit gegeben ist, einer kommenden Regierung der Gegenpartei ihre beiden ersten Regierungsjahre zu erschweren. Mit der Durchsetzung der Asquith'schen Parlamentsbill ist dieses Ziel erreicht, weshalb auch die entschiedenste Unterstützung für diesen Gesetzentwurf von den doktrinären Anhängern des Ein-

kammersystems gekommen ist. Eine vollkommene Travestie der Aristokratie als das Oberhaus unter dem doppelten Zwang der Vetobill und des Pairsschubs ist nicht denkbar.

Von der Praxis des parlamentarischen Regierungssystems in England bis zur Praxis der konstitutionellen Monarchie in Deutschland oder Österreich führt ein weiter Weg an einer langen Reihe von Formen der Staatsgewalt vorbei, auf deren Verhältnis zu unserem Problem hier nicht eingegangen werden kann. In Deutschland ist nicht nur das Einkammersystem im Reich gegenüber dem Zweikammersystem fast aller Bundesstaaten in Geltung, sondern es sind auch in den einzelnen Staaten die Anteile der ersten Kammer an der Gesetzgebungsgewalt in sehr verschiedener Weise geregelt und wenn man einmal konstatiert hat, dass nirgends eine Volkswahl zur ersten Kammer stattfindet, so ist auch die Verschiedenheit in der Bildung der ersten Kammer auffallend. Sie zeigt auf den ersten Blick, wie wenig man selbst bei der gleichen Regierungsform mit einem bestimmten Wesen des Parlamentshauses operieren darf, das den doch wesentlich uniformen und sich beständig einander angleichenden Volkskammern zur Seite steht.

Die natürliche Aufgabe der ersten Kammer liegt offenbar da, wo eine Volkskammernmehrheit und eine vom Souverain berufene und von seinem Willen getragene Regierung einander gegenüberstehen, in der Vermittlung von Gegensätzen und letzten Endes im Ausschlag, den der dritte Faktor beim Konflikt der beiden ersten gibt. Deshalb genügt eine erste Kammer deren Mehrheit in organischer Verbindung mit der Mehrheit der zweiten steht, ihrer Aufgabe ebensowenig wie ein Herrenhaus, dem die Selbständigkeit gegenüber der Regierung fehlt. Die eine wie die andere Konstellation vollständig und mechanisch auszuschliessen, ist unmöglich. Man kann nur Bürgerschaften dafür suchen, dass regelmässig weder die Mehrheitsparteien des Unterhauses noch die Regierung die Mehrheit der ersten Kammer zu beeinflussen mögen, oder dass wenigstens dieser Einfluss, sofern er sich nicht vermeiden lässt, von beiden Seiten ungefähr gleich stark zugelassen und durch ein ebenso starkes Kontingent unabhängiger Mitglieder neutralisiert wird. Die Bürgerschaften sind: lebenslängliche oder langjährige Mitgliedschaft, die von der Auflösung des andern Hauses und dem Ablauf seiner Periode nicht berührt wird; Wahl durch streng nicht-politische Körperschaften, die hier zugleich einen Ersatz für die völlige Ausschaltung bei den allgemeinen Wahlen zur Volkskammer bekommen; Offizialsitz für hohe Geistliche, Universitätsvertreter, Stadtoberhäupter, Richter. (In diesem Zusammenhang mag erwähnt sein, dass in Monarchien die Teilnahme der Thronfolger an den Arbeiten der ersten Kammern eine fast unschätzbare politische Schulung bedeutet, in der nicht zum geringsten der Zwang zum ruhigen Anhören gegnerischer Ansichten zu veranschlagen ist.) Keiner bestimmten Regierungsform angehörend, doch überall gleich bedenklich ist die Ernennung von Ministern oder Parteiführern, die sich in der Volkskammer missliebig gemacht haben, zu Mitgliedern des andern Hauses. So bestechend der Gedanke eines Oberhauses ist, das aus dem „Rat der alten Staatsmänner“ besteht, so schwierig ist seine Verwirklichung. Auch darauf hat Rosebery in den jüngsten Beratungen über die Lansdowne-Bill hingewiesen, in scharfer Polemik gegen das Qualifikationsprinzip, das von der Reformkommission des Oberhauses angenommen worden und nun auch im Lansdowne'schen Entwurf verwertet war. (Jene Kommission und ihr Bericht gehen unter dem Namen Roseberys, auf dessen Anregung ihre Einsetzung zurückging und der den Vorsitz führte; er hat aber wiederholt die Verantwortung für ihre Beschlüsse abgelehnt, da er in den wichtigsten Fragen überstimmt worden war.)

Schliesslich ist eine der festesten Bürgerschaften für die Unabhängigkeit der ersten Kammer ausserhalb der Eigenschaften ihrer Mitglieder zu suchen: darin nämlich, dass ihre Bildung und ihr Anteil an der Gesetzgebungsgewalt in der Verfassung festgesetzt und die Änderung der Verfassung auf gesetzlichem Weg erschwert, ausser den Machtbereich einer vorübergehenden und geringen Mehrheit der Volksvertretung und der Regierung gerückt ist. In mehreren deutschen Staaten hat sich diese Art der Befestigung des Zweikammersystems letzthin überraschend bewährt: in einem verhältnismässig kurzen Zeitraum, jedoch in jedem Fall durchaus selbständig und eigenartig, haben sich Ansätze zu Verfassungskonflikten in drei Staaten gleichmässig so gelöst, dass die erste Kammer den Wünschen der zweiten nach einer Änderung ihrer Zusammensetzung und nach einem freieren Wahlrecht für die Volkskammer nachgab, zugleich aber auch die Verschiedenheit der Budgetbehandlung zu Gunsten der ersten Kammer ausgeglichen wurde. In Jellineks Betrachtung

dieser Vorgänge (Festgabe für Laband I 97 fgde) heisst es: „Verminderung oder Vermehrung der Befugnisse einer Kammer im Verhältnis zu andern wird von der hierdurch betroffenen als persönliche Zurücksetzung oder Besserstellung empfunden, während doch eine ruhig erwägende, im Interesse des Staatsganzen entscheidende Politik niemals irgend ein Staatsorgan in seiner rechtlichen Stellung als eine für sich, zu ihrem eigenen individuellen Zwecke berechnete Macht wird anerkennen dürfen. Daraus erklärt es sich, dass bei den jüngsten Verfassungsänderungen in Baden und Württemberg jede Kammer für ihre Zustimmung zum Verfassungswerk eine Gegenleistung von der andern verlangte. Bei der Ausdehnung der finanzgesetzgeberischen Befugnisse der ersten Kammer wurde immer nur die Erhöhung ihrer Machtstellung betont oder auf ihre veränderte Zusammensetzung hingewiesen, die solche Erhöhung rechtfertigt, die Frage aber, welches System der parlamentarischen Behandlung von Finanzvorlagen dem Staatsinteresse am zuträglichsten sei, nicht einmal aufgeworfen.“ Zwar haben die Ereignisse eigentümlich rasch eine Behauptung widerlegt, die im gleichen Aufsatz aufgestellt ist (S. 114: „In England mit seinen alten parlamentarischen Institutionen und der damit verbundenen parlamentarischen Sitte, sind Kämpfe zwischen beiden Häusern, die den rechtlichen Bestand der Staatsordnung selbst in Frage stellen, ganz ausgeschlossen“), aber mit seinem Schluss-Ausblick wird er wohl recht behalten: mehr und mehr werden, ausserhalb Englands, die beiden Häuser auch in der Finanzgesetzgebung materiell gleichgestellt werden und nur die, an sich gar nicht rationelle, Formalvorschrift der Priorität für die Budgetberatung der Volkskammer wird bleiben.

Neben der eben geschilderten Bedeutung der ersten Kammern in der konstitutionellen Monarchie als des Unparteiischen im möglichen Konflikt zwischen Regierung und Volksvertretung beginnt aber eine andere Rechtfertigung des Zweikammersystems sich in der Vorstellung der politisch Denkenden zu befestigen, und sie kann ebenso für republikanische Staatsverfassungen gelten wie für Monarchien.¹⁾ Je mehr nämlich in der längeren Praxis der modernen Parlamente sich das Missverhältnis zwischen der Vertretungstheorie und der Wirklichkeit fühlbar macht, je mehr und offener sich zeigt, dass durch die Wahlkreiseinteilung, die absolute Mehrheitswahl oder irgend ein Stichwahlsystem einerseits und durch die immer formalistischere starrere Gestaltung des Parteiwesens andererseits das Spiegelbild des „Volkswillens“ im Parlament verfälscht wird, je kräftiger der Gedanke der proportionalen Vertretung sich durchzusetzen strebt, desto näher wird auch die Wünschbarkeit oder Notwendigkeit einer, der Sicherheit halber, doppelten Befragung des Volks um seinen Willen gerückt. Wir bekommen zwei Kammern, die von derselben Wählerschaft, aber in verschiedener Organisation des Wahlkörpers, zu verschiedener Zeit oder auf verschiedene Legislaturperioden gewählt sind. Das lässt sich so denken, dass die eine Kammer in allgemeiner Wahl, die andere in ständischer Wahl gebildet wird, oder so dass die eine durch Mehrheitswahlen zustande kommt, die andere aber durch Proportionalwahlen in wenigen grossen Wahlkreisen, letzteres die Lösung der Home Rule Bill für die neue irische Verfassung. (Vgl. die Einzelheiten in meiner Schrift über den irischen Senat, bes. S. 9 fgde. Dort ist auch das eigenartige skandinavische System der Ausschüsse an Stelle erster Kammern gewürdigt.)

Für einen Konflikt zwischen zwei gewählten Kammern böte sich dann auch, wo man für das Referendum noch nicht reif ist, als durchaus natürliche Lösung die „Durchstimmung“, die ja schon für die jetzigen Zweikammerkonflikte teils verfassungsmässig vorgeschrieben ist, teils von den Reformern empfohlen wird.²⁾ Man kann ihr jetzt noch mit Recht entgegenhalten, dass sie ein roher und den Zufall anrufender Notbehelf ist, da schlechterdings jeder innere Grund und Massstab für die Zahl der Mitglieder der einen und der andern Kammer fehlt. In dem Zukunftsbild der beiden gewählten Kammern ist dagegen solch ein Massstab von selbst gegeben.

¹⁾ Esmein S. 93; Desplaces 357 I. (suffrage à deux degrés); Menger 230.

²⁾ Konferenzen oder ein Vereinigungsverfahren, bei dem Deputationen der beiden Häuser zusammenkommen, sind häufig zur Lösung von Konflikten oder zur Verhütung unnötiger Schärfe im Konflikte sehr dienlich gewesen. In England sind sie im neunzehnten Jahrhundert nicht mehr so beliebt wie früher. In Deutschland gibt Sachsen mit ihnen ein gutes Beispiel.

30. Abschnitt.

a) Wahlrecht.

Von

Dr. Hermann Rehm,

o. Professor der Rechte an der Universität Strassburg.

Literatur:

Rehm, Deutschlands politische Parteien. Ein Grundriss der Parteienlehre und der Wahlsysteme 1912. — Curti, Das Wahlrecht, Geschichte und Kritik 1908. — Gg. Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht 1901. — O. Poensgen, Das Wahlrecht 1909 (mit Literaturangaben.) — v. Below, Das parlamentarische Wahlrecht in Deutschland 1909. — Jellinek, Ausgewählte Schriften und Reden Bd. 2 (1911) S. 196 ff.: Das Wahlrecht. — Tecklenburg, Entwicklung des Wahlrechts in Frankreich seit 1789, 1911. — Über Wahlreformen berichten jeweils die Zeitschrift für Politik und das Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Das geltende Wahlrecht jedes Staates schildert die „Bibliothek des öffentlichen Rechts“.

I. Arten des Wahlrechts. Das staatliche Wahlrecht hat zum Gegensatz das kirchliche und das private Wahlrecht, wovon letzteres in den Vereinen, Gesellschaften und Versammlungen des bürgerlichen Lebens betätigt wird. Das staatliche Wahlrecht ist ein administratives oder ein politisches. Das Verwaltungswahlrecht umfasst die Wahlen zu den öffentlichen Verwaltungskörpern, seien diese Staatsorgane oder Organisationen mit selbständigem Wirkungskreise. Seine Hauptgruppen bilden das Gemeindevahlrecht und das sog. soziale Wahlrecht (Kaufmannsgerichte, Organe der Arbeiterversicherung u. s. w.).

Das politische oder parlamentarische Wahlrecht ist das Recht, durch Stimmabgabe bei der Zusammensetzung der gesetzgebenden Volksrepräsentation mitzuwirken.

II. Natur des Wahlrechts. Seiner rechtlichen Natur nach ist das parlamentarische Wahlrecht individuelles Recht, nicht öffentliche Funktion (Wahlamt). Wenn der Wähler wählt, handelt er im eigenen Namen, als Bürger, nicht im Namen des Staates, als Staatsorgan. Als Staatsorgan stimmt der Abgeordnete.

Würde der Wähler juristisch im Namen des Staates tätig sein, so wäre zu erwarten, dass allgemein Wahlpflicht gälte und ein Verzicht auf Teilnahme an der Wahl verboten wäre, denn bei der Wahl handelte es sich dann um eine von vielen zu vollziehende Staats-tätigkeit und daher läge nahe, dass ihr Vollzug durch Wahlzwang sichergestellt würde.

Die Staatslehre und die Parteidoktrin der parlamentarisch regierten Staaten vertritt mit grosser Einmütigkeit die Anschauung, das Wahlrecht sei in Wahrheit Wahlamt. Es geschieht dies aus zwei Gründen. Der eine ist juristisch. Nur so lässt sich die Rechtsnotwendigkeit des allgemeinen Wahlrechts, das dem Bestande der demokratischen Regierungsform sehr gefährlich werden kann, mit Erfolg verneinen. Denn ist das Wahlrecht Untertanentätigkeit, dann folgt aus dem Prinzip der Gleichberechtigung aller Untertanen, in dem die Erklärung der Menschenrechte sogar ein angeborenes Recht erblickt, mit logischem Zwange ein Wahlrecht aller ehrbaren erwachsenen Staatsangehörigen, demgemäss z. B. auch Frauenwahlrecht. Der zweite Grund ist politisch. Volkssouveränität bedeutet politisch: jeder Volksgenosse ist Mitbesitzer, Teilhaber der obersten Staatsgewalt. Diese Bedeutung kann nicht mit Hinweis auf die gesetzliche Unteilbarkeit der Souveränität abgelehnt werden. Denn dieser Satz bedeutet nur: das Volk kann die Souveränität nicht mit jemand teilen, der nicht zu ihm gehört. Es liessen sich also nur Opportunitätsgründe anführen, das praktische Bedürfnis, die mit dem allgemeinen Wahlrechte verbundenen Gefahren verböten, die Konsequenz des allgemeinen Wahlrechts aus dem Volkssouveränitätsbegriffe zu ziehen.



Um gegen die logische Folgerung nicht nur mit Nützlichkeitswägungen ankämpfen zu müssen, wird die Behauptung aufgestellt, das Wählen sei nicht Volks-, sondern Amtstätigkeit.

In England bedarf es der Konstruktion als Staatsfunktion nicht, um die Gefahren des allgemeinen Wahlrechtes abzuwenden. Hier wird das Wahlrecht wohl als Recht, aber immer noch als Privatrecht das an Grund und Boden haftet, als Realgerechtes aufgefasst. Dass jedermann Eigentümer, Besitzer, Pächter, Mieter ist, also jeder ein Recht an Grund und Boden hat, erwartet niemand.

III. Zweck des Wahlrechts. Die Teilnahme an der Wahl ist ein Recht des Individuums. Hieraus folgt, dass die Teilnahme Interessen von einzelnen und von Gruppen (Ständen, Bezirken) solcher dienen darf. Und weil das durch die Wahl zu schaffende Organ das Volk, also alle Staatsangehörigen vorzustellen hat, folgt hieraus, dass möglichst allen vollgeschäftsfähig gewordenen die Befugnis einzuräumen wäre, ihre privaten Interessen (einschliesslich der ihrer Umwelt) durch Teilnahme an der Wahl zur Geltung zu bringen. Das Leben im Kulturstaate erfordert diese Befugnis um so mehr, als der Kulturstaat einen immer höheren Teil des Lebensinhalts des Individuums in Anspruch nimmt. Die Eigenschaft des Wählens als subjektives Recht führt somit zum Prinzipie des allgemeinen Wahlrechts. Allein das Wahlrecht ist kein Privat-, sondern ein öffentliches Recht des Individuums. Es wurde ihm verlichen, um das Staatsorgan zustande zu bringen, das zur Mitwirkung bei den bedeutendsten Staatsgeschäften und zur Kontrolle der ganzen Staatsverwaltung berufen ist. Dies ist der wichtigere Zweck, denn das zu schaffende Organ soll der Gesamtheit dienen. Also geht dieser Zweck des Wählens vor. In erster Linie muss daher das Wahlrecht so gestaltet werden, wie es das öffentliche Interesse fordert. Auch das Wahlrecht wird deshalb von dem Satze beherrscht, ohne den ein Staat überhaupt nicht möglich ist: zuerst die Ordnung, dann die Freiheit. Das Wahlrecht kann nur so geformt werden, wie es dem Interesse des Staates entspricht. *Salus publica suprema lex esto*, gilt auch für die Wahlrechtsordnung.

Die Doppelaufgabe des Wahlrechts tritt in den positiven Wahlgesetzen deutlich hervor. Ausschliesslich oder vorwiegend dem Macht- oder Ordnungsinteresse dienen das beschränkte und das ungleiche Wahlrecht, der Ausschluss der juristischen Personen vom Wahlrecht und die sog. Wahlkautelen, die Wahlpflicht, der Verlust des Wahlrechtes wegen Unfähigkeit (Pflegschaft, Konkurs usw.) und Unwürdigkeit, Ruhen des Wahlrechtes für Soldaten, Erlass des Wahlgesetzes als Verfassungsgesetz. Freiheitseinrichtungen im Wahlrecht bilden dagegen ganz allgemeines und gleiches Wahlrecht und Wahlrecht der juristischen Personen, Ausschluss der Wählbarkeit von Beamten, Ausschluss des Wahlzwanges, Ordnung des Wahlrechtes durch einfaches Gesetz.

IV. Die Verschiedenheit des Wahlrechts. Jedes Wahlrecht und demgemäss auch jede Wahlreform besteht aus einem Ausgleiche zwischen den Folgerungen des Individual- und des Sozialprinzips. Freiheits- und Ordnungsbedürfnis sind aber nach Ort und Zeit verschieden; ein anderes im Gross- und im Klein-, im sozial homogenen und im gemischten, im Agrar- und im Industrie-, im evangelischen und katholischen Staate usw. Ein anderes Bedürfnis besteht ferner in einer Zeit, wo Kampf um ideelle Güter (geistige, religiöse, nationale: Press-, Gewissensfreiheit, Öffentlichkeit, Mündlichkeit, Konstitution) und in einer Zeit, wo Kampf um wirtschaftliche Interessen im Vordergrund steht. Daher ist das Wahlrecht nach Raum und Zeit verschieden. Es gibt kein absolut bestes und kein starres Wahlrechtssystem. Das Wahlrecht muss sich an Ort und Zeit anpassen und daher auch organisch fortentwickeln. Aus der Verschiedenheit an Ort und Zeit ergibt sich z. B., dass es realpolitisch etwas anderes ist, ein bestimmtes Wahlsystem einzuführen und ein anderes, es abzuschaffen. Es bereitet mehr Schwierigkeiten ein unzweckmässiges Wahlsystem zu beseitigen, als seine Einführung zu verhindern. Daraus, dass das Wahlrecht der Wirkung nach teils dem Individual-, teils dem Sozial- d. h. Gesamtinteresse dient, darf nicht abgeleitet werden, dass auch bei der Herstellung des Wahlrechts in erster Linie diese Gesichtspunkt massgebend

sind. Namentlich seit die Parteien an der Gestaltung des Wahlrechts mitarbeiten, wird nicht sowohl gefragt: was fordert das Freiheits-, was das Ordnungsinteresse? als vielmehr, was fordert das Machtinteresse der Beteiligten? Die nicht im Besitze der Macht Befindlichen (Parlament, Minderheitsparteien) vertreten wohl das Freiheitsprinzip, aber nicht um seiner selbst willen, sondern um dadurch (d. i. durch Ausdehnung des Wahlrechts) zu Macht zu gelangen. Das andere Prinzip verteidigen die in der Macht Sitzenden (die Regierung, die Mehrheitsparteien), um sich in der Macht zu erhalten. Befinden sich Linksliberale im Genusse der Macht, dann erklären sie sich gegen, befinden sich Konservative in der Minderheit, so erklären sie sich für Erweiterung des Wahlrechts. Ein Wahlrecht kann aus ganz anderem Grunde eingeführt sein, als dem, der seiner Natur entspricht, aber trotzdem die seiner Natur entsprechende Wirkung haben. Jedermann weiss, dass das allgemeine und gleiche Wahlrecht für den deutschen Reichstag eingeführt wurde, um durch Beteiligung aller Volksklassen an den Wahlen den nationalen Geist zu stärken und so die Einheit Deutschlands gegen innere und äussere Feinde zu sichern. Aber das Wahlrecht hat zu Gunsten des Individualismus, des Parteigeismus gewirkt.

V. Das theoretisch beste Wahlrecht. Wenn es auch kein absolut bestes Wahlrecht gibt, so lässt sich doch aus der Erfahrung heraus bestimmen, welches Wahlrecht im allgemeinen d. h. von den besonderen Bedürfnissen des Ortes und der Zeit abgesehen für den Kulturstaat das zweckmässigste, das Kulturwahlrecht ist. Das beste ist eine Verbindung von allgemeinem Wahlrecht mit Mehrstimmrecht und Wahlzwang. Das allgemeine Wahlrecht wird vom Individualprinzip gefordert. Alle Individuen, alle Parteien und Bestrebungen sollen die rechtliche Möglichkeit haben, am Wahlkampfe teilzunehmen. Mehrstimmrecht für Bildung und Vermögen in einer Stärke, dass die mehrstimmigen Gruppen über die einstimmigen das Uebergewicht erhalten, also ungleiches Wahlrecht verlangt das Gesamtinteresse. Die Erfahrung zeigt, dass gleiches Wahlrecht die Parteien zwingt, die Massen zu gewinnen und sich zu erhalten. Das bewirkt, dass populäre, aber staatschädliche Massnahmen ergriffen und unpopuläre, aber staatsnotwendige Massnahmen unterlassen werden. Schädlich z. B. ist Sozialpolitik auf Kosten gesunder Finanzpolitik. Das Parlament muss so gestaltet sein, dass nicht das populäre, sondern das dem Vaterlande nützliche beschlossen wird. Dazu gehört abgestuftes Wahlrecht. Dadurch ist nicht ausgeschlossen, dass eine Kammer nach gleichem Wahlrecht gewählt wird, wenn dann nur noch eine zweite mit ganz gleichen Rechten vorhanden ist, die ebenfalls aus Wahlen und zwar aus ungleichen hervorgeht. Die Menschen sind für den Staat nicht gleich viel wert, daher ist ungleiches Wahlrecht auch gerecht. Selbst die Sozialdemokratie kennt ungleiches Stimmrecht; auf ihren Delegierten tagen wird nach der Beitragshöhe abgestimmt. Das Gesamtinteresse heisst endlich tünlichst allgemeine Teilnahme der Wählerschaft als Gegengewicht gegen den terroristischen Einfluss mancher Parteien auf die Bevölkerung. Das Wahlergebnis darf nicht von zufälligen, durch Parteidruck herbeigeführten Mehrheiten abhängig sein.

Nur wer das Wahlrecht lediglich vom Individualinteresse aus betrachtet, kann die Behauptung aufstellen: gleicher Wehr-, Steuer- und Schulpflicht entspricht auch gleiches Wahlrecht. Das Gesamtinteresse verlangt gleiche Wehr-, Steuer- und Schulpflicht, aber verbietet gleiches Wahlrecht. Massenheere z. B. sind dem Staate nützlich, Massenwähler dagegen nicht. Dem Individualinteresse entspricht Wahlfreiheit, dem Gesamtinteresse aber Wahlpflicht.¹⁾

VI. Frauenstimmrecht. Wer das Wahlrecht nur vom Standpunkte des Individualinteresses aus ansieht, muss den Frauen und zwar allen, nicht nur den erwerbstätigen oder verheirateten, Stimmrecht und zwar gleiches wie den Männern gewähren, gerade so wie dann ein Wahlrecht der juristischen Personen anerkennen ist. Bei Beachtung des Gesamt-

¹⁾ Hauptgegner des Stimmzwanges in Deutschland Triepel, Zeitschr. f. Politik 4, 597. Lit.: Spira, Die Wahlpflicht 1909.



interesses kann sich anderes ergeben. Allgemeines Frauenstimmrecht bedeutet Schwächung des Ordnungsgedankens, denn die Zahl der Massenwähler steigt dadurch. In Ländern und in Zeiten, in denen beim katholischen Klerus die kurialistische Richtung überwiegt, bedeutet allgemeines Frauenwahlrecht mehr als Verdoppelung der die Kirche über den Staat stellenden Stimmen. Sozialethische Gründe (Hausfrauenpflicht, Familienfriede) verbieten das Stimmrecht verheirateter Frauen. Jedenfalls muss das Frauenstimmrecht beschränkt oder, wenn allgemein, ungleich sein, soll das Sozialprinzip nicht zu sehr leiden. Das Gesamtinteresse ist gar nicht beachtet, wenn man sagt: Die Frau ist fähig genug auf dem Throne zu sitzen; dann muss sie auch fähig sein, das Wahlrecht zu haben. Dort handelt es sich um eine, hier um viele Frauen; das Staatsinteresse (die Sicherheit der Thronfolge) lässt dort Zulassung, hier Fernhaltung der Frauen als angemessen erscheinen. Keinen genügenden Gegengrund gegen das Frauenwahlrecht bildet, dass das Wahlrecht der Frau und der Töchter in vielen Fällen eine Kräftigung des politischen Einflusses von Mann und Vater bedeuten wird. Mehr als die Hälfte der Frauen ist unverheiratet, viele Töchter erwerbstätig und dadurch selbständig. Andererseits liegt kein Hinderungsgrund für das Frauenwahlrecht in der mangelnden militärischen Dienstpflicht. Nicht geeignet zum Dienste bedeutet nicht auch ungeeignet zum Wählen.

Politisches Frauenstimmrecht gilt in den Unionsstaaten Wyoming (schon seit 1869), Colorado, Utah (1895), Idaho (1896), Süddakota (1909), Washington (1910), Arizona, Kansas, Michigan, Oregon (1911), Californien (1912), ferner in Südaustralien, das der Haupt-Frauenstimmrechts-Staat ist, und in Neuseeland (1895). In Finnland wurde es 1906 eingeführt. 1911 haben es Island, der dänische Reichstag, Viktoria und Portugal beschlossen. In Norwegen besteht es seit 1907 überhaupt, seit 1913 in gleichem Umfange wie für Männer. 1915 werden mit 230 000 stimmberechtigten Männern 250 000 stimmberechtigte Frauen zur Wahlurne gehen. Am 17. März 1911 zog die erste Frau in das Storting ein. In Finnland sind von 132 Abgeordneten zurzeit 16 weiblichen Geschlechts. Kommunalwahlrecht besitzen die Frauen in Schweden seit 1910, in Norwegen seit 1907. Bis 1910 waren sie dabei in Norwegen durch den Steuerzensus schlechter gestellt als die Männer.

In allen Ländern, wo das Frauenwahlrecht eingeführt wurde, handelt es sich um dünn bevölkerte Gebiete. Die Gefahren des Massenwahlrechts sind da geringer. In Finnland war man bereit, um auch die Familie zum Kampfe gegen die Unterdrücker zu gewinnen; in Portugal, um die Frauen womöglich dem Einflusse des antirepublikanisch gesinnten Klerus zu entwinden.

VII. Allgemeines und beschränktes Wahlrecht. Von allgemeinem Wahlrecht wird in der Praxis des Rechts und der Politik nicht erst gesprochen, wenn alle erwachsenen Staatsangehörigen zur Wahl zugelassen sind, sondern schon, wenn die Wahlfähigkeit von weiteren Voraussetzungen abhängig ist, aber nur solchen, in deren Besitz der erwachsene Mann ohne besondere Schwierigkeit gelangen kann. Ist das Wahlrecht von ganz geringer direkter Steuer (50 Pfg.), mehrjähriger Staatsangehörigkeit und Ansässigkeit in Staat oder Wahlkreis abhängig, so spricht man trotz dieser Wahlkautelen doch noch von allgemeinem Wahlrecht. Dieses zerfällt daher in ganz (kautelenfreies) und gemässigt allgemeines. Beschränktes Wahlrecht liegt vor, sobald das Wahlrecht an Voraussetzungen gebunden ist, die nicht bei jedem Erwachsenen leicht eintreten: nicht zu geringe direkte Steuer (Zensuswahlrecht), Bildung (Lesen und Schreiben), Haushalt.

VIII. Gleiches und ungleiches Wahlrecht. Die gesetzliche und politische Praxis nennt gleich bereits ein Wahlrecht, bei dem für alle oder die allermeisten Wahlfähigen die Wahlbefugnis von denselben Voraussetzungen abhängig ist. Richtiger Ansicht nach ist ein Wahlrecht schon ungleich, wenn für das Stimmgewicht zwischen den Wahlkreisen mehr Unterschiede als Gleichheiten bestehen. Erst wenn auch die Wahlkreise in der Hauptsache gleich sind, ist auch das Wahlrecht gleich. Ungleiches Wahlrecht muss nicht parteiisch sein. Ungerecht, parteiisch ist es erst, wenn die Ungleichheit aus Sonder-(Partei-), nicht im Staatsinteresse besteht.

Die Abstufungen des ungleichen Wahlrechts werden entweder durch Einteilung der Bevölkerung in Wählergruppen (Abteilungen, Kurien, Klassen; Klassenwahlrecht) oder durch Übertragung mehrerer Stimmen an einen Wähler (Pluralwahl=Mehrstimmen-Recht) oder durch ungleiche Wahlkreiseinteilung herbeigeführt. — Eine Wählerklasse kann allgemeine heißen. Trotzdem ist das Wahlrecht ungleich, wenn die Sonderklassen nicht nur ein verschwindendes Stimmgewicht besitzen.

IX. Wahlrechtssysteme. Es gibt deren vier: 1. zuerst beschränktes und ungleiches Wahlrecht; noch gilt es in Grossbritannien, Russland, beiden Reuss, Altenburg, Lübeck, Hamburg; dann allmählich entweder 2. beschränktes, aber gleiches Wahlrecht: in Deutschland nicht mehr vorhanden, aber in Ungarn-Kroatien, Luxemburg, Serbien, Italien (Analphabeten, d. h. wer nicht lesen und schreiben kann, wahlberechtigt erst mit 30 Jahren, vorher nur, wenn die Dienstpflicht erfüllt), oder 3. allgemeines, aber ungleiches Wahlrecht. Das System findet sich in Belgien und Österreich, für Deutschland gesetzlich in Preussen, Bayern, Sachsen, Baden, Hessen, Schwarzburg, Schaumburg-Lippe, Weimar, Meiningen, Lippe, Anhalt, Bremen, Braunschweig, Oldenburg, Koburg-Gotha; tatsächlich im Reiche, weil die Wahlkreise der Bevölkerungsziffer nach zu ungleich geworden sind. Die Ungleichheit besteht gewöhnlich in Klassenwahl; im Reiche, in Österreich, Bayern und Baden in der Wahlkreiseinteilung (im Reich und Bayern das Land, in Baden die Städte bevorzugt); in Preussen in Klassenwahl und Wahlkreisgröße, in Sachsen und Oldenburg in Pluralwahl und Wahlkreiseinteilung, in Hessen nur in Mehrstimmrecht. In Oldenburg hat der 40 Jahre alte Wähler eine Alterszusatzstimme und 28 Abgeordnete werden in zwei-, 14 in einmännigen, 3 in einem dreimännigen Wahlkreise gewählt. 4. Allgemeines und gleiches Wahlrecht. Dem Buchstaben nach gilt es im Reiche, in Frankreich, Spanien, Norwegen, Dänemark, Schweiz, Griechenland. In Frankreich und im Reiche ist es durch die stark verschiedene numerische Entwicklung der Wahlkreise ungleich geworden. Württemberg und Elsass-Lothringen sind die einzigen Länder, wo Gleichheit auch für die Wahlkreise tatsächlich herrscht.

X. Deutsches Reich. Wie bei jedem Wahlrechte, gilt auch beim Reichswahlrechte, dass es ausser von positiven von gewissen negativen Voraussetzungen (Disqualifikationen) abhängt. Wähler zum deutschen Reichstage ist wohl jeder 25 Jahre alte Deutsche, der in einem Bundesstaate wohnt, in diesem Bundesstaate, aber nur, wenn er nicht unter Vormundschaft steht, nicht im Konkurse sich befindet, im letzten der Wahl vorangegangenen Jahre keine öffentliche Armenunterstützung erhielt, und die bürgerlichen Ehrenrechte nicht verlor. (Reichswahlgesetz v. 31. Mai 1869.) Als öffentliche Armenunterstützung gelten seit Reichsgesetz v. 15. März 1909 nicht Krankenunterstützung, Anstaltspflege Angehöriger, Erziehungsbeihilfen, Unterstützung in augenblicklicher Notlage, zurückgezahlte Unterstützungen. Wählbar ist im Reiche 1. jeder Wahlberechtigte, der einem Bundesstaate seit einem Jahre angehört, 2. Ausländer und Eingeborene in den Schutzgebieten, die dort die Reichsangehörigkeit durch Naturalisation erwarben. Der Wahlkreiseinteilung liegt der Rechtssatz zugrunde: „jeder Wahlkreis muss 1864 durchschnittlich 100 000 Seelen gehabt haben.“ Der Satz gilt noch, aber schon seit mehr als zwei Jahrzehnten bilden 100 000 Seelen nicht mehr die Durchschnittsziffer. Augenblicklich ist der Durchschnitt 180 000.

XI. Preussen. Wahlberechtigt zur zweiten Kammer ist bereits nach der Wahlordnung vom 30. Mai 1849 jeder 24 Jahre alte Preusse in der Gemeinde, in der er seit 6 Monaten wohnt oder sich aufhält. Von Anfang an war die Zahlung einer direkten Steuer keine Voraussetzung. Trotzdem sind die Klassen, nach denen sich das Wahlrecht abstuft, nicht Berufs-, Bildungs-, Alters-, Stadt-, Land-, sondern Steuerklassen und zwar reine. Das ist nur dadurch möglich, dass diejenigen, die keine direkten Steuern zahlen, wählen dürfen. Sie wählen in der dritten Klasse. Die Einteilung in drei Steuerklassen bedeutet nicht von selbst: auf jede Klasse entfällt dieselbe Summe. Die Einteilung in Klassen ist Einteilung der Wähler. Die Einteilung besagt daher nicht notwendig: die Klassen haben gleiche Steuer-, bei Bildungsklassen gleiche Bildungskraft; sondern die Einteilung besagt notwendig

nur: die Klassen besitzen gleiche Wahlkraft (jede ein Drittel Wahlkraft). Die Klassen sind Wahlklassen. Die gleiche Wahlkraft kann daher auch Klassen mit verschiedenen Steuergerichte verliehen werden. In Preussen ist es allerdings nicht der Fall. Es gilt Steuerdrittteilung und zwar reine. Nur gleiche Steuerkraft besitzt gleiche Wahlkraft. Die auf den Abstimmungsbezirk (Urwahlbezirk) entfallende Gesamtsteuersumme wird auf die drei Klassen gleichmässig verteilt. Die Regierung wollte 1891 zwölfeln ($\frac{1}{2}$ erste, $\frac{1}{12}$ zweite, $\frac{1}{12}$ dritte Klasse), um zu verhindern, dass durch die damals eingeführte Progressivbesteuerung Wähler aus höheren in niedrigere Klassen herabgedrückt werden. Das Abgeordnetenhaus schlug zu dem gleichen Zwecke für die erste Klasse eine sog. Maximierung auf 2000 Mk. Steuer vor. D. h. es sollte eine Steigerung des Übergewichts des Reichthums dadurch gemindert werden, dass über eine bestimmte Summe hinaus die Steuerleistung ausser Anrechnung bleibt. Das Herrenhaus lehnte beide Vorschläge ab. Man einigte sich in der Wahlgesetznovelle vom 29. Juni 1893 dahin, die Steigerung jenes Übergewichts in der Weise abzuschwächen, dass nicht nur wie bisher die Gesamtsumme der direkten Staats-, sondern auch aller direkten Kommunalsteuern (an Gemeinde, Kreis, Provinz, Bezirk) der Drittteilung zugrunde gelegt wurde.

Die gescheiterte Wahlreform von 1910 stellte sich zur Aufgabe, das preussische Wahlrecht aus einem Reichthums- und teilweise auch Proletarier-Wahlrecht in ein Mittelstands-Wahlrecht umzuwandeln. Was die proletarische Seite angeht, so hat das preussische Wahlrecht seit 1891 in den Grossstädten demokratische Begleiterscheinungen gezeitigt. Bis 1891 erfolgte die Drittteilung gemeindefeise. Zur Erleichterung der Wähler (Abkürzung des Weges) wurde 1891 die bezirksweise Drittteilung, d. h. Bildung dreier Abteilungen schon für jeden Urwahlbezirk eingeführt. Das bewirkte, dass in den Aussenbezirken der Grossstädte Leute mit ganz geringer Steuerleistung auch in höheren Klassen die Mehrheit erlangten und so den Mittelstand im Wahlkreise überwandten. Die Reform von 1910 wollte dem entgegenwirken durch Rückkehr zu grösseren Drittteilungsgebieten. Das Übergewicht der Reichen sollte beseitigt werden: 1. durch Maximierung; bei jedem Wähler werden seine Steuern über eine Höchstgrenze (5000 Mk.) hinaus nicht mehr in Ansatz gebracht; 2. durch Umbildung der Wahlklassen aus reinen Steuerklassen in Steuer- und Bildungsklassen (Verbindung mit Kulturträgerwahlrecht.) Leute mit höherer Bildung, grösserer politischer Erfahrung und durch längeren öffentlichen Dienst erprobter Staatsgesinnung (sog. Kulturträger) sollten in eine höhere Wahlklasse eingereiht werden als die, in welche sie nach ihrer Steuersumme einzustellen wären.

Andere Mittel zur Abschwächung des plutokratischen Charakters des Steuerklassen-Wahlrechts sind: 1. Modifikation der Einteilung durch das Wählerzahl-Moment: die erste und zweite Klasse muss nicht bloss eine bestimmte Steuersumme, sondern auch eine bestimmte Wählerzahl umfassen. Machen die, auf welche das erste Drittel der Steuersumme entfällt, nicht zugleich $\frac{1}{6}$ ($\frac{1}{9}$, $\frac{1}{12}$) der Wahlbürgerschaft des Einteilungssprengels aus, so werden von den Nächstbesteuerten zur ersten Klasse so viele gezogen, bis diese $\frac{1}{6}$ ($\frac{1}{9}$, $\frac{1}{12}$) der Wahlberechtigten umfasst. Die nächsten, die die Hälfte der verbleibenden Steuersumme aufbringen, bilden die zweite Klasse, aber nur, wenn sie zugleich $\frac{2}{6}$ ($\frac{1}{3}$, $\frac{1}{12}$) der Wahlberechtigten umfassen; erreichen sie die Zahl nicht, so rücken entsprechend Niedrigstbesteuerte auf. Das System gilt für Gemeindevahlen in Baden und zwar seit der Gemeindeordnung vom 18. Okt. 1910 in Form der Sechstelung ($\frac{1}{6}$, $\frac{2}{6}$, $\frac{3}{6}$). Selbstverständlich ist, dass bei Sechstelung die erste Klasse mehr Wähler umfassen muss, als bei Neunteilung oder Zwölftelung. Sechstelung schwächt also die Wahlkraft der Höchstbesteuerten stärker. In Preussen zeigt sich ein Ansatz dieser Modifikation insoferne, als seit 1891 jede nicht zur Staatseinkommensteuer veranlagte Person als Dreimark-Wähler fingiert wird. Dadurch wurde die in der Progressivbesteuerung liegende Wahlbevorzugung der Reichen in etwas gedämpft, denn die Steuerfreien zählten jetzt bei der Berechnung des Steuerdrittels mit. 2. Die Minimierung. Sie bedeutet: für das Aufrücken in die höhere Wählerklasse ist ein Mindesteinkommen vorgeschrieben.

Wichtig ist bei der Klassenwahl noch, ob die Klassen den oder die Abgeordneten des Wahlkreises gemeinschaftlich wählen, so dass zwei Wahlklassen, weil sie zwei Drittel Wahlkraft besitzen, die dritte überstimmen können, oder ob jede Klasse für sich einen Abgeordneten bestimmt. Im ersten Falle können die Wahlkreise einmännig, im letzteren Falle müssen sie dreimännig sein. Das erste System begünstigt die Höchstbesteuerten. Es gilt in Preussen (einmännige Wahlkreise). Das andere System mildert die plutokratische Natur des Steuerklassen-Wahlrechts. Es gilt in Braunschweig und Schwarzburg.

Am augenfälligsten tritt die Ungleichheit des Steuerklassensystems hervor, wenn man sich vergegenwärtigt, wie der Zufall des Wohnsitzes und der Wohnung darüber entscheidet, in welcher Abteilung einer wählt. In armen Bezirken ist Wähler erster Klasse, wer in anderen in dritter Klasse stimmt.

XII. Mittelstaaten. In Bayern ist Wähler jeder 25 Jahre alte Bayer, der seit mindestens einem Jahre a) die Staatsangehörigkeit besitzt, b) irgendwelche direkte Staatssteuer (Minimum 50 Pfg) zahlt (Wahl-G. 1906 u. Einkommensteuer-G. 1910). Die Wahlkreise sind mehr ungleich als gleich. Nahezu drei Achtel der Abgeordneten (60 von 163) werden nicht in ein-, sondern in zweimännigen Wahlkreisen (30 solche gegen 103 andere) gewählt und die grossen Städte haben grundsätzlich weniger Mandate als das Landgebiet. Im Königreich Sachsen (Wahl-G. 1909) setzt das Stimmrecht voraus: Staatsangehörigkeit seit mindestens zwei Jahren, direkte Staatssteuer, 25. Lebensjahr und männliches Geschlecht. Möglich ist Steigerung des Stimmrechts bis zu vier Stimmen. Eine Ergänzungsstimme erhält, wer 50 Jahre alt ist (Alterspluralität), sofern er nicht schon aus anderen Gründen drei Zusatzstimmen hat. Die anderen Gründe sind Bildung (Einjährigen-Examen), Einkommen und Grundbesitz je nach der Grösse eine oder zwei Ergänzungsstimmen. Baden verlangt: a) männliches Geschlecht, b) Staatsangehörigkeit seit mindestens zwei Jahren und Wohnsitz im Lande im Zeitpunkt der Wahl, oder Wohnsitz und Staatsangehörigkeit seit einem Jahre (Verfassung 1904, § 34). Württemberg begnügt sich mit männlichem Geschlecht, 25 Lebensjahren und Besitz der Staatsangehörigkeit überhaupt (Verfassung G. 1906). Dagegen haben Elsass-Lothringen (Wahlgesetz 1911) und Hessen (Landstände-Gesetz 1911) die Einräumung des direkten Wahlrechts mit starken Wahlkautelen, in Hessen auch mit Mehrstimmrecht belastet. In Hessen war das Wahlrecht bisher allgemein und gleich, jetzt ist es weniger allgemein und ungleich. In Elsass-Lothringen galt bisher schon allgemeines und gleiches Wahlrecht, aber kautelenfreies, jetzt kautelenbelastetes. Im Reichslande sind wahlberechtigt die männlichen Einwohner des Landes, die 1. reichsangehörig, 2. 25 Jahre alt, 3. seit 3 (bei öffentlichem Amt 1) Jahren im Lande, 4. seit 1 Jahre in der Gemeinde wohnhaft sind. Hessen verlangt männliches Geschlecht, 25 Jahre, Wohnsitz im Lande seit drei, Staatsangehörigkeit seit einem Jahre, geringe direkte Staats- oder Gemeindesteuer seit Anfang des Rechnungsjahres; 50 Jahre gewähren eine Altersstimme.

XIII. Hamburg. Diese Hansestadt hat von Einkommensteuer abhängiges und in viele Klassen gespaltenes Wahlrecht. Zunächst bestehen drei Hauptklassen, zwei Standesklassen, die Grundeigentümer- und die Bildungsklasse, von denen jede 40 Bürgerschaftsmitglieder wählt, dann die allgemeine Wählerklasse. Sie zerfällt in eine Landabteilung, die 8, und eine Stadtabteilung, die 72 Bürgerschaftsmitglieder kreiert. Letztere gliedert sich wieder in die Wähler mit mehr als und in die Wähler bis zu 2500 Mk. Einkommen. Die erste der beiden Steuergruppen wählt doppelt soviel Abgeordnete als die zweite, von den 72 also 48 (Wahlgesetz v. 5. III. 1906). Reuß j. L. hat seit 1913 dasselbe Mehrstimmrecht wie Sachsen.

b) Wahlverfahren.

Von

Dr. Hermann Rehm,

o. Professor der Rechte an der Universität Strassburg.

Literatur:

S. vorigen Abschnitt u. Denkschrift des bad. Min. des Inneren 1913.

I. Die verschiedenen Systeme. Fünf Gegensätze sind von Bedeutung: 1. öffentliche und geheime, 2. direkte und indirekte Wahl; 3. Termins- und Fristwahl, je nachdem die Wähler des Stimmbezirkes in einer Versammlung gleichzeitig, also zu gleicher Stunde (in einem Termine) wählen oder innerhalb einer nach Anfang und Ende bestimmten Frist wählen können, wann sie wollen, 4. Einer- und Mehrwahl, je nachdem in ein- oder mehrmännigen Wahlkreisen gewählt wird. In Frankreich heisst die Mehrwahl Listenwahl. Das Wort bedeutet aber auch noch anderes. 5. Reine Mehrwahl (Majorz) oder modifizierte (Verhältnisswahl).

II. Die Gründe der Verschiedenheit. Auch bei der Regelung des Wahlverfahrens stehen sich Einzel- (= Partei-) und Allgemeininteresse gegenüber. Ausschliesslich oder doch vorwiegend dem Individualinteresse dienen direkte Wahl, geheime Stimmabgabe, Öffentlichkeit der Wahlhandlung, Zerlegung des Landes in Wahlkreise, kurze Wahlperioden, Verhältniswahl, Wahlkreiseinteilung durch Regierungsakt, Totalerneuerung. Dem Ordnungs- oder Machtprinzip entsprechen ausschliesslich und vorwiegend indirekte und öffentliche Wahl, möglichst grosse und damit mehrmännige Wahlkreise, längere Wahlperioden, gesetzliche Wahlkreiseinteilung, Teilerneuerung.

Auch das Wahlverfahren ist nach den Bedürfnissen von Ort und Zeit verschieden. Die Parteien, die die Mehrheit haben, wollen ein Verfahren, das die Macht, diejenigen, die die Mehrheit erstreben, ein Verfahren, das die Freiheit schützt. In Deutschland strebt der Linksliberalismus nach Verhältniswahl, in Frankreich, wo er sonst die Herrschaft besitzt, verwirft er sie. Öffentliche Wahl d. h. mündliche Stimmabgabe führt zu Wahlenhaltung der Abhängigen.

Das relativ beste Wahlverfahren ist das direkte 1. mit geheimer Stimmabgabe, aber öffentlicher Wahlhandlung, 2. mit Verhältniswahl bei sehr grossen Wahlkreisen. Bei direkter, geheimer und verhältnismässiger Wahl lässt sich das Individualinteresse wirksamer und sicherer zur Geltung bringen. Öffentlichkeit der Wahlhandlung bedeutet Erledigung des Wahlgeschäftes unter Anwesenheit und damit unter Kontrolle des Gegners. Dagegen dient dem Ordnungsgedanken die Bildung grösster Wahlkreise, womöglich nur eines einzigen, aus dem ganzen Lande bestehenden. Grosse Wahlkreise sichern eher die Bildung von Mehrheiten und damit die Arbeitsfähigkeit der Kammern und verhindern in höherem Masse die Erstickung des Gesamtinteresses durch Lokalinteressen.

III. Reine Mehrheitswahl. Absolute oder einfache Mehrheit bedeutet: mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen. Relative Mehrheit besagt: die meisten Stimmen. Absolute Mehrheit gestattet kleinen Parteien grössere Bewegungsfreiheit (Zählkandidaturen) im ersten Wahlgange.

Relative Mehrheit kann schon im ersten Wahlgange gelten; regelmässig findet sie erst im zweiten statt. Die relative Mehrheit des zweiten Wahlganges ist entweder eine oder romanische Wahl. Erstere bildet in Deutschland die Regel. Bei ihr wird nur unter den Kandidaten gewählt, die bei der ersten Abstimmung Stimmen erhielten; der zweite Wahlgang bildet also nur eine Fortsetzung des ersten. Dabei ist wieder möglich: gewählt wird bloss unter den zwei Kandidaten, die das erste Mal die meisten Stimmen erhielten (Stichwahlsystem); oder es darf unter allen, die das

erste Mal überhaupt Stimmen oder wenigstens unter denen, die das erste Mal ein gewisses Stimmenminimum (in Baden 15 % der abgegebenen Stimmen) erhielten, gewählt werden.

Bei der r o m a n i s c h e n Wahl sind die Wähler beim zweiten Wahlgange völlig frei. Er stellt eine neue Wahl dar. Romanische Wahl gilt in Württemberg für die Wahlen der Oberamtsbezirke und Städte, Stuttgart ausgenommen, in Elsass-Lothringen für alle Wahlkreise.

E n g l i s c h - a m e r i k a n i s c h e s System ist: relative Mehrheit bereits im ersten Wahlgange. Bayern nahm das System 1906 an in Verbindung mit romanischer Wahl in der Nachwahl; doch fordert Bayern im ersten Wahlgange für die relative Mehrheit ein höheres Stimmenminimum (ein Drittel der Stimmen). Immerhin können dabei 3001 geschlossene Wähler über 6000 gespaltene siegen.

IV. Abstimmungssysteme der Verhältniswahl. Die eine Hauptfrage des Proporz-Prinzips ist: wie wird erreicht, dass die Minderheiten eine hohe Stimmzahl erlangen? Die einen Systeme wollen die Bildung grosser Minderheiten fördern, die anderen die Freiheit des Wählers möglichst schützen.

Möglichst hohe Stimmzahl wird gewonnen, wenn die Wähler an die Parteilisten streng gebunden, also freie Listen, Streichen, Panachieren verboten sind. Die Freiheit des Wählers ist geschützt, wenn das Gegenteil der Fall ist.

A) Proportionale Einzel- und proportionale Listenwahl. Zum Wesen der Verhältniswahl gehört der mehrmännige Wahlkreis; denn auch die Minderheiten sollen Mandate erhalten. Listenwahl im Sinne der Wahl durch mehrmännige Wahlkreise ist dabei also immer gegeben. Die Proportionalwahl kann nun aber weiter ohne amtlich eingereichte Parteivorschläge oder mit solchen geschehen. Im ersten Falle spricht man von proportionaler Einzelwahl, im anderen Falle von proportionaler Listenwahl (Verhältniswahl mit Listenkonkurrenz). Listenwahl heisst hier nicht Wahl in Wahlkreisen für mehr als 1 Mandat, sondern Wahl mit Kandidatenlisten der Parteien. Einzelwahl dient der Freiheit der Wähler, aber führt zu grosser Stimmzersplitterung. Sie gilt nur für die erste Kammer in Dänemark.

B) Einnamige und mehrnamige Listenwahl, je nachdem der Wähler aus den Parteilisten nur für ein oder für mehrere Mandate des Wahlkreises (alle oder die Hälfte usw.) wählen darf. Riesen-Wahlkreise sind nur möglich bei einnamiger Stimmgebung. Sonst dauert das Stimmzählen zu lange.

C) Gebundene und freie Listen. Der Wähler ist an die Parteilisten gebunden und zwar entweder streng oder loser. Hier darf er dann die Reihenfolge ändern, um ihm genehme Parteigenossen weiter vorzubringen, und (ihm nicht genehme Namen) streichen. Auch das Freilistensystem hat Grade: entweder darf der Wähler nur aus Parteilisten wählen, aber seine Liste aus Listen verschiedener Parteien zusammensetzen, die Listen sprengeln, panachieren (gemischte Listen), oder er darf seine Liste ganz nach eigenem Ermessen bilden (wild: Listen). Panachieren ist eine Konzession an die Wählerfreiheit, die dem Wesen des Proporz widerspricht. Denn indem durch das Sprengeln auch Nichtparteiangehörige auf die Liste kommen, wird nicht nach der wirklichen Stimmstärke verteilt.

D) Kumulieren. Dem Wähler wird erlaubt, alle oder einen Teil seiner mehreren Stimmen auf einen oder einige Kandidaten zu häufen. Minderheiten soll dadurch ermöglicht werden, wenigstens zu einem Mandate zu gelangen. Daher wird das Häufen gewöhnlich schon auf den Parteilisten vorgeschlagen. Man verringert dadurch die Gefahr, dass von Andersgesinnten das Recht des Streichens und Panachierens zu einer Verhinderung der Wahl derjenigen Kandidaten angewendet wird, welche die Partei in erster Reihe gewählt wünscht (Führer) und daher an den Kopf der Parteiliste stellt. Ein Verhindern der Wahl der Führer durch Streichen und Sprengeln heisst die Liste köpfen, dekaptieren. Parteigenossen können dies tun, aber auch gegnerische Parteien, die bedeutend stärker sind. Sie sprengeln ihre Liste mit minder bedeutenden Kandidaten der Gegenpartei. Dann würden diese und nicht die Führer Mandate erhalten.

E) Listenkoppelung (Listenverschwägerung, apparentement des listes). Verbundene Wahlvorschläge (verbundene, Kompromiss-, gekoppelte Listen) sind die Form des Wahl-

bündnisses bei der Verhältniswahl. Die kartellierten Listen (Gruppenlisten) gelten gegenüber den anderen Parteien als eine einzige Liste. Kleine Stimmreste, die sonst verloren gehen würden, können durch das Zusammenwerfen der vorhandenen Listen noch die zum Mandat erforderliche Mindestzahl erreichen.

F) **Provinz- und Landes-Proporz.** Je grösser der Wahlkreis, um so geringer die Stimmreste, die unvertreten bleiben. Je weniger Wahlgebiete, um so günstiger für die Minderheiten.

G) **Verteilungssysteme der Verhältniswahl.** Sie zerfallen in zwei Gruppen. Das Wesen der verhältnismässigen Vertretung besteht darin, dass die Sitze unter die Parteien nach dem Verhältnis der Stimmstärke verteilt werden.

1. Das System **Hare**, genannt nach dem Engländer Hare, verteilt nach dem Verhältnis der Stimmstärke der Partei zur Gesamtstimmzahl aller Parteien.

a) **Einfaches System Hare (Hare'sche Methode).** Die Gesamtstimmzahl (3180) wird durch die Zahl der Mandate des Wahlkreises (4) geteilt. Der Quotient (795) wird dann als Teiler für die Stimmen der einzelnen Parteien verwendet. Partei A hat 1274, Partei B 906, Partei C 640, D 360 Stimmen. $1274 : 795 = 1$; $906 : 795 = 1$. Hare nennt seine Verteilungszahl (795) Wahlquotient, weil sie durch Teilung (Dividend: Gesamtstimmzahl; Divisor: Mandatszahl) gewonnen ist (Hare'sches Quotientensystem).

Für die Verteilung der Sitze innerhalb der Partei hat Hare Stimmenübertragung eingeführt. Verfügt ein Kandidat über mehr Stimmen als die Verteilungszahl (795), so erhält den Ueberschuss der nächstbeste Parteigenosse; hat kein Kandidat den Wahlquotienten (795) erreicht, so werden dem besten bzw. den besten die Stimmen der anderen Kandidaten immer bis zum Wahlquotienten zugelegt. In der Partei A mit 1274 Stimmen erhielt a 900, b 374, c 300 Stimmen. Hier wird a um 195 aufgebessert. b hat dann nur mehr $374 - 195 = 179$; er erhält nötigenfalls von c 300.

b) **Verbessertes System Hare (Methode Hagenbach-Bischoff).** Die Hare'sche Berechnung hat den Mangel, dass grosse Teile der Stimmen nicht nach der Stimmstärke verteilt werden. Im obigen Beispiele werden durch den Wahlquotienten bloss 2 Mandate untergebracht; denn $640 : 795 = 0$ und $360 : 795 = 0$. Die Reste werden nach relativer Mehrheit vergeben. A hat ($1274 - 795 =$) 479, B ($906 - 795 =$) 111, C 640, D 360 Reststimmen. Partei C erhält das dritte, Partei A das vierte Mandat. Sie hat also zwei.

Der Baseler Professor Hagenbach-Bischoff (+ 1910) hat den Mangel empirisch gemildert. Er sagt: je kleiner der Wahlquotient, um so mehr Mandate lassen sich mit ihm verteilen. Daher ist er künstlich zu verkleinern. Zu dem Ende wird die Gesamtstimmzahl nicht bloss durch die Zahl der Mandate, sondern durch eine um 1 höhere Ziffer geteilt. $3180 : (4 + 1)$ gibt 636 als Quotienten. So werden mit den Wahlquotienten die 4 Sitze untergebracht: $1274 : 636 = 2$; $906 : 630 = 1$; $640 : 630 = 1$. Die nichtvertretenen Reste sind überdies geringer: bei A 2, bei B 270, bei C 4, bei D 360. Gelingt es nicht durch Teilung mit der um 1 erhöhten Mandatsziffer sämtliche Stellen zu besetzen, so wird der Rest doch nicht nach reinem Majoritätssystem verteilt, sondern es wird wenn auch mit Abwandlung der Gedanke der Divisorenhöhung fortgeführt. Ein anderes Resterverteilungssystem ist das der mittleren Stimmenzahl.¹⁾

c) Eine andere empirische Verbesserung hat 1911 das französische Studienkomitee für Verhältniswahl vorgeschlagen: grosse Reste für die Minderheiten werden erzielt durch Zusammenzählen der Minderheiten benachbarter Wahlkreise bei Verteilung der Restmandate (regionale Listenverschwägerung).

2. Das System des belgischen Rechtsgelehrten d' Hondt verteilt nach dem Verhältnis der Abstände, die unmittelbar zwischen den Parteistimmstärken obwalten. Er erreicht dadurch, dass alle Stimmen nach demselben Masstabe und zwar nach Verhältnis, keine nach reinem Mehrheitsystem verteilt werden.

¹⁾ S. Rehm in „Deutschlands politische Parteien“ § 41.

Auf den ersten Blick scheint das richtige System zu sein: jede Partei erhält so viele Prozente der Mandate, als sie Prozente der Gesamtstimmzahl hat. Dann würden 25 % der Stimmen 25 % der Mandate, 50 % der Stimmen 50 % der Mandate erhalten, in unserem Beispiele also 795 Stimmen 1, 1590 2 Mandate. Grosse Mandatsreste müssten in anderer Weise verteilt werden und bei starker Parteizersplitterung versagt das System ganz.

d'Hondt hat daher einen anderen Gedankengang eingeschlagen. Er sagt: Die Zahl der Sitze, die eine Partei sicher erlangt, hängt von der Verteilungszahl ab. Verteilungszahl ist die Ziffer, die erreicht werden muss, um überhaupt ein Mandat zu erlangen. Je höher diese Zahl ist, um so geringer ist die Zahl der Parteien, deren Stimmstärke diese Zahl erreicht. Mit der Höhe der Verteilungszahl steigt die Stimmüberlegenheit einer Partei, mit ihrer Kleinheit sinkt sie. Die Partei A, die mit 1274 Stimmen die höchste Stimmziffer gewonnen hat, kann zur Verteilungszahl 1274 nur einmal, dagegen zur Verteilungszahl $(1274 : 2 =)$ 637 zweimal, zur Verteilungszahl $(1274 : 3 =)$ 424,6 dreimal gelangen. Aber sicherer ist ihr 1 Sitz mit der Verteilungszahl 1274, als 2 mit der Verteilungszahl 637. Denn mehr als 637 Stimmen können leichter auch andere Parteien haben. Die Wahrscheinlichkeit, 2 Mandate zu gewinnen, ist somit nur halb so gross als die, 1 Sitz zu erreichen, die Wahrscheinlichkeit, drei Sitze zu bekommen, um ein Drittel so gross, wie die, 1 Platz zu erhalten. Daher ist die Stimmstärke der Partei nach Gewinnung des ersten Mandats auf die Hälfte, nach Erreichung des zweiten auf ein Drittel der erreichten Stimmzahl herabzusetzen.

Auf diese Weise ergibt sich folgendes Verfahren zur Feststellung der Verteilungszahl. Man dividiert die Zahl der für jede Partei abgegebenen Stimmen mit 1, dann mit 2, mit 3 usw., bis die Zahl der auf den Wahlkreis entfallenden Mandate — in unserem Beispiele 4 — erreicht ist. Also

A	B	C	D
1274 : 1 = 1274	906 : 1 = 906	640 : 1 = 640	360 : 1 = 360
1274 : 2 = 637	906 : 2 = 453	640 : 2 = 320	360 : 2 = 180
1274 : 3 = 424,6	906 : 3 = 302	640 : 3 = 213	360 : 3 = 120
1274 : 4 = 318,5	906 : 4 = 226,5	640 : 4 = 160	360 : 4 = 90

Erreicht ist die Zahl der Mandate mit 637. Denn die vier Höchstzahlen sind 1274, 906, 640, 637. Die Höchstzahl, mit der ihrer Reihenstelle nach die Zahl der Mandate erreicht ist, bildet die Verteilungszahl, also hier 637. Demgemäss erhält A 2, B und C 1 Mandat. Für die Stimmenverteilung sind also unmittelbar und ausschliesslich die Stimmstärken-Abstände zwischen den Parteien massgebend.

E) **Abgeschwächte Proportionalwahl.** Dem Zwecke, arbeitsfähige Mehrheiten zu sichern, wie sie besonders parlamentarisch regierte Staaten brauchen, dient

1. Das **Quorum**. Parteien, die nicht einen gewissen Mindestprozentsatz (das **Quorum**) der abgegebenen Stimmen (15 %, $\frac{1}{6}$, $\frac{1}{4}$) oder gar ein gewisses Vielfaches hiervon (z. B. multipliziert um die Zahl der Mandate des Wahlkreises) erreicht haben, werden bei der Verteilung ausgeschlossen. Quorum gilt für politische Wahlen in Schwyz, Solothurn, Neuenburg, für gemeindliche in Belgien.

2. Die **Majoritätsprämie**. Die absolut oder relativ stärkste Partei erhält alle Restmandate.

3. Die Berechnung des Wahlquotienten nicht von der Zahl der abgegebenen Stimmen, sondern der (viel höheren Zahl) der in die Wählerliste eingeschriebenen Wahlberechtigten. 200 000 waren z. B. eingeschrieben, nur 160 000 wählten.

VI. **Länder der Verhältniswahl.** Für sozialpolitische Wahlen ist Proporz häufig.) Nach deutschem Reichsrechte ist er obligatorisch für die Wahl der Beisitzer des Kaufmannsgerichtes und für die Wahl der Arbeitgeber- und der Versicherten-Vertreter bei der Reichsversicherung. In Württemberg, Bayern und Baden gilt verhältnismässige Vertretung für Gemeinde-

) H. Schulz, Die Wahl, insbes. die Verh.-W., in der Sozialvers. 1913.

wahlen.²⁾ Bei politischen Wahlen ist das System obligatorisch in Belgien, den Schweizer Kantonen, Dänemark, Norwegen, Schweden, in Costa-Rica, Tasmanien, im argentinischen Staate Mendoza, in Oberösterreich und Mähren. In Deutschland kennt den Proporz für politische Wahlen nur Württemberg und Hamburg. Württemberg für die Wahlen in Stuttgart und in den zwei Landeswahlkreisen, d. h. für 23 von 92 Sitzen; Hamburg für alle Stadtwahlen.

Sowohl Württemberg wie Hamburg verbieten wilde Listen. Württemberg wie Belgien hat das System d'Hondt; Basel, Genf und Hamburg berechnen nach der Methode Hagenbach-Bischoff. Bayern, Baden und das Grossherzogtum Oldenburg tun es bei den Gemeindewahlen. Allgemein gilt es bei den sozialpolitischen Wahlen. Bemerkenswert ist: 1. Baden im Gegensatz zu Bayern hat für die Gemeindewahlen das System (streng) gebundener Listen; 2. Württemberg besitzt Proporz für grössere Wahlkreise; zwar nicht Landes-, aber Provinz-Proporz. Die 17 Abgeordneten, um die die zweite Kammer 1906 wegen Übertritts der Ritter in das Oberhaus vermehrt wurde, werden allerdings nicht durch das ganze Land als einen Wahlkreis (Landesproporz) gewählt. Der agrarisch-katholische Süden fürchtete Benachteiligung durch den industriell-evangelischen Norden. Immerhin aber wurden nur 2 Wahlkreise dafür geschaffen. Der eine umfasst den Neckar- und Jagstkreis und wählt 9 Abgeordnete; der zweite Donau- und Schwarzwaldkreis und wählt 8 Abgeordnete.

VII. Nebenvorteile der Verhältniswahl. 1. Wahlgeschäft und Wahlkampf werden abgekürzt. Zweite Wahlgänge sind unnötig; ebenso Ersatzwahlen; denn an die Stelle des durch Tod usw. ausscheidenden Abgeordneten tritt der Parteigenosse, der die nächsthöchste Ziffer, wenn auch nicht mehr die Verteilungszahl, erreicht hat. 2. Bei Landesproporz wird alle Wahlkreiseinteilung, diese Quelle ewiger Unruhe und Unzufriedenheit, überflüssig; auch schon bei Provinzproporz wird das Stimmgewicht gleicher.

Auf der anderen Seite steht der Nachteil, dass die Bildung geschlossener Mehrheiten erschwert wird. Damit fällt zusammen: die Einführung der Verhältniswahl gefährdet den Machtbesitz der grossen, in Deutschland der nichtsozialistischen Parteien.

VIII. Abstimmungsproporz. Wahlproporz ist Abstufung der Mandate nach der Zahl der Wahlstimmen, die die Partei erreicht, Abstimmungsproporz ist Abstufung des Stimmgewichts des einzelnen Abgeordneten nach der Zahl der Wahlstimmen, die er erreicht.³⁾ Abstimmungsproporz wird vorgeschlagen zum Ausgleich der Unterschiede des Stimmgewichts der Wähler, wie sie bei starker Ungleichheit der Wahlkreise eintreten. Der Abstimmungsproporz bedeutet ein einseitiges Betonen der individualistischen Zwecke der Wahl, ein Geringschätzen der Aufgaben des Parlaments. Es soll nicht nur der Masse, sondern dem Gesamtwohl dienen. Die nächste Folge wäre rechtliche Bindung der Abgeordneten durch die Wähler (imperatives Mandat).

Gemeinsames Register am Schluss des dritten Bandes.

²⁾ In Oldenburg können die Gemeinden V. einführen.

³⁾ Vorgeschlagen von E. Schwarz in Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht 33, 685.