



Staats- und  
Universitätsbibliothek  
Bremen

# **Staats- und Universitätsbibliothek Bremen**

**DFG Projekt Die Grenzboten**

**Die Grenzboten**

**Berlin u.a., 1841 - 1922**

Der Verfassungsbruch der Fortschrittspartei.

**urn:nbn:de:gbv:46:1-908**



## Der Verfassungsbruch der Fortschrittspartei.

**W**ie im vergangenen August der spanische Handelsvertrag von dem Reichstage beraten wurde, da erhob sich der Reichstagsabgeordnete Professor Dr. Hänel mit der ihm eignen sittlichen Entrüstung, um den Reichskanzler des Verfassungsbruches vor dem Reiche und ganz Europa anzuklagen, weil er die Verordnung über das provisorische Inkrafttreten des von allen beteiligten Kreisen dringend herbeigewünschten spanischen Handelsvertrages ohne Mitwirkung des in den Ferien weilenden Reichstages erlassen hatte. Der fortschrittliche Demosthenes beantragte nicht nur, die von der Reichsregierung erbetene Indemnität zu verwerfen, sondern er fügte noch hinzu, daß er bei dem Vorhandensein eines Ministerverantwortlichkeitsgesetzes den schuldigen Minister nicht nur unter Anklage stellen, sondern auch eines öffentlichen Amtes für unfähig erklären würde. Letzteres wahrscheinlich, um sich selbst als ein verfassungstreuerer und würdigerer Nachfolger zu erweisen. Herr Hänel ist zwar Professor des Staatsrechts, allein seine übergroße und segensreiche parlamentarische Thätigkeit läßt ihm — wie seine Kollegen auf den Lehrstühlen des öffentlichen Rechts bezeugen werden — zu eingehenden staatsrechtlichen Studien keine Zeit, sonst würde er wissen, daß das Recht und die Pflicht der Staatsregierung, bei dringlichen Umständen die notwendigen Vorkehrungen durch allgemeine landesherrliche Verordnungen zu treffen, von alters her so allgemein anerkannt wurden, daß mehrere Verfassungs-urkunden aus der Zeit vor 1848, z. B. die bairische, es gar nicht für nötig erachteten, diese Befugnis der Krone ausdrücklich zu erwähnen (vergl. das Staatsrecht von Böpfel, 5. Aufl., II. S. 525 ff.), daß in den ausländischen Verfassungen und selbst in dem fortschrittlich unbekanntem Ideal des parlamentarisch regierten Englands eine Indemnity-Bill nicht zu den Seltenheiten gehört.

Diese sittliche Entrüstung am unrechten Orte bildet recht den Gegensatz zu dem, was jetzt über den Diätenfonds der Fortschrittspartei bekannt geworden ist. Bisher hatte es den Anschein, daß die Herren Richter, Hänel und Genossen die Verfassungstreue gepachtet hätten, daß ohne ihre unablässige Wacht und Hut der böse Kanzler mit seinen reaktionären Gehilfen einen Verfassungsartikel nach dem andern beseitigt haben würde. Aber siehe da, jetzt findet sich eine vortreffliche Gelegenheit zur sittlichen Entrüstung für Herrn Hänel, zu einer Anklage wegen Verfassungsbruchs vor dem deutschen Volke und Europa, aber die Anklage kann sich jetzt nicht gegen den Kanzler richten, sie muß die Spitze gegen die eigne Brust, gegen die Freunde und Genossen kehren. Sa Bauer, das ist ganz was andres! Wenn die Fortschrittspartei die Verfassung bricht, da redet man nicht darüber. Die Maske herunter von dem heuchlerischen Antlitz der faux bonhommes!

Schon vor Jahren tauchte in fortschrittlichen Blättern der Gedanke auf, den auswärtigen Abgeordneten der Partei aus Parteifonds eine Entschädigung für ihren parlamentarischen Aufenthalt in Berlin — nicht etwa für andre Zwecke, Agitationsreisen oder dergleichen — für ihre Thätigkeit als Abgeordnete zu gewähren. Diesen Gedanken hatte Herr Eugen Richter erfunden. Schon damals machte zwar nicht in dem Tone sittlicher Entrüstung, wie er bei Verfassungsverletzungen üblich ist, aber mit Entschiedenheit die liberale und sogar fortschrittliche Presse auf das „Bedenkliche“ des Planes aufmerksam, der bald darauf — wie alles, was den Herren unangenehm ist — aus den Spalten der Blätter verschwand. Der Gedanke selbst aber blieb nicht ruhen, und jetzt erfahren wir bei der Greifswalder Wahl, daß jeder fortschrittliche, nicht in Berlin wohnhafte Abgeordnete aus dem Parteifonds von dem Fraktionsvorstand 500 Mark für die Session als Entschädigung für seine Thätigkeit erhalte. Die Thatsache wird nicht in Abrede gestellt, die fortschrittliche Berliner Volkszeitung verteidigt die Maßregel mit der an Herrn Richter gewohnten Unverfrorenheit, die Bossische macht eine saure Miene, die andern liberalen Blätter, soweit sie von dem unangenehmen Thema sprechen, halten diese Bezahlung noch immer für „bedenklich“ und ziehen — wie freundlich! — einen offenen Antrage im Reichstag auf Bewilligung von Diäten vor. Keiner bezeichnet dieses Verhalten als das, was es ist, als einen offenbaren Verfassungsbruch.

Jedermann kennt die Kämpfe, die im konstituierenden Reichstage um das allgemeine Wahlrecht gestritten wurden. Die treuesten Freunde des Kanzlers trugen die lebhaftesten Bedenken, mit ihm diesen Schritt in das Ungewisse auf einer bisher nur von demokratischer Seite gepriesenen Bahn zu thun. Welche Hindernisse der Kanzler bei den Regierungen zu überwinden hatte, wird vielleicht einmal später zutage treten. Aber das eine geht aus den Debatten des konstituierenden Reichstages unzweifelhaft hervor, daß die Gegner des allgemeinen Wahlrechts dasselbe nur im Hinblick auf die Diätenlosigkeit der Mitglieder an-

nahmen. Bekanntlich siegte zunächst die linke Seite des Hauses mit ihrem Antrage auf Bewilligung von Diäten, der jetzige Artikel 32 der Verfassung wurde jedoch von der Regierung als einer von denjenigen bezeichnet, von deren Annahme das Zustandekommen der Verfassung abhängig gemacht wurde. In der Schlussberatung wurde daher die Regierungsvorlage wiederhergestellt. Schon diese Entstehungsgeschichte ergiebt, daß die Diätenlosigkeit auf einem Kompromiß der Parteien und der Regierungen beruht, und daß es jedenfalls in fraudem legis handeln heißt, wenn die Diätenlosigkeit durch eine Hinterthür illusorisch gemacht wird. Denn die Bedeutung dieses Artikels liegt selbstverständlich nicht darin, daß die Reichsklasse oder die Klassen der einzelnen Bundesstaaten nicht mit den Diäten belastet, sondern daß nur unabhängige, auf sich selbst gestellte Männer in den Reichstag gewählt werden sollten. Von diesem Gedanken waren sämtliche Debatten damals getragen; es würde zwar nützlich sein, aber doch zu weit führen, wollten wir dieselben hier wiedergeben und alles wiederholen, was ahnungsvoll im Jahre 1867 von dem gewerbsmäßigen Parlamentarier und dem parlamentarischen Proletariat vorausgesagt wurde. Auch der Wortlaut des Artikels 32 kann gar nicht anders verstanden werden.

Die Mitglieder des Reichstages dürfen als solche keine Befoldung oder Entschädigung beziehen. Der Artikel unterscheidet nicht, woher der Bezug erfolgt, ob aus Reichs-, Staats- oder Privatmitteln, das Verbot ist unzweideutig, und nach einer alten Auslegungsregel gilt der Satz, daß wo das Gesetz nicht unterscheidet, auch wir nicht unterscheiden dürfen. Der Artikel ist ganz anders gefaßt als der entsprechende der preußischen Verfassung, und da diese letztere in so vielen Punkten der Reichsverfassung zum Muster gedient hat, so muß man bei einer Abweichung annehmen, daß diese mit Bewußtsein geschehen ist. Artikel 85 der preußischen Verfassung lautet:

Die Mitglieder des Hauses der Abgeordneten erhalten aus der Staatskasse Reisekosten und Diäten nach Maßgabe des Gesetzes. Ein Verzicht hierauf ist unstatthaft.

Wenn die Reichsverfassung nur den Bezug aus öffentlichen Mitteln hätte untersagen wollen, so lag es nahe, den Artikel 32 in seinem Wortlaut an Artikel 85 der preußischen Verfassungsurkunde anzuschließen. Geht aber schon aus der allgemeinen politischen Lage, wie bereits auseinandergesetzt ist, hervor, daß man im konstituierenden Reichstage von der Diätenlosigkeit der Mitglieder in jeder Hinsicht des Bezuges als Voraussetzung ausging, so wurde außerdem die hier vortretende Bedeutung des Artikels 32 auch ausdrücklich anerkannt. So stellte der Abgeordnete Meier zu diesem Artikel den Antrag, die Worte „aus öffentlichen Mitteln“ einzufügen; er wollte also das Verbot nur gegen die Regierungen richten und erkannte damit an, daß dasselbe jedenfalls auch den Bezug aus privaten Mitteln umfasse. Der Abgeordnete Schulze-Delitzsch, ein klassischer Zeuge der Fortschrittspartei, bemerkte (Sten. Ber. 1867, S. 706) aus-

drücklich, „daß die Entziehung der Diäten für die Abgeordneten des norddeutschen Parlaments auf eine Verkehrung des allgemeinen gleichen direkten Wahlrechtes hinausläuft. Dies ist doppelt der Fall, weil man nicht nur die Nichtzahlung der Diäten aus Staatsmitteln verlangt, sondern weil man auch ein Verbot hinzufügt, daß dergleichen aus Privatmitteln den Abgeordneten gewährt werden dürfe.“ Es stand damals noch sehr in Frage, ob die Abstimmung zu Gunsten der Regierung ausfallen würde, und Herr von Bennigsen, ein Anhänger der Diäten, der da bemüht war, die Streitpunkte zu mildern, erklärte (a. a. D., S. 709), daß nach seiner Meinung das Zahlen einer Entschädigung an einen Abgeordneten aus Privatmitteln nicht ausgeschlossen werden sollte. „Ich würde es allerdings — fügte er hinzu — für wünschenswert halten, wenn von seiten des Herrn Vorsitzenden der Bundeskommissarien in dieser Hinsicht eine Erläuterung erfolgte. Diese ist auch erfolgt, aber freilich nicht in dem von Bennigsen erhofften Sinne. Denn in der folgenden Sitzung erwiderte der damalige Ministerpräsident Graf von Bismarck (a. a. D., S. 727): „Ich habe in den Verfassungsentwurf nichts hinein zu interpretieren, was nicht drin steht, und meines Erachtens steht das drin und liegt in der gesamten Lage unsrer Gesetzgebungen, daß die Regierungen ohne eine strafgesetzliche Unterlage nur denen etwas verbieten können, denen sie überhaupt zu befehlen haben.“ Durch diese Worte wird zunächst Herr von Bennigsen bedeutet, daß er nichts hineininterpretieren solle, was nicht in der Verfassung stehe, dann aber bemerkt der Kanzler, daß bei dem Mangel allgemeiner strafrechtlicher Bestimmungen jedenfalls den Beamten gegenüber im Disziplinarwege würde eingeschritten werden. Das nur ist der Sinn seiner markigen Worte.

Aber sei dem, wie ihm wolle. Auch wenn man das Gesetz ablöst von seiner Entstehungsgeschichte, so wie es lautet, ist sein Sinn unzweifelhaft: Von keiner Seite darf ein Abgeordneter für seine Thätigkeit eine Entschädigung oder Befoldung erhalten. Das Gesetz mag manchem nicht passen, aber *dura lex, sed lex*. Wo sind nun die Phrasen von der Majestät des Gesetzes, ihr Herren vom Fortschritt, mit denen ihr so reichlich um euch werfet? Wo ist das Gedonner gegen Verfassungsbruch, mit dem ihr so oft die Wände der Volksversammlungen und Parlamente erdröhnen liebet? Soll das Sprichwort umgekehrt gelten: *Quod non licet Jovi, licet bovi*? Die Heuchelei geht weit, die *Vossische Zeitung* z. B. sagt, die Sache sei bedenklich, aber doch der Regierung bekannt gewesen, die dagegen nicht eingeschritten sei. Hoffentlich werden die Freunde der *Vossischen Zeitung* im demnächstigen Parlament dem Reichskanzler die Mittel gewähren, gegen Abgeordnete, welche in dieser Weise offen die Verfassung brechen, einzuschreiten; denn da jetzt für Geld soviel zu haben ist, könnte es allmählich dahin kommen, daß die Mehrheit der Volksvertreter von Privaten besoldet würde.

Soll der Parlamentarismus nicht durch sich selbst begraben werden und an seiner eignen Unwürdigkeit zu Grunde gehen, dann ist es Zeit, mit diesen

besoldeten Abgeordneten ein Ende zu machen. Ob man mit Artikel 32 auskommen wird, dürfte zweifelhaft erscheinen; fast alle Staatsrechtslehrer bezeichnen ihn als eine *lex imperfecta*, weil er auf seine Übertretung keine Strafe setze; aber sie hofften alle, daß eine Übertretung nicht vorkommen würde. Das ist nun geschehen, der Fortschritt in seiner Maß- und Schrankenlosigkeit hat es glücklich zuwege gebracht. Soll man sich etwa damit begnügen, daß der Fiskus auf Grund des Allgemeinen Landrechts (I, 16, § 173, 205 f.) oder der sonstigen Gesetze des gemeinen Rechts die von den Abgeordneten empfangenen Besoldungen zurückfordere? Denn was zu verbotenen, unerlaubten und ungesetzlichen Zwecken oder der Ehrbarkeit zuwider gegeben wird, fällt als Strafe dem Fiskus anheim. Mit einer solchen Verurteilung wären ja die Herren vom Fortschritt ganz besonders zu Mandaten qualifiziert. Ob andre Mittel zur Zeit anzuwenden sind — abgesehen von der Beamtendisziplin —, mag noch dahingestellt bleiben, auch uns scheint es, als ob die rechten Mittel noch fehlen. Zwar will Mohl gegen solche Abgeordnete wegen Bestechung strafrechtlich vorgehen, allein er übersieht, daß nach dem Strafgesetzbuch einer Bestechung sich nur Beamte schuldig machen können, und daß Abgeordnete hierzu nicht gerechnet werden. Thudichum will, daß Abgeordnete, welche eine Entschädigung annehmen, als Demissionäre betrachtet werden und ihren Sitz im Reichstag verlieren. Das wäre in der That ein Ausweg, der sich freilich nicht ausdrücklich ausgesprochen findet.

Die Sachlage erfordert eine ernste Behandlung. Wenn der Richter zu prüfen hat, ob ein Gesetz verfassungsmäßig zustande gekommen sei — und die Reichsverfassung legt in dieser Hinsicht dem Gericht keine Schranken auf, wie dies die preußische thut —, so kann leicht die Giltigkeit von Gesetzen in Frage gezogen werden, an deren Abstimmung besoldete Abgeordnete teilgenommen haben. Denn Abgeordnete, welche aus Privatmitteln oder aus öffentlichen Mitteln für ihre Thätigkeit eine Besoldung oder Entschädigung beziehen, sind nicht Abgeordnete im Sinne der Reichsverfassung. Es ist nicht erforderlich darauf hinzuweisen, wie die Rechtsicherheit unter diesem Verfassungsbruch des Fortschritts leiden muß, und es erscheint fraglich, ob die Reichsregierung verfassungsmäßig in der Lage ist, gemeinsam mit einem Reichstag zu verhandeln, der unter sich Mitglieder duldet, welche die im Artikel 32 der Verfassungs-urkunde vorausgesetzte Eigenschaft der Unabhängigkeit nicht besitzen. Vielleicht weiß der große Staatsrechtslehrer Dr. Hänel — ohne sittliche Entrüstung und ohne Pathos — einen Ausweg aus diesem Dilemma anzugeben.

