



Staats- und  
Universitätsbibliothek  
Bremen

# **Staats- und Universitätsbibliothek Bremen**

**DFG Projekt Die Grenzboten**

**Die Grenzboten**

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

Die Geschäftsordnung des englischen Parlaments. 1

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

wenigstens etwas von der bisherigen Gemeinsamkeit zu erhalten und nicht beachten, daß staatsrechtlich die Zertrümmerung des Reichs schon erfolgt ist, und daß Ungarn die gänzliche Losreißung von Österreich nur darum bis zum Jahre 1917 verschieben will, weil es fühlt, daß es heute wirtschaftlich noch nicht auf eignen Füßen stehen kann.

Der habsburgischen Monarchie ist also nur noch eine knappe Galgenfrist von zehn Jahren eingeräumt worden. Man begreift es, daß Kaiser Franz Joseph bei seinem Besuche der Reichenberger Ausstellung schmerzlich bewegt erklärte, daß er das Jahr 1917 nicht mehr erleben werde, aber mit schwerem Herzen daran denke, wie sich dann die Geschehnisse der Monarchie gestaltet haben würden, aber um so weniger versteht man es, daß es der greise Kaiser in den letzten Jahren nicht vermochte, den Ausblick in die nächste Zukunft freundlicher zu gestalten und den Bestand des Reichs gegenüber den magyarischen Unabhängigkeitsbestrebungen zu sichern. Gibt man der Wahrheit die Ehre, dann wird man allerdings zugestehen müssen, daß die Wiener Politik seit 1859 von der Hand in den Mund gelebt und über dem Heute immer das Morgen vergessen hat. Eine solche Politik des „Fortwurstelns“ im schlimmsten Sinne konnte aber wohl nicht fähig sein, den „Reichs“gedanken zu wahren, ließ sie es sich doch erst in den letzten Wochen stillschweigend gefallen, daß der Präsident der ungarischen Delegation das „Reich“ konfiszierte, indem er ex praesidio erklärte, daß es weder ein „Reich“ noch „Reichsminister“ noch eine Reichsregierung gebe.



## Die Geschäftsordnung des englischen Parlaments

### 1



Im dritten Bande des Jahrgangs 1901 der Grenzboten haben wir die Leser mit Dr. Josef Redlich's Werk über die englische Lokalverwaltung bekannt gemacht. Vom Jahre hat nun Redlich unsre Kenntnis Englands durch ein noch umfangreicheres Werk vervollständigt: Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus. Die Geschäftsordnung des House of Commons in ihrer geschichtlichen Entwicklung und gegenwärtigen Gestalt. (Leipzig, Duncker und Humblot; 881 Seiten.) Der englische Rezensent in The Speaker bezeichnet die Haltung deutscher Historiker, Juristen und Politiker der englischen Verfassung gegenüber als eine höchst interessante Erscheinung, charakterisiert die Beschreibungen des englischen Staates, die Ranke, Gneist und Pauli gegeben haben, als teils unvollständig, teils fehlerhaft und geht dann auf Redlich mit den Worten über: The interpreter for whom we have waited so long has at last appeared. Am Schluß spricht er den Wunsch aus, das Werk möge recht

halb ins Englische übersetzt werden, was denn auch, wie wir vernehmen, demnächst geschehen wird. Redlich polemisiert, wie gegen Gneist, so gelegentlich auch gegen Lothar Bucher<sup>\*)</sup>. Wir glauben jedoch, daß wenn er Buchers politische Grundsätze zu behandeln hätte, er sich mit diesen einverstanden erklären würde; die abweichende und in einigen Hauptpunkten jedenfalls irrige Auffassung des Tatsächlichen bei Bucher rührt u. a. daher, daß dieser in einer für die Beurteilung des englischen Staatswesens ungünstigen Zeit in England gewelt hat. Buchers politisches Glaubensbekenntnis lautet: „Gesetz ist eine Regel des Verhaltens, abgeleitet aus der Natur des Menschen und der Dinge. Der Inbegriff der Gesetze ist das Recht.“ Er macht sich Platons Wort zu eigen: „Das Bedürfnis schafft den Staat“, und die Ansicht Blackstones, eines Juristen des achtzehnten Jahrhunderts, daß das Recht auf dem Naturgesetze beruhe, das ist auf den Eigenschaften, die der Schöpfer bei der Erschaffung des Weltalls dem Stoffe eingepreßt habe, daß kein diesem Naturgesetz widersprechendes Gesetz zu Recht bestehe, und daß jedes zu Recht bestehende Gesetz seine Kraft und Verbindlichkeit von jenem empfangt. Darum sei das Volk, dessen Bedürfnisse die Regeln seines Verhaltens erzeuge, der einzige berechtigte Gesetzgeber. Die sogenannten Gesetzgeber, meint er, tun nur dann etwas Nützlich, wenn sie die Gesetze, die sich das Volk selbst in der Gestalt eines Gewohnheitsrechts gibt, kodifizieren. Sobald ein Volk zu zahlreich wird, seine Angelegenheiten selbst zu besorgen, bestellt es sich Vertreter, die in seinem Namen unter anderm auch die Gesetzgebung fortzubilden haben. Aus den Mandataren werden Interessenten, sie schließen sich zu einer Korporation zusammen, die man Staat nennt, und aus dem Organ ist ein Polyp geworden. So wie die Gesetzgebung nach Bucher vor sich gehn soll, ist sie in England nach Redlich vor sich gegangen. Auch nach ihm hat dort der Staat, oder was in diesem Falle dasselbe ist, das Parlament vorübergehend die Polypennatur angenommen — und zwar gerade in der Glanzzeit des Parlaments, wo der größte Teil des arbeitenden Volkes im tiefsten Elend schmachtete —, aber nach Redlich haben die Demokratisierung des Parlaments und die Reform der Lokalverwaltung den aus dem germanischen Geiste gebornen und ihm treu ge-

<sup>\*)</sup> Dem er übrigens seine großen Verdienste nicht bestreitet. Er schreibt S. 370, Anmerkung 1: „Einer der ersten, die das Parteiwesen Englands richtig erkannt haben, ist Lothar Bucher gewesen. In dem vierten Kapitel seines Buches: »Der Parlamentarismus wie er ist« findet sich eine Reihe von treffenden Bemerkungen über englisches und kontinentales Parteiwesen. Daß Bucher als ein vom Parlamentarismus Enttäuschter dabei wie so oft in dieser merkwürdigen Schrift vielfach tendenziös urteilt, zeitweilige Erscheinungen generalisiert und aus seiner Abneigung gegen das englische Wesen heraus zu schiefer und ungerechter Kritik gelangt, darf nicht hindern, den Scharfsinn und die Beobachtungsgabe dieses außerordentlichen Mannes voll anzuerkennen. Man muß nur bei der Lektüre der Schriften Buchers nie vergessen, daß er selbst ein ausgesprochener, ja geradezu leidenschaftlicher Parteimann gewesen ist, und daß er nie eifriger Partei genommen hat als im Kampfe gegen das England Gladstones und der fortschreitenden Demokratie.“

bliebenen englischen Volksstaat wiederhergestellt; seine ursprüngliche Natur ist wieder zum Durchbruch gekommen und hat die Verderbnis überwunden. Der Staat ist nicht mehr ein Schmarogergewächs am Volkskörper, sondern der organisierte Volkskörper. Das Unterhaus ist wieder das Organ, mittelst dessen das Volk sich selbst Gesetze gibt, sich selbst regiert. Oder vielmehr, nicht das Unterhaus selbst ist es, weil ja, wie Redlich bemerkt, eine Körperschaft von 670 Köpfen nicht regieren kann, sondern die technisch sogenannte Regierung ist es, das Kabinett, das die Mehrheit des Unterhauses aus sich heraus gebiert, sodaß man als die Hauptaufgabe des Unterhauses ansehen kann, als Wahlkollegium die Regierung einzusetzen. Um dieser Aufgabe und seinen übrigen Aufgaben genügen zu können, muß das Unterhaus zunächst sich selbst regieren, denn es hat keinen Herrn über sich, der ihm sein Verhalten vorschriebe. Es hat sich auch nicht selbst in der Weise gebunden, daß es in einer geschriebnen Geschäftsordnung sein Verhalten für alle ewigen Zeiten bestimmt hätte. Wie das englische Volk keine geschriebne Verfassung hat, so hat auch sein Parlament keine in einem bestimmten Moment abgefaßte Geschäftsordnung. Sondern wie jenes sich selbst durch das Parlament in jedem Augenblick die Gesetze gibt, die es gerade braucht, so gibt sich das Unterhaus jederzeit die neuen Orders (welches Wort hier Befehle, nicht Ordnungen bedeutet), deren es zur glatten Erledigung seiner Geschäfte bedarf. Und so ist denn der englische Staat der Idealtaat, weil in ihm weder ein persönlicher noch ein papierner Tyrann dem Volke sein Verhalten vorschreibt. Sondern das Volk tut dies selbst durch seine Vertreter in der Weise, daß sich die Gesetzgebung dem wechselnden Bedürfnis, der wachsenden Volkszahl, der sich wandelnden Struktur des sozialen Körpers, den sich verändernden äußern Umständen jederzeit anpaßt. Und dieselbe Anpassungsfähigkeit wie der Volkskörper im ganzen bewährt auch das Parlament in Beziehung auf seine eignen Bedürfnisse und innern Angelegenheiten: Wie dieser Anpassungsprozeß bis jetzt verlaufen ist, zeigt Redlichs Buch. Um nun die gegenwärtige Geschäftsführung in einem dürftigen Auszuge aus dem Werke einigermaßen verständlich machen zu können, müssen wir vorher nach seiner Anleitung die Geschichte des Parlaments flüchtig überblicken.

Die Versammlung der geistlichen und weltlichen Lords im dreizehnten Jahrhundert war noch nicht das heutige Parlament. Sie war der große Rat des Königs und der höchste Gerichtshof. Sie wird der Keim des Parlaments durch die Heranziehung der Commons, der Gemeinden. Deren Mitwirkung bei der Beschlußfassung über die Steuern wird von Eduard dem Ersten als zu Recht bestehend anerkannt, indem er „in der Einberufung zu seinem großen Parlament 1295 den aus dem Corpus juris civilis durch das kanonische Recht vermittelten Satz feierlich als politische Maxime verkündigt: *ut quod omnes tangit, ab omnibus comprobetur*“. Die gewöhnlichen laufenden Bedürfnisse seines Haushalts und des Staats hatte der König aus seinem Grundbesitz, aus den Gerichtsgebühren und den lehnsrechtlichen Leistungen zu bestreiten. In

welchen Fällen er eine besondere Beisteuer zu erwarten hatte, besagt der *Modus tenendi Parliamentum* mit den Worten: *Rex non solebat petere auxilium de regno suo nisi pro guerra instanti vel filios suos milites faciendos vel filias suas maritandas*. Nun wurde aber im vierzehnten und im fünfzehnten Jahrhundert ununterbrochen Krieg geführt und darum die als Ausnahmefall gedachte Steuerbewilligung Regel, die fast jährliche Einberufung des Parlaments eine Notwendigkeit. Wer um etwas gebeten wird, der kann Bedingungen stellen. Die Commons machten die Steuerbewilligung von der Abstellung ihrer Beschwerden abhängig. Im Jahre 1401 fordern sie, daß der König dieses Verfahren ausdrücklich anerkenne; dazu verstand sich zwar Heinrich der Vierte nicht, aber das Verfahren bürgerte sich trotzdem als Gewohnheitsrecht ein. Die Beschwerden wurden dem König in Form von Petitionen vorgebracht. Allmählich wird aus dem Parlament eine Körperschaft, die selbst Petitionen empfängt, und es gibt also von da an zweierlei Petitionen, solche, die die Mitglieder des Parlaments als Volksvertreter an den König, und solche, die Privatpersonen an das Parlament richten. Diese zwei Arten von Petitionen waren die Keime, aus denen die zwei heute noch bestehenden Zweige der englischen Gesetzgebung, die Public und die Private Bill Legislation, hervorgegangen sind. Mit der so erlangten Stellung begnügten sich die Commons noch nicht. Weil es vorgekommen war, daß die von ihnen geforderten Zugeständnisse in einer andern als der vereinbarten Form oder gar nicht in die Statute Roll eingetragen worden waren, forderten sie vom Jahre 1379 an und setzten es schließlich durch, daß die Antworten auf die Petitionen, also die Bewilligungen, vor Schluß des Parlaments protokolliert und gesiegelt wurden. Damit war die Gleichstellung der Commons mit den Lords in der Gesetzgebung vollzogen. Und nun war es auch Zeit, für die gesetzgebende Tätigkeit die ihr zukommende Form einzuführen. Die Form der Petition wurde unter Heinrich dem Fünften und dem Sechsten aufgegeben. Die Commons legten Gesetzentwürfe vor: eine *billam formam actus* (Act = Gesetz) *in se continens*. Indem die Petition durch die Bill verdrängt wurde, ging die Ständeversammlung in das heute noch bestehende Parlament über. In diesem hatten sich die Commons schon vor der formellen Gleichstellung mit den Lords sogar den tatsächlichen Vorrang vor ihnen dadurch gesichert, daß sie die eigentlichen Bewilliger der Steuern waren. Schon lange vor dem sechzehnten Jahrhundert war es Brauch, „daß die Commons zuerst um Bewilligung der Steuern anzugehen waren und in ihre Bewilligung die Lords mit einschlossen, worauf diese dann noch ihre Zustimmung gaben. Als Grund hierfür war die Anschauung maßgebend, daß die Commons als die ärmsten der drei Stände nicht durch frühere Beschlüsse der Lords und der Geistlichkeit benachteiligt werden dürften.“ Indem so das House of Commons mehr und mehr Gesetzgebungsmaschine wird, tritt der ursprüngliche Charakter des Parlaments als höchsten Gerichtshofs zurück, ohne ganz zu verschwinden. Wie vollkommen schon im sechzehnten Jahrhundert der

heutige Parlamentarismus ausgebildet war, bezeugt ein Abschnitt aus der 1581 erschienenen Schrift *De Republica Anglorum* von Sir Thomas Smith, aus der Redlich u. a. folgende Stellen mitteilt:

Die höchste und souveräne Gewalt im Königreiche England liegt im Parlamente. Denn so wie im Kriege die Stärke und Macht Englands dort ist, wo der König in Person weilt, der Adel, die Gentry und die Yeomen, so ist im Frieden und zu friedlicher Beratung gleichfalls mit dem Fürsten vereint zum Zwecke, die höchsten Gebote des Staats zu verkündigen: die Barone oder der Adel für den höhern, die Ritter, die Esquires, die Gentlemen und die Commons für den niedern Teil der Staatsgemeinschaft, und die Bischöfe für den Klerus. Nach reiflicher Erwägung, wobei jede Bill dreimal gelesen und nach der Gewohnheit jedes Hauses in jedem der beiden Häuser diskutiert worden ist, geben sie ihren Konsens, jedes für sich nach erfolgter Abstimmung. Sodann erteilt der Landesfürst in Gegenwart beider Häuser seine Sanction, und dadurch tritt das Gesetz in Kraft. Das Parlament schafft alte Gesetze ab und macht neue, schafft Ordnung für vergangne Dinge und für solche, die erst kommen sollen, ändert die Rechte und den Besitz von Privatpersonen, legitimiert Bastarde, setzt neue Formen der Religion ein, ändert Maß und Gewicht, bestimmt die Thronfolge, gewährt Subsidien und Steuern, erläßt Strafen, widerruft Ächtungen und spricht, als höchster Gerichtshof, schuldig und frei. Um es kurz zu sagen: all das, was das römische Volk in seinen Centuriat- und Tributkomitten getan hat, alles das kann auch durch das Parlament von England getan werden, das die Macht des ganzen Königreichs repräsentiert und in sich sowohl Körper als Geist vereinigt. Denn es wird angenommen, daß jeder Engländer dort vertreten ist, sei es in Person oder durch Bevollmächtigung und Stellvertretung, jedermann ohne Unterschied des Standes und Ranges, vom König angefangen bis zur niedrigsten Person. . . . Wie im Oberhause, so wird auch im Unterhause verhandelt. Der Speaker, in einem erhöhten Stuhle sitzend, sodaß er von allen gesehen werden kann, hat vor sich in einem niedrigen Sitze seinen Clerk, der die Bills, die zuerst im Unterhause vorgelegt werden, oder wie sie von den Lords herabgesandt worden sind, vorträgt. Alle Bills werden dreimal an drei verschiednen Tagen gelesen und diskutiert, bevor darüber abgestimmt wird. In der Diskussion ist eine wunderbar schöne Ordnung in Übung. Wer entblühten Hauptes aufsteht, der macht dadurch bemerkbar, daß er zur Bill sprechen will. Stehn mehrere auf, so wird der zuerst gehört, von dem man erachtet, daß er zuerst aufgestanden sei. [Ist das nicht auszumachen, so entscheidet der Speaker, sagt ein andrer Autor jener Zeit.] Obgleich nun der eine für das Gesetz, der andre dagegen spricht, so findet doch kein Gezänk oder keine Widerrede zwischen beiden statt, denn jedes Mitglied spricht zum Speaker gewandt, nicht zu einem andern Mitgliede, da solches als gegen die Ordnung des Hauses verstoßend erachtet wird. Als ordnungswidrig gilt es auch, einen, den man widerlegen will, mit Namen zu nennen; sondern es ist Sitte, diesen durch Umschreibungen zu bezeichnen, indem man ihn den Vorredner oder den Gegner der Bill oder ähnlich nennt. Und so hält jeder seine Rede in ununterbrochnem Vortrag, nicht in Zwiegespräch oder Streit mit den andern, bis ans Ende. Wer einmal zu einer Bill gesprochen hat, darf, mag ihm auch direkt widersprochen sein, an diesem Tage nicht replizieren, auch dann nicht, wenn er seine Meinung geändert hätte, sodaß man zu ein und derselben Bill an einem Tage nicht zweimal sprechen darf, sonst würden ein oder zwei Abgeordnete mit Rede und Widerrede leicht die ganze Zeit in Anspruch nehmen. Am nächsten Tage darf er wieder sprechen, dann aber auch nur einmal. Beschimpfende oder höhniische Worte dürfen nicht gebraucht werden, sonst ruft das ganze Haus: Das

verstößt wider die Ordnung. Und wenn jemand unehrerbietig oder aufreizend gegen den Landesfürsten oder das Privy Council spricht, so werden solche Redner nicht nur unterbrochen, sondern es ist auch der Antrag gestellt worden, sie nach dem Tower zu schicken.

Alle diese Regeln stehn noch heute in Kraft und werden tatsächlich befolgt, nur daß für rebellische Abgeordnete nicht mehr der Tower das Haftlokal ist, sondern ein im Parlamentsgebäude eingerichteter Kerker. Der Tyrannei Heinrichs des Achten und Elisabeths beugte sich das Parlament protestierend, weil die Politik beider Herrscher im großen und ganzen dem Volksgeiste und dem Staatsinteresse entsprach. Da das bei den nicht minder tyrannischen Stuarts nicht der Fall war, so machte der dem Parlament aufgezwungne Kampf gegen den Herrscher das Volk vollends mündig und entschied ein für allemal, daß der König nur als king in Parliament regieren könne. Nach erfolgtem Siege führte der durch dynastische Sympathien und Antipathien verstärkte religiöse Gegensatz zur Bildung der zwei großen Parteien, die dazu nötigte, ausdrückliche Befehle zur Aufrechterhaltung der alten löblichen Ordnung und besonders zum Schutze der Minderheit zu erlassen. Die Gesamtheit dieser Orders, deren Zahl mit der Menge und Kompliziertheit der Geschäfte besonders im neunzehnten Jahrhundert wuchs, macht eben das aus, was man die Geschäftsordnung des englischen Unterhauses nennen kann.

Die prinzipiellen Gegensätze verschwanden teils ganz, teils wurden sie abgeschwächt, und im achtzehnten Jahrhundert nahmen die Parteien die bekannte Gestalt an. Die Yeomanry war verschwunden. Die mit der Volksvermehrung und der wachsenden Industrie entstandnen Massen der Lohnarbeiter, eine Zeit lang sogar die industriellen Unternehmer, waren unvertreten. Die Arbeitermassen war politisch tot. Das Unterhaus war die Vertretung einer sozial gleichförmigen aristokratischen Oligarchie, die sich in zwei große Familiengruppen schied, die unter den Namen Whigs und Tories in der Führung der Geschäfte abwechselten. Trat die eine Gruppe die Regierung an, so fungierte die andre als Opposition. Diese Scheidung der gesetzgebenden Körperschaft in Mehrheit und Opposition war notwendig, weil doch eben jede Regierungsmaßregel und jedes Gesetz von wenigstens zwei Seiten beleuchtet werden muß, ehe darüber Beschluß gefaßt wird. In dieser Zeit gab es keinen Anlaß, die Geschäftsordnung auszubauen. Die spärlich besuchten Versammlungen der großen Betterschaft verliefen friedlich, gemüthlich und schläfrig. Erst die Versuche der Krone, sich das Haus durch Bestechung dienstbar zu machen, und dann die französische Revolution und die napoleonischen Kriege brachten Leben hinein. „Es gab damals keine Reformgesetzgebung im großen Stile, keine Bills mit Hunderten von Paragraphen und zahllosen bestrittenen technischen Details. Die innere Politik beschränkte sich in dieser über ein Jahrhundert dauernden Periode des parlamentarischen Konservatismus auf kleine Änderungen des Verwaltungsrechts, auf partikuläre und lokale Maßregeln. Der Schwerpunkt der Tätigkeit des Unterhauses lag in der äußern und Kolonial-

politik und den für diese geforderten finanziellen Maßnahmen.“ Darüber aber herrschte der Hauptsache nach keine Meinungsverschiedenheit.

Im Mittelalter waren es die Religion, die Gleichartigkeit der Bildung und der bäuerliche Charakter der ganzen Bevölkerung, denn auch die Lords waren doch von Beruf große Bauern, was die etwa zwei Millionen durch bequeme Kommunikation unter sich gut verbundenen Bewohner des mäßig großen Landes zu einer gleichförmigen, in politischer Beziehung von einem Willen besetzten Masse, zu einem lebendigen Volkskörper machte, der sich selbst Gesetze zu geben, sich selbst zu regieren vermochte. In der großen Zeit des Parlamentarismus, wo er die letzten Versuche des Königs, das Parlament nach seinem Willen zu lenken, zurückschlug, war die Gleichartigkeit dadurch hergestellt, daß die durch Volksvermehrung stark vergrößerte Masse von der Politik ausgeschlossen blieb, der Staat zur Aristokratie der Grundbesitzer zusammengeschrumpft war. Die wunderbarste Leistung des englischen Volkes und seines Hauptes, des Unterhauses, besteht nun darin, daß es ihm im neunzehnten Jahrhundert trotz der noch viel stärkern Volksvermehrung gelungen ist, durch die allmähliche Erweiterung des Wahlrechts und durch große Verwaltungsreformen das ganze Volk mit Ausnahme seiner Hefe in den politischen Körper einzugliedern, ohne ein auflösendes Element in diesen einzuführen; daß trotz gewaltigen sozialen Unterschieden das englische Volk in politischer Beziehung wieder eine einheitliche, gleichartige Masse geworden ist. Zuerst wurde das reiche Bürgertum mit dem Grundadel zu einer einzigen Aristokratie verschmolzen, dann der höhere, gebildete Teil der Arbeiterschaft in der Weise herangezogen, daß er zwar wählt, aber für gewöhnlich Mitglieder der herrschenden Aristokratie wählt: die Arbeiter haben vor den letzten Parlamentswahlen meist ihre eignen Unternehmer als ihre Vertrauensmänner ins Unterhaus geschickt. Darum hat sich auch die Natur der Parteien noch nicht geändert. Die soziale, die berufliche Differenzierung zerreißt das Volk nicht; sie fällt nicht mit der politischen Partei zusammen; in jeder der beiden Parteien finden alle vorhandenen Interessen ihre Vertretung. „Es bleibt, schreibt Redlich S. 156, dem englischen Parlamentarismus der alte Charakterzug der zwei großen, abwechselnd zur Majorität und Regierung gelangenden Parteilager erhalten. Aber es sind mehr zwei gemeinsame Lager für eine Mehrheit verschiedener Interessengruppen, die auf beiden Seiten ihre Vertretung finden, als einheitliche, innerlich völlig gleichartige Heere, die sich schroff gegenüberstehn. Gewisse historische Traditionen, die von Tories und Whigs übernommen wurden, wirken wohl auch jetzt noch bei Konservativen und Liberalen fort; aber wenn schon in der zweiten Hälfte des achtzehnten Jahrhunderts die prinzipiellen Unterschiede zwischen den aristokratischen Tories und Whigs immer unbestimmter geworden, bis sie fast gänzlich verschwunden waren, so gilt dies nicht minder von ihren demokratischen Erben. Was die beiden großen Parlamentsparteien trennt, sind nicht unüberbrückbar tiefe Spaltungen innerhalb des gesellschaftlichen

Körpers der Nation, große prinzipielle Differenzen, die etwa in den beiden politischen Parteien ihren Ausdruck fänden. Denn es sind, wie gesagt, dieselben Standes- und Klasseninteressen in beiden Parteilagern vertreten, wenn auch in betreff mancher Punkte in verschiedner politischer Nuancierung: man kann z. B. sagen, daß das spezifisch agrarische Interesse noch immer ausschließlich in der konservativen Partei steht, daß die Trade-Unions und die Konformisten traditionell der liberalen Partei anhängen, daß hinwiederum die hochkirchlichen Kreise fast regelmäßig Tories sind. In staatsrechtlicher Hinsicht besteht seit langem nur eine einzige tiefgehende Scheidungslinie, die durch die Home-Rule-Politik Gladstones geschaffen worden ist.\*) Aber auch dieser Gegensatz ist im letzten Jahrzehnt wesentlich gemildert worden. Was also die beiden regierungsfähigen Parteien trennt, das sind nicht intransigente Grundsätze, sondern Verschiedenheiten in der Auffassung einzelner ganz konkreter, wenn auch oft sehr bedeutender und das politische Interesse beherrschender Fragen der äußern und der innern Politik, der Finanz-, Wirtschafts-, Sozial- und Kirchenpolitik: Verschiedenheiten, die sich aber, so wichtig sie auch zurzeit den Angehörigen der einen oder der andern Partei erscheinen, dennoch auf dem breiten Boden gemeinsamer nationaler Politik, gemeinsamer Grundanschauungen und Interessen erheben. Das außerordentlich starke Nationalgefühl, die ungemein lebendige historische Tradition und das tief wurzelnde, alle Klassen der Bevölkerung durchdringende konservative Empfinden rufen in England eben immer wieder eine im Vergleich zu andern Staaten beispiellos starke politische und soziale Kohärenz der Nation über alle Parteilung hinweg hervor. Darin darf man den letzten Grund und die eigentliche Erklärung finden für die den beiden Jahrhunderten der parlamentarischen Regierungsweise so charakteristische Erscheinung: daß gerade in dem klassischen Lande der Parteilagerung und des Parteienkampfes jederzeit die großen staatlichen Gesamtinteressen aus dem Bereiche des Parteiwesens und der Parteiliche in ausdrücklichem oder stillem Einverständnisse herausgehoben erscheinen.“

Nur bei solcher Gleichartigkeit des Volkes, bei dieser Gliederung des Unterhauses in zwei Parteien und dieser Beschaffenheit der Parteien konnte sich auf dem Wege ruhiger Entwicklung, ohne Revolution, die ungeschriebne tatsächliche Verfassung Englands bilden. Das Kabinett ist, wie gesagt, nur ein aus Mitgliedern der Mehrheit beider Häuser bestehender Exekutivausschuß. Als ein Kabinett im kontinentalen Sinne existiert das englische Kabinett nach Redlich heute so wenig wie vor zwei Jahrhunderten, wo einmal ein Mitglied sich erhob und darüber Klage führte, daß wider die Verfassung des Landes ein Kabinett vorhanden sei. Alle Abgeordneten sind einander gleichberechtigt, und die Minister sind im Unterhause nichts als Mitglieder des Hauses, die

\*) Die Trens sind im englischen Parlament die einzige Partei nach kontinentaler Art: Todfeinde der übrigen Parteien, ja des ganzen Hauses, des englischen Staates. Wie diese Partei gebändigt und unschädlich gemacht worden ist, davon wird noch die Rede sein.

den andern gleichstehn. Nur als solche, als Mitglieder des Hauses, können die Minister ihre Bills einbringen. Es gibt keine „Regierung“, keine Diener des Königs, die dem Hause als Vertreter der Majestät gegenüberstünden, sondern es gibt nur Diener des Hauses, des Volkes. Es gibt auch keine Ministerbank; die Minister sitzen auf der vordersten Bank (Front Bench) der Regierungsseite. Der Premier ist Leader der Mehrheit, und wird die Mehrheit zur Minderheit, so übernimmt er gewöhnlich die Führung der Opposition. Mit dem Könige, der staatsrechtlich nichts andres ist als der Repräsentant der Majestät des Volkes, der erbliche und lebenslängliche Präsident der Republik, verkehrt das Parlament immer unmittelbar, ohne Dazwischenkunft der Minister. Sogar unter der despotischen Königin Elisabeth ist es vorgekommen, daß, als einmal im Unterhause über den Staatssekretär Cecil Beschwerte geführt wurde, dieser aber, der amwesend war, dem Redner Schweigen zu gebieten versuchte, ein Abgeordneter aufstand und den Speaker und das Haus an beider Pflicht erinnerte mit den Worten: *Par in parem non habet iudicium*. „Wir sind hier alle Glieder eines Leibes, und keiner ist als einzelner Richter über den andern.“ Also diese tatsächliche Verfassung wird nur möglich durch die oben beschriebne Beschaffenheit des Volkes, des Unterhauses und seiner Parteien. Redlich schreibt: „England besaß und besitzt sein System der Parteiregierung durch ein parlamentarisches Kabinett deshalb, weil es, um dies ganz paradox auszudrücken, keine Parteien im kontinentalen Sinne hat.“ Er führt eine Rede des vorigen Premiers Arthur Balfour an, worin dieser sagt, es sei in der englischen Geschichte oft vorgekommen, daß der Unterschied der beiden Parteien gar nicht in ihrer Stellung zu Prinzipien oder Maßregeln bestanden habe, sondern nur ein Gegensatz von Personen gewesen sei. Da liege denn die Gefahr nahe, daß die Politik zu einem — nicht einmal anständigen — Spiele werde, zum Ringen um eine Beute, um Staatspründen [wie in den Vereinigten Staaten]. Die Gefahr der Beutepolitik sei nun zwar in England überwunden. Immerhin bleibe es jedoch wahr, daß wenn zwischen den Parteien keine ernstliche Streitfrage schwebt, die Politik einem Footballmatch gleich, bei dem nichts ernstliches auf dem Spiele steht, sondern nur etwa der Sieg in einem Wahlkampf oder bei einer Abstimmung oder ein Ministerwechsel. Doch sei dieses das geringere der beiden Übel, die einen Verfassungsstaat bedrohen. „Das andre Übel, an dem einige unsrer kontinentalen Nachbarn schwer gelitten haben, besteht darin, daß sie versucht haben, das System der Parteiregierung anzuwenden, obgleich die Gegensätze zwischen den Parteien so einschneidend, so vitaler Natur waren, daß die an der Regierung befindlichen die Gegner zu vernichten und diese mit revolutionären Mitteln zur Macht zu gelangen strebten. Unter solchen Umständen kann eine Repräsentativverfassung nicht mit der Aussicht auf günstigen Erfolg arbeiten.“

Das Wesen der englischen Verfassung darlegen, das heißt zugleich klar machen, daß sie in keinem andern europäischen Staate nachgeahmt werden

kann — vielleicht die drei skandinavischen Staaten ausgenommen, deren Völker sich vor dem Aufkommen der modernen Industrie und ihrer polaren Ergänzung, der Sozialdemokratie, einer großen geistigen und sozialen Gleichartigkeit erfreuten. Balfour sagt es deutlich genug, und in Beziehung auf Frankreich hat es Guizot schon im Jahre 1816 erkannt. In diesem Jahre veröffentlichte er eine Schrift über die dermalige Lage unter dem Titel: *Du gouvernement représentatif en France*. Darin charakterisiert er vollkommen richtig die zwei englischen Parteien. Da, schreibt er, ihre gegensätzlichen Bestrebungen nicht bis ins Herz der Verfassung und der bürgerlichen Ordnung reichten, so verursachten ihre abwechselnden Siege keine ernstlichen Erschütterungen. Der gegenwärtige Zustand sei dadurch herbeigeführt worden, daß sich nach der zweiten Revolution die Mächte geeinigt hätten, die einander bis dahin bekämpft hatten. Erfahrung habe die Regierung belehrt, wie gefährlich es für sie sei, wenn sie außerhalb der Volksvertretung und dieser gegenüberstehe, die Kammern entweder leiten oder bekämpfen müsse als zwei fremde Mächte, *ennemis s'ils ne sont serviles, obstacles terribles en cas d'inimitié, appuis sans force et sans consistance en cas de servitude*. Darum also habe sich die Regierung weislich entschlossen, ihren Sitz in die Kammern zu verlegen, von deren Mitte aus und durch sie zu regieren. (Der geschichtliche Hergang ist hier nicht ganz richtig erzählt, der Enderfolg aber gut gezeichnet.) Von diesem Zustande sei der gegenwärtige Zustand Frankreichs grundverschieden. In England beschränke sich der Parteiunterschied darauf, daß die einen für, die andern gegen die Minister seien; die Opposition denke nicht daran, die Verfassung umzustürzen oder irgendein Privatinteresse gegen das Staatswohl durchzusetzen. In Frankreich dagegen tobe ein Kampf zwischen den feindlichsten Interessen, den wütendsten Leidenschaften, den unvereinbarsten Absichten. Nicht die Freiheit, die gleichbedeutend sei mit der Gerechtigkeit, erstrebe jede der beiden Parteien, sondern die Herrschaft über die andre. Bei diesem Kampfe zwischen argwöhnischen Siegern und begnadigten Besiegten sei ein friedliches Zusammenwirken in der Gesetzgebung nicht möglich. Auch sei die Fusion der drei Gewalten, des Königs und der beiden Kammern, noch nicht vollzogen, aus diesen Gründen demnach in Frankreich eine Parteiregierung nach dem Muster der englischen nicht möglich. In Guizots „noch nicht“ steckt ein Irrtum, der bis auf den heutigen Tag ziemlich allgemein herrscht. Man glaubt, die übrigen Völker seien zwar noch nicht reif für die parlamentarische Regierung, würden es aber mit der Zeit schon werden. Es handelt sich hier jedoch nicht um verschiedene Stufen politischer Reife, sondern um eine Verfassung, die nur bei diesem so gearteten Volke, auf dieser so gestalteten und so gelegnen Insel von dieser bestimmten Größe, in dieser von außen ungestörten geschichtlichen Entwicklung entstehen konnte, um ein Zusammentreffen von Bedingungen also, das sich anderswo niemals ereignet hat und wahrscheinlich niemals ereignen wird; um eine Schöpfung *sui generis*, die nicht nachgeahmt werden kann.

Wo sie, wie in allen romanischen Staaten, nachgeahmt worden ist, da fehlt doch das Wesen; nur Formen sind nachgeahmt worden. Den Satz: *le roi règne, mais il ne gouverne pas*, brauchte Guizot heute nicht mehr zu bekämpfen, wie er es in der angeführten Flugschrift tut, brauchte sich auch nicht mehr den Kopf darüber zu zerbrechen, wie die Fusion zwischen der königlichen Regierung und den Kammern erreicht werden könne; in dieser Beziehung haben ja die Franzosen ihr englisches Vorbild weit überflügelt; radikal, wie sie sind, haben sie das Königtum beseitigt. Aber der Hauptunterschied zwischen Frankreich und England ist seit 1816, wenn auch in vielfach veränderter Form, bestehen geblieben: keine Kammerparteien — es sind ihrer mehr als zwei — stehen einander in Todfeindschaft gegenüber. Eine Körperschaft, deren Mitglieder einander zu vernichten streben, kann nicht den Staat regieren, wenn sie es auch der geschriebnen Verfassung nach tun soll. Wer regiert, das ist eine routinierte Bürokratie, der wechselnde Zufallskabinette, die Geschöpfe von Zufallsmehrheiten, die Richtung geben. Immerhin hat in Frankreich der große religiöse Gegensatz bis jetzt wenigstens die Zusammenfassung der kleinern Gruppen in zwei Blocks möglich gemacht. Wenn aber nun, nach der Entscheidung der kirchlichen Frage, die sozialistischen Arbeitervertreter sich von den bürgerlichen Radikalen trennen, dann hat die Zweiteilung ein Ende, und wo die Kammer in ein halbes oder ganzes Duzend einander feindlicher Parteien zerfällt, da ist schon der bloße Gedanke an parlamentarische Regierung eine Lächerlichkeit. In der letzten Reichstagsitzung äußerte ein süddeutscher Demokrat einmal: Wenn wir einen konstitutionellen Staat hätten, müßte das Zentrum jetzt die Regierung übernehmen. Nun ist das Zentrum nicht die Mehrheit und kann sie niemals werden. Dann aber: daß das Zentrum einen der Zahl seiner Mitglieder entsprechenden Einfluß auf die Gesetzgebung übt und manchmal den Ausschlag gibt, das schon erregt bei der protestantischen Mehrheit der Deutschen einen Unwillen, der sich in Blättern der verschiedensten Parteien in fast täglichen Zornesausbrüchen Luft macht. Wenn nun gar ein glücklicherweise nicht vorhandner verrückter Verfassungsparagraph dem Zentrum in aller Form die Übernahme der Regierung aufnötigte, so würde das den Religionskrieg bedeuten, wie es den sozialen Bürgerkrieg zur Folge haben müßte, wenn die Sozialdemokraten ans Ruder kämen; und nicht viel weniger verderblich wäre eine ausschließlich aus Konservativen, das heißt Rittergutsbesitzern, oder aus Nationalliberalen, das heißt Industriellen zusammengesetzte und den Interessen ihrer Partei dienstbare Regierung. Wenn aber jener Herr konstitutionell sagt, wo es parlamentarisch heißen müßte, so beweist dieses, daß es sogar angesehene Reichstagsabgeordnete gibt, die noch nicht einmal über die elementarsten Begriffe im klaren sind. Eine Konstitution haben wir, oder vielmehr: jeder Deutsche hat zwei Verfassungen, noch dazu, was einen doppelten Unterschied von England ausmacht, zwei geschriebne Verfassungen, die seines Landes und die des Reiches. Aber in keiner von

beiden steht etwas davon, daß die Mehrheit der Volksvertretung oder gar die stärkste Partei im Land- oder Reichstage regieren soll. Sondern nach Paragraph 45 der preußischen Verfassung ernennt und entläßt der König die Minister, nach den Artikeln 15 und 18 der Reichsverfassung ernennt der Kaiser den Reichskanzler und die übrigen Reichsbeamten. Und um noch einmal auf Frankreich zurückzukommen, so hat bei der Kammereröffnung am 1. Juni der Alterspräsident Passy seine warnende Stimme erhoben: die Mehrheit solle nicht vergessen, daß sie nicht das ganze Land vertrete; die Abgeordneten hätten nicht zu regieren. Es entsteht also die Frage, wer dann eigentlich regieren soll. Ohne Zweifel bezieht sich darauf die Bemerkung Passys, die Verfassung von 1875 habe Lücken, den Gesetzgebern werde darin eine zu große Gewalt eingeräumt.

In England also ist bis jetzt das Ringen der Parteien ein Spiel geblieben — Redlich macht sich das von Balfour gebrauchte Bild zu eigen —, und die Geschäftsordnung sorgt dafür, daß es fair play bleibt. Ob die Anpassungsfähigkeit der englischen Verfassung und des Parlaments nicht gerade in diesem Augenblick an ihrer Grenze angelangt ist, ob sich nicht die Arbeiter, die jetzt eine größere Zahl eigner Vertreter ins Unterhaus schicken, neben den Iren zu einer zweiten Partei nach kontinentalem Muster entwickeln und dem schönen Spiel ein Ende machen werden, das muß ja die nächste Zukunft lehren. Im neunzehnten Jahrhundert hat sich die Anpassungsfähigkeit des Unterhauses noch stark genug erwiesen, nicht allein durch Umgestaltung des Wahlrechts, der Regierung und Verwaltung den ungeheuern Anforderungen zu genügen, die das neue England an seine Leiter stellt, mit seinen 40 Millionen Bewohnern, seiner gewaltigen Industrie, seinem Weltreich, sondern sich auch selbst gut zu regieren, sich die zur Erfüllung seiner großen und schwierigen Aufgaben geeignete Verfassung zu geben in einer Geschäftsordnung, die zwar, wie schon bemerkt wurde, auch so noch keine auf ein Nieder sitzen abgefaßte Geschäftsordnung ist gleich der unsrer kontinentalen Parlamente, aber doch auch nicht mehr bloßes Gewohnheitsrecht, sondern ein im uralten Gewohnheitsrecht wurzelndes neu geschaffenes Statute Law. Es besteht aus einzelnen Orders, die zwar durch besondere Anlässe hervorgerufen worden sind, die aber in ihrer Gesamtheit eine planmäßige Reform ausmachen. Diese Regeln für das Verfahren des Unterhauses, für die Erledigung seiner Geschäfte darzustellen, hat Redlich in seinem Werke unternommen, und seine Darstellung eröffnet den tiefsten Einblick in das Wesen des House of Commons und damit zugleich des Staates, dessen Herz es ist.

