

Parlamentspraxis in der Weimarer Republik. Die Tagungsberichte der Vereinigung der deutschen Parlamentsdirektoren 1925 bis 1933 (= Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Reihe 3: Die Weimarer Republik, i. A. der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien hrsg. von Karl Dietrich Bracher, Erich Matthias und Rudolf Morsey, Bd. 2), bearb. von Martin Schumacher, Droste Verlag, Düsseldorf 1974, VII, 272 S., Ln., 72 DM.

Die deutschen Parlamentsdirektoren, also die Leiter der Büros des Reichstags und der Landtage, haben sich in der Weimarer Republik 1925 zu einer lockeren Vereinigung zusammengeschlossen. Die Initiative dazu ging von dem württembergischen Landtagsdirektor Alfred Eisenmann aus. Er blieb in der Organisation ein belebendes Element, wenn auch die stärkere Autorität bei den Direktoren der beiden Berliner Parlamente lag: dem Direktor beim Reichstag, Reinhold Galle, und dem Direktor beim Preußischen Landtag, Osbert Döhl. Über den Zweck der Vereinigung wurde auf der zweiten Tagung der Direktoren eine Vereinbarung erzielt. Sie wollten den Zusammenhang untereinander im dienstlichen Interesse fördern, sich über die Einrichtungen der einzelnen Parlamente unterrichten und zu regelmäßigen Beratungen zwecks Informations- und Meinungsaustauschs zusammentreten. Die Verfolgung persönlicher Berufs- und Standesinteressen schlossen sie aus. Mitglieder der Vereinigung waren auch die Direktoren bei den Bürgerschaften der Freien Städte, des Danziger Volksrates, des Österreichischen Nationalrates und des Landtags für Niederösterreich. Der Direktor des österreichischen Nationalrats hat allerdings niemals an einer Tagung teilgenommen, wenn auch gelegentlich schriftliche Auskünfte erteilt.

In jedem der Jahre von 1925 bis 1929 fand eine Tagung statt. Danach riß die Reihe der Zusammenkünfte ab. Persönliche und sachliche Gründe waren dafür verantwortlich, die Finanzlage in der Wirtschaftskrise, wahrscheinlich auch das rapide Anwachsen der Nationalsozialisten und der Kommunisten, die den Parlamentsbetrieb zunächst erheblich behinderten und schließlich lahmlegten. Im Herbst 1933, als die Nationalsozialisten bereits das Reich beherrschten, traten noch einmal die Direktoren der drei süddeutschen Landtage und des hessischen Landtags zu einer Besprechung zusammen. Sie spiegelt den Untergang des Parlamentarismus wider und befaßt sich mit dem Abbau und der anderweitigen Verwendung des Personals und der Parlamentsgebäude. Man bemühte sich um die Erhaltung der Büchereien und Archive als selbständige Bestände. Die Vereinigung galt als aufgelöst, ohne formell darüber einen Beschluß gefaßt zu haben.

Martin Schumacher, wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien in Bonn, hat die Berichte über die Tagungen wieder entdeckt. Er hat die Protokolle veröffentlicht, sorgfältig kommentiert und eine fundierte Einleitung dazu verfaßt. Ihr sind die vorhergehenden Angaben entnommen. Die Arbeit ist wichtig für ein bisher wenig erforschtes Gebiet der deutschen Parlamentsgeschichte und soziologisch interessant durch die Zusammentragung des nicht leicht zugänglichen Materials über die Herkunft und Laufbahn der Bürodirektoren und die Zusammensetzung des Personals. Zugleich legt sie Grundlagen für rechtsvergleichende Studien auf diesem Gebiet der Verwaltungswissenschaft. Der Verfasser beschreibt den Verband, seine Tätigkeit und die Zusammensetzung des Vorstandes. Er liefert einen Beitrag zur Stellung der Parlamentsbürokratie in Deutschland. Wertvoll sind auch die Betrachtungen über Parlamentsrecht und Parlamentsbrauch bis zum Ende der Weimarer Republik, in denen die verschiedenen Lehrmeinungen einander gegenübergestellt werden. Schumacher erkennt August Plate, dem Direktor beim Preußischen Abgeordnetenhaus, dann beim Preußischen Landtag von 1902 bis 1920, dem besten Kenner der Geschäftsordnung des Preußenparlaments, den ihm gebührenden ersten Platz unter den deutschen Parlamentsdirektoren zu. Plate maß den schriftlich fixierten Normen keinen allzu großen Wert bei

und bemühte sich, beeindruckt durch das Beispiel des britischen Unterhauses, die Preußische Landesversammlung zu bewegen, Teile der Geschäftsordnung erst aus der Entwicklung der im ständigen Fluß befindlichen Parlamentspraxis hervorgehen zu lassen. Das entsprach nicht dem deutschen Rechtsdenken und dem Streben nach Kodifikation, und Plate drang damit nicht durch.

Das Buch Schumachers enthält ferner tabellarische Übersichten über das Personal: Archivare, Bibliothekare, Stenographen und die Zahl und Art der Tätigkeit der mittleren und unteren Beamten. Verdienstvoll ist auch das Schriftenverzeichnis über die Verfassungen und die Geschäftsordnungen des Reichstags und der Länderparlamente. Darin ist die Literatur über kleine Länder eingeschlossen, die in der Vereinigung nicht vertreten waren; in ihnen nahm der Präsident vielfach Teile der Arbeit des Bürodirektors selbst wahr.

Die leitenden Beamten stammten in Deutschland zumeist aus der mittleren Beamtenlaufbahn. Als Parlamentsdirektoren, wie übrigens auch als Verwaltungsdirektoren in den Ministerien, erreichten sie Spitzenstellungen, in denen sie als höhere Beamte eingestuft waren. Sonst war den mittleren Beamten der Aufstieg in die höhere Beamtschaft in der monarchischen Zeit versperrt; es kam dazu erst in der Weimarer Republik. Schumacher zeichnet zutreffend das Bild des gut eingearbeiteten, pflichttreuen, im allgemeinen konservativ gerichteten Fachmanns, der für den Landrat und die Regierungsräte der Mittelinstanzen unentbehrlich war und in der Landtagsverwaltung dem Präsidenten auf Grund seiner langjährigen Erfahrung hilfreich zur Seite stand. Für den Parlamentsdirektor war parteipolitische Neutralität innerhalb und außerhalb des Dienstes lebenswichtig, da er auf eine Zusammenarbeit mit allen Parteien angewiesen war. Schumacher hat nach der Veröffentlichung seines Buches die Erinnerungen Plates publiziert, die dieser in der Nacht vom 11. auf den 12. November »an der Schwelle einer neuen Zeit« für seine Kinder »zur Erinnerung und zum Trost und zur Ermunterung beim Ausblick in eine ungewisse Zukunft« niedergeschrieben hat. Sie sind bezeichnend für die konservative Grundgesinnung, aber auch für die Loyalität gegenüber Vertretern aller Parteien, unter anderem dem künftigen Ministerpräsidenten Paul Hirsch, den er zu seinen Helfern und Gönnern rechnet. Der Menschlichkeit und den Fähigkeiten manches der früheren konservativen Präsidenten spendet er hohes Lob, anderen steht er kritisch gegenüber; er bezeichnet einen von ihnen als »jeder Menschenfreundlichkeit bar«.

Bei solcher für die Parlamentsdirektoren typischen Haltung kam es selten zu Spannungen zwischen dem Präsidenten und dem Parlament einerseits und der Parlamentsbürokratie andererseits. Mehr als die politische Einstellung konnten Persönlichkeitskonflikte zu Abweichungen von dieser Regel führen. Mit dem sozialdemokratischen Reichstagspräsidenten Paul Löbe, dem weichen, verbindlichen Schlesier, war die Zusammenarbeit leicht und angenehm. Mit dem gleichfalls sozialdemokratischen Präsidenten des Preußischen Landtags Robert Leinert war es nicht einfach umzugehen. Daß Plate nach fast zweijähriger Tätigkeit im Dienst der Republik sich auf seine monarchische Gesinnung bezog, um seine Pensionierung durchzusetzen, wird von Schumacher mit Recht als wahrer Grund bezweifelt.

Die Bürodirektoren waren nicht politische Beamte und konnten daher nicht in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden. Da ihr dienstliches und außerdienstliches Verhalten keine Veranlassung zu Disziplinierungen gab, ist die bürokratische Stabilität der Parlamentsverwaltungen nicht weiter erstaunlich. Sie war der Weimarer Republik nicht schädlich. Ein auf eine Bemerkung in Wolfgang Runges Buch über Politik und Beamtentum im Parteienstaat gestützter Vergleich mit einer ähnlichen Kontinuität für die Spitzenbeamten der inneren Verwaltung Preußens ist irrig. Diese waren politische Beamte, und es vollzog sich bei ihnen sogleich, wenn auch in begrenztem Maße, dann erheblich stärker seit der Übernahme der Regierung durch Otto Braun ein Wechsel, am deutlichsten sichtbar bei der Besetzung der Polizeipräsidien, klar erkennbar aber auch im Bereich der Oberpräsidien, Regierungen und Landratsämter.

Schumacher macht darauf aufmerksam, daß die Parlamentsbürokratie Deutschlands weder den Einfluß noch den Status der entsprechenden leitenden Beamten bei den Parlamenten Großbritanniens und Frankreichs erreicht hatte. Dies war, wie man hinzufügen kann, kennzeichnend für den Obrigkeitsstaat. In den westlichen Demokratien war der leitende Parlamentsbeamte Verwaltungsfachmann und Träger der Parlamentswissenschaft in einer Person. Als bezeichnend kann man ansehen, daß die Parlamentsdirektoren im königlichen Preußen, wie Schumacher feststellt, in der Hof-Rangliste erst an 55. Stelle erschienen. Immerhin aber waren sie damit den Parlamentariern selbst voraus. Die Mitglieder des Preußischen Abgeordnetenhauses und des Herrenhauses wurden an die 58. Stelle gesetzt, ein Ausdruck der Verachtung für die Parlamentarier. Sie rangierten hinter dem niedersten Stabsoffizier, dem Major, und drei Stellen hinter dem Bürodirektor.

Die Verhandlungsgegenstände spiegeln nicht nur den Alltag der Parlamentsverwaltung wider, sondern berühren vielfach auch politisch wesentliche Probleme, wie die Immunität und Ausschließung der Abgeordneten von Sitzungen, die Befriedung des Parlamentsgebäudes oder Mißtrauensvoten gegen den Parlamentspräsidenten. Zu den diskutierten verwaltungsbeamten- und arbeitsrechtlichen Problemen gehören die Dienstaufsicht, der Status des Parlamentsbeamten, das Petitionsrecht der Beamten oder die Nebentätigkeit der Stenographen. Besprochen werden auch Dinge, die mit der Feststellung der Beschlußfähigkeit des Hauses und eines Ausschusses sowie mit der Berechnung der Mehrheit zusammenhängen. Organisatorischer Art sind die Aussprachen über die stenographischen Berichte und die Schaffung eines Zentralarchivs. Auch die Behandlung von Eingaben steht wiederholt zur Debatte. Zuweilen werden die Besprechungen durch Referate eingeführt. So behandeln der bayerische Direktor Mißtrauensvoten gegen den Präsidenten und der württembergische Direktor das Immunitätsrecht. Der berechtigte Wunsch nach Vollständigkeit der Wiedergabe der Protokolle führt dazu, daß manche kaum erwähnenswerten Punkte in die Veröffentlichung einbezogen worden sind. Die Frage, ob die Publikation auch für die Parlamentspraxis der Bundesrepublik von Bedeutung ist, läßt sich nicht generell beantworten. Der Verfasser nimmt dazu positiv Stellung. In der Tat kann die Lektüre mancher Verhandlungsgegenstände auch einen Nutzen für die gegenwärtige Praxis bringen, ganz abgesehen davon, daß in der Beamtschaft das Bestreben, zwecks Anknüpfung an frühere Vorgänge ein »simile« zu finden, sehr ausgebildet ist. Bei anderen Gegenständen aber ist die Behauptung angesichts ihrer Geringfügigkeit und der völlig veränderten Verhältnisse der Gegenwart zweifelhaft.

Die Veröffentlichung Martin Schumachers ist als Dokumentation, präzise und wissenschaftlich einwandfreie Kommentierung und anregende Studie auf einem vernachlässigten Felde der Verwaltungswissenschaft überaus verdienstvoll.

Ernest Hamburger

Hans-Peter Ehni, Bollwerk Preußen? Preußen-Regierung, Reich-Länder-Problem und Sozialdemokratie 1928 - 1932 (= Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bd. 111), Verlag Neue Gesellschaft, Bonn - Bad Godesberg 1975, 304 S., kart., 32 DM.

Die Geschichtsschreibung über die Weimarer Zeit, wiewohl an Umfang kaum noch übersehbar, begeht in ihrer großen Masse nach wie vor die alten, ausgetretenen Trampelpfade, die sie bereits seit dem Beginn der Auseinandersetzung mit jener Epoche eingeschlagen hatte. Die Politik der Reichsspitze, in geringerem Umfang auch die der politischen Parteien und Verbände sind minutiös nachgezeichnet, während sich links und rechts weites unerforschtes Land ausbreitet. Das gilt unter anderem für die Regional- und Ländergeschichte. Gerade dieser relativ überschaubare Bereich bietet bedeutende Einblicke in Problemstellungen, die auf Reichsebene leicht zu übersehen sind oder wegen der föderalen Aufgaben-