



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

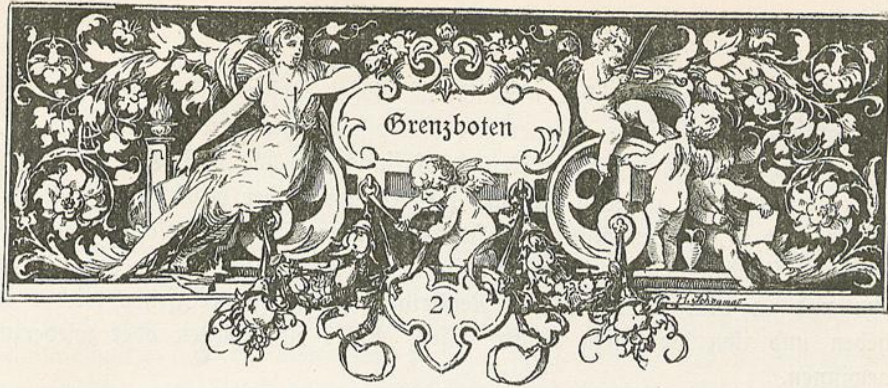
DFG Projekt Die Grenzboten

Die Grenzboten

Berlin u.a., 1841 - 1922

x: Änderungen der Reichsverfassung

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



Änderungen der Reichsverfassung



Der Reichstag ist wieder einmal mit dem Antrag auf Diäten-gewährung beschäftigt worden, und es verlautet, die Reichs-regierung sei geneigt, in dieser lange streitigen Frage nachzugeben. Das mag sein, denn viele Tropfen höhlen den Stein, und das Zentrum ist für den Antrag. Und nicht in dessen Kreisen allein ist die politische Moral gesunken; unsre leidige Gewohnheit, jederzeit „Grund-sätze“ im Munde zu führen, hat — les extrêmes se touchent — zur Folge gehabt, daß wir Epigonen im politischen Handeln kaum mehr welche kennen, während der unbefangene Verkündiger des *do ut des* in gewissen nicht eben zahlreichen, aber wirklich grundlegenden Fragen der eiserne Kanzler war. Zu diesem festen Bestande gehörte die Ansicht, daß unsre Reichstagsabgeordneten für Diäten zu hoch ständen.

Als Anhänger der Bismarckschen Tradition werden wir den Umschwung beklagen und unsre Stellung behaupten, jedoch auch hier mit der thatsächlichen Entwicklung rechnen müssen, und auch damit, daß gewisse Gründe der Gegner für die Volksanschauung viel Einleuchtendes haben. Unsrerseits glauben wir, daß es nicht der Mangel an Diäten, sondern der Mangel an Verständnis für die Pflichtseite des Abgeordnetenberufs ist, was den Reichstag so häufig be-schlussunfähig macht, aber weit mehr Leute werden zustimmen, wenn die Sache so erklärt wird: „Kann man es jemand verdenken, daß er nicht drei, vier Monate, ein halbes Jahr aus seiner Tasche in Berlin bleiben mag? Ich ginge als Abgeordneter auch nur hin, wenn es absolut sein müßte.“ Es wird also, fürchten wir, nicht anders kommen: der Antrag wird Gesetz werden, und dieses wesentliche Stück unsers Verfassungsbaues, ein Eckstein im Sinne Fürst Bismarcks, fallen. Damit, ja schon mit der ernstlichen Gefährdung, fällt aber auch der Grund weg, weshalb wir bisher weit ansechtbarere Bestimmungen der Reichsverfassung als unabänderlich hingenommen haben. Auch darin folgten wir einer Bismarckschen Mahnung, drängender ist jetzt eine andre, die aus

seinem ganzen Thun spricht, niemals bei bloßer Defensivbe zu verharren und sich nicht vom politischen Gegner das Kampffeld bestimmen zu lassen.

Welche Bestimmungen der Reichsverfassung nun hat Fürst Bismarck seiner Zeit angenommen, obgleich sie ihm unzweckmäßig oder bedenklich erschienen? Welche hat er trotz ungünstiger Erfahrungen unangefochten gelassen, weil sie einmal bestanden? Was ist an die Stelle zu setzen? Im allgemeinen Interesse und in dem besondern des Reichstags, um dessen Ansehen wieder zu heben und ihm die besten Kräfte unsers Volks zu erhalten oder wiederzugewinnen.

Unter den Ursachen, die das Interesse an den Reichstagsverhandlungen lähmen, fällt keine mehr ins Auge, als die jedes Jahr mehrere Monate in Anspruch nehmende Beratung des Budgets. Immer wieder die endlose Breitreterei, Besserwisserei und Nörgelei! Wer liest das alles? Wer ist imstande, es mit Aufmerksamkeit zu verfolgen, und trägt, wenn er dazu gezwungen ist, ein andres Gefühl davon als Widerwillen? Und wozu dient es? Doch wohl um in der Reichsverwaltung zu sparen. Mir hat einmal ein Offizier, der genau Bescheid wußte, gesagt, im Kriegsministerium sei man gar nicht so schlecht auf Herrn Richter zu sprechen, denn er lasse mit sich reden, nur müßte es nach seiner Weise ins Budget eingestellt werden, billiger würde es dadurch nicht. Ich habe seitdem — es ist schon eine Weile her — von der Mithätigkeit dieses großen Finanzkünstlers fast immer den Eindruck gewonnen, daß sie formalistisch wirkt, bureaukratisch, möchte man sagen, und daß er uns eine erkleckliche Zahl von Millionen kostet. Ist er unsern Herzen nicht teuer, so doch unserm Geldbeutel. Und von den kleinern Sternen hat jeder sein Steckenpferd, das für Partei und Wahlkreis Parade geritten wird. Wenn die Ausgaben beraten werden, verlangt jeder, wenn aber die Einnahmen, ist für die notwendige Steigerung keiner zu finden; da muß die arme Regierung als herzlose, volksbedrückende Sündenbüßerin herhalten. Und sowas wiederholt sich jedes Jahr, in einer Sitzung nach der andern, sinnverwirrend und, was hier die Hauptsache ist, das Ansehen des Reichstags herabsetzend, andre, wirkliche Aufgaben zurückdrängend und hemmend.

Niemand im Reich hat ein größeres Interesse daran, mehrjährige Budgetperioden zu wünschen, als der Reichstag selbst. Würden in die Reichsverfassung nur zweijährige statt der jetzt verfassungsmäßig einjährigen gesetzt, so wäre auch das von Fürst Bismarck so oft beklagte gleichzeitige Tagen von Reichstag und Landtagen bald beseitigt, denn die Einzelstaaten würden, gern oder ungern, das Beispiel des Reichs befolgen und den Anfangspunkt ihrer zweijährigen Budgetperiode, selbstverständlich auch die Vorlegung und Beratung des Staatshaushaltplans, in das vom Reiche freigelassene Jahr verlegen. Sollten die Kammern Anstand nehmen, so würde reichsgesetzlicher Zwang kaum als Gewaltthat empfunden werden. Und was die Ersparnis bei allen nicht von vornherein feststehenden Ausgaben betrifft, so frage man jeden beliebigen Geschäftsmann, ob er nicht teurer fährt, wenn er bedeutende Mittel

mit einer für jedes Jahr gebundenen Marschrouten aufwenden muß, als wenn er sich nach einem zwei- oder mehrjährigen Verwendungsplan einrichten darf.

Wir würden alle befreit aufatmen und es froh begrüßen, unsre Aufmerksamkeit den Reichstagsverhandlungen wieder zuwenden zu können. Der Reichstag selbst würde wieder Muße für seine Hauptaufgabe haben, die Gesetze des Reichs zu beraten und feststellen zu helfen. Doch auch da ist er an gedeihlicher sowohl wie volksmäßiger Wirksamkeit dadurch behindert, daß er nicht bloß die leitenden, das Detail beherrschenden Gedanken — bei jedem Gesetze oder Gesetzesabschnitte sind es immer nur wenige — zu beraten und zu genehmigen hat, sondern auch dieses ganze Detail selbst, das durch die übliche Anwendung des Amendementsrechts noch wächst und ganz unüberschbar wird. Es kommt infolgedessen leicht dahin, daß die Grundsätze — hier ist das vielmißbrauchte Wort am Platze — verdunkelt werden; für den größten Teil der Abgeordneten wenigstens, der ja den Sinn für das im öffentlichen Leben wesentliche und dienliche haben soll, aber den für Interpretation und Ausarbeitung eines Gesetzes gar nicht haben kann und auch nicht zu haben braucht. Das ist eine technische Fertigkeit, worin man besonders geschult sein muß. Die Juristen und die Beamten sind es, und sie sind auch meistens redfertig, weshalb sie in den Parlamenten unentbehrlich erscheinen und leicht in die vordersten Reihen gelangen, obgleich ihnen der eigentliche Abgeordnetenverstand, der praktische Blick für die Verhältnisse und Bedürfnisse des Lebens, recht oft fehlt. So kommen die Abgeordneten, die die Sache verstehen, nicht zur Geltung, und die Abgeordneten, die die Gesetztechnik verstehen und zur Geltung kommen, verstehen die Sache nicht. Ein unerfreulicher Zustand, dessen Folgen vor allem bei der Ausführung unsrer vielen neuen Gesetze, aber auch sonst schwer gefühlt werden, nicht zuletzt darin, daß die Reichstagsverhandlungen sehr oft unverständlich sind und unser Interesse, geschweige denn unsre thätige Teilnahme kalt lassen. Die Mitglieder des Reichstags halten sich von den langweiligen Detailitzungen fern, und mit den Leistungen des Reichstags sinkt wieder sein Ansehen. Kann dem abgeholfen werden?

In England ist es bei der letzten Wahlreform vorgekommen, daß dem Unterhause statt eines in seinen Einzelheiten ausgearbeiteten Gesetzes die für dessen Inhalt in Aussicht genommenen Hauptpunkte, in wenige aber klare und Zweifel ausschließende Sätze gefaßt, zur Beratung und Abstimmung vorgelegt wurden. In Frankreich war, wie schon nach früheren Verfassungen, auch nach der des zweiten Kaiserreichs, das Amendierungsrecht der Kammern beschränkt. Die parlamentarischen Abänderungsvorschläge gingen an den Staatsrat, der die Gesetze auch vor ihrer Einbringung formulierte. Dort wurden die Amendements geprüft, und zwar mehr auf ihre zweckmäßige Fassung und ihre formelle Vereinbarkeit mit dem übrigen Gesetzesinhalt als auf ihre politische Bedeutung, denn der französische Staatsrat ist keine parlamentarische oder parlamentsähnliche Körperschaft, sondern eine beratende Hilfsbehörde der Regierung, deren Einfluß nur darauf beruht, daß darin jederzeit die besten Köpfe der Admini-

stration vereinigt sind. Der im Staatsrat festgestellte Text war es, über den die Kammern endgiltig abstimmten. Wer die französischen Gesetze vor 1870 kennt, weiß, daß sie allgemein ebenso vortrefflich redigiert als in den Einzelheiten praktisch ausgedacht und mit dem bestehenden Recht gut verbunden waren. Kann dies auch der wärmste Anhänger des Inhalts unsrer neuen Gesetze von ihrer formellen Seite behaupten? Man denke beispielsweise an den gesetzgeberischen Wandwurm, zu dem sich unsre Gewerbeordnung ausgewachsen hat.

Eine ebenso große formelle Gewähr bietet der englische Präzedenzfall nicht, aber er hat den Vorzug, daß er den Teil des künftigen Gesetzesinhalts, auf den es wesentlich ankommt, in anschaulicher, jedermann verständlicher, für jedermann übersehbarer Gestalt als Gegenstand der parlamentarischen Verhandlung heraushebt und zusammenfaßt. Jeder Abgeordnete weiß dann, wozu er ja oder nein sagt, und der Leser der Reichstagsberichte wird es auch wissen. Das ist ein Sporn zu allgemeiner politischer Arbeit, diesem wichtigen Kennzeichen und Prüfstein der echten Freiheit. Und dieser Modus ist auch für den, der den Gesetzesantrag einbringt, ein Antrieb, das, was er in die Hand nimmt, sorgfältig zu überlegen. Er ist gezwungen, sich vorher klar zu machen, was an der betreffenden Materie Hauptsache und Grundsatz ist, also ins Gesetz gehört, und was als Konsequenz und Ausführung dem Verordnungswege und der Verwaltung überlassen werden kann. Und muß nicht auch derlei diesen Instanzen verständigerweise überlassen bleiben, weil es etwas Technisches ist oder je nach der Lage des einzelnen Falles zu wechseln hat? Nach diesen Merkmalen hat einst die staatsrechtliche Theorie die Gebiete von Gesetz, Verordnung und Verwaltung abgegrenzt.

So vereinigen sich die Natur der Sache und die Autorität der Wissenschaft mit politischem Bedürfnis und dem, was uns die Erfahrung lehrt, um eine neue Art parlamentarischer Gesetzesarbeit zu empfehlen. Und wiederum müßte gerade dem Reichstag eine solche Änderung wünschenswert erscheinen, weil seine quantitative Selbstbeschränkung die Qualität seiner Leistungen steigern und seinen Einfluß auf die Gemüter wieder verstärken würde. Daran sind alle Parteien gleich beteiligt, nur die Berufsparlamentarier, die Herren von der parlamentarischen Bürokratie, würden schlechter fahren.

Um diese neue Beratungsart einzuführen, bedarf es keiner Änderung der Reichsverfassung, denn das Amendierungsrecht bleibt dabei nicht bloß gewahrt, sondern wird sogar aufhören, ein Privilegium der „Schriftgelehrten“ zu sein und weit mehr als bisher ein Gemeingut aller Abgeordneten werden; nur seine mißbräuchliche Anwendung wird sich selbst korrigieren. Auch die Gesetzesinitiative des Reichstags bliebe unberührt. Nichts würde einen Abgeordneten hindern, nach dem Muster des englischen Präzedenzfalles einen Antrag auszuarbeiten und einzureichen, mit der Schlußklausel, daß das Gesetz nach den endgiltigen Beschlüssen zu redigieren und zu verkünden sei. Die Verordnungsgewalt des Bundesrats für Detail- und Ausführungsbestimmungen steht rechtlich fest, und dafür, daß bei diesen wie bei der Redaktion die in den Anträgen

festgestellten Grundsätze nicht gefälscht werden, ist verfassungsmäßig der Reichskanzler verantwortlich. In der Regel freilich würden die Anträge, wie jetzt die meisten Gesetzentwürfe, aus der Initiative des Bundesrats hervorgehn.

Es besteht auch gar kein Bedürfnis, die Machtbefugnisse der Träger der gesetzgebenden Gewalt gegeneinander anders abzugrenzen. Wohl aber bedarf der Bundesrat einer beratenden Hilfsbehörde, einer solchen womöglich, die so wirksam arbeitete, wie es der französische Staatsrat mehr als siebenzig Jahre gethan hat. Und er bedarf ihrer nicht allein für die Redaktion der Gesetze, sondern auch für deren Vorbereitung. Denn auch da bestehn Mißstände: Überhastung und Zusammenhanglosigkeit, Unbekanntschaft mit den Forderungen des wirklichen Lebens, Einschnürung der örtlich handelnden Verwaltung und Vorwalten dessen, was Fürst Bismarck den Ressortgeist genannt hat. Die politische That hat ja für das Reich im Reichskanzler einen einheitlichen und wirksamen Mittelpunkt gefunden, als Preußen in seinem Ministerkollegium hat, aber für das Feld der Gesetzesvorbereitung ist der Reichskanzler auf Hilfskräfte angewiesen geblieben, die gewöhnlich in den Ressorts thätig sind oder aus ihnen entstammen und darin Geistesbildung und Geistesrichtung empfangen haben. Es fehlt ihnen sehr häufig Sinn und Blick fürs Ganze. Daß auch in dieser Hinsicht Gesamtarbeit, aus einem Geist und Guß, not thut, hat Fürst Bismarck sehr wohl erkannt. Er hat seine eigne Abneigung gegen die Institution des Staatsrats überwunden und diesen, zunächst für Preußen, aber im Hinblick aufs Reich, wieder ins Leben gerufen. Seine Versuche nebst den spätern Fortsetzungen sind jedoch Anläufe geblieben; zu regelmäßigem, lebendigem Funktionieren ist der Staatsrat nicht gediehen.

Daß dieselbe Institution in Frankreich zu so großem Einfluß gelangt ist und ihn trotz des ewigen Wechsels an der Spitze des Staats bewahrt hat — erst der tolle Parlamentarismus der seit 1870 herrschenden Republik hat diesen Einfluß gebrochen —, das hängt nicht mit Menge und Stärke der dem Staatsrate gesetzlich eingeräumten Befugnisse zusammen, denn Rechte hat der Staatsrat als beratende Behörde der Regierung gegenüber gar nicht. Die Gesetze sollen ja durch ihn vorbereitet und redigiert werden, aber es fehlt an jeder Kontrolle, ob und wie es geschieht. Gewisse Regierungserlasse müssen die Formel enthalten: nach Anhörung des Staatsrats; aber wie weit diese Anhörung geht, ob auf das Gutachten etwas gegeben wird oder nicht, hängt rechtlich von der Regierung allein ab, zwingen kann sie niemand. Am wenigsten vermag dies der Staatsrat selber. Der besteht ausschließlich aus Beamten und wäre schnell „epuriert“; ohne Ausnahmegesetz, wie es der Freiheitsdrang der dritten Republik gegen den Richterstand erwirkt und angewandt hat.

Der Grund, daß eine rechtlich so machtlose Versammlung eine thatsächlich so große Macht errungen und so lange festgehalten hat, liegt darin, daß ihr genialer Schöpfer, Napoleon I., zu ihrem Ferment den Ehrgeiz wählte. Er machte den Staatsrat zur Schule und Durchgangsstufe des höhern Beamten-tums, in ganz ähnlicher Weise, wie es bei uns der Generalstab für die Truppen-

führung ist. Wie bei uns der höchste Ehrgeiz des jungen Offiziers dahin geht, zum Generalstab kommandiert zu werden, so strebte, wer in der französischen Verwaltung nach oben kommen wollte, in den Staatsrat. Dessen Weisheit mochte in den grauen Häuptern der mit Sitz und Stimme ausgestatteten conseillers beruhen, das treibende Leben lag in den jüngern und jugendlichen Berichterstattern und Hilfsarbeitern, die ein- und ausgingen, die örtliche Verwaltung mit den Traditionen und Erfahrungen der Zentralstelle befruchteten und dafür diese immer wieder mit Frische und neuen Gedanken versahen. Alle, jung und alt, fühlten sich als Elite, Aller Liebe, Ehrgeiz und Einfluß kamen der Zentralstelle zu gute. Und diese hatte als Sachverständigenkollegium die größte Macht, ohne je, nach der einen oder andern Seite, politisch unbequem zu werden.

Auch bei uns ist das Rezept anwendbar: ein deutscher Generalstab des Zivildienstes wird für diesen ebensoviel leisten wie der militärische für unser Heer. Der Austausch zwischen Zentralstelle und örtlicher Verwaltung ist etwas umständlicher, aber mit gutem Willen läßt sich das leicht ausgleichen, und wenn auch hier wieder der Haupteinfluß Preußen zufallen muß, so können doch auch die Ankläger des preußischen „Partikularismus“ nicht behaupten, daß im Reichsdienst die Nichtpreußen zurückgesetzt seien. Und es werden wie in Frankreich die Besten des ganzen Beamtennachwuchses sein, die in den Staatsrat „streben“ werden. Das ist berechtigter Ehrgeiz. Jetzt suchen sie ins Parlament zu kommen, um sich geltend zu machen. Das ist verwerfliches Strebertum. Es wird dann eine Zeit kommen, wo die Ausschließung der Beamten vom Reichstage — ein Lieblingsgedanke Fürst Bismarcks — gesetzlich ausgesprochen werden kann. Sie gehören nicht hinein, denn ihre parlamentarische Unabhängigkeit oder Abhängigkeit wirkt gleich verderblich, jene für die Autorität, diese für das echte Ehrgefühl. Jetzt sind sie noch unentbehrlich. Schlimm genug und ein Grund mehr dafür, die parlamentarische Beratung und Beschlußfassung in dem hier verfochtenen Sinne von Zuthaten zu entlasten, die nur durch eine besondere, technische Schulung bewältigt werden können.

Nicht alle hier vorgetragenen Anregungen stammen von Fürst Bismarck, sie lehnen sich jedoch alle an Gedanken an, die er ausgesprochen hat; sie sind eine Frucht des Bemühens, in seinem Sinne zu wirken und seine Tradition fortzupflanzen. So möchten sie aufgenommen, beherzigt und weiterentwickelt sein. Eigentlich gehört noch die weitere Frage hierher, wie das Bismarckische Kompromiß in betreff des allgemeinen Wahlrechts vor fernerer Aufsechtung zu schützen sei, sie ist jedoch schon in den Tages- und Parteistreit gezogen und deshalb besser besonders zu behandeln.

x

