

Die Geschäftsordnung des Reichstages und die Grenzen des parlamentarischen Systems.

Dr. Carl Bilfinger, o. ö. Professor der Rechte an der Universität Halle.

A. Einleitung.

I. Der Reichstag hat in seiner Sitzung vom 9. Februar 1931 wenige, doch bedeutsame Änderungen der Ordnung seines Verfahrens¹⁾ beschlossen. In dem scheinbar anspruchslosen Rahmen einer Reform der Geschäftsordnung des Parlaments wurden Maßnahmen getroffen, deren Grundgedanken der Präsident des Hauses kurz zuvor in der Presse als »Parlamentsreform« in Aussicht gestellt hatte. Im Reichstage selbst hatte die Reichsregierung am 5. Februar durch den Mund des Reichskanzlers den Reformplan der Mehrheit begrüßt in der Erwartung, daß die Änderungen »dazu dienen werden, Erschütterungen der finanziellen Stabilität, wie wir sie so häufig in den vergangenen Jahren gehabt haben, für die Zukunft zu vermeiden«. Es war kein Geheimnis, daß der wirkliche Anteil der Regierung an der geplanten Aktion über die Rolle sympathisierender Guttheißung weit hinaus ging.

Eine Änderung nur des parlamentarischen Reglements, gedacht aber als Parlamentsreform, und, ferner, als Teilstück des großen Werkes der Sanierung der Reichsfinanzen, um, nach dem Worte des Kanzlers, auch insoweit »die Bahn frei zu machen für die Lösung der Reparationsfrage«: es war immerhin ein Novum, ohne Beispiel in der Geschichte des deutschen Verfassungswesens. Es mag zunächst offenbleiben, ob die Opposition ihren Exodus vor der entscheidenden Abstimmung mit Fug als eine Kundgebung gegen Gewalt und Verfassungsbruch begründen konnte, jedenfalls war der dramatische Verlauf der Reflex und Ausdruck eines Vorganges, welcher neue Perspektiven für die Evolu-

¹⁾ Material, soweit nicht besonders angeführt, u. a.: Stenograph. Berichte des Reichstags 1931 v. 5., 9. u. 10. Februar, dazu Drucks. 5. Wahlperiode Nr. 698 (Antrag Dr. Bell u. Gen. mit dem Wortlaut der Änderungen); neue Fassung der Gesch.-O. s. R.G.Bl. 1931 II S. 221. Wegen des besonderen Einflusses des Reichstagspräsidenten in Sachen der Gesch.-O. seien erwähnt die Artikel des Präsidenten Löbe, im Vorwärts v. 17. u. 24. Januar 1931. — Zu den behandelten Fragen s. auch Bilfinger in Deutsche Juristenzeitung 1931, S. 393 ff.

tion des deutschen Parlamentarismus verhiel. Zwar würde rechtlich ein einfacher Mehrheitsbeschluß des Hauses genügen, um das Erreichte wieder zu beseitigen. Allein, unter der Voraussetzung eines fortdauernden Willens des Parlaments zur Selbstbehauptung wird man mit einer Rückkehr zum status quo ante der Reform kaum zu rechnen haben. Diejenigen, welche für die Reform stimmten, haben vor der Nation eine schwerwiegende Verantwortung übernommen, eine Verantwortung besonderer Art schon darum, weil sie nicht im größeren Kreis des »Gesetzgebers«, sondern nur in der Sphäre des autonomen Reichstags gehandelt haben. Größer noch wäre die Last der Verantwortung derer, welche es unternahmen wollten, das Rad rückwärts zu drehen und die gewonnenen Fortschritte wieder preiszugeben.

Unter den einzelnen Teilstücken tritt hervor, einmal, die Zulassung der *Vertrauensfrage nunmehr nur noch als Fragestellung über ausdrückliche Entziehung des Vertrauens* und, zweitens, eine gewisse *Selbstbeschränkung des Reichstags in der Ausgabeninitiative*. Die erste Neuerung hat, da sie das Wesen des parlamentarischen Regierungssystems in seinem zentralen Punkte zu berühren scheint, mehr Aufsehen gemacht und mehr Streit erregt als die zweite. Jedoch, schon die vorbereitende Andeutung der Regierung läßt nicht daran zweifeln, daß in Wahrheit die Beschränkung der Parlamentsinitiative bei »Finanzvorlagen« das Kernstück der Reform darstellt.

II. Ebenso wie der Inhalt der Reform führt auch die Art ihres Zustandekommens auf *Grundfragen des parlamentarischen Systems der Verfassung*. Im Reichstag der neuen Wahlperiode ist an Stelle unfruchtbarer Zersplitterung die Scheidung einer Mehrheit und einer Minderheit hervorgetreten. Eine verhältnismäßig und vorläufig konstante, wenn auch nur einfache Mehrheit leistet der parlamentarischen Regierung Gefolgschaft; die allzulange geübte, dem richtig verstandenen Sinne des Systems widersprechende Praxis, daß das Parlament die parlamentarische Regierung wie einen feindlichen Gegenspieler behandelt, erfuhr einen Umschlag in die normale Situation der Führung des Parlaments durch *seine Regierung*. Die Regierung hat diese Lage benützt, um im Bunde mit der Mehrheit durch eine Reform der Geschäftsordnung insbesondere den Einfluß der Regierung auf die Gestaltung des Haushaltsplanes grundsätzlich zu verstärken. War das Verfahren — wie die Opposition behauptet hat — ein verfassungswidriges, so entfällt auch bei dieser Annahme die Feststellung nicht, daß es gerade die parlamentarische Integration²⁾ durch Überstimmung der Minderheit war, welche

²⁾ Über die Haushaltsverabschiedung als Integrationsvorgang s. Heckel, Archiv des öff. R., N. F. 12; S. 438, Smend, Verfassungsrecht S. 155. — M. E. ist der Gesichtspunkt der Integration i. S. von Smend von spezifischer Anschaulichkeit überall da, wo Regierung und Parlament Entscheidungen auf dem Gebiet des gesamten Staatslebens

dies ermöglicht hat. Das Parlament spielte also, indem es mit Hilfe des verfassungsmäßigen Modus echter Majorisierung sich selbst beschränkte, gleichsam den Herrscher über sich selbst, in seiner eigenen Sphäre, um die technische Position der Regierung zu festigen. Bezeichnend ist, daß hierfür bestimmend war die Rücksicht auf Ordnung und Gleichgewicht des Reichshaushalts, auf einen Grundsatz, welcher erfahrungsgemäß wie ein heterogenes Element gewissen typischen Tendenzen des parlamentarischen Initiativrechts entgegentritt. Wie bei Staatsnot die Diktatur i. S. des Art. 48 RV. rechtlich zu einer Zurückdrängung des reinen Parlamentsgedankens führt, so weist die Staatsnotwendigkeit der Ordnung des Haushalts das Parlament auf die Grenzen seiner Befugnisse hin. Es ist die Frage, ob entsprechende typische, von der Finanzwissenschaft anerkannte Schranken des Staatsnotwendigen als ungeschriebene *Rechtsgrundsätze* 3) behauptet werden können. Die Mentalität der herrschenden, mehr rechtsstaatlichen als staatsrechtlichen Lehre widersetzt sich solcher Anschauung. Daraus erklären sich gewisse verfassungsrechtliche Positivierungen wie durch die »verfassungsändernde« Bestimmung des § 21 der Reichshaushaltsordnung über das sogenannte Widerspruchsrecht des Reichsfinanzministers; daraus erklärt sich aber auch die Vermeidung der »Verfassungsfrage« durch die Methode nur faktischer Regelungen wie bei der Einrichtung des Sparkommissariats. Auch die Urheber der Reform der Geschäftsordnung haben sich damit begnügt, auf solche mehr faktische Weise den Ausgleich der parlamentarischen Ausgabeninitiative mit der necessitas der Ordnung des Reichshaushalts zu suchen; es mochte der Gedanke mitgespielt haben, auf diese Weise werde eine Berührung des Initiativrechts selber vermieden 4), es handle sich vielmehr nur um eine technische Restriktion der Ausübung dieses Rechts. Alsdann bleibt freilich immer noch die Frage offen, ob nun diese Methode dem Sinn des Verfassungsrechts entspricht oder nicht; es ist nicht möglich, der Entscheidung auszuweichen, ob nicht die Ordnung, insbesondere das Gleichgewicht des Haushalts Rechtsprinzipien bedeuten, durch welche der Initiative des Parlaments Schranken gesetzt sind.

III. Der Widerstreit zwischen der Rücksicht auf geordnete Haushaltsgebahrung und der sogenannten Ausgabefreudigkeit des Parlaments ist gerade für das deutsche Reich der Nachkriegszeit ein chronischer

treffen: dahin gehört in erster Linie die Entscheidung über den Etat wegen seines Zusammenhanges mit dem gesamten politischen Programm der Regierung (s. etwa Bilfinger, Reichssparkommissar, S. 19).

3) Denselben Gedanken habe ich, in bejahendem Sinne, im »Reichssparkommissar« vertreten, vgl. S. 11: »Die necessitas der Amtsfunktion ist insoweit zugleich Recht.«

4) Hierüber Carl Schmitt, Volksentscheid und Volksbegehren, Berlin 1927, S. 28; s. Anm. 2 (Zitat Duguit, *Traité de droit constitutionnel* 2. Aufl., Bd. IV, 1924, S. 313 ff.).

geworden; indessen finden sich Parallelen auch in den anderen Ländern. Insbesondere in *Frankreich* wurde das Problem vor und nach dem Kriege, und zwar ebenfalls wesentlich im Wege der *Geschäftsordnungsreform* angefaßt 5). Die Novelle von 1926, welche im Gegensatz zu früheren Änderungen nicht speziell die Finanzinitiative zum Gegenstande hatte, war wesentlich veranlaßt durch die Finanzlage des Staates, und sie verfolgte als nächstes Ziel die Beschleunigung und Abkürzung der Budgetdebatte; sie ist bemerkenswert durch die Art, in welcher diese Gesichtspunkte bei der Begründung der Novelle mit dem allgemeinen Problem des modernen Parlamentarismus in Zusammenhang gebracht wurden. Die französische Regierung hatte damals zu sparpolitischen Zwecken eine Reihe gesetzgeberischer und verwaltungstechnischer Maßnahmen durchgesetzt, in deren Gefolge, zumal nach der Vereinigung des Ministerpräsidiums und des Finanzministeriums in der Person Poincarés das Bestreben einer Stärkung der Regierungsgewalt hervortrat 6). In den Rahmen dieser Aktion fiel auch die am 15. Juli 1926 beschlossene Änderung der Geschäftsordnung, welche durch *Reglementierung des Rederechts der Abgeordneten die Arbeitsfähigkeit des Parlaments steigern sollte*. Die Situation wird charakterisiert durch das Wort des Berichterstatters der Geschäftsordnungskommission Joseph-Barthélémy 7): »Das parlamentarische Regime hat augenblicklich eine schwere Probe zu bestehen: die der finanziellen Krise; nun muß es zeigen, daß es dazu imstande ist.«

Daneben wurde durch Beschluß vom 20. Juli 1926 ein besonderes Dringlichkeitsverfahren vorgesehen für die Prüfung und Annahme dringender, »die höheren Staatsinteressen« betreffender Gesetzentwürfe; die Entscheidung, daß das Sonderverfahren platzgreife, geschieht auf Antrag der Regierung durch Beschluß der Kammer mit $\frac{2}{3}$ der abgegebenen Stimmen. Bemerkenswert ist hier der Gesichtspunkt der höheren Staatsinteressen und die Betonung des Verfahrens als eines Ausnahmeverfahrens, welches, aus diesem Grunde, *außerhalb der Geschäftsordnung* eingerichtet wurde: die höheren Staatsinteressen und die Dringlichkeit ergeben den Ausnahmefall, welcher eine Abkürzung des parlamentarischen Verfahrens gestattet.

Der Berichterstatter über die Anträge zur Änderung der Geschäftsordnung hat in seiner Begründung das parlamentarische System beredt verteidigt. Dabei ist er an den Erscheinungen, welche mit dem Schlagwort von der Krise des Parlamentarismus gemeint werden, nicht vorüber-

5) Vgl. u. a. Dorn i. Vierteljahresschr. f. Steuer- u. Finanzrecht, 3. Jahrgang, 1929, S. 89; Lit. (insbes. Gaston Jèze) ebenda S. 88. S. ferner C. Schmitt, Volksentscheid a. a. O.

6) Einige Angaben bei Bilfinger, Reichssparkommissar, S. 56 ff.

7) Vgl. Journal officiel 1926, Documents Parlem., annexe No. 2945, S. 751 ff.

gegangen. Dem Satze: »Unser Parlamentarismus stützt sich auf Traditionen; er wird von ihnen aber auch erdrückt« folgen anschauliche Vergleiche des Rahmens und des Umfangs parlamentarischer Arbeit von einst und heute. 41 Gesetzesvorschlägen der Regierung und des Parlaments im Jahr 1831 stehen gegenüber ungefähr 1000 Vorschläge im Jahre 1920. Daher »genügt die parlamentarische Maschine trotz der Vermehrung der Sitzungen der Nachfrage nicht mehr«. Zwar handelt es sich entsprechend dem Ziele allgemeiner Restriktion der Redefreiheit wesentlich um die technische Seite der Bewältigung des Stoffes, aber der Antrag rührt, nach den Worten des Berichterstatters, »trotz seines bescheidenen Aussehens an die Zukunft der repräsentativen Demokratie, mithin an das Schicksal der politischen Prinzipien, die aus der Revolution hervorgegangen sind«.

Soweit die *deutsche* Novelle einige Änderungen der Vorschriften über die Interpellation, die kurzen Anfragen und über die Folgen der Wortentziehung bringt, betrifft sie, wie der französische Vorgang, allgemeine Fragen der Ökonomie und Disziplin der Parlamentsberatung. Darüber hinaus zwang die Lage des Reiches dazu, näher an die zentralen Probleme des parlamentarischen Systems heranzutreten und entschiedenere Wege zu suchen, um das System zu retten. Die Verfassung wird befestigt, nicht verletzt, indem mit der parlamentarischen Regierung das Parlament selber gestärkt wird. Der Parlamentarismus wird betont und erhalten, indem seine vernünftigen Grenzen im Blick auf den Sinn des Haushaltswesens sichtbar gemacht werden. Es handelt sich nicht um einen Bruch des Systems, vielmehr nur um einen Versuch der Emanzipation von der Überspannung gewisser Traditionen, welche das System »erdrücken« könnten.

Darin aber, daß, obschon in tatsächlichem Verein mit der Regierung, der Reichstag selber, nur er, nicht der Gesetzgeber, diesen Schritt getan und zu verantworten hat, ruht vielleicht die beste Gewähr für den Erfolg und die Dauer des Erfolgs.

B. Geschäftsordnung und Verfassung.

I. Indem die Verfassung bestimmt (Art. 26 S. 2), daß der Reichstag sich seine Geschäftsordnung⁸⁾ gibt, hält sie an der Tradition fest, welche nach dem Vorbild des französischen Konstitutionalismus über die frühere preußische Verfassung in das Verfassungswesen des Reiches übernommen wurde. Die Geschäftsordnung des Reichstags wird überwiegend angesehen als autonome Satzung des Parlaments und als eine rechtliche Ordnung. Diese Ordnung besteht innerhalb

⁸⁾ Betr. die Geschäftsordnung des Reichstags s. etwa Perels in Handbuch d. D. Staatsrechts I, 1930, S. 449 ff., dort auch Literatur.

der Gesetze und insbesondere innerhalb, im Rahmen der Verfassung des Reiches. In vielleicht allzu eifriger Polemik gegen die anschauliche Lehre Hatscheks, die Geschäftsordnung sei in Wahrheit wesentlich eine Sammlung von Konventionalregeln, hat man besonderen Wert auf den Charakter der Geschäftsordnung als einer rechtlichen Ordnung gelegt. Da es sich insoweit doch nur um einen weithin singulären Typ handeln kann, so läge die Frage nahe, ob mit dieser Subsumption ein Gewinn für die Sache oder nicht vielmehr nur eine Geste für den Rechtsstaat gemacht wird. Die augenscheinlichste, wenn auch nicht die einzige Abweichung von den gewöhnlichen Merkmalen rechtlicher Ordnung dürfte darin bestehen, daß diese mit nur einfacher Mehrheit des Hauses abänderbare Geschäftsordnung sogar im einzelnen Falle mittels Reichstagsbeschlusses durchbrochen werden kann, wofern keines der in der Sitzung anwesenden Mitglieder widerspricht (§ 114 Gesch.-O.): also nicht einmal in dem allein in Frage kommenden internen Kreise ist die Verbindlichkeit der Normen der Geschäftsordnung normal. Die Geschäftsordnung des Reichstags bindet nur das Haus und seine Mitglieder. Andererseits haben die Reichsregierung und der Reichsrat, soweit sie nach der Verfassung oder nach der Geschäftsordnung selber mit dem Reichstag zusammenarbeiten, ein tatsächliches und rechtliches Interesse an den sie betreffenden Bestimmungen der Geschäftsordnung, vor allem daran, daß nicht gegen dieses ihr Interesse Abweichungen auf Grund des § 114 stattfinden. Wie die Beratung des Gesetzes über die Fürsorgepflicht (1925) gezeigt hat, kann dies zu eigenartigen, *rechtlich* nicht lösbaren Konflikten führen⁹⁾. Die »rechtliche« Ordnung versagt, und es muß die *amicabilis compositio* unter loyaler Anwendung des hier nicht zu entbehrenden Gesichtspunkts der »Konventionalregel« in die Bresche springen. Schon derartige Fälle zeigen, wie sehr der Zweck der Geschäftsordnung für die Erkenntnis ihres Wesens bestimmend sein muß: Der Reichstag soll sich, entsprechend der Ermächtigung Art. 26 RV. selber technisch zur Lösung der ihm vom Verfassungsrecht gestellten Aufgaben fähig machen. *Rechtlich* kommt es nicht nur auf das Negative an, daß durch die Geschäftsordnung den Bestimmungen der Verfassung nicht widersprochen wird, sondern außerdem und wesentlich auch auf das Positive, daß die Geschäfts-

9) Der oben gemeinte Fall liefert das Schulbeispiel. Vgl. insbes. §§ 52, 36, dazu aber auch § 114 Gesch.-O. und v. Craushaar i. Archiv f. öff. R., N. F. 10, S. 372 ff., Poetzsch i. Jahrbuch öff. R., Bd. 17 (1925), S. 127. Craushaar glaubt, daß § 52 (abgekürztes Verfahren einmaliger Beratung bei Vorlagen des Reichsrats nur mit Zustimmung des Reichsrats) der Generalklausel des § 114 nicht unterworfen sei. Will man dies annehmen, so kompliziert sich der »Rechtsnorm«-Begriff hinsichtlich der Gesch.-O.-Bestimmungen noch weiter. Hier hilft schließlich nur die »Konventionalregel« Hatscheks mit fair play. — Die berührte Frage ist *wichtig* wegen des Kernpunkts der Reform (§ 48a Abs. 3 S. 2, Schätzungsbefugnis der Regierung, s. u.).

ordnung den Reichstag arbeitsfähig im Sinne des Verfassungsrechts erhalte. Die sogenannte Schranke des Verfassungsrahmens — welche von der preußischen Verfassung (Art. 29, Abs. 2), nicht aber von der Reichsverfassung ausdrücklich erwähnt wird — versteht sich von selbst; dasselbe aber gilt von dem *positiven* verfassungsrechtlichen Sinn der Geschäftsordnung.

II. Der herrschenden Anschauung, daß rechtlich jeweils der neugewählte Reichstag volle Freiheit über die Gestaltung seiner Geschäftsordnung besitzt, ist beizutreten, unbeschadet notwendiger kleiner Modifikationen, wie z. B. hinsichtlich der Übergangszeit (vgl. § 13 über den Alterspräsidenten). Tatsächlich aber gilt die Geschäftsordnung über die Dauer der Wahlperiode hinaus, da der neugewählte Reichstag die bisher bestehende Geschäftsordnung ohne weiteres zu übernehmen pflegt, unbeschadet seiner Befugnis, sie abzuändern; insofern ist die Geschäftsordnung eine dauernde Ordnung. Diese, wie überall, relativ zu verstehende Dauer, sonst eher ein Merkmal des Rechts, beruht also hier gerade auf der Tatsächlichkeit der Staatspraxis in ihrem Gegensatz zur Rechtslage. Da die Geschäftsordnung kein Gesetz im formellen Sinne ist, so tritt normalerweise auch bei ihrer Abänderung niemals der Gesetzgeber in Aktion, es besteht keine Einspruchsmöglichkeit des Reichsrats und keine Prüfungsbefugnis des Reichspräsidenten ad hoc gemäß Art. 70 RV. Man darf daher fragen, ob es dem Sinne des Verfassungssystems entsprechen würde, unter Änderung des Art. 26 oder in Abweichung von dieser Bestimmung die Geschäftsordnung des Reichstags durch »verfassungsänderndes« Reichsgesetz zu regeln oder zu ändern. Die herrschende Lehre von der Allmacht des Gesetzgebers wird diese Frage, entgegen dem traditionellen, für das Wesen des Reichsparlaments bezeichnenden autonomen Charakter der Geschäftsordnung unbedenklich bejahen. Hiernach würde auch das Reichsvolk rechtlich befugt sein, dem Reichstag im Wege des verfassungsändernden Volksbegehrens eine Geschäftsordnung der Art, wie sie dem Willen des Volkes entspricht, aufzuzwingen. Wenn schließlich in dem Antrag Berndt und Gen. (Drucks., 5. Wahlperiode 1930, Nr. 749) — der insoweit nicht den ersten Vorgang gebildet hat — verlangt war, durch verfassungsänderndes Reichsgesetz die Geschäftsordnung in einzelnen Punkten abzuändern, so muß die herrschende Lehre auch dies für zulässig halten. Die Folge wäre alsdann ein Gemisch autonomer Geschäftsordnungsbestimmungen mit reichsgesetzlichen Normen in *einem* Ganzen. Derartige Experimente lassen sich in concreto taktisch erklären; immerhin mutet es sonderbar an, wenn Fraktionen des Reichstages sich bereit finden, die Axt an die autonome Grundstellung des Parlaments zu legen.

III. Die Bedeutung des *Verfassungsrahmens* als der Schranke des

Inhalts der Geschäftsordnung kann, so einfach das Prinzip als solches klingt, im einzelnen Falle zweifelhaft sein. Die Reichsverfassung hat in einer Reihe von Punkten das Verfahren des Reichstags ausdrücklich geregelt; insoweit ist die Lage klar, so daß zum Beispiel die Vorschrift einfacher Stimmenmehrheit für Reichstagsbeschlüsse (Art. 32, Abs. 1, S. 1) von der Geschäftsordnung nicht etwa durch Einführung eines Stichentscheids des Präsidenten bei Stimmengleichheit ergänzt werden könnte. Andere Fragen werden von der Verfassung ausdrücklich genannt und der Geschäftsordnung zur näheren Regelung überwiesen, so die Beschlußfähigkeit des Reichstags (Art. 32, Abs. 2). Außerdem besteht ein gemischtes System ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Normierung in Verbindung mit einer Ermächtigung für die Geschäftsordnung, eine Wiederholung im Kleinen des Prinzips des Art. 26 (Beispiele etwa Art. 34 über die Untersuchungsausschüsse).

Was das Verfahren bei *Anträgen* betrifft, so schweigt — von Sonderfällen wie etwa Art. 34 oder Art. 59 abgesehen — die Verfassung hierüber, die Geschäftsordnung hat dementsprechend freie Hand. Daher erblickt man in der empfindlichen Bevorzugung der »Fraktionen« gegenüber Minderheitsgruppen, welche die Fraktionsstärke nicht erreichen, durch das Erfordernis von mindestens 15 Unterschriften für einen selbständigen Antrag (§ 49 Gesch.-O.) keineswegs eine Verfassungswidrigkeit, obwohl die Verfassung selber nur ausnahmsweise derartige Beschränkungen kennt (vgl. Art. 68, Abs. 1, II. Fall und dazu etwa den Fall des Art. 59, wo die Unterschrift von mindestens 100 Mitgliedern zur Antragstellung verlangt ist). Das Beispiel zeigt, daß es ein Feld des Spielraums und des Zweifels hier gibt. Ist im einzelnen Falle die Schranke der Verfassung nicht evident erkennbar, so ist sie im Wege der Auslegung zu ermitteln; die maßgebenden Gesichtspunkte sind der Sinn des Verfassungsrechts und der Zweck der Geschäftsordnung.

C. Die beiden Kernpunkte der Novelle:

I. Anträge zur Feststellung des Vertrauens.

Die Verfassung bestimmt: »Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags. Jeder von ihnen muß zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht« (Art. 54).

Der nicht geänderte erste Absatz des § 54 Gesch.-O. gestattet, den Antrag auf Vertrauensentziehung selbständig oder zu einem Gegenstand der Tagesordnung zu stellen; im letzteren Falle darf die Abstimmung erst nach der Verteilung und frühestens am Tage nach der Besprechung stattfinden.

Der zweite Absatz lautete:

»Getrennte Abstimmung über Teile des Antrags oder dessen Änderung oder Ergänzung ist nur mit Zustimmung des Antragstellers zulässig. Dasselbe gilt von Anträgen, die das Vertrauen aussprechen oder sonstwie die Haltung des Reichskanzlers oder eines Reichsministers betreffen.«

Dieser Absatz wird nach der Novelle durch folgende Bestimmung ersetzt:

»Ein Antrag, der feststellen will, ob der Reichskanzler, die Reichsregierung oder einzelne Mitglieder der Reichsregierung das nach Artikel 54 der Reichsverfassung erforderliche Vertrauen besitzen oder nicht, darf nur in der Fassung eingebracht werden: ‚Der Reichstag entzieht dem Reichskanzler (der Reichsregierung, dem Reichsminister) das Vertrauen.‘«

Sodann tritt folgender Abs. 3 hinzu:

»Anträge nach Artikel 54 der Reichsverfassung können nur in der Vollversammlung gestellt werden.«

Im Gegensatz zu den bekannten älteren Typen der parlamentarischen Kabinettsregierung ist in Deutschland das parlamentarische System durch geschriebene Verfassungsgrundsätze unter dem Gesichtspunkt des Vertrauens des Reichstags niedergelegt. Die Erklärung hierfür mag in der besonderen Entwicklung, wie sie in den Oktobergesetzen von 1918 hervortritt, zu suchen sein. Es soll hier nicht gefragt werden, ob etwa die Regierung beim Fehlen der ausdrücklichen Vorschrift des Art. 54 im Amte verbleiben könnte, wenn sie das Vertrauen des Reichstags nicht mehr besitzt. Wesentlich für die vorliegende Frage ist, daß die Verfassung, entsprechend ihrer normativen Technik, *rechtliche* Klarheit über die Realisierung des Prinzips schaffen wollte: die Regierung muß dann und nur dann, wenn ihr das Vertrauen ausdrücklich entzogen wird, wegen des mangelnden Vertrauens zurücktreten. Durch diesen Satz mag die Vernachlässigung des Führergedankens und die Betonung der Abhängigkeit der Regierung vom Parlament in der deutschen Staatspraxis begünstigt worden sein. Darüber wurde vielleicht zu wenig beachtet, daß die Verfassung, indem sie die Pflicht zur Demission lediglich an die ausdrückliche Vertrauensentziehung knüpft, *auch eine gewisse Sicherung für die Stabilität der Regierung im Rahmen des parlamentarischen Systems* schaffen will. Hier ist es nun, wo die Novelle zur Geschäftsordnung einsetzt.

Angesichts gewisser Fälle »nicht ernst gemeinter Vertrauensanträge« und angesichts des Streits über die Reihenfolge der Abstimmung im Falle nebeneinander gestellter Vertrauens- und Mißtrauensanträge zieht die Geschäftsordnung nunmehr die Konsequenzen aus der Verfassung. Sie legt den Art. 54 richtig¹⁰⁾ dahin aus, daß der zweite Satz den ersten

¹⁰⁾ Vgl. zu Art. 54 Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 343—345. Zur vorliegenden Frage kommt den überzeugenden Ausführungen C. Schmitts (insbes.: »Für den zweiten Satz des Art. 54 ergibt sich, daß das *Mißtrauensvotum*, weil hierfür ein formeller Beschluß, also ein Mehrheitsbeschluß vorgeschrieben ist, immer aber Mißtrauen der *Mehrheit* ist,

Satz in dem oben dargelegten Sinne erläutert. Der Abgeordnete von Delbrück hat im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung die Rechtslage zutreffend in den Worten ausgedrückt: »Sie sind jeden Tag in der Lage, das Reichsministerium durch ein Mißtrauensvotum zu beseitigen«; Delbrück hat diese Äußerung im Zusammenhang mit einer Mahnung getan, kein »aktionsunfähiges Staatswesen zu schaffen«¹¹⁾. Von dem nämlichen Grundgedanken geht die neue Bestimmung der Geschäftsordnung aus, indem sie, *durchaus im Sinne der Verfassung*, die technische Sicherung des Kabinetts durch die Zulassung nur des Modus des ausdrücklichen Mißtrauensvotums erstrebt. Hierbei handelt es sich um eine Anwendung der richtig ausgelegten Verfassung, nicht aber, wie von manchen Seiten behauptet wurde, um eine authentische Interpretation der Verfassung. Der Weg der Geschäftsordnung schließt die »authentische« Interpretation ja gerade aus. Die Auslegung ist auch hier (i. S. einer von Triepel¹²⁾ gemachten Ausführung) nicht »Ziel, sondern Mittel«, nur muß sie richtig sein, damit kein Widerspruch zur Verfassung entstehe, der die Ungültigkeit der Bestimmung zur Folge hätte.

Will man noch die besondere Frage stellen, ob die *Beschränkung* der Vertrauensfrage auf die Vertrauensentziehung sich im Rahmen der Verfassung halte, so wäre auch dies aus den dargelegten Gründen und mit dem Hinweis zu verneinen, daß es sich nur um eine technische, nicht aber um eine inhaltliche Beschränkung der Antragsbefugnis handelt.

Gegen die neue Fassung des § 54 Gesch.-O. bestehen daher keine rechtlichen Bedenken.

II. Finanzvorlagen aus der Mitte des Reichstages.

Der nicht geänderte § 48 Gesch.-O. über »Haushaltsvorlagen« (vgl. dazu Art. 85 RV.) lautet:

»Über Haushaltsvorlagen wird in der Regel erst abgestimmt, wenn sie ein Ausschuß vorberaten und einen Antrag gestellt hat. Sie gehen an den Haushaltsausschuß, wenn der Reichstag nichts anderes beschließt.

Über Entschließungen, die eng mit einem Kapitel des Haushaltsplans zusammenhängen, wird erst in der dritten Beratung abgestimmt.«

Die Novelle fügt alsdann folgenden § 48 a ein:

ohne Rücksicht darauf, wie diese Mehrheit sich zusammensetzt⁴⁾ besondere Bedeutung zu, weil sie beweisen, daß die Änderung der Gesch.-O. zur Konsolidierung einer Regierungsmehrheit *im Sinne des parl. Systems* beitragen muß. — Zur Auslegung des Art. 54 s. auch Staatsgerichtshof des Deutschen Reichs in RGZ. 128, Anh. S. 58.

¹¹⁾ Wegen des näheren Zusammenhangs vgl. Prot. des Verfassungsausschusses, S. 460.

¹²⁾ Vgl. Triepel, Streitigkeiten zw. Reich u. Ländern, 1923, S. 112, Anm. 3 (im Zusammenhang des Staatsgerichtshofs).

»§ 48a.

Finanzvorlagen.

Finanzvorlagen werden vom Präsidenten des Reichstags unmittelbar dem zuständigen Ausschuß und dem Haushaltsausschuß oder nur dem Haushaltsausschuß überwiesen, wenn nicht die Reichsregierung einer abweichenden Behandlung zustimmt.

Finanzvorlagen sind alle Vorlagen der Reichsregierung und alle Anträge von Mitgliedern des Reichstags, die in der Hauptsache bestimmt oder in erheblichem Umfange geeignet sind, für die Gegenwart oder die Zukunft auf die öffentlichen Finanzen einzuwirken, also namentlich solche, die den Haushalt, Einnahmen oder Ausgaben, das Vermögen, die Schulden oder Bürgschaften, die Steuern, Abgaben und Gebühren, sonstigen Aufwand für öffentliche Zwecke sowie die Haushaltsrechnungen und Berichte des Rechnungshofs über alle diese Gegenstände betreffen. In Zweifelsfällen entscheidet der Präsident des Reichstags nach Anhörung des Ältestenrats endgültig, ob es sich um eine Finanzvorlage handelt.

Ein Antrag von Mitgliedern des Reichstags, der eine Finanzvorlage darstellt und eine Ausgabenerhöhung oder eine Einnahmensenkung zum Gegenstande hat, wird nur zusammen mit den dazu gehörigen Titeln des Haushaltsplanes und nur dann beraten, wenn er mit einem Ausgleichsantrag zu ihrer Deckung verbunden ist. Als Deckung im Sinne dieser Bestimmung gilt eine anderweitige Schätzung von Einnahmen oder Ausgaben nur dann, wenn die Reichsregierung sie als richtig anerkannt hat. Antrag und Ausgleichsantrag bilden für Beratung und Abstimmung einen einheitlichen, nicht teilbaren Antrag.«

Der erste Absatz des neuen § 48 a enthält eine verfassungsrechtlich unbedenkliche Abkürzung der Plenarberatung von Finanzvorlagen, vor allem des Haushaltsplanes selbst (vgl. dazu § 36 Gesch.-O. des preußischen Landtags). Der zweite Absatz definiert im Anschluß an die erwähnte Bestimmung der preußischen Geschäftsordnung den Begriff der Finanzvorlagen mit einigen wichtigen Erweiterungen des preußischen Vorbildes; es ist von öffentlichen Finanzen die Rede (Preußen: Finanzen des Staats), weitergehend ist ferner die Fassung »in erheblichem Umfange geeignet« und ebenso die Kategorie der Finanzvorlagen, welche »sonstigen Aufwand für öffentliche Zwecke betreffen«.

Das Schwergewicht der Änderungen liegt im dritten Absatz. Es ist notwendig, auch hier zum Vergleiche die preußische Regelung heranzuziehen, deren Hauptpunkte in der Verfassung, nicht in der Geschäftsordnung enthalten sind. Art. 66 der preußischen Verfassung bestimmt: »Beschlüsse des Landtags, welche Mehrausgaben außerhalb des Haushaltsplans in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen, müssen zugleich bestimmen, wie diese Mehrausgaben gedeckt werden.« Ferner steht nach dem Ergebnis des Art. 42 Abs. 4 der pr. Verf. dem Staatsministerium ein Veto gegenüber Ausgabebewilligungen des Landtags zu, insoweit, als auch der preußische Staatsrat die Ausgaben ablehnt.

Der Vergleich zeigt, daß die neue Regelung im Reiche nach ihren sachlichen Auswirkungsmöglichkeiten eine über den preußischen Maß-

stab hinausgehende Beschränkung des Parlaments darstellt, jedoch mit dem fundamentalen Unterschiede, daß es sich lediglich um eine geschäftsordnungsmäßige Selbstbeschränkung des Parlamentes handelt. Inhalt und Form der neuen Bestimmung lassen vermuten, daß Erwägungen und Forderungen, welche von sachverständiger Regierungsseite ¹³⁾ verlautet sind, einen wesentlichen Einfluß auf die Reform gewonnen haben.

Es ist hier nicht im einzelnen zu untersuchen, in welchem Grade die neuen Vorschriften ihren offenbaren Zweck sparpolitischer Sicherung und Ordnung des Haushaltswesens sowie der Verhinderung unsachlicher, nur demagogisch gemeinter Anträge zu dienen geeignet sind. Es wäre ferner müßig und verfehlt, wollte man den vernünftigen Sinn der Reform dadurch gleichsam ad absurdum führen, daß die Möglichkeit eines Mißbrauchs durch die Regierung und die ihr verbündete Mehrheit in den Vordergrund gerückt würde. Die Betrachtung muß sich auf die entscheidende Frage richten, *ob eine solche Selbstbeschränkung des Parlaments dem Verfassungsrecht widerspricht oder nicht* ¹⁴⁾.

In Preußen ist die Einschränkung der parlamentarischen Ausgabeninitiative durch wirksame Einflußrechte des Staatsrats und der Regierung sowie durch das Erfordernis des Deckungsbeschlusses bei Geldgesetzen in der Verfassungsurkunde selbst behandelt. Die Reichsverfassung dagegen behandelt die Frage, soweit das Verhältnis von Regierung und Reichstag in Betracht kommt, nicht; sie beschränkt sich auf das in Art. 85, Abs. 4 und 5 statuierte Zustimmungsgesetz des Reichsrats. Eine Regelung im Reiche durch verfassungsänderndes Gesetz wäre unter den derzeit gegebenen Mehrheitsverhältnissen nicht möglich gewesen; daher liegt der Vorwurf nahe, es sei auf Betreiben der Reichsregierung unter Umgehung des legalen Änderungsverfahrens ein vom Verfassungsrecht abweichender, darum verfassungswidriger Zustand herbeigeführt worden. Im Ergebnis ist nunmehr die Möglichkeit geschaffen, den sachlichen Umfang der Initiativebefugnis

¹³⁾ Auf die Jahre zurückreichende Vorgeschichte (vgl. u. a. Dorn a. a. O. und dazu etwa die Verhandlungen des Reichstags [Sten. Bericht v. 9. Febr. 1931, S. 811]) kann hier nicht eingegangen werden; ebenso gestattet der Rahmen keine eingehende Erörterung des Gesamtproblems der parl. Ausgabeninitiative (Lit. betr. deutsches Verfassungsrecht u. a. b. Giese, Komm. z. RVerf., 10. Aufl., S. 210; s. insbes. etwa Heckel a. a. O., Braun in Archiv f. öff. R., N.F. 6, S. 42 ff.; Neumark in Vierteljahresschrift f. Steuer- u. Finanz-r., 3. Jahrgang 1929, S. 27 ff.).

¹⁴⁾ Von einer Stimme, welche sich nachdrücklich gegen die Zulässigkeit der Änderung des § 54 Gesch.-O. gewendet hat, ist gegenüber dem neuen § 48a geurteilt worden: »Diese Änderung sei rechtlich nicht zu beanstanden, da sie im Rahmen der Reichsverfassung nur die Antragstellung, Beratung und Abstimmung betreffe.« M. E. wird hier die *nur* formal-technische Betrachtung dem verfassungsrechtlichen Problem nicht gerecht. (Kühnemann in Berl. Börsenzeitg., Morgenausgabe v. 8. Febr. 1931.)

des Reichstags — genauer: der Minderheit — zu beschränken. Eine Beschränkung des grundsätzlichen parlamentarischen Initiativrechts (vgl. Art. 68, Ab. 1, II. Fall RV.) ist nur dann zulässig, wenn sie als Ausnahme aus dem Verfassungsrecht selber abgeleitet werden kann. Im vorliegenden Zusammenhang führt dies zu der Frage, ob die Einschränkungen der parlamentarischen Ausgabeninitiative, wie sie im geschriebenen Haushaltsrecht der Verfassungsurkunde Art. 85, Abs. 3 bis 5 statuiert sind, *erschöpfenden Charakter haben oder nicht*: Denn durch die, für sich betrachtet, nur technische Vorschrift, daß nunmehr alle Finanzvorlagen des Parlaments nur in Verbindung mit den zugehörigen Haushaltstiteln zu beraten sind, gelangen alle diese Vorlagen auf die Ebene des Art. 85, d. h. des parlamentarischen *Etatverfahrens*.

Die Verfassung regelt, wie das Beispiel der Geschäftsordnung selber zeigt, bald Einzelheiten, bald unterläßt sie dies, um sich mit der Festlegung der Kernpunkte und Grundsätze ihres Systems zu begnügen.

Die Verfassung setzt voraus, daß, soweit sie Einzelheiten nicht selbst geregelt hat, die Staatspraxis das Verfassungssystem ausführe. Daher steht es der Staatspraxis, und zwar jedem Organ innerhalb seiner Kompetenz frei, eine Einzelfrage, auch wenn sie im engeren Sinne die Ausführung der Verfassung betrifft, im Einklang mit den Grundlinien des Verfassungssystems insoweit zu regeln, als nicht die Verfassung selber den betreffenden Punkt behandelt hat: in diesem Falle ist alsdann für die Annahme einer Verfassungsumgehung kein Raum ¹⁵⁾.

Nun hat die Verfassung nicht alle einzelnen Folgerungen, die sich aus dem von ihr ausdrücklich vorausgesetzten, aber nicht erläuterten Institut des »Haushaltsplans« ergeben, wiederum auch ausdrücklich gezogen. Sie weiß nichts von einer »Haushaltsordnung«, sie spricht nicht von der ausschließlichen ¹⁶⁾ Initiativbefugnis der Regierung hinsichtlich des Haushaltsplangesetzes, wie sie nach dem überkommenen Reichsstaatsrecht besteht. Man sucht in der Verfassungsurkunde vergebens nach einer Statuierung der Notwendigkeit des Etatgleichgewichts, da diese schon im Begriffe des Haushaltsplans begründet ist. Für diesen Ausgleich des Etats besteht eine, wiederum aus dem Begriffe des Haushaltsplans resultierende spezifische ¹⁷⁾ Verantwortlichkeit der Regierung.

¹⁵⁾ Zur Frage der »Verfassungsumgehung« s. Bilfinger, Archiv f. öff. R., N. F. 11 (1926), S. 163 ff., insbes. S. 168: »Aber viele Sätze der geschriebenen Verfassung tragen den Charakter von Grundsätzen, die organisationsrechtlichen Normen können nicht überall erschöpfend sein, können nicht alle Einzelheiten regeln... Ein Verfahren kann sich als nur scheinbare Umgehung herausstellen, weil es im Sinne des ungeschriebenen Rechts keine Umgehung ist.« Dazu auch Löwenstein, Erscheinungsformen der Verfassungsänderung, Tübingen 1931, S. 122 f.

¹⁶⁾ Zutreffend Heckel a. a. O. S. 440, Dorn a. a. O. S. 71, vgl. dazu §§ 21, 22 der Reichshaushaltsordnung, s. ferner Saemisch, Prot. des Verfassungsausschusses, S. 171.

¹⁷⁾ Vgl. hierzu Dorn a. a. O. S. 86 über den Grundsatz der Aufrechterhaltung des Gleichgewichts im Haushalt und die Regierungsverantwortung.

Aus alledem ergibt sich die *grundsätzliche Grenze der parlamentarischen Ausgabeninitiative*¹⁸⁾. Sofern nun insoweit ein Dissens zwischen Parlament und Reichsrat besteht, wird seine Regelung durch die ausdrückliche Norm in Absatz 4 und 5 des Art. 85 RV. gedeckt; diese Vorschrift berührt aber nicht das Verhältnis zwischen Reichstag und Regierung. Die Verfassungsverhandlungen zeigen, daß die Frage einer Meinungsverschiedenheit zwischen Regierung und Reichstag über (nach dem einst von einem Reichsminister gebrauchten Ausdruck) »vom Parlament eingesetzte unverantwortliche Mehrausgaben« innerhalb und außerhalb des Etats diskutiert, aber eben *nicht*¹⁹⁾ geregelt worden ist, im Gegensatz zur Verfassung Preußens.

Daher verbleibt es insoweit bei dem von der Verfassung übernommenen Begriff des Haushaltsplans und bei der Freiheit, aus diesem Begriff die Folgerungen zu ziehen. Als ein solcher »Folgesatz« (wegen dieses Ausdruckes vgl. Hänel, Studien II, S. 309 nebst S. 308) ergibt sich die *Befugnis der Regierung, die Ausgaben und Einnahmen im Etat maßgeblich unter ihrer besonderen finanzrechtlichen Verantwortlichkeit zu schätzen*; kann sich der Reichstag der Meinung der Regierung nicht anschließen, so steht es ihm frei, der Regierung sein Vertrauen zu entziehen.

Die Vorschriften des § 48a der Geschäftsordnung stehen daher nirgends im Widerspruch mit dem Verfassungsrecht. Der eingeschlagene Weg, die Beschränkung der parlamentarischen Ausgabeninitiative durch das Parlament selbst, entspricht durchaus dem *Wesen* der Sache. Überlegt man schließlich, daß der Eifer, Gesetze zu ändern, immerhin bei weitem die Tendenz zur Änderung der Geschäftsordnung übertrifft, so liegt auch hierin eine gewisse Gewähr für die Dauer dieses wichtigsten Teiles der Reform.

D. Die Stellung der Minderheit nach Art. 59 der Verfassung.

Würde man die Reform für verfassungswidrig halten, so wäre es doch nicht möglich, die Akte der Exekutive und der Legislative, welche, begünstigt gerade durch die Änderungen der Geschäftsordnung, zustande kommen, aus diesem Grunde als ungültig zu behandeln. Regierungsakte könnten nicht deshalb nichtig sein, weil die Regierung sich, vielleicht, nur mit Hilfe des geänderten § 54 Gesch.-O. im Amte hätte halten können. Die Vorschriften über Finanzvorlagen des Reichstags werden regelmäßig inhibierend wirken, so daß insoweit für ein nichtiges Gesetz

¹⁸⁾ Wenn Heckel a. a. O. S. 440 den Fall, daß der Reichstag der Regierung ein von seinem Haushaltsausschuß grundlegend umgearbeitetes Budget zur Verabschiedung »auferlegen« würde, als »verfassungswidrige« Verschiebung der Gewalten vorsieht, so ist auch hier die oben gemeinte Grenze *im Prinzip* angedeutet; S. 449 scheint indessen Heckel die Konsequenzen nicht zu ziehen.

¹⁹⁾ Vgl. Prot. des Verfassungsausschusses, S. 170 f. Hieraus ergibt sich, daß die Frage in Rede (Saemisch) und Gegenrede (Koch) angeschnitten und schließlich unerledigt verlassen wurde.

überhaupt kein Raum wäre. Was aber den neuen Modus abgekürzter Beratung betrifft, so wäre er, wenn überhaupt »verfassungswidrig«, dies doch wohl nicht in dem Sinne der Nachprüfungsbefugnis des Reichspräsidenten (Art. 70 RV.)²⁰⁾.

Bei dieser Lage ist es erklärlich, wenn die Opposition, soweit sie vom »Verfassungsbruch« überzeugt war, in der Reform der Geschäftsordnung eine besonders schwerwiegende Vergewaltigung der Minderheit erblickt hat. Der Auszug der Opposition — so daß nicht Stimmenthaltung, sondern Nichtbeteiligung am Abstimmungsverfahren stattfand — zeigte das Bild echter Majorisierung, ohne das Moment demokratischer Verständigung, das auch in der Stimmenthaltung und selbst in der Überstimmung gefunden werden kann. Die Polemik jener Demonstration beruht in der Vorstellung, daß die *Beteiligung* im Parlament den psychologischen Verpflichtungsgrund zum Gehorsam gegenüber den Beschlüssen des Parlaments bilde.

Die Demokratie ist als nur formale, nämlich in der ultima ratio wirklicher Majorisierung hervorgetreten. Eine *einfache* Mehrheit hat entschieden; die Geschäftsordnung bedeutet insofern keinen Schutz der Minderheit, als ja auch sie, wie das einfache Reichsgesetz, schon mit einfacher Mehrheit beschlossen oder geändert werden kann. Die Mehrheit könnte, wäre das Verfahren verfassungswidrig gewesen, hiergegen rechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden. Wohl aber ist, da die Regierung die Reform in tatsächlichem Verein mit der Mehrheit betrieben hatte, in der Debatte vom 9. Februar — wenn auch nur in flüchtiger und mißverständlicher Anspielung — das Wort von der Ministeranklage »wegen Verfassungsbruch«²¹⁾ gefallen.

Die *Ministeranklage*²²⁾, ein traditionelles Inventarstück des Konstitutionalismus, mehr als Maxime denn praktisch verwendet, ist in der Reichsverfassung an formale Voraussetzungen geknüpft, die im Ergebnis auf eine weitgehende Privilegierung der einfachen parlamentarischen Mehrheit hinauslaufen, vorausgesetzt, daß diese Mehrheit von relativer Konsistenz ist. Angenommen, die Regierung hätte die Verfassung schuldhafterweise verletzt, indem sie bewußt ein »verfassungsänderndes« Reichsgesetz in Ermangelung der notwendigen doppelt qualifizierten Mehrheit (Art. 76) mittels einfacher Mehrheit durchgesetzt

²⁰⁾ Vgl. dazu meine Ausführungen in der D. J.-Z. a. a. O. S. 395 und, etwa, W. Jellinek i. Handbuch des D. Staatsrechts II (1931), S. 178.

²¹⁾ Abg. Graef (Sten. Ber. v. 9. Febr. 1931, S. 795): »Dann sind da selbstverständlich die Herren von der Bayrischen Volkspartei . . . die Herren haben ja eine doppelte Politik: die eine in München, die für den inneren bayrischen Hausgebrauch berechnet ist; da spielen sie den starken Mann und drohen Herrn Brüning beim Staatsgerichtshof zu verklagen — sie haben es sogar getan — wegen Verfassungsbruchs.«

²²⁾ Über Ministeranklage und Rechtsstaat vortrefflich C. Schmitt in »Hüter der Verfassung« (Beiträge z. öff. Recht d. Gegenwart I, Tübingen 1931), S. 22 f., 27 ff., insbes. auch das schöne Zitat Prot. d. Verfassungsausschusses, S. 483 f. auf S. 23 Anm. 1.

und alsdann zur Verkündung gebracht hätte, so müßte sich eine ebenso qualifizierte Mehrheit zusammenfinden, um die Regierung nachträglich vor den Staatsgerichtshof zu zitieren. Entsprechend wäre die Lage, wenn die Regierung, mangels der für das legislatorische Verfahren etwa notwendigen qualifizierten Mehrheit, durch eine diktatorische Maßnahme die Verfassung schuldhafterweise verletzen würde: stimmt alsdann die nur einfache Mehrheit gegen das Verlangen der Opposition auf Außerkraftsetzung der Maßnahme (Art. 48, Abs. 3 RV.), so könnte die Opposition hernach wiederum nur in der Stärke der doppelt qualifizierten Mehrheit die Erhebung der Ministeranklage herbeiführen.

Man sieht, daß die Verfassung im Falle des Konflikts die Politik der einfachen parlamentarischen Regierungsmehrheit über den Gesichtspunkt des Rechtsstaats gestellt hat.

Es ist kaum anzunehmen, daß man sich bei den Verfassungsverhandlungen dieser Lage nicht voll bewußt gewesen wäre, obwohl ihre äußerste Konsequenz nicht voll zum Ausdruck kam. Der Abgeordnete von Delbrück erklärte als Berichterstatter des Verfassungsausschusses (Prot. S. 305) bei Beratung des entsprechenden Art. 79 des Entwurfs IV (nach der Bezeichnung von Triepel), welcher, über die heutige Fassung hinausgehend, die Zustimmung von $\frac{2}{3}$ der gesetzlichen Mitgliederzahl verlangte:

»Die Ministeranklage hat im konstitutionellen Staate Bedeutung, indem die Regierung ein selbständiger Faktor ist. Wenn die Minister aber aus dem Parlament hervorgehen und zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags bedürfen, so spielt die Ministeranklage keine große Rolle mehr... Auch den Satz 2 (betreffend die Zweidrittelmehrheit) des Artikels 79 halte ich für gerechtfertigt; denn es muß Vorsorge getroffen werden, daß nicht etwa eine kleine Minderheit, um ihren Ärger an einem ihr nicht genehmen Minister auszulassen, grundlose Anträge auf Erhebung der Anklage stellt.«

Freilich, weder eine kleine Minderheit noch die einfache Mehrheit hätte nach dem Entwurf ausgereicht; vielmehr zwei Drittel der Abgeordneten sollten zustimmen. Es wurde lediglich der Antrag des Mitberichterstatters Fischer auf Herabsetzung des Mehrheitsverhältnisses auf den Maßstab des Artikels 76 angenommen.

Die Bedeutung des Art. 59 beruht nicht in seiner positiven Anwendungsmöglichkeit, sondern darin, daß diese Bestimmung gegenüber einer verfassungswidrigen Art von diktatorischer Herrschaft der einfachen Mehrheit versagt. Wenn demnach von einer *staatsrechtlichen* Verantwortlichkeit der Mehrheitsregierung praktisch kaum gesprochen werden kann, so ist, gerade deshalb, um so größer die ausgesprochen politische Verantwortung der Regierung und derer, die hinter ihr stehen, in Zeiten der Staatsnot. In diesem Bewußtsein, nicht in der Dialektik des formalen Rechtes, liegt der Sinn wirklicher Legalität.