

## 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: „Le roi 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.<sup>1)</sup> 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-

<sup>1)</sup> 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 gefasst<sup>2)</sup> 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-

<sup>2)</sup> 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.<sup>9)</sup>

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-

<sup>9)</sup> 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 Ministerkabinetts nicht das Wesen der parlamentarischen Regierung ausmacht, ist ferner die Tatsache, dass Staaten, welche ein solches Ministerkabinetts 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.<sup>4)</sup>

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.<sup>5)</sup>

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).

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

<sup>5)</sup> 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.<sup>4)</sup> 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.<sup>5)</sup> 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.<sup>6)</sup>

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

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

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

<sup>6)</sup> 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.<sup>10)</sup>

Dies sind alles Anzeichen, dass die parlamentarische Regierungsweise bereits im Anzuge ist. Ob sie schliesslich in ein parlamentarisches Ministerkabinettt 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 Ministerkabinettt 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.

<sup>10)</sup> 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. Republiken<sup>11)</sup> (z. B. Chile) herrscht, unterscheidet sich sehr wesentlich einerseits von der unmittelbaren, andererseits 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.<sup>12)</sup> Die parlamentarische Regierung kann auch nur eine einheitliche sein, ein sogenannter dualistischer Parlamentarismus,<sup>12)</sup> 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.

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

<sup>12)</sup> 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. 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 öffentliche 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 Baghote 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). Aequith, 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. Panoras 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 Erbllichkeitsrechts 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 Misstimung 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 hielt, 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.<sup>1)</sup> Je mehr nämlich in der längeren Praxis der modernen Parlamente sich das Missverhältnis zwischen der Vertretungstheorie und der Wirklichkeit fühlbar macht, je mehr und offenerbar 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.<sup>2)</sup> 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.

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

<sup>2)</sup> 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.