



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

DFG Projekt Die Grenzboten

Die Grenzboten

Berlin u.a., 1841 - 1922

Meiser, Heinrich Otto: Parlamentarismus

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



Parlamentarismus

Von Dr. Heinrich Otto Meisner



ie Wissenschaft bemüht sich, alteingewurzelte falsche Vorstellungen auszurotten, aber Tradition und Dogma erweisen sich als zähe Gegner, besonders auf politischem Gebiete. Ein Musterbeispiel dafür die Beurteilung der englischen Verfassung.

Es geht dabei zu wie auf dem Theater: der Inselstaat ist die Bühne, auf deren Vorgänge die Augen der kontinentalen Zuschauer gespannt gerichtet sind. Das Stück heißt: „Das freie Volk“ oder „Parlamentarismus“. Und jenseits der Rampe versteht man sich trefflich darauf, die Rolle durchzuführen, um dem Publikum die Illusion nicht zu rauben. Daß auch hier hinter Kulissenzauber und schönem Schein sich Menschen der Wirklichkeit bergen mit ihrem gerüttelten Maße eigener Sorgen und Schwächen, kommt der vom Spiel der Erscheinung geblendeten Menge nicht in den Sinn. Wenn selbst die Majestät in der Loge sich gefangen gibt und von „politischer Erbweisheit“ des Engländers schwärmt, wie sollen da die breiten Reihen des Parterres nicht überzeugt sein von der unanfechtbaren Wahrheit dieses Tendenzstückes ohne gleichen? Schon lange geht das Spiel in Szene. Erst sah man das Wesen der englischen Verfassung in der Gewaltentrennung und dem Gleichgewicht der getrennten Machtfaktoren. Der Baron von Montesquieu formte diese schöne Theorie in ihrer Vollendung (1748), noch ohne übrigens zu untersuchen, ob die Engländer seiner Zeit ihrer Vorzüge teilhaftig seien. Blackstone errichtet auf ihr den gewaltigen Bau seiner „commentaries on the Laws of England“ (1765), und dem Genfer Louis de Lolme paßte sie trefflich in seinen Hymnus auf die „constitution de l'angleterre“ (1771). Bei dieser Täuschung blieb es lange, obwohl ein Mann wie Görres auf die „drückende Ministerialaristokratie“ aufmerksam machte. Nachdem man sich bei den Verfassungsexperimenten der Revolutions- und Restaurationsperiode die größten Naivitäten bezüglich der elementaren Voraussetzungen parlamentarischer Regierungsweise geleistet hatte (die Revolution behütete die Vertreter der Exekutive sorgsam vor der Berührung mit dem Parlament, die Restauration führte sie ahnungslos zusammen), brachten die Dreißiger Jahre Einblick in ihren Mechanismus und (schon vorher) eine neue Theorie, für die Herr Thiers verantwortlich zeichnete (1830). Ihm galt gerade umgekehrt die Vereinigung der Gewalten als das Geheimnis der Vollendung und die Kammern als Herren der Situation. Und

bei dieser ja sehr populären Vorstellung ist es bis auf unsere Tage verblieben, namentlich unter dem Einfluß des (übrigens noch vor dem zweiten Wahlgesetz von 1867 geschriebenen) Buches von Bagehot: „The English Constitution“. Man übersah, in die Betrachtung des schönen Bildes einer souveränen Unterhausmajorität und „ihres“ Kabinetts versunken, die Walpurgisnachtunterschrift: Du glaubst zu schieben und du wirst geschoben. Man vergaß auch über der in die Augen stechenden Hauptaktion den Hintergrund zu betrachten! Wer von den gläubigen Bewunderern blickte wohl über Westminster hinaus ins Land und sah die furchtbaren Nöte der Industriearbeiter (in einem „Polizei“staate wären die Greuel von Lancashire unmöglich gewesen!), die miserable Erziehung infolge fehlender Schulpflicht, die vollkommen im argen liegende innere Verwaltung überhaupt (nach Niebuhrs weisem Worte: der wahre Prüfstein der Freiheit)? Waren sie nicht alle fasziniert durch jenes „große Gaukelspiel der englischen Verfassung“ wie es — Richard Cobden, der Manchestermann, wahrlich ein unbefangener Zeuge, im Jahre 1838 genannt hat, während seine in einem Atem damit gesprochenen Worte über Preußen, das „für die große Menge des Volkes die beste Regierung in Europa besitze“ in alle Winde verflangen?

Der Krieg hat die Diskussion von Verfassungsfragen auf die Bahn gebracht, dem Historiker eine nicht mehr ungewöhnliche Erscheinung, wenn er der Zeit vor hundert Jahren gedenkt. Der an Konstitutionen von Paris bis Peking geübte Geschmack verlangt eine Finesse in der Kost: parlamentarische Regierung genannt. Die Tagespresse ist voll der Vorschläge und Erörterungen über dieses Thema, mehr oder weniger sachkundige Politiker behandeln die Notwendigkeit und Erfüllung dieser Forderung wie eine Selbstverständlichkeit, über die erst gar nicht geredet zu werden braucht. Seit die Monarchie in Rußland abgewirtschaftet hat, gilt Preußen-Deutschland als die einzige noch übrige „Bastille“ der Reaktion, gegen die Herr Gustave Hervé in der „Victoire“ zu gemeinsamem Sturm auf in die Trompete stößt. Uns brauchte das Geschrei wenig zu stören, antwortete man nicht diesseits der Mauern laut und immer lauter dem Ruf. „Die Klust zu überbrücken, die uns durch die Unterschiede des politischen Systems vom Rest der zivilisierten Erde trennt, und das geringe Urteil zu entkräften, mit dem an Selbstregierung gewöhnte Völker herblicken und den Glanz des deutschen Namens verdunkeln, ist ein dringliches Gebot kluger Politik“, schrieb kürzlich in Berlin ein verbreitetes linksliberales Blatt.

Das ist ein Zeugnis für viele, die beweisen, wie sehr man (gutgläubig oder mit bestimmten politischen Absichten) sich bei uns zum Anbeter fremdländischer Legenden erniedrigt, ohne ihren Wahrheitsgehalt näher zu prüfen. Es wird jetzt häufig auf die Gefahren der Vereinsamung hingewiesen, in die Preußen-Deutschland durch sein innerpolitisches „Anderssein“ (Preuß), besonders in jüngster Zeit infolge des Übergangs seines östlichen Nachbarn zu kon-

stitutionell-demokratischen Formen, geraten sei und ein ungünstiger Einfluß auf die Kriegführung befürchtet. Darauf ist zu erwidern: Dieser Kampf wird nimmermehr mit politischen Schlagworten entschieden werden, sondern einzig und allein durch die Gewalt der Waffen. Die Verdächtigung der gegnerischen Privatverhältnisse ist stets nur eine Begleiterscheinung des Konflikts, sind die Geschäftsbeziehungen erst wieder hergestellt, kümmert man sich den Teufel um das häusliche Leben des Kontrahenten. Wenn man also sähe, das Heilmittel taugt nicht für uns, es versagt selbst bei seinen Erfindern — sollte dann wirklich der Mut zu einer „splendid isolation“ fehlen? Die Überzeugungen der Andersdenkenden in Ehren (soweit sie nicht heimliche Aspiranten bei der geforderten Machtumwälzung sind!) — aber erliegen nicht auch sie der großen Komödie jenseits des Kanals (das französische Konkurrenzunternehmen dürfte weniger gefüllte Häuser haben!), geben nicht auch sie der bestechenden Formel unbeschränkten Kredit in der Hoffnung, mit ihr gleich einem Zauberwort das ganze Werk vollbringen zu können, ohne der Hemmungen und Schwierigkeiten zu gedenken, die in unsern heimischen Verhältnissen sich derartigen Änderungen entgegenstellen? Gefühlsmäßige Neigungen werden hier auf die Frage: ubi veritas? nicht antworten, sondern allein Vertiefung in das Problem, nicht naturrechtliche Abstraktionen, sondern empirisch gewonnene Einblicke an der Hand der eigenen und fremden Literatur, sowie des geltenden Verfassungsrechts.

Unter dem Eindrucke der heimischen Erinnerungen von 1848 betrat einst Lothar Bucher die Insel der — konstitutionell — Seligen, froher Hoffnung gewiß, zurück kehrte ein Entzauberter, der seinen Landsleuten den „Parlamentarismus“ schilderte, „wie er ist“ (1855), d. h., als die Kabinettsautokratie, vor der einst Görres gewarnt hatte. So wie ihm ist es auch manchen unserer Zeitgenossen gegangen, die dem Gefühl heimischer Mißstände erliegend, auszogen auf „die Suche nach der Demokratie“ (vergl. das gleichnamige Buch von Abel-Musgrave 1914) und drüben ernüchert ihr „Phantom“, die Züge einer egoistischen Oligarchie hinter der täuschenden demokratischen Maske entdeckten. Buchers Warnungsruf blieb in seiner Zeit vereinzelt und ungehört, heute aber mehren sich die Zeugnisse angesehenen und unvoreingenommener Männer, die sich bemühen, unseren Blick zu schärfen, indem sie ihn von den Trübungen des traditionellen Dogmas befreien. Sie können nachdenkliche Aufmerksamkeit beanspruchen. Wir nennen hier außer den im Text weiter unten herangezogenen Schriften: Eduard Meyer, „England“; Steffen, „Die Demokratie in England“; derselbe, „Krieg und Kultur“; Arnold Oskar Meyer, „Deutsche Freiheit und englischer Parlamentarismus“; Kips, „Der deutsche Staatsgedanke,“ ferner die philosophisch vertieften Bemerkungen von Scheler in „Der Genius des Krieges und der deutsche Krieg.“

England ist die bisher am idealsten verwirklichte „Demokratie“, in der „der Wille des Volkes“ mittelbar durch das Parlament und dessen Exekutiv-

ausschuß, das Kabinett, das innere und äußere politische Leben bestimmt — so will es die populäre Meinung.

England ist eine Aristokratie oder Oligarchie, in der das Volk sich nicht selbst regiert, sondern sich von einer kleinen Schicht durch Besitz, Geburt oder Bildung hervorragender Männer regieren läßt — so ergibt es die genaue Prüfung der Tatsachen. Parlamentarisierung der Verfassung bedeutet keineswegs ohne weiteres ihre Demokratisierung, das ist es, was uns das englische Beispiel lehrt.

Die neueren Zeugen für den „Parlamentarismus wie er ist“ sind keineswegs ausschließlich Nichtengländer. Den Wortführern einer Umgestaltung unseres Systems wäre z. B. die Bekanntschaft mit dem Buche Sidney Lows über „Die Regierung Englands“, das 1908 auch ins Deutsche übertragen wurde, sehr zu wünschen. Man muß in dem Kapitel über „die Grenzen der Demokratie“ die Schilderung lesen, die er von der „parlamentarischen Oligarchie“ und der (gewissermaßen noch einmal destillierten) „Oligarchie im Kabinett“ entwirft. Manchem unserer demokratischen Reformer würden die Augen übergehen angesichts der Exklusivität dieser regierenden Klasse, die aus „einigen tausend Repräsentanten des Adels, der Grundbesitzer, Kapitalisten und führenden Männern der höheren Berufsclassen“ besteht und sich im Wandel der Zeiten gleichgeblieben ist, höchstens daß neuerdings das plutokratische Element mehr in den Vordergrund tritt; vielleicht würde er demgegenüber mit unserem „bureaukratischen System“ ganz zufrieden sein*). Denn es wäre für ihn sicherlich eine delikate Frage, den Prozentsatz des „Volks“einflusses in beiden Fällen abzuwägen. Hans Delbrück hat in seinem noch vor dem Kriege erschienenen Buche: „Regierung und Volkswille“ eine Antwort darauf gegeben.

Man klagt über die politische Teilnahmelosigkeit des deutschen Volkes in seinen breiten Schichten (Preuß: „Das deutsche Volk und die Politik“), die es mit verschulde, daß der genossenschaftliche Faktor noch nicht zu seiner gebührenden Stärke gediehen sei — aber ist es wo anders besser? Hören wir Low: „Es ist ein merkwürdiges Ergebnis, nicht so sehr der Demokratie, als der modernen industriellen und sozialen Verhältnisse und der Zunahme in der Größe aller Faktoren der Regierung und Bevölkerung:

Die politische Macht ruht bei der Masse der Bürger; aber die Masse der Bürger ist in den meisten Ländern zu beschäftigt oder zu gleichgültig, um politisches Verständnis zu erlangen; daher rührt es, daß ihre öffentlichen Angelegenheiten noch für sie verwaltet und die Leitung ihrer öffentlichen Politik wirklich bestimmt wird von einer Oligarchie der einen oder der anderen Art. In einigen Staaten . . . , wie z. B. in Österreich und Deutschland, nimmt sie die Form eines Ministeriums und einer Zivilverwaltung unter der Kontrolle

*) Es ist dabei ganz gleich, welche Partei am Ruder ist. Low zeigt an der Mitgliederliste eines konservativen und eines liberalen Kabinetts, daß dieses nicht „volkstümlicher“ zusammengesetzt ist als jenes.

einer starken persönlichen Monarchie an. In den romanischen Ländern erscheint sie gewöhnlich in Gestalt einer machtvollen, alles beherrschenden Bureaukratie. Das moderne englische Gegenstück findet man in Gruppen von Personen, die den öffentlichen Angelegenheiten etwas mehr beständige Aufmerksamkeit zuwenden, als die Mehrzahl der Wähler“*)

Man sieht, die Menschen sind wirklich überall „gleich“, nur in einem etwas anderen Sinne, als es die radikale Doktrin will.

„Es kann keinem Zweifel unterliegen: Die englische Verfassung ist und bleibt unter allen demokratischen Verzierungen eine ausgesprochene, fest begründete Aristokratie“ — zu diesem Resultate gelangt auch Ferdinand Tönnies in seiner kürzlich erschienenen Studie, die er der Vergleichung „des englischen und des deutschen Staates“ gewidmet hat, und er fährt fort: „Der große Grundbesitz und das große Kapital sind die Mächte, die . . . die politischen Geschehnisse Großbritanniens bestimmen.“

Aber das Problem ist mit dieser Personalfrage noch nicht abgetan. Hätte die englische „Dilettantenregierung“, wie sie Low nennt, die Vorzüge unseres heimischen Beamtentums, so wäre gegen sie, abgesehen von der obigen irrigen Klassifizierung, nichts einzuwenden. Der Parlamentarismus zeigt jedoch nicht nur eine ganz bestimmte Verfassungsstruktur, er ist auch mit einem eigenartigen Verwaltungstypus historisch verbunden. Zwischen Parlament und Selbstgovernment bestand ein organischer Zusammenhang, in dem die Lords und Unterhausmitglieder zugleich die höheren Funktionen der Selbstverwaltung übten. Wie der legislative Faktor, das Parlament, auf die Verwaltung, das Gebiet der Exekutive, übergriff, die es nach einem Gneistschen Ausdruck (mittels der sogenannten „private legislation“) „präokkupiert und überwachen“ hat, so finden wir jene Herrschaft von Westminster auch im Besitz der lokalen Gewalten in Grafschaft und Kirchspiel, etwa einen Peer als „Lordleutnant“ an der Spitze der Friedensrichtercommissionen, deren Mitglieder (justices of the peace) sich wiederum aus gewesenen oder künftigen Commons zusammensetzen.

Diese Zentralisation des gesamten staatlichen Apparates in den Händen einer bestimmten Klasse, die grandioseste Unterkumulierung, die die Geschichte kennt, ließ begreiflicherweise für andere Bildungen keinen Raum. Das Berufsbeamtenamt des Kontinents war im Lande der Selbstverwaltung eine unbekannte Erscheinung. Was jedoch ehemals den Stolz des Eingeborenen und die Bewunderung des Fremden bildete, führte im Fortschritt der Zeit zu ernstlichen Kalamitäten. Die mit vornehmer Nonchalance nach dem Prinzip des *laissez faire* geleitete aristokratische Selbstverwaltung Altenglands hat gegenüber den immer größer werdenden staatlichen Aufgaben und Anforderungen sich als völlig unzulänglich erwiesen. Das durchaus irrationale, konservative, unmoderne und

*) a. a. O. S. 205.

historische Element, das überall im englischen Wesen begegnet*), zeigt sich auch auf dem Gebiete der Verwaltung. Man hat wohl gesagt, ein späterer Geschichtsforscher würde Mühe haben, auf Grund der überlieferten Formen und Zeugnisse das England der Stuarts und Tudors von dem Edwards des Siebenten und der Königin Victoria zu unterscheiden. Auch die insulare Administration von heute weist so archaische Züge auf, wie sie der Verfassungshistoriker anderswo nur im achtzehnten Jahrhundert zu sehen gewohnt ist. Den kontinentalen Macht- und Rivalitätskämpfen entrückt, konnte England lange auf die straffe Behördenorganisation und Arbeitsteilung verzichten, zu der als Waffe und Instrument ihrer beständigen en vedette-Stellung die Festlandstaaten genötigt waren. Drum fehlt drüben ein Beamtenstand so gut wie noch ganz, ist die Ehre des Staatsdienstes eine unbekannte Vorstellung. Darum fehlt dort aber auch die sachliche Entsprechung: ein Verwaltungsrecht, wie denn eine innere Verwaltung, die den Namen verdiente, überhaupt bis tief ins neunzehnte Jahrhundert hinein nicht zu finden war**).

Die Folgen dieses rückständigen und veralteten Zustandes offenbarten sich in den Mißständen auf dem Gebiete des Armen- und Schulwesens, in der unsäglich traurigen Lage der Industriebevölkerung wie der mangelnden sozialen Fürsorge überhaupt. Kein monarchisches Beamtentum wie das der Hohenzollern, hat hier den Ruin des Bauernstandes zu verhüten gewußt (die Tage des Tudorschen Bauernschutzes waren längst vorüber), und so empörende Erscheinungen, wie sie bei der Rechtsprechung der Billigkeitsgerichtshöfe gang und gäbe waren (vergl. die Schilderung der „Schuldhaft“ bei Dickens), wird man in anderen Ländern, wo es zwar keine feudalen besetzten „courts of equity“, dafür aber etwa ein „Allgemeines Landrecht“ (als eigenstes Werk einer hochintelligenten Magistratur!) gab, vergebens suchen. — Diesem Staatskörper fehlten die weißen Blutkörperchen des Berufsbeamtentums und damit die Immunität gegen Krankheiten des inneren Organismus.

Alle Welt redet von der vorbildlichen Gestaltung des englischen Self-government oder richtiger „Lokal“government und weiß von ihrer Nachahmung in Preußen unter Bismarck zu erzählen. Weniger bekannt und besprochen ist die umgekehrte Beeinflussung, die auf dem Gebiete der Behördenorganisation (durch Ausbildung zunächst eines kommunalen Berufsbeamtentums) und der sozialen Gesetzgebung stattgefunden hat.

*) Über die psychologische Wurzel dieses Elements im englischen Ethos vgl. die feinen Bemerkungen Schellers a. a. O. S. 399.

***) Der Ausdruck: „Administrative law“, in Büchern zwar begegnend, ist der Gerichts- und Anwaltspraxis fremd, Tönnies a. a. O. S. 106. Eine Trennung von Justiz und Verwaltung (in Preußen schon das Ziel des aufgeklärten Absolutismus und in der Stein-Hardenbergischen Gesetzgebung endgültig erreicht) ist in England ebensowenig durchgeführt, wie die in modernen Staaten notwendige Scheidung zwischen vollziehender und legislativer Gewalt und wie der Unterschied zwischen öffentlichem und privatem Recht.

„Ich habe oft Gelegenheit gefunden, die große Schuld anzuerkennen, worin nicht nur mein eigenes Vaterland, sondern die ganze zivilisierte Welt Deutschland gegenüber steht für den Mut, womit es, schon vor einem Menschenalter, ein damals ganz neues und unerprobtes Versuchsfeld betreten hat“, sagte — der Minister Lloyd George, als er die staatliche Arbeiterversicherung nach deutschem Muster einführte*).

Es ist ein eigen Ding um den Inbegriff von Institutionen und Organisationen eines Volkes, den man mit dem nüchternen Worte Verfassung zu bezeichnen pflegt. Scheinbar nur äußere Formen, steckt in ihnen doch das Geheimnis der Individualität, wie sich Charakter und Geist des Einzelmenschen in der Umgebung, darinnen er wohnt, ausdrücken. Dieses „Milieu“, aus tausend Kausalitäten der Geschichte geboren, ist ein Produkt der Entwicklung. Es wurde nicht geschaffen, sondern es „wurde“, und darum läßt es sich auch nicht an anderer Stelle neu schaffen. Der politische Geist der Völker hat sein ureigenstes Bekenntnis, und es wäre verhängnisvoll, zu glauben, daß unser Volk in dem „nach Albions Exempel“ errichteten „Tempel“ (von dem einst Friedrich Rückert schwärmte) seinen inneren Frieden finden müßte. Er zeigt die Züge eines fremden Stils, und gerade die Engländer als das „ehrerbietige Volk“ (deferential people), dem das „stare super antiquas vias nicht sowohl ein Axiom wie eine Religion bedeutet“**), würden am wenigsten Verständnis für solch politisches Konvertitentum besitzen.

Zudem: Das Verfassungsrecht wie alles Recht befindet sich in steter Wandlung. England hatte sein Zeitalter des klassischen Parlamentarismus unter einer herrschgewohnten Aristokratie mit selfgovernment und parochial mind. Das war jener Verfassungstypus, wie er unserem Rudolf Gneist (dem deutschen Blackstone) zeit lebens als Ideal vor Augen stand. Dann kam das neunzehnte Jahrhundert mit seinen drei großen Reformen, die eine immer deutlichere Demokratisierung zu verwirklichen schienen. Die Theorie sprach von Unterhausouveränität de jure, Volksouveränität de facto. Königtum und Oberhaus schienen von der politischen Bühne abzutreten. Doch war alles fließend, auf die jeweiligen Personen gestellt, wie die Viktorianische Epoche und ihr Erbe lehrten. Daneben gewahrt man einen anderen Kandidaten der Macht: den Premierminister, nur widerwillig und verspätet vom geltenden Recht und seinem Sprachgebrauch anerkannt, um so bedeutungsvoller in seiner tatsächlichen Stellung. Im ganzen genommen jedenfalls eine ungeklärte Situation, in die hinein der Ausbruch des Weltkrieges fällt. Eins zeigt sich da sofort: Bei dem entscheidenden Entschluß ist das Parlament nicht der Führer, sondern der Geführte. Die bindenden Abmachungen der äußeren Politik sind ihm unbekannt, die Grey und Asquith beherrschen das Spiel ebenso wie jenseits des

*) Tönnies, a. a. O. 200.

**) Low, a. a. O. S. 168 und 7.

Kanals der „republikanische“ Präsident. Im späteren Verlauf hat sich der Absolutismus des „prime minister“ nur gesteigert. Er lehrt sich nicht mehr an die parlamentarische Schablone, sondern bürokratisiert durch Dufflers sein Kabinett. Dieser Wechsel in den Personen ist charakteristisch für die Umwandlung des ganzen Systems. Der aufs äußerste gesteigerte Druck von außen, den England zum ersten Male am eigenen Leibe spürt, bewirkt notgedrungen eine Anähnung seiner Institutionen an den vielgeschmähten „Obrikeitsstaat“. Heute vermag kein Engländer zu sagen, wie in Zukunft bei ihm zulande regiert werden wird. Noch steht die Zitadelle des eigentümlich englischen Verfassungsbaues, das Zweiparteiensystem. Wer aber weiß, wie lange, wenn das von einer überwältigenden Unterhausmehrheit befürwortete neue Wahlrecht zur Ausführung gelangt, durch das der Arbeiterpartei ein entscheidender Einfluß gesichert wäre. „Das parlamentarische System funktioniere gegenwärtig in keinem kriegführenden Staate“, konstatierte neulich ein sozialdemokratisches Blatt und brachte damit das Schwebende und Unsichere des augenblicklichen Zustandes zum Ausdruck*).

Wir wollen in Ruhe abwarten, wie drüben sich die Verhältnisse gestalten. Eine überstürzte Nachahmung, nur um aus der sogenannten innerpolitischen Isolierung herauszukommen, ist zurzeit weniger berechtigt und empfehlenswert denn je.

Demgegenüber aber betrachten wir nun die bisher noch gar nicht erörterte Frage: Wie steht es denn mit den Voraussetzungen für einen solchen Wechsel der Regierungsform in Deutschland selbst? Ein neues Kleid mag noch so schön und gediegen sein, vor allem muß es doch dem, der es tragen soll, passen!

Die Dinge liegen zunächst nicht einfach so, daß wo anders die Parlamente regieren, bei uns die Krone und „ihre“ Beamte ohne organische Verbindung mit der Gemeinschaft als ein ihr transzendenter Herrschaftswille wie im alten Anstaltsstaate. Die Zeiten des Absolutismus sind überall vorbei. Es ist heutzutage überhaupt undenkbar, daß sich eine Regierung auf die Dauer dem ausgesprochenen Majoritätswillen im Lande widersetzt. Irgendwann und schließlich wird sich die Nadel des politischen Kompasses stets in die Richtung einstellen, in die sie die Strömungen des öffentlichen Lebens weisen. Nur wird es dabei allerdings auf die einheitliche Wirkung dieser Strömungen ankommen. Kreuzen sie sich oder laufen sie ziellos hin und her, dann hemmen sie gegenseitig ihre Kraft. Das ist tatsächlich der bei uns herrschende Zustand.

Die vielerörterte Zerklüftung der Parteien, die ihr Seitenstück in der politischen Zersplitterung und Kleintreistigkeit der öffentlichen Meinung überhaupt besitzt, läßt es zu einer aktionsfähigen Bildung des genossenschaftlichen Willens nicht kommen. Wenn der eine Teil negiert, was der andere bejaht, so ist an eine Stetigkeit der politischen Wirkung natürlich nicht zu denken.

*) Man vergleiche auch Äußerungen in der französischen Presse und Emile Faguet, „Le culte de l'incompétence“.

Der mehrfach zitierte Low bezeichnet es als „eine schwierige, vielleicht sogar unmögliche Aufgabe, auf Grund einer Doktrin eine Trennungslinie zwischen den beiden (englischen) Parteien zu ziehen.“ Ihre Einheitlichkeit im Prinzipiellen nach dem großzügigen Grundsatz des „men, not measures“ ermöglicht ja erst das unge störte Funktionieren der parlamentarischen Regierungsweise. Diese äußerlich als Konservative und Liberale sich unterscheidenden Parteien sind (oder waren bisher, nach dem oben Ange deuteten) jederzeit in der Lage, das der Hand des Partners entgleitende Ruder zu ergreifen, ohne daß bei diesem Wechsel das Staats schiff von seinem rechten Kurse abirrt. Was sich bei uns für tiefgreifende und ungünstige Wirkungen für die stabile Gesundheit des Staatskörpers ergeben würden, wenn ein konservatives oder klerikales Kabinett von einem sozialdemokratischen abgelöst würde, kann jeder ermessen, der den Kontrast der Lebensanschauungen in den einzelnen Fraktionslagern kennt (und hier läßt sich vor der Hand der einschränkende Zusatz in der Vergangenheitsform wie oben nicht wiederholen). Dementsprechend sieht man bei uns nur einen unvollkommenen, gewissermaßen einseitigen Parlamentarismus. Auch in deutschen Staaten gibt es ja Regierungsparteien, nach denen sich die Zusammensetzung des Kabinetts richtet und die auf die Verwaltung einen maßgebenden Einfluß üben. In Preußen sind es die Konservativen, in Bayern das Zentrum. Aber ihnen fehlt das notwendige Gegenstück einer ebenbürtigen „Opposition“, die viel weniger das bedeutet, was dieser Name besagt, als eine zweite „Regierungspartei“ gleichsam in Ruhe, mit dem vollen Verantwortlichkeitsbewußtsein einer solchen ausgestattet, das sie sich nicht so sehr um die Fehler der anderen wie um die eigene Bereitschaft kümmern läßt, um regierungsfähig zu sein, wenn an sie die Aufgabe herantritt. Alle die Krankheiten einer unfruchtbaren, sich in Kritik verzehrenden, nie zu eigenem Handeln berufenen „Opposition“, wie sie bei uns im eigentlichen Sinne bekannt genug ist, sind hier am Ausbruch verhindert. Solange uns die in sich konsolidierten und unter sich nicht mehr durch fundamentale Prinzipienfragen getrennten, großen Parteien fehlen — und dieses Ziel wird nicht von heute auf morgen erreicht — ist an eine Einführung parlamentarischer Regierungsweise ohne ernste Schädigungen und Erschütterungen des staatlichen Organismus nicht zu denken. Wie die Dinge augenblicklich liegen, ist uns die einheitliche und stetige Leitung durch eine allerdings von jeder Partei unabhängige monarchische Beamtenregierung unentbehrlich, auch im Interesse der Minoritätsparteien geboten.

Nicht mit Unrecht konnte kürzlich die „Chemnitzer Volksstimme“ von ihrem Standpunkte die Einführung des parlamentarischen Systems als gleichbedeutend mit der „Berufung der wüßtesten Annektionisten an die Macht“ ablehnen!

Neben diesen in den Parteiverhältnissen begründeten Kardinalfehler, auf den schon Bismarck und neuerdings wieder Bülow — beide übrigens keine prinzipiellen Gegner des Parlamentarismus! — hingewiesen haben, treten nun aber noch andere Schwierigkeiten. Würde aus jenem ein ungünstiger Einfluß

auf die Verwaltung sich mit Sicherheit ergeben, so liegen diese in der Reichsverfassung.

Seit bald einem halben Jahrhundert dauert der von einem genialen Meister errichtete Bau unseres Reiches und hat seine Festigkeit in den Stürmen dieses Krieges aufs neue dargetan. Was ihn im Gleichgewicht erhält, das ist die kunstvoll erdachte Balancierung der einzelnen Machtfaktoren, die dem föderalistischen und dem unitarischen Elemente zugleich sein Recht werden läßt. Jedes dieser beiden Programme allein hatte in der vorausgegangenen Zeit Fiasco gemacht. Ein gleiches wäre in Zukunft zu fürchten, wenn man durch Lahmlegung eines Organs eine Verschiebung der Kräftezentren vornehmen wollte.

Dies aber wäre bei Einführung parlamentarischer Regierungsweise, die den Bundesrat ausschalten muß, der Fall. Im Jahre 1909 hat der bedeutende, leider vor der Zeit verstorbene Georg Jellinek in einem „Regierung und Parlament in Deutschland“ behandelnden Vortrag darauf hingewiesen:

„Wollte man den Parlamentarismus nach westlichem Muster durchführen, so wäre dies nur unter Verdrängung des Bundesrats und damit unter Preisgebung der bundesstaatlichen Gestaltung des Reichs möglich Unausbleibliche Wirkung der parlamentarischen Regierungsweise im Reiche wäre . . . Herabdrückung der Einzelstaaten zu politisch bedeutungslosen Gebilden Die Frage: parlamentarische oder außerparlamentarische Regierung birgt für das Deutsche Reich noch eine andere höchst bedeutungsvolle in sich: Einheitsstaat oder Bundesstaat, Unitarismus oder Föderalismus“ *).

Weber in Nordamerika noch in der Schweiz, den beiden anderen Typen des Bundesstaates, ist die Form der Parteiregierung eingeführt, in beiden Fällen sogar verfassungsmäßig ausgeschlossen. Wo man allerdings unfähig ist, „die Begriffe Staatenbund und Bundesstaat auch nur zu denken“**), wird man kein Verständnis für die politischen Notwendigkeiten dieser Staatsformen besitzen und mit der Legende der Rückständigkeit umkleiden, was das einfache Gebot ihres geltenden Verfassungsrechts fordert.

Ein drittes Hindernis ergibt sich aus dem organischen Zusammenhang der Reichsverfassung mit der preußischen. Die zwischen den Ämtern des Reichskanzlers und des preußischen Ministerpräsidenten bestehende Personalunion würde bei Annahme parlamentarischer Regierungsweise im Reich eine ähnliche Konstellation in Preußen zur Voraussetzung haben. Um einen glatten Gang der Geschäfte zu verbürgen, müßte einmal dem Präsidenten des preußischen Staatsministeriums gegenüber seinen Ministerkollegen die diskretionäre Macht zustehen, wie sie der Kanzler des Reichs gegenüber den dortigen Staatssekretären besitzt und müßte ferner eine Homogenität zwischen der Majorität des Reichstags und des preußischen Landtages hergestellt werden, wie sie bis-

*) Vorträge der Geseftigung. 1909. Nr. 1.

**) Äußerung des englischen Staatsrechtslehrers Matland (bei Lönnies a. a. O. 195).

her nicht bestand und in Zukunft wohl auch nicht ohne Kämpfe erreicht werden könnte*). Deren Ergebnis aber wäre: entweder eine völlige Verpreuung des übrigen Reichs, oder aber das Herabsinken des preußischen Parlaments auf die Stufe eines Provinziallandtages, wie das Westminsterparlament in dem Augenblicke zur Lokalgröße werden müßte, wo der föderalistische Zusammenschluß des „greater Britain“ Wirklichkeit würde.

Endlich sei noch an die Tatsache erinnert, daß bereits in Einheitsstaaten wie Frankreich das parlamentarische System für den Verwaltungsapparat ungünstige Folgen zeitigt. Sie müßten in einem Bundeswesen wie dem unsrigen doppelt empfindlich werden bei der fortwährend erforderlichen An- und Ausgleichung der Parlamentsmajoritäten in Reich und Einzelstaaten**).

Bei klarer Sicht verschwinden die Nebel der Illusion, die Entfernung und Undeutlichkeit um Personen und Dinge weben. Möchte auch in dem hier angeregten Problem nach der guten Lehre der Alten besseres Wissen richtigeres Handeln bewirken und Tönnies recht haben, wenn er „die in Deutschland und anderen Ländern herrschende, sehr mangelhafte Kenntnis des englischen Staates“ als dasjenige bezeichnet, „was dessen parlamentarische Parteiregierung als normal oder gar als musterhaft und schlechthin nachahmenswürdig erscheinen läßt***).

Möchte jeder, der berufen ist, an der Gestaltung unserer innerpolitischen Verhältnisse mitzuarbeiten, die Worte beherzigen, mit denen Sidney Low in seinem mehrfach erwähnten Werke die Schilderung des „parlamentarischen Regierungstypus“ beginnt. Er sagt von den ausländischen Beobachtern und Nachahmern des englischen Systems: „Vielleicht bemerken sie nicht immer, wie sehr es von Umständen abhängig ist, die man als lokale oder zufällige bezeichnen kann. Die Mischung enthält zahlreiche Ingredienzien, „Spuren“, wie die Analytiker sagen, von vielen verschiedenen Elementen, und wenn das eine weggelassen oder in ungehöriger Proportion eingeführt wird, so wird der ganze Geschmack der Resultante verändert.“

Wir stehen in einer Zeit der Umbildung. Es ist sicher, daß sich die Grundlagen unseres Staatslebens im Sinne einer stärkeren Beteiligung des genossenschaftlichen Faktors an der Gestaltung der politischen Geschicke verändern werden, eine „im Zuge der Zeit liegende Demokratisierung“, allerdings nicht

*) Eine Änderung des preußischen Wahlrechts würde allerdings die hier sich ergebenden Schwierigkeiten verringern.

**) Bezeichnend übrigens für die Erscheinung, daß englisches Verfassungsrecht de facto stets seiner juristischen Spiegelung auf dem Kontinent einen Schritt vorausgeht, ist in diesem Zusammenhange folgendes: Bei uns fordert man, überzeugt, dadurch dem Ideale näherzukommen, die Einsetzung verantwortlicher Reichsminister neben dem Kanzler. Drüben jedoch arbeitet die Entwicklung bereits auf eine Gestaltung der Dinge hin, die den englischen „prime minister“ zu einer Art „Reichskanzler“ (Tönnies a. a. O. S. 51) in dem größeren „Bundesstaat“ machen soll, d. h., ihn dort mit einer ähnlich autokratischen Macht ausstatten würde, wie er sie in der Heimat bereits besitzt.

***) a. a. O. S. 133 f.

in der engen, parteipolitischen Bedeutung dieses Schlagwortes. Solch Ziel aber kann nicht nur durch Einführung parlamentarischer Regierungsweise erreicht werden. „Einführung“ ist überhaupt ein schiefer Ausdruck. Das Produkt tatsächlicher, historisch erwachsener Machtverhältnisse entzieht sich positiver Rechtsfassung. In den Paragraphen der Verfassungsurkunden, die immer nur ein Sein sollen, nie das Sein selbst verbürgen können, findet man darum auch nirgends jenen Grundsatz ausgesprochen. Nur gewisse Voraussetzungen lassen sich „einführen“. Diese glauben nun die Anhänger der Neuorientierung (unter unseren Parteien gehört dazu bekanntlich neben Sozialdemokratie und Fortschritt auch ein Teil der Nationalliberalen und des Zentrums) vor allem in dem Augenblicke verwirklicht, wo durch die (als gewiß zu betrachtende) Änderung des preussischen Wahlrechts eine irgendwie gestaltete Majoritätsbildung der linken Gruppen ermöglicht wird. Damit scheinen wir ja dem idealen Zweiparteiensystem näherzukommen. Aber was wäre eigentlich gewonnen? Angenommen zunächst einmal, es gelingt eine Verständigung der doch stark auseinanderstrebenden Elemente des neuen Blocks und damit die Schaffung einer konsolidierten homogenen Großpartei — ginge es uns nicht dann immer noch nach den Worten des Dichters, daß wir die Teile in der Hand haben ohne das geistige Band, das in diesem Falle in der prinzipiellen Harmonie beider Organisationen bestände? Blicke nicht nach wie vor die tiefe Kluft, welche die neue „Regierungspartei“ von der alten trennt und damit die Unmöglichkeit eines Alternierens ohne Störungen und Umwälzungen im staatlichen Leben? Soll aber etwa der neue Träger der Macht dauernd die Zügel in der Hand behalten, so wäre der bisherige Zustand um nichts gebessert, und wir hätten den gleichen starren, einseitigen Parlamentarismus wie zuvor.

Auf dem Parteitag der Fortschrittlichen Volkspartei in Schlefien hat jüngst Erzellenz Dernburg, der frühere Staatssekretär, geäußert: „Zur Einführung des Parlamentarismus gehören führende Männer, die ihre Partei in der Hand haben, disziplinierte Abgeordnete, die folgen und Eigenbröteleien unterlassen, Parteiprogramme, die nicht rechts und links Stacheln hervorstecken, die die Einigung mit gleich oder ähnlich gerichteten Fraktionen unmöglich machen, das Bewußtsein der Verantwortlichkeit und der Wille zur Macht. Wenn das da ist, ist der Parlamentarismus da“. Dies sind zweifellos unumgängliche Bedingungen, aber sie alle zusammen, wenn sie erfüllt werden, berechtigen noch nicht zu der Schlußfolgerung, die Dernburg an sie knüpft. Es ist nicht anders, wir sind vor der Hand noch nicht so weit, daß wir mit vollen Segeln auf dem Meere des Parlamentarismus dahinfahren könnten (wobei fraglich bleibt, ob das angesichts der natürlichen Anrechte unserer Monarchie je geschehen kann!), noch gilt es, innerhalb der Klippen zu luvieren, den durch unsere heimischen Verhältnisse geschaffenen Hemmungen Rechnung zu tragen.

Vor hundert und mehr Jahren, als die große Flutwelle des Konstitutionalismus von Westen her Europa überbrandete, hat sich die deutsche Monarchie

das Recht, das Neue ihrer Eigenart gemäß auszugestalten, trotz aller Schablonierungsversuche gewahrt. Auch in unserer Epoche, die wiederum zugleich mit einem Weltkriege einschneidende Veränderungen im inneren Organismus der Staaten gebracht hat, liegt eine ähnliche Lösung der Frage im wahren Interesse aller beteiligten Kreise. Damals wurde mit den Begriffen „landständisch“ und „repräsentativ“ Mißbrauch und Gaukelspiel getrieben, heute scheinen die Worte „autokratische“ und „parlamentarische“ Regierungsweise zu ähnlicher Rolle bestimmt. Einst lag der Fehler darin, daß eine skrupellose Interpretationskunst von rechts und von links zur Antithese zuspitzte, was tatsächlich nur konträrer Gegensatz war. Auch jetzt müssen wir uns hüten, unseren Feinden in die Hand zu arbeiten, indem wir ihre Methode der schroffen Kontrastierung auf innerpolitischem Gebiete anwenden. Die Unterschiede der Regierungsformen sind keineswegs von so absolutem Charakter, wie man es für gewöhnlich dargestellt findet. Also offenes Bekenntnis zu den Forderungen der Zeit unter Wahrung unserer berechtigten Eigenart und mit der klaren Einsicht in die Relativität aller Verfassungsformen die Erkenntnis ihrer im Grunde nur als identischen Verschiedenheit!

Man vermeidet neuerdings das Wort „Parlamentarismus“, auch da, wo man seine schrankenlose Verwirklichung fordert. Uns scheint die Eliminierung dieses Kampfbegriffs einer befriedigenden Lösung der schwebenden Frage nur förderlich zu sein. Da wir nun einmal dazu genötigt sind, eine ganze Reihe von Faktoren in die Rechnung einzustellen, wird ein Programm der mittleren Linie unvermeidlich und jede einseitig scharfe Formulierung vom Übel. Wenn wir auch ein parlamentarisches Kabinett nach englischem Muster weder einführen können, noch infolge der damit verbundenen Schattenseiten wollen, so hindert doch nichts, die allzu schroffe Scheidung der legislativen von der exekutiven Gewalt fallen zu lassen und durch Aufnahme von Parlamentariern in die Regierung, wie das neuerdings wiederholt, sogar von freikonservativer Seite gefordert worden ist, dieser eine breitere volkstümlichere Grundlage zu geben. Das würde noch lange nicht mit einer „Parlamentarisierung“ der Ministerien identisch sein, wie man sie vor dem Kriege in Österreich versucht hat. Hier scheiterte die Bildung eines solidarischen Kabinetts an den politischen und nationalen Gegensätzen, Klippen, die für uns zum Teil (infolge der ethnischen Einheitlichkeit) nicht existieren, zum Teil hoffentlich vermieden werden könnten. Darin läge schon ein „organischer Zusammenhang zwischen Regierungen und Parlamenten“, ohne daß derselbe gerade reiflos durchgeführt sein müßte, wie es der jüngste Aufruf der Fortschrittspartei bei diesen Worten im Sinne hat. Auch sonst ließe sich der Einfluß des genossenschaftlichen Elements steigern, ohne darum die starke Stellung der Krone, die für uns sowohl historisch gerechtfertigt, als auch durch die politische Konstellation geboten erscheint, anzutasten. Unsere Verfassung kann noch an mancher Stelle ausgebaut werden, wie denn z. B. der Grundsatz der Ministerverantwortlichkeit nicht länger mehr in Reich

und Einzelstaat „lex imperfecta“ zu bleiben brauchte. Ohne Vertrauen und Nachgeben, wie in einer guten Ehe, wird auch im konstitutionell-monarchischen Staate das Ziel innerer Harmonie und daraus entspringender äußerer Kraft nicht erreicht und, wenn das Nachgeben dem historisch-politischen Verlauf entsprechend mehr auf Seiten der Monarchie liegt — nun, so lehren die jüngsten offiziellen Kundgebungen, daß hier der gute Wille dazu vorhanden ist. Sie braucht als Zeichen der Zeit nicht jene extreme Forderung zu betrachten, an die jüngst der „Vorwärts“ die Unererschütterlichkeit des Hohenzollernthrones band. Das Ideal des „patriotischen Königs“ über den Parteien, wie es einst Lord Bolingbroke für England verkündete, hat bei uns aus der Vergangenheit seinen tiefen Sinn und wird ihn auch in Zukunft behalten.



Guatemala

Von Professor Dr. K. Sapper



Als vor wenigen Wochen die Nachricht durch die Blätter ging, daß die Republik Guatemala die diplomatischen Beziehungen zu uns abgebrochen hätte, da durchzuckte es mich wie ein körperlicher Schmerz, denn ich liebe dieses wunderschöne Land, in dem ich zwölf Jahre meines Lebens verbracht, in dem ich so vielfache Förderung seitens der Regierung wie Privater erfahren hatte! Meine Freunde, die solcher persönlicher Beziehungen zu dem kleinen Lande entbehren, zuckten nur verächtlich mit der Achsel und fanden den diplomatischen Schritt operettenhaft, mit einem Stich ins Lächerliche. Nun ist freilich zuzugeben, daß die Tatsache des Abbruchs militärisch belanglos ist; aber wirtschaftlich ist sie für uns doch keineswegs gleichgültig, denn das deutsche Kapital und das deutsche Volk sind in dem kleinen Lande weit mehr interessiert, als in manchen anderen von wesentlich größerer Ausdehnung und stärkerer Einwohnerzahl. Darum lohnt es sich auch wohl, kurz das Land, seine Bewohner und seine wirtschaftliche Bedeutung zu charakterisieren.

1. Das Land

Guatemala ist eines der Länder Mittelamerikas und nimmt daher Teil an der Gunst der Lage dieses schmalen Zwischenlandes, das in einer Längs-