

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 Amendements, 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 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.

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