

Charakteristische Züge des schwedischen öffentlichen Rechts¹⁾.

Nils Herlitz, Professor an der Universität Stockholm.

I.

Es mag vermessen erscheinen, bei Ausländern Interesse für die schwedischen Variationen eines wohlbekanntes Themas hervorzurufen: für die besondere Gestaltung, die in Schweden Rechtsinstitute erfahren haben, die doch in ihren Hauptzügen in allen Staaten dieselben sind. Am allerwenigsten wird man von einem kleinen Land, das glücklicherweise von Krisen verschont geblieben ist, die anderwärts das Staatsleben in seinen Grundfesten erschüttert haben, Belehrung erwarten, die für andere Völker von Wert sein könnte. Wir Schweden leben in stabilisierten Formen und grübeln nicht viel über sie nach. Haben wir dann denen etwas zu sagen, für die die Gestaltung des staatlichen Lebens eine brennende Lebensfrage ist?

Wenn die Besonderheiten des schwedischen öffentlichen Rechts nur Produkte gleichgültiger Zufälle oder einer willkürlich schaffenden Phantasie wären, so wäre dieser Einwand ohne Zweifel berechtigt. Aber das ist nicht der Fall. Einer tiefergehenden Betrachtung verraten sie einen tiefen inneren Zusammenhang, als natürliche Ausdrücke eines Staatslebens, das, wenn es auch von Gedanken, die allen europäischen Völkern gemeinsam waren, beeinflußt wurde, doch eigene Wege ging und dadurch eine originale Prägung erhielt.

Die Besonderheiten der schwedischen Staatsverfassung haben außerhalb der Landesgrenzen bisher nur geringe Beachtung gefunden. Und doch wäre es für rechtsvergleichende und grundsätzliche Untersuchungen vielleicht von Vorteil gewesen, wenn man auch schwedische Einrichtungen und Erfahrungen herangezogen hätte. Dieser Mangel, an dem die schwedische Wissenschaft selbst die Schuld trägt, kann nicht im Rahmen eines Zeitschriftenartikels gutgemacht werden. Aber wenn dieser dazu beitragen kann, die Aufmerksamkeit und das Interesse

¹⁾ Aus dem Schwedischen übertragen von Dr. Joachim-Dieter Bloch.

auf ein verhältnismäßig unbekanntes Gebiet zu lenken, so ist sein Zweck erfüllt.

Die Eigenart des schwedischen öffentlichen Rechts ist vor allem historisch bedingt.

Das öffentliche Recht, das die Macht des Staates gegenüber dem Individuum abgrenzt und dessen Stellung im Staat festlegt, ist in den allermeisten Staaten ein Produkt des Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts. Dieser fand im allgemeinen eine fertige, durch den Fürsten aufgebaute und aufrecht erhaltene Staatsordnung vor. Der Staatsapparat wurde so, wie er war, vom Volk übernommen, dessen Einfluß nur auf bestimmte, wenn auch entscheidende Punkte konzentriert wurde: die Macht über die Gesetzgebung und Besteuerung, Ministerverantwortlichkeit, Parlamentarismus, kommunale Selbstverwaltung.

Im Gegensatz hierzu ist der schwedische Staat nicht ausschließlich durch den Herrscher aufgebaut worden. Seine Organisation beruht seit alters her auf einer eigenartigen Wechselwirkung zwischen Königs- und Volksmacht.

Die lokale Selbstverwaltung, deren Anfänge bis ins Mittelalter zurückreichen, ist in Schweden immer aufrecht erhalten worden. Auf dem Lande war sie während des 17. Jahrhunderts zeitweise durch die Ausdehnung des Großgrundbesitzes gefährdet, aber die unter Karl XI. vorgenommene rücksichtslose »Reduktion« der Adelsgüter stellte die Freiheit des Bauernstandes wieder her und sicherte die Grundlage, auf der sich die Selbstverwaltung weiter entwickeln konnte. In organischem Zusammenhang mit der lokalen Selbstverwaltung entwickelte sich die zentrale. Seit 500 Jahren haben die schwedischen Herrscher regelmäßig mit den Reichstagen zusammen gearbeitet, zu denen außer der Ritterschaft Vertreter der Kirche, der Städte und der Bauerngemeinden entsandt wurden. Die Regierungszeit Karls XII., während derer die Lehre von der Fürstensouveränität den Reichstag beinahe vollständig aus dem schwedischen Staatsleben verdrängte, blieb nur eine Episode. Die Bedeutung des Reichstags hat im Lauf der Zeiten gewechselt. Ständig setzte er aber das Volk in intime Verbindung mit dem Staatsleben. Die Bande zwischen Volk und Staat wurden um so fester, als sich die modernen Ideen über die Selbständigkeit der Abgeordneten gegenüber den Wählern nur langsam durchsetzten. Diejenigen, die ihre Vertreter zu den Reichstagen entsandten, nahmen selbst lebhaften Anteil an deren Arbeit.

Das schwedische öffentliche Recht ist also älteren Datums, und der Einfluß des Volkes im Staatsleben trägt nicht ausschließlich den Stempel des 19. Jahrhunderts. Die Freiheit des Volkes und der Einfluß des Volkes auf das Staatsleben sind teilweise auf anderen Wegen, durch andere Mittel als diejenigen gesichert worden, die das Schema des

Konstitutionalismus kennt. Und diese unter anderen Verhältnissen, aus anderen Auffassungen über den Staat heraus entstandenen Institute haben sich ihre Lebenskraft teilweise bis heute bewahrt. In der modernen angelsächsischen Staatswissenschaft — ich denke hier vor allem an Laski — hat man sich viel Mühe gegeben, alle möglichen neuen Wege zu finden, durch die ein wirklicher Einfluß des Volkes sich geltend machen könnte, dieses nicht nur auf den sehr problematischen Einfluß beschränkt würde, den die Wahlen zum Parlament ermöglichen. Dem schwedischen Leser fällt auf, wieviel von diesen Wünschen in Schweden realisiert ist. Und wenn heute in Deutschland so viel von den Unvollkommenheiten einer »formalen Demokratie« geredet wird, die das Volk nur durch die Wahlen zu einer aktiven Teilnahme am staatlichen Leben kommen läßt, wenn man einen lebendigeren Kontakt zwischen Volk und Staat fordert, so erinnert dies den schwedischen Betrachter an unsere Erfahrungen und unser Erbe aus vergangenen Zeiten. Ob das Volk bei uns in größerem Maße als anderswo an dem staatlichen Leben teilnimmt, wage ich nicht generell zu beurteilen. Unzweifelhaft aber ist, daß, wie Englands eigenartige Verfassungsentwicklung der englischen Demokratie ihr besonderes Gepräge gegeben hat, die schwedische Demokratie unauslöschliche Spuren einer in gewissen Beziehungen gleichartigen Entwicklung aufweist.

II.

Zunächst ein Blick auf das Verhältnis des Volkes zur Verwaltung und Rechtsprechung.

In Schweden ist die Klasse der gelehrten Beamten niemals in der Weise herrschend, der Einfluß der Regierung auf die Verwaltung niemals so ausgeprägt gewesen, wie es im allgemeinen in absolutistisch regierten Staaten der Fall war. Auf gewissen charakteristischen Gebieten ist der Einfluß des Volkes stets erhalten geblieben. So brauchte das Recht der Gemeinden, ihren Pfarrer zu wählen, den Ansprüchen der Obrigkeit nicht zu weichen. Die schwedischen Geistlichen sind die erwählten Vertrauensleute der Gemeinden gewesen und bis heute geblieben. Nimmt man die nahe Verbindung zwischen Staat und Kirche in Schweden hinzu, bei der die Geistlichen fast als Staatsbeamte erscheinen, so kann man auf diesem Gebiet sehr wohl von einem Einfluß des Volkes auf die staatliche Verwaltung sprechen. Der Rat der Städte ferner, eine seit dem Mittelalter in allen germanischen Ländern bekannte Institution, lebt in Schweden in doppelter Eigenschaft fort: einmal als Verwaltungsbehörde der Stadt (Magistrat), andererseits als erstinstanzliches Gericht (Rådhusrätt). Er wird von den Einwohnern der Stadt oder deren Repräsentanten gewählt. Und die Macht der Tradition

hat sich im großen und ganzen als stark genug erwiesen, eine parteipolitische Ausnutzung dieses Wahlrechts zu verhindern²⁾.

Der Einfluß des Volks erschöpft sich aber nicht in diesen Wahlrechten, sondern tritt daneben vor allem in der ausgedehnten Verwendung von Laien in Verwaltung und Rechtsprechung, vor allem in den Magistraten der kleineren Städte und in den erstinstanzlichen Gerichten auf dem Lande (Härads-Gerichten) zutage. Bei den Häradsgerichten steht dem juristisch ausgebildeten, von der Regierung ernannten Häradshövding ein Ausschuß von Laien zur Seite, dessen Einsetzung bis auf das Mittelalter zurückgeht. Die Mitglieder des Ausschusses werden für je vier Jahre vom Volk gewählt³⁾.

Hierzu kommt die Kommunalverwaltung. Sie ist an und für sich keine Besonderheit Schwedens, aber ich möchte doch darauf hinweisen, daß unsere kommunale Selbstverwaltung keine Neuschöpfung aus der Mitte des 19. Jahrhunderts, sondern eine unmittelbare und natürliche Fortsetzung der Selbstverwaltungsformen ist, die sich während vorangegangener Jahrhunderte bewährt hatten. Die Häradsgerichte und Magistrate hatten während des 16. und 17. Jahrhunderts nicht nur gerichtliche, sondern auch kommunale Verwaltungsaufgaben. Auch in anderer Form war die Selbstverwaltung der Städte lebendig. Auf dem Lande waren die von den Geistlichen einberufenen Versammlungen der Gemeinden nicht nur Organe der kirchlichen Selbstverwaltung, sondern hatten auch für die weltliche Verwaltung große Bedeutung. Für die kommunale Verwaltung auf dem Lande ist erst in allerletzter Zeit ein Repräsentativ-System eingeführt worden. Bis 1918 traten fast überall die Stimmberechtigten auf den Gemeindeversammlungen in direkte Verbindung mit der Verwaltung der Kommune. Dem Einfluß des Volkes ist in der kommunalen Verwaltung ziemlich weiter Spielraum gelassen worden. Als Beispiel möge erwähnt werden, daß den Kommunen ein unbegrenztes Besteuerungsrecht zusteht und daß das schwedische Verwaltungsrecht nur äußerst wenige und unsichere Zwangsmittel gegen Kommunen, die ihre öffentlichen Aufgaben nicht erfüllen, kennt. Daß man im allgemeinen mit dieser Freiheit ohne solchen Zwang auskommen konnte, beruht vielleicht auf einem aus jahrhundertelanger Praxis entwickelten Verantwortungsgefühl.

Beachtenswerter als der Einfluß des Laienelements auf die heutige Verwaltung und Rechtsprechung ist jedoch die eigentümliche Organisation der Staatsverwaltung im allgemeinen. Die Verwaltungs-

²⁾ Im Zusammenhang mit der bevorstehenden allgemeinen Prozeßreform wird dieses Wahlrecht voraussichtlich modifiziert, aber nicht ganz abgeschafft werden.

³⁾ Augenblicklich werden Vorschläge über neue Formen der Laienbeteiligung in der Rechtsprechung erörtert. Die Diskussion hat jedoch gezeigt, daß die alte Ordnung außerordentlich feste Wurzel im Volksbewußtsein geschlagen hat.

organisation jeden Staates beruht auf einem Kompromiß zwischen der Forderung nach einheitlicher Leitung einerseits und einem bestimmten Maß von Selbständigkeit und freiem Ermessen für die untergeordneten Organe andererseits. In der schwedischen Verwaltungsorganisation hat sich der letztere Faktor immer ganz besonders stark geltend gemacht, und zwar nicht nur aus praktischen Gründen. Ebenso wie man heute überall von einem Recht der Kommunen innerhalb der öffentlichen Verwaltung spricht, hat man in Schweden immer die Rechte der Bürokratie zu schützen gesucht. Man verfolgte damit — so paradox es klingen mag — dieselben Ziele wie die moderne Kommunalverwaltung und das moderne Repräsentativsystem: die Anerkennung und den Schutz des Einflusses des Volkes auf den Staat. Das ergibt sich aus folgenden Tatsachen:

Der schwedische Adel war ursprünglich eine provinzielle Grundbesitzerklasse mit ausgeprägtem Selbstgefühl, die, gestützt auf ihr Grundeigentum und königliche Verleihungen wie Englands gentry eine selbstverständliche Führerstellung in der lokalen Selbstverwaltung beanspruchte. Aus diesem Adel wurde vor allem unter Gustav Adolfs und Axel Oxenstiernas starkem Einfluß während des 17. Jahrhunderts — der Entstehungszeit der modernen Verwaltung — eine Beamtenklasse, die jedoch ihre Tradition von Selbständigkeit und Unabhängigkeit nicht aufgab, sondern sie auf einem neuen Gebiet, in dem zentralisierten Staatsdienst, zu verwirklichen strebte. Der neue Verwaltungsapparat war nicht nur ein Werkzeug in der Hand des Königs, sondern auch — neben dem Reichstag — eine Form für die Betätigung der Stände im Staatsleben. Besonders deutlich wurde diese für Schweden charakteristische Verbindung zwischen Bürokratie und Ständen in der sogenannten »Freiheitszeit« (1718—1772), als die adlige Bürokratie vollkommen den ersten Stand des Reiches, die Ritterschaft, beherrschte, während gleichzeitig Männer aus der kirchlichen und zivilen Verwaltung im Priester- und Bürgerstand dominierten. Es lag damals im Interesse der Stände, die Selbständigkeit der Beamten zu schützen. Später ist der Zusammenhang gelöst worden, und heute fällt es keinem mehr ein, in der Beamtschaft eine Art Repräsentation des Volkes zu sehen. Zu einer Schwächung der Bürokratie haben im Lauf der Zeiten auch viele andere Faktoren beigetragen. Aber Jahrhunderte alte Institutionen können nicht spurlos vergehen. Auch heute noch besteht die — juristisch nicht leicht zu präzisierende — Vorstellung, daß der Beamte nicht ausschließlich ausführendes Organ seiner Vorgesetzten ist, sondern ebenso wie sie den Staat repräsentiert, daß er auch in seiner Beamtenfunktion freier Staatsbürger bleibt.

Dieser Gedanke prägt sich schon in der persönlichen Rechtsstellung der Beamten aus. Der im modernen Staatsrecht geltende

7*

Satz von der Unabsetzbarkeit der Richter gilt in Schweden als Verfassungssatz für die Beamten überhaupt. Sie können nur durch Richterspruch auf Grund von Dienstverbrechen abgesetzt werden. Allerdings ist diese Regel heute dadurch stark abgeschwächt, daß viele Beamte auch auf dem Disziplinarwege aus ihrem Amte entfernt werden können. Doch ist auch hier ein Dienstvergehen die Voraussetzung und das Verfahren regelmäßig mit starken Garantien umgeben. Die Disziplinalgewalt liegt meist nicht in der Hand eines Mannes und ist nicht immer mit der Stellung des Vorgesetzten verknüpft. Außerdem wird die Ausübung der Disziplinalgewalt durch den höchsten Verwaltungsgerichtshof, das Regierungsgericht, kontrolliert. Auch die Versetzung der Beamten ist durch die Verfassung verboten. Doch ist diese Regel in der neuesten Beamtengesetzgebung in flagranter Weise verletzt worden. Bei der Besetzung der Beamtenstellen wird sehr genau — manche sagen: zu genau — darauf gesehen, daß objektive Gründe den Ausschlag geben. Es herrscht im allgemeinen freier Wettbewerb um offene Stellen. Die Tauglichkeit jedes Bewerbers wird sorgfältig mit der der Mitbewerber verglichen. In allen Fällen, in denen das Ernennungsrecht nicht bei der Regierung liegt, gibt es ein Beschwerderecht an sie. Tatsächlich machen sich auch unsachliche Gesichtspunkte — persönliche, parteipolitische usw. — bei der Auswahl der Beamten nur in sehr geringem Maß geltend.

Charakteristisch ist auch die Stellung der Beamten im Dienst. Das Unterordnungsverhältnis des Beamten unter den Weisungen seiner Vorgesetzten wird oft als Hauptmerkmal der Verwaltung im Gegensatz zu anderen Staatsfunktionen hervorgehoben. Allerdings hat es in den verschiedenen Rechtsordnungen eine sehr verschiedene Ausgestaltung erfahren. In Schweden hat sich das Anweisungsrecht des Vorgesetzten gegenüber dem Untergebenen seit alters in engen Grenzen gehalten und erstreckt sich, wenn es auch in neuerer Zeit in aller Stille erweitert worden ist, doch auch heute noch nicht so weit wie z. B. in Deutschland. Die Verwaltung trägt bei uns in auffallend geringem Grade den Charakter eines empfindlichen, streng zentralisierten Apparats, wie man ihn in anderen Ländern gewohnt ist. Allenthalben stößt man innerhalb der schwedischen Verwaltung — oft an den unerwartetsten Stellen — auf größere oder kleinere relativ selbständige Machtzentren. Die bekannte Fiktion, daß ein Wille die ganze Verwaltung bestimmt, entspricht in Schweden weniger als anderwärts der Wirklichkeit. Man hat absichtlich vielen verschiedenen Willen Spielraum gelassen.

Das gilt vor allem für die Zentralverwaltung. Die schwedische zentrale Verwaltung zerfällt in »Königliche Majestät« und in unabhängige »zentrale Behörden«. »Königliche Majestät« bedeutet König im Verein mit dem »Staatsrat«. Der Staatsrat ist nichts anderes

als eine Fortsetzung der mittelalterlichen Ratskörperschaft, die im Laufe der Zeit aus einer nichtständigen Vertretung des Landes, wie wir sie auch in Deutschland kennen, zu einem wesentlichen Teil des Apparats für die laufenden Geschäfte geworden ist. Die Aufgabe der Mitglieder des Staatsrats (der Staatsräte oder — nach dem Vorbild anderer Länder ausgedrückt — der Minister) besteht staatsrechtlich nur darin, daß sie dem König raten. Der König faßt den Beschluß, nachdem er die Meinung des Staatsrats eingeholt hat. Zu diesem Zweck schreibt das Grundgesetz eine kollegiale Beratung des Staatsrats unter Vorsitz des Königs vor. Über Beschlüsse des Königs und Rats schläge des Staatsrats müssen detaillierte »Protokolle« geführt werden. Der Minister hat sämtliche Fragen seines Ressorts, die unbedeutendsten wie die allerwichtigsten, im Staatsrat vorzutragen. Nur in seltenen Ausnahmefällen hat er selbst Beschlüsse zu fassen. Die typische Ministerverwaltung, in der die Minister, versehen mit unbegrenzten oder zumindest sehr ausgedehnten Vollmachten, die Macht ausüben, die grundsätzlich dem Staatsoberhaupt zusteht, ist in Schweden unbekannt.

Der Beschluß im Staatsrat ist heute regelmäßig nur noch ein Registrierungsakt; er deckt sich inhaltlich immer mit dem Rat, den der Minister dem König gegeben hat. Eine reine Formsache ist dies Verfahren jedoch nicht. Es bringt für die Minister u. a. die Verpflichtung mit sich, zu einer Anzahl von Fragen Stellung zu nehmen, die ein deutscher Minister formlos der Entscheidung der Ministerialbureaucratie überlassen kann. Dieser Zwang, zu wichtigen und unwichtigen Dingen Stellung zu nehmen, macht — um es summarisch auszudrücken — unsere Minister in höherem Grade als ihre Kollegen in Deutschland zu Beamten. Und für das Verhältnis nach unten macht es natürlich einen unerhörten Unterschied, ob ein Minister, gestützt auf generelle Vollmachten, unbeschränkt und in beliebigen Formen regieren kann oder ob er, wie in Schweden, gezwungen ist, seinen Maßnahmen immer die Form eines in gewissem Umfange öffentlichen Beschlusses im Staatsrat zu geben, an den sich, wie noch erörtert werden wird, eine besondere Verantwortlichkeit anknüpft.

Dies zeigt sich nicht zum wenigsten im Verhältnis des Staatsrats zu den »zentralen Behörden«. Auch diese stellen ein Charakteristikum des schwedischen öffentlichen Rechts dar. »Königliche Majestät« kann natürlich nicht annähernd den gesamten Aufgabenkreis bewältigen, der in anderen Ländern den Ministern und der Ministerialbureaucratie obliegt. Die Staatsgeschäfte müssen daher in größerem Umfang, als das in andern Ländern gewöhnlich der Fall ist, untergeordneten Behörden überlassen werden. Auch das hat geschichtliche Gründe. Die Minister anderer Staaten haben die Machtfülle souveräner Monarchen übernommen. In Schweden dagegen war die Verwaltungsmacht niemals

in ähnlicher Weise beim König konzentriert. Seit dem 17. Jahrhundert bestanden eine Reihe ziemlich selbständiger Behörden, die sogenannten Reichskollegien, denen verschiedene Zweige der Staatsverwaltung zu selbständiger Handhabung überlassen waren. Die königliche Macht war an ihre Mitwirkung gebunden. Wir kennen zwar diese Erscheinung auch aus anderen Ländern. Das Eigenartige in Schweden war aber, daß — wie schon angedeutet wurde — die Selbständigkeit dieser Kollegien als ein Stück völkischer Freiheit empfunden und geschützt wurde. In den »zentralen Behörden« lebt das System der selbständigen Kollegien noch fort. Das Netz dieser Behörden überspannt fast das gesamte Gebiet der Verwaltung, für die meisten öffentlichen Angelegenheiten ist eine bestimmte »zentrale Behörde« zuständig.

Jede dieser Behörden hat ihren generell bestimmten Aufgabenkreis, in den durch Anweisungen von oben selten eingegriffen wird. Der Minister kann das aus eigener Machtvollkommenheit heraus auch gar nicht tun. Wenn er dem Chef einer zentralen Behörde für die Behandlung irgendeiner Angelegenheit eine Anweisung erteilt, so handelt dieser doch auf eigene Verantwortung, wenn er sich danach richtet. Die Macht des Ministers besteht einzig und allein darin, daß er einen königlichen Beschluß erwirken kann. Ein wirklicher Widerstand gegen die Maßnahmen der Regierung von seiten der zentralen Behörde ist allerdings durch diese Möglichkeit ausgeschlossen und könnte jederzeit gebrochen werden. Aber es ist eine Tatsache, daß die zentralen Behörden selbständiger arbeiten und von dem Wechsel der Minister sehr viel unberührt sind, also etwa die verschiedenen Abteilungen der Ministerien in anderen Ländern. Der Chef einer zentralen Behörde besitzt genügend Selbständigkeit, daß sein Posten — der zwar der Regel nach aus der administrativen Karriere besetzt wird — als durchaus angemessene Stellung für ehemalige Minister in Frage kommt und auch sonst hervorragende Politiker locken kann. Ein Lehrer sieht eher in dem Generaldirektor der Oberschulverwaltung als in dem Unterrichtsminister seinen Chef.

Wie die historische Bedeutung der Selbständigkeit dieser Behörden in einer Begrenzung der Macht des Königs bestanden hat, so begrenzt sie heute den Einfluß der parlamentarischen Regierungen und garantiert eine gewisse Stabilität der Verwaltung. Augenblicklich besteht auch fast nirgends ein ernsteres Interesse daran, die Macht der Regierung auf diesem Gebiet zu erweitern. Solange Schweden Regierungen hat, die nur toleriert, aber nicht von einer Reichstagsmajorität gestützt werden, besteht kaum ein allgemeineres Interesse für eine Ausdehnung der Macht, die der Reichstag ihnen — halb widerwillig — vergönnt. Die technischen Unvollkommenheiten im Verhältnis zwischen der Regierung und den zentralen Behörden, über die vor einigen Jahr-

zehnten viel geredet wurde, sind zum großen Teil unter der Hand abgestellt worden.

Kurz läßt sich die Eigenart der schwedischen Verwaltungsorganisation vielleicht am besten dahin charakterisieren, daß der Unterschied zwischen der Stellung der Verwaltungsorgane und der Gerichte weniger ausgeprägt ist als sonst in modernen Ländern. Auch die Verwaltungsorgane genießen etwas von der richterlichen Unabhängigkeit. Man hat deshalb auch geglaubt, ihnen Aufgaben übertragen zu können, die man anderwärts den Gerichten vorbehalten hat. Es mag hier genügen, darauf hinzuweisen, daß die Vollstreckung der Urteile regelmäßig durch die Provinzialverwaltungsbehörde (Länsstyrelse) erfolgt.

Man könnte auch sagen, daß die Verwaltungstätigkeit eine Ähnlichkeit mit der Rechtsprechung aufweist, die man in anderen Ländern nicht kennt 4). So ist das Verfahren durchgängig sehr stark formgebunden. Die Ansprüche auf eine möglichst allseitige Aufklärung werden sehr hoch gestellt. Man legt auf die Mitwirkung anderer, durch die Angelegenheit betroffener Behörden sowie interessierter Einzelpersonen und Vereinigungen großes Gewicht. Auch in kleinen Angelegenheiten können daher gewaltige Akten anwachsen. In großen Fragen erhält das Ermittlungsverfahren oft eine gewisse Ähnlichkeit mit einer Volksbefragung. Es macht sich ein mit der Rechtsprechung verwandtes Streben geltend, unter Mitwirkung der Parteien und Interessenten zu dem objektiv Richtigen zu gelangen, ein Verfahren, bei dem allerdings häufig die Forderung nach schnellem und tatkräftigem Handeln zu kurz kommt und die Arbeit erschwert wird.

Etwas sehr Eigenartiges, aber gleichzeitig sehr Charakteristisches ist ferner die Öffentlichkeit der schwedischen Verwaltung. Nicht nur die Rechtsprechung, sondern auch die Verwaltung soll in Schweden grundsätzlich im Lichte der Öffentlichkeit vor sich gehen. Diese Forderung kann natürlich nicht so verwirklicht werden, daß das Publikum sozusagen zum Zuhören kommen kann. Das geht schon aus dem Grunde nicht, weil die Verwaltungstätigkeit sich im allgemeinen schriftlich abspielt. Wohl aber schreiben die schwedischen Grundgesetze vor, daß alle Akten, die bei den Behörden vorhanden sind, jedermann, der sie verlangt, nicht nur Parteien und Interessenten, zugänglich sein sollen, — ebenso wie er einer Gerichtssitzung beiwohnen kann 5). Man hat, wie

4) Die Justizförmigkeit der Verwaltung wird in gewisser Weise dadurch gefördert, daß hohe Verwaltungsposten im großen Umfange von Personen bekleidet werden, die meistens einen Teil ihrer Laufbahn im richterlichen Dienst zurückgelegt haben. Die Trennung zwischen Verwaltungs- und Richterlaufbahn ist längst nicht so scharf ausgeprägt wie in Deutschland.

5) Es gibt natürlich Ausnahmen: für auswärtige Angelegenheiten, für gewisse militärische Sachen (nicht alle) usw.

in der Rechtsprechung, der Allgemeinheit eine wichtige kontrollierende Funktion einräumen wollen. Die Tragweite dieser Institution kann kaum unterschätzt werden. Bei der Lektüre schwedischer Zeitungen erkennt man z. B., daß das Publikum nicht nur die Beschlüsse der Behörden und ihre Maßnahmen, sondern auch die Meinungsverschiedenheiten zwischen verschiedenen Behörden in öffentlichen Angelegenheiten verfolgt. Ein Minister z. B., der etwa einem politischen Anhänger ein Amt geben oder sonst einen parteipolitisch gefärbten Beschluß fassen möchte, steht einer öffentlichen Kritik gegenüber, die ihre Argumente öfter aus Gutachten einer verantwortlichen Behörde holen kann. Auf diese Weise übt die Öffentlichkeit eine ständige Kontrolle und Kritik und dadurch einen bedeutenden indirekten Einfluß auf die Tätigkeit der Verwaltung. Die Beamten wissen, daß ihre Maßnahmen am nächsten Tag in den Zeitungen erörtert werden können und richten es infolgedessen gern so ein, daß ihre Beschlüsse so unangreifbar wie möglich werden. Die Öffentlichkeit ist ein Feind von Willkür und Parteilichkeit, manchmal aber hindert sie auch die Tatkraft, deren es in der Verwaltung bedarf.

Zu den prozeßähnlichen Elementen in der schwedischen Verwaltung gehört auch das Institut der Beschwerde. Jeder, der durch einen Verwaltungsakt betroffen ist, hat in der Regel das Recht, ihn bei der übergeordneten Behörde anzufechten. Diese ist dann berechtigt und verpflichtet, in eine neue Prüfung der Angelegenheit einzutreten, die sich nicht nur darauf erstreckt, ob der Beschluß in der einen oder anderen Hinsicht rechtswidrig ist, sondern auch darauf, ob die beschließende Behörde ihr freies Ermessen richtig betätigt hat. Die übergeordnete Behörde setzt ihr Ermessen an die Stelle des Ermessens der unteren. Dadurch wird in gewisser Weise der Mangel eines generellen Anweisungsrechts ersetzt. Die Einheit innerhalb der Verwaltung wird gestärkt, aber, da die Nachprüfung nur auf Antrag der betroffenen Einzelpersonen stattfindet, nur innerhalb gewisser Grenzen. Im Zivilprozeß wird die Gefahr, daß die Entscheidung eines Untergerichts, die in scharfem Gegensatz zur allgemeinen Rechtspraxis steht, bei Bestand bleibt, dadurch fast völlig eliminiert, daß immer zwei Parteien vorhanden sind; ficht die eine nicht an, so kann es immer noch die andere tun. Im Verwaltungsverfahren gibt es selten zwei einander gegenüberstehende Parteien; oft gibt es überhaupt keinen Beschwerdeberechtigten. Die größte Bedeutung hat das Beschwerdeinstitut unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit, nicht zum mindesten wegen der geringen Kosten, die es verursacht. Der Bescheid, den der Privatmann von einer niederen Behörde erhält, ist immer etwas provisorisches: äußerstenfalls kann er — wie es in einem altertümlichen, heute noch geläufigen Ausdruck heißt — »zum König gehen«, verlangen, daß seine Angelegenheit von der »König-

lichen Majestät« selbst, d. h. in diesem Zusammenhang entweder vom König im Staatsrat oder dem im Namen des Königs handelnden »Regierungsgericht«, geprüft wird.

Die Beschlüsse im Verwaltungsverfahren tragen im schwedischen Recht also sozusagen einen feierlicheren Charakter als anderwärts. Man kann ihnen eine andere rechtliche Bedeutung zusprechen, einen Wert, der der unabhängigen Stellung der Verwaltungsorgane und dem sorgfältigen Verfahren entspricht, in dem sie zustandekommen. In anderen Ländern pflegt man von einer Rechtskraft der Verwaltungsakte nicht zu sprechen, wohl aber ist dies in Schweden möglich. Einmal in dem Sinne, daß der Beschwerdeweg nicht mehr offensteht, also eine Wirkung, die der formellen Rechtskraft des Prozeßrechts verwandt ist. Daneben aber lassen sich auch Ähnlichkeiten mit der materiellen Rechtskraft der Urteile aufzeigen. Ich kann diese schwierigen, in der schwedischen Doktrin kaum behandelten Fragen hier nicht näher entwickeln und möchte nur auf einige Seiten der Rechtslage hinweisen.

In Schweden besteht keine gerichtliche Kontrolle über die Verwaltung, sei es durch besondere Verwaltungsgerichte wie in Frankreich und Deutschland ⁶⁾ oder durch die ordentlichen Gerichte. Durch die relative Unabhängigkeit der Beamten, die sorgfältige Regelung des Verfahrens und seine Öffentlichkeit sowie durch das Institut der Beschwerde ist dem Anspruch der Rechtssicherheit innerhalb der Verwaltung selbst genügend Rechnung getragen. Es sind auch niemals Forderungen nach einer Ausdehnung des Rechtsschutzes in dieser Beziehung laut geworden.

Eine andere Seite: In der Frage der Haftung des Staates für schädigende Handlungen muß man im schwedischen Recht meines Erachtens einen scharfen Unterschied zwischen anfechtbaren Beschlüssen und anderen Maßnahmen machen. Ich möchte meinen, daß man nach schwedischem Recht schwerlich einen Schadensersatz auf Grund eines schadenstiftenden Beschlusses zuerkennen wird; und zwar sowohl wenn der Beschluß nicht angefochten und daher formell rechtskräftig geworden ist, als auch, wenn er von der höchsten Beschwerdeinstanz nachgeprüft worden ist und dort seine definitive Form erhalten hat.

Zusammenfassend möchte ich sagen: Das schwedische Volk hat immer ein ziemlich nahes Verhältnis zur Verwaltung, sei es durch aktive Mitwirkung oder durch kontrollierende Tätigkeit, gehabt. Die Lehren des Absolutismus haben die Verwaltung niemals zu einem »arcanum« für das »profanum vulgus« gemacht. Alte Selbstverwaltungsgedanken

⁶⁾ Das Regierungsgericht wird zwar »Gericht« genannt, arbeitet aber nicht in eigentlich prozessualen Formen; sein Verfahren ist das typische administrative Beschwerdeverfahren.

sind lebendig geblieben und haben sich in eigenartigen Formen innerhalb der staatlichen Verwaltung Geltung verschafft. Deshalb erscheint der Verwaltungsapparat nicht in derselben Weise wie in vielen anderen Ländern als eine fremde, feindliche Macht. Nahe mit ihm verbunden kann das Volk ihm ebenso wie den Gerichten Zuversicht und Vertrauen entgegenbringen. Auf der anderen Seite hat die Organisation des öffentlichen Dienstes auch auf die Volksseele eingewirkt. So kann man vielleicht den Zug von bürokratischem Formalismus erklären, den man oft bei Schweden zu finden glaubt, vielleicht auch eine Vorliebe für das schriftliche Verfahren, die augenblicklich der Einführung einer modernisierten Prozeßgesetzgebung große Schwierigkeiten macht.

III.

Das bisher Gesagte kann auch so ausgedrückt werden, daß das politische Programm des 19. Jahrhunderts: Teilnahme an der Verwaltung als Vorschule zum politischen Leben, in Schweden schon längst vor diesem Zeitpunkt verwirklicht war, nicht weil es zielbewußt erstrebt worden wäre, sondern auf Grund der eigenen Logik der geschichtlichen Entwicklung. Dadurch ist auch das Wesen der schwedischen Volksvertretung beeinflußt worden.

Selbstverständlich findet man im schwedischen Reichstag viele Beispiele einer, wenn ich es so ausdrücken darf, rein politischen Einstellung, eine Konzentration des Interesses auf große politische Fragen, allgemeine Richtlinien für die Politik des Landes, Prinzipien der Gesetzgebung. Aber man findet auch einen fast beamtenmäßigen Geist, eine Zuneigung für Verwaltungsfragen, Details der Gesetzgebung, lokale und spezielle Angelegenheiten ohne politische Färbung, und darüber hinaus oft das Streben, in solchen Fragen die sachlichen Gesichtspunkte des Beamten und ein verwaltungsmäßiges Verfahren anzuwenden.

Diese Züge, die in größerem oder geringerem Umfange wohl den meisten Volksvertretungen anhaften, treten in Schweden besonders scharf hervor. Ich möchte das mit dem traditionellen Verhältnis des schwedischen Volkes zur öffentlichen Verwaltung erklären. Der Reichstag hat fast immer einen reichen Fonds administrativer Erfahrungen besessen. Von den Beamten im Reichstag habe ich bereits gesprochen. Die Abgeordneten, die nicht Beamte waren, kamen früher fast immer aus der lokalen Selbstverwaltung. Die nichtadligen Stände, insbesondere die Bürger und Bauern, repräsentierten eher lokale Verwaltungskorporationen als bestimmte Gesellschaftsklassen als solche. Die lokale und die zentrale Selbstverwaltung bildete gewissermaßen eine natürliche Einheit; von ihren Abgeordneten erwarteten die Gemeinden vor allem Wahrung ihrer Sonderinteressen. Es ist seit Jahrhunderten üblich

gewesen, daß die Abgeordneten mit den besonderen Angelegenheiten ihres Heimatbezirkes vor den Reichstag gekommen sind, mit Klagen über Beamte, Steuern oder Auflagen, mit Anträgen um Steuernachlaß, Unterstützung öffentlicher Bauten und anderer Unternehmungen usw. Alle diese Angelegenheiten wurden vom Reichstag in verschiedener Form behandelt; dieser wurde dadurch gewissermaßen zu einer großen Verwaltungsbehörde.

Die organische Verbindung zwischen Reichstag und lokaler Selbstverwaltung wurde schrittweise aufgelöst. Jetzt spielen auch die Beamten keineswegs mehr dieselbe Rolle wie früher. Von entscheidender Bedeutung dafür war die Ersetzung der Stände-Repräsentation durch das Zweikammer-System (im Jahre 1865) und die Demokratisierung des Wahlrechts (in den Jahren 1907—1918). Aber jahrhundertealte Traditionen gehen so leicht nicht verloren. Auch heute ist der Reichstag noch fest in der kommunalen Selbstverwaltung, in den verschiedenen Gemeinden und deren Interessen verwurzelt. Die Erste Kammer wird übrigens zum größten Teil von kommunalen Provinzrepräsentationen (Landsting) gewählt. In der Zweiten Kammer ist Wohnsitz im Wahlkreise Bedingung der Wählbarkeit. Es macht sich überhaupt im schwedischen Reichstagsrecht der Gedanke geltend, daß es wichtiger ist, daß das Volk von seinen »eigenen« repräsentiert wird, von denen, die die Sprache seiner verschiedenen Kreise sprechen und ihre Interessen vertreten können, also daß eine gute »Führerauslese« zustande kommt. Die Zweite Kammer besteht zum größten Teil aus Bauern und Arbeitern. Auch heute noch findet man es ganz natürlich, daß Angelegenheiten von lokaler und spezieller Natur vor den Reichstag gebracht werden und diesen zu einer sachlichen Prüfung veranlassen. Der verwaltungsmäßige Charakter besteht noch fort.

Die Schöpfer der schwedischen Verfassung haben nun allerdings in Erinnerung an die zu weitgehende und in vieler Hinsicht bedenkliche Einmischung des Reichstags in die Verwaltung während der »Freiheitszeit« (1718—1772) versucht, den Reichstag an der Beschäftigung mit Details der Verwaltung zu hindern. Im großen und ganzen ist es ihnen aber nicht gelungen, den Entwicklungsgang zu hemmen, der dem schwedischen Reichstag sozusagen im Blute liegt. In mancher Beziehung haben sie ihn sogar dadurch gefördert, daß sie Arbeitsformen geschaffen haben, die eine selbständige Betätigung des Reichstags erleichtern.

Ich denke zunächst an das unbegrenzte Antragsrecht der Abgeordneten. Dies wird fleißig ausgenutzt, teils für Anträge allgemeineren Interesses, teils und vor allem aber für Wünsche spezieller und lokaler Natur, die in England wahrscheinlich in private bills behandelt werden würden. Im Reichstag von 1930 sind — und das ist wohl bezeichnend

genug — von den einzelnen Abgeordneten 900 Anträge gestellt worden 7). Und diese Anträge sind durchaus nicht ergebnislos. Sie können sich vor allem in drei Formen auswirken. Im Haushaltsvorschlag der Regierung werden viele Änderungen und Zusätze gemacht. Die Gesetzentwürfe werden gründlich behandelt und oft vollkommen umgearbeitet. Drittens ist es üblich, daß der Reichstag eine beantragte Reform in allgemeinen Worten befürwortet und die Regierung zur Ausarbeitung von einem Gesetzesentwurf auffordert.

Die Initiative des Reichstags könnte nicht diese Rolle spielen, wenn die Arbeitsweise des Reichstags nicht darauf eingerichtet wäre, eine selbständige Arbeit zu erleichtern und zu fördern. Dies ist durch ein Verfassungsgesetz, die Reichstagsordnung, geschehen. Dadurch haben die Arbeitsformen des Reichstags eine besondere Festigkeit erhalten.

Ein Ausländer, der an die Arbeitsweise seines Parlaments gewöhnt ist, wird anfangs über die Umständlichkeit staunen, mit der der schwedische Reichstag arbeitet. Besonders charakteristisch ist die Regel, daß ein Antrag, abgesehen von gewissen Ausnahmefällen, immer einer Ausschußbehandlung unterworfen werden muß. Ebenso wie der einzelne Staatsbürger mit kleinen und großen Anliegen »zum König gehen« kann, hat der Abgeordnete einen Anspruch darauf, daß seine Anträge von einem Ausschuß geprüft werden.

Gerade im Ausschußwesen zeigen sich die charakteristischsten Züge des schwedischen Parlamentsrechts. Die Ausschüsse gehen auf die Zeit der Stände-Reichstage zurück, wo sie das natürliche Bindeglied zwischen den Ständen, das zusammenhaltende Element bildeten, ohne welches die natürliche Sonderung zu einem Chaos geführt hätte. Sie waren also ihrem Wesen nach für die vier Stände gemeinsam. Als Schweden zum Zwei-Kammer-System überging, war es keine logische Notwendigkeit, die Ausschüsse als für beide Kammern gemeinsam beizubehalten. Doch war die Stellung der Ausschüsse in der Arbeit des Reichstags so stark verwurzelt, daß man die alte Ausschußorganisation mit ziemlich unveränderten Aufgaben in den neuen Reichstag übernahm. Man sah allerdings die Möglichkeit vor, wie in anderen Ländern, auch besondere Ausschüsse innerhalb jeder Kammer einzusetzen. Doch vermochte sich dieser Typ im Wettbewerb mit den alten gemeinsamen Ausschüssen nicht zu halten.

In diesen für beide Kammern gemeinsamen, sogenannten »ständigen« Ausschüssen wird der verwaltungsmäßige Charakter des schwedischen Reichstags vor allem gepflegt und entwickelt. Die Arbeitsformen erscheinen einem Fremden als rein verwaltungsmäßige. Die Ausschüsse

7) Anm. d. Übersetzers; Hierbei ist zu beachten, daß der schwedische Reichstag nur von Anfang Januar bis Pfingsten versammelt zu sein pflegt.

verschaffen sich Berichte von den Behörden und erheben selbst ausgedehnte Ermittlungen. Regierungsvorlagen und Anträge von Abgeordneten werden gründlich erörtert und das Ergebnis in oft sehr ausführlich motivierten Berichten niedergelegt. Den Ausschüssen stehen für ihre Arbeit besondere Kanzleien zur Verfügung, in denen oft Beamte sitzen, die früher dieselben Angelegenheiten in den Ministerien oder den zentralen Behörden bearbeitet haben. Das bedeutet aber nicht, daß die Abgeordneten selbst eine passive Rolle spielen. Wie in den Behörden, so wird auch im Reichstag die Pflicht und das Recht, sich eine eigene Meinung zu bilden und danach zu handeln, ernst genommen.

Innerhalb dieser Ausschüsse avanciert man nach besonderen innerhalb der Parteien entwickelten Anciennitätsregeln. Wer einmal einen Sitz in einem Ausschuß erlangt, sitzt dort Jahr für Jahr fast ebenso sicher wie ein Beamter in seinem Amt. Während der Wechsel auf den Ministerposten immer häufiger geworden ist, ist die Stabilität in den Ausschüssen immer größer geworden. Diese verfügen also oft über sehr große Erfahrung in den Verwaltungsangelegenheiten, die sie behandeln. Die Herren im Budgetausschuß beherrschen den Stoff manchmal besser als der zuständige Minister.

Die Rolle, die das Ausschußwesen in Schweden spielt, ist so groß gewesen, daß man sozusagen deswegen von anderen sonst bekannten Garantien für eine sorgfältige Behandlung der dem Reichstag vorliegenden Fragen abgesehen hat. Die Gemeinsamkeit der Ausschüsse hat eine im Parlamentsleben wohl einzig dastehende Folge gehabt: daß nämlich beide Kammern dieselben Fragen regelmäßig gleichzeitig behandeln. In Schweden fehlt also der Schutz gegen Überraschungen und schlecht erwogene Beschlüsse, der anderswärts darin liegt, daß ein und dieselbe Frage nacheinander von zwei verschiedenen Stellen geprüft wird. Die Mißstände werden dadurch verschärft, daß die Kammern ihre Beschlüsse in der Regel schon drei bis vier Tage, nachdem der Ausschuß seinen Bericht erstattet hat, fassen. Manchmal ist die Zeit sehr viel kürzer, nur sehr selten länger.

Im schwedischen Staatsrecht sind also die Kräfte innerhalb des Reichstags gebunden und gehemmt, die die in den Ausschüssen erzielten Ergebnisse in Frage stellen könnten. Nach deren Entscheidung sind die Möglichkeiten zur Geltendmachung neuer Gesichtspunkte und zur Beibringung neuen Materials äußerst begrenzt. Vor allen Dingen ist es für Außenstehende unmöglich, auf den Gang der Angelegenheit Einfluß zu gewinnen. Es gibt natürlich viele Fälle, in denen eine öffentliche Diskussion der Ausschußvorschläge, die häufig von denen der Regierung völlig abweichen, sehr nützlich und förderlich wäre. Aber eine solche Diskussion kann innerhalb der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit niemals in Gang kommen. Das ist deswegen auffallend, weil die Ar-

beitsformen des schwedischen öffentlichen Lebens sonst in ausgeprägtem Grade darauf angelegt sind, öffentliche Angelegenheiten unter Mitwirkung der Öffentlichkeit genau und nach jeder Richtung hin zu prüfen. Gegenüber den Berichten der Ausschüsse hört diese Sorge mit einemal auf.

IV.

Die Befugnisse des Reichstags haben im Laufe der Zeiten wechselnden Umfang gehabt. In der »Freiheitszeit« war die Macht des Reichstags fast unbeschränkt, die Stellung des Königs nicht viel stärker als in Polen. Andererseits gab es aber auch Zeiten, in denen dem Reichstag eine sehr anspruchslose Rolle an der Seite eines »aufgeklärten« Monarchen zugewiesen wurde (so nach 1772). Die schwedische Verfassung von 1809, deren hier interessierende Bestimmungen über die Abgrenzung der Machtbefugnisse des Königs und des Reichstags fast unverändert geblieben sind, hat — unter starkem Einfluß Montesquieu'scher Gedanken — danach gestrebt, Extreme nach beiden Seiten hin zu vermeiden, und so ein sinnreiches Gleichgewichtssystem geschaffen, in dem die Zuständigkeiten klar abgegrenzt und wirksame Kontrollen zur Verhinderung von Machtmißbräuchen eingeführt worden sind. Dieses System hat die Entwicklung nicht hemmen können, die das europäische Staatsleben während des 19. Jahrhunderts im allgemeinen kennzeichnet. Auch in Schweden ist die parlamentarische Demokratie zur Herrschaft gelangt. Das bedeutet jedoch nicht, daß die Richtlinien, die die Verfassung von 1809 im Anschluß an die ältere schwedische Verfassungsgeschichte für die Organisation des Staates aufgestellt hat, bedeutungslos geworden sind.

Es könnte auffallen, daß die schwedischen Grundgesetze von den sogenannten »Freiheitsrechten« nur die Preßfreiheit kennen, die im Interesse der öffentlichen Kontrolle eingehend geregelt worden ist. Sehr charakteristischerweise hat die Verfassung von 1809 größeres Gewicht darauf gelegt, die Privilegien der Stände und die Rechtsstellung der Beamten zu schützen. Diese Lücke beruht natürlich nicht auf mangelndem Respekt vor der individuellen Freiheitssphäre, sondern im Gegenteil eher darauf, daß man an eine ernstere Gefährdung derselben nicht dachte. Man hielt es für ausreichend, wichtigere Angelegenheiten der gemeinsamen Entscheidung von König und Reichstag vorzubehalten, und verließ sich darauf, daß ernsthafte Eingriffe in die Freiheit des einzelnen deren Zustimmung nicht erhalten würden. Bezeichnenderweise steht an Stelle der Freiheitsrechte in der schwedischen Verfassung eine Bestimmung, die den König verpflichtet, sich um Recht und Gesetz zu bekümmern und die Freiheit des einzelnen zu respektieren; ihre altertümlichen Wendungen gehen auf den Königseid zurück, der — in den

Grundzügen mit mittelalterlichen Formulierungen übereinstimmend — von den schwedischen Königen noch bis gegen Ende des 17. Jahrhundert geleistet wurde.

Die bürgerlichen Freiheitsrechte bilden im allgemeinen den natürlichen Ausgangspunkt für die gerichtliche Nachprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze. Das Problem dieser Nachprüfung, das auch in Schweden in letzter Zeit erörtert worden ist, hat wegen der Stellung, die die schwedischen Grundgesetze zu diesen Rechten einnehmen, jedoch hier geringere Bedeutung als anderwärts.

Die Herrschaft des Gesetzes ist überall das grundlegende Prinzip des Rechtsstaats. Man will damit bekanntlich ausdrücken, daß den unter Mitwirkung der Volksvertretung zustande gekommenen Gesetzen ein besonderes Gewicht zukommt. Dieses Prinzip kann jedoch eine sehr verschiedenartige Ausgestaltung erfahren. Zunächst wechselt der Umfang dessen, was man als den Vorbehalt des Gesetzes zu bezeichnen pflegt. Er besteht in den meisten Ländern darin, daß für jeden Eingriff in Rechte und Freiheiten des Individuums die Form des Gesetzes verlangt wird, daß m. a. W. nur das Gesetz die Grenzen überschreiten darf, die Staat und Individuum trennen. Was im schwedischen Staatsrecht der von König und Reichstag gemeinsam ausgeübten Gesetzgebung vorbehalten ist, ist sehr viel weniger. Es handelt sich dabei — in der Terminologie der Verfassung — hauptsächlich um die »allgemeine Zivil- und Strafgesetzgebung«, d. h. Zivilrecht, Strafrecht und Prozeßrecht. Anfänglich war daher die Gesetzgebung überwiegend auf Gebiete angewiesen, auf denen sie mit der Verwaltung nicht in Berührung kam. Sie spielte infolgedessen nur in sehr geringem Umfang die in andern Ländern wohlbekanntere Rolle eines Hemmschuhs für die Bewegungsfreiheit der Verwaltung. Das Verhältnis der Verwaltung zum Staatsbürger wurde im wesentlichen durch königliche Verordnungen geregelt. Im Laufe der Zeit ist unter dem Druck der Verhältnisse das Gebiet der Gesetzgebung wesentlich erweitert worden. Heute bestehen auch in Schweden viele Gesetze verwaltungsrechtlichen Inhalts. Trotzdem bleibt nach schwedischem Staatsrecht die Gesetzgebung wie die anderen staatlichen Funktionen prinzipiell auf ein bestimmt abgegrenztes Gebiet beschränkt. Es gibt auch heute noch große und wichtige Gebiete, die ausschließlich durch Verordnungen der Regierung geregelt werden. So stehen z. B. — auf Grund der Verfassung, nicht kraft einer Delegation — das Polizeirecht, sofern es Voraussetzungen und Formen des Eingreifens zur Aufrechterhaltung der allgemeinen Ordnung und Sicherheit betrifft, das öffentliche Bauwesen, die Gesundheitspflege, das Volksschulwesen außerhalb des Gebietes der Gesetzgebung, ebenso große Teile des Gewerberechts. Gesetze über die Organisation der Verwaltung sind sehr selten.

Man würde aber ein schiefes Bild der Verhältnisse gewinnen, wenn man nur die Grenzen der Macht des Reichstags betrachtete. Man muß sich klar machen, daß die Gesetzgebung keineswegs die einzige Form ist, in der der Reichstag Einfluß ausüben kann. In Schweden besteht, anders als in der Mehrzahl der übrigen Länder, die Haupttätigkeit der Volksvertretung nicht in der Gesetzgebung.

Eine seiner wichtigsten sonstigen Funktionen übt sie auf dem Gebiet der Staatsfinanzen aus. Aus historischen Gründen sind diese Befugnisse in Schweden von der Gesetzgebung völlig zu trennen. Die ältere schwedische Verfassungsentwicklung trägt — wie der ältere Konstitutionalismus überhaupt — ein dualistisches Gepräge. Auch die Verfassung von 1809 ist von dem Gedanken beherrscht, daß König und Stände zwei verschiedene Rechtssubjekte sind. Von diesem Ausgangspunkt aus war es nicht unnatürlich, daß der Reichstag seine eigne Verwaltung neben der königlichen ausübte. Noch heute liegt die staatliche Anleihepolitik in den Händen einer dem Reichstag unterstehenden Behörde, dem Reichsschuldenkontor. Die Reichsbank — die Zentralbank Schwedens — wird ebenfalls zu den Organen des Reichstags gerechnet; ihr Vorstand wird vom Reichstag ernannt.

Am deutlichsten tritt diese dualistische Betrachtungsweise auf dem Gebiet des Steuer- und Haushaltsrechts hervor. Der Reichstag verpflichtet sich im Namen des Volkes gegenüber dem König, eine Steuer zu bezahlen. Das ist der altertümliche, aus jahrhundertelanger Praxis erwachsene Grundgedanke der schwedischen Verfassung. Die Steuer erscheint als ein aus dem Einkommen der Mitbürger bewilligter Beitrag zu den Kosten des Staates. Darum wird die Steuer, die Ausgabe des Bürgers, nicht des Staates, als »Bewilligung« bezeichnet, und diese Bewilligung ist etwas ganz anderes als ein Gesetz. Während in anderen Ländern die Steuer»gesetzgebung« in der Regel eines der wichtigsten Gebiete der Gesetzgebung überhaupt ist, gibt es in Schweden, streng genommen, eine Steuergesetzgebung überhaupt nicht. Die steuerlichen Vorschriften werden, obwohl sie vom Reichstag beschlossen sind, als Verordnungen bezeichnet. Mit der Bewilligung der Steuern ist die Behandlung des Haushaltsplans organisch verbunden. Auch hier wird nicht die Form des Gesetzes angewandt.

Ich muß allerdings hinzufügen, daß die eben erwähnten Unterscheidungen zwischen Gesetzen und finanziellen Beschlüssen heute längst nicht mehr dieselbe Bedeutung wie früher haben. Praktisch am wichtigsten ist, daß staatsfinanzielle Beschlüsse in der Regel von beiden Kammern in gemeinsamer Abstimmung gefaßt werden können. Da diese sich gegenwärtig aber nicht mehr erheblich unterscheiden, ist auch das von geringer Bedeutung. Das war früher anders, als in wichtigen Fragen bei gemeinsamen Abstimmungen regelmäßig Mehrheiten ent-

stehen konnten, die sich z. B. aus einer Majorität der ersten und einer Minorität der zweiten Kammer zusammensetzten.

Das schwedische Staatsrecht legt auf eine wirksame Kontrolle seitens des Reichstags großes Gewicht. Es bedient sich dafür allerdings ganz anderer als der sonst bekannten Mittel. In Schweden gibt es kein parlamentarisches Untersuchungsrecht, und das Interpellationsinstitut ist nur schwach entwickelt. Dem Bedürfnis nach Informationen, dem diese Institute dienen sollen, wird in Schweden zu einem großen Teil schon durch die Öffentlichkeit der Verwaltung genügt. Dagegen wählt der Reichstag in Schweden sogenannte Staatsrevisoren, die jedes Jahr die Durchführung des Haushaltsplans kontrollieren. Diese Kontrolle erstreckt sich nicht nur und sogar nicht einmal in der Hauptsache auf die Übereinstimmung der Ausgaben mit den Voranschlägen, sondern soll vor allem klarstellen, ob die Verwaltung zweckmäßig und in angemessenen und praktischen Formen betrieben wird. Die Staatsrevisoren können zu diesem Zweck eingehende Untersuchungen anstellen. Diese Kontrolle von Laien über die Verwaltung gibt nicht selten den Anlaß zu Reformen.

Auch in anderer Weise sind die schwedischen Beamten einer wirksamen Kontrolle unterworfen. Ein jährlich neu gewählter Vertrauensmann des Reichstags, der sogenannte »Justitieombudsman«, überwacht die Richter und Beamten und stellt sie unter Anklage, wenn sie sich Dienstvergehen, insbesondere Eingriffe in die bürgerlichen Freiheitsrechte, haben zu schulden kommen lassen. Es ist von außerordentlicher praktischer Bedeutung, daß in solchen Fällen der Privatmann nicht darauf beschränkt ist, selbst Klage zu erheben. Durch das Eingreifen einer Art von Volkstribun mit hohem Ansehen wird seine Sache als eine Angelegenheit von großem, allgemeinem Interesse anerkannt.

Zu dem Kontrollsystem der Verfassung gehört auch die im schwedischen Recht besonders ausgestaltete Ministerverantwortlichkeit. Die Verantwortlichkeit der Minister knüpft — entsprechend der oben dargestellten Eigenart der Formen ihrer Wirksamkeit — nicht an die von ihnen beschlossenen Maßnahmen, sondern an den Ratschlag an, den sie dem König erteilten⁸⁾. Über diese Ratschläge kann sich der Reichstag zuverlässig durch die Protokolle des Staatsrats informieren, in denen die Tätigkeit der Regierung in allen Einzelheiten registriert ist. Diese Protokolle werden jedes Jahr einem der ständigen Ausschüsse des Reichstages, dem Konstitutionsausschuß, nebst den dazu gehörigen Akten, die der Ausschuß verlangt, zugänglich gemacht. Die Prüfung

⁸⁾ In praxi bedeutet dies nunmehr tatsächlich eine Verantwortung auch für die Beschlüsse, weil der Inhalt des Beschlusses ja immer mit dem des Ratschlages identisch ist. Die »Lücke« der Verantwortlichkeit, die dann entsteht, wenn der König dem Ratschlage nicht folgt, spielt heute keine praktische Rolle mehr.

der Protokolle und Akten kann, falls sie ein Dienstvergehen erkennen lassen, dazu Veranlassung geben, daß der Ausschuß in typisch strafprozessualen Formen die Minister vor einem aus höheren Beamten zusammengesetzten »Reichsgericht« unter Anklage stellt. Diese rein strafrechtliche Verantwortlichkeit ist früher häufig zu politischen Zwecken, zur Erzwingung eines vom Reichstag gewünschten Ministerwechsels, ausgenutzt worden. Für solche Zwecke hat sich aber das Verfahren als ungeeignet erwiesen, und jetzt sind fast 80 Jahre seit seiner letzten Anwendung vergangen.

Politisch fruchtbarer erscheint ein anderes Verfahren. Der Ausschuß kann, wenn er meint, ein Minister habe »die wahren Interessen des Reichs« nicht wahrgenommen, in einen Bericht an den Reichstag »Bemerkungen« über die Ratschläge dieses Ministers aufnehmen; auf Grund dieser Bemerkungen kann der Reichstag ein Gesuch um Entlassung des Ministers bei dem König einreichen. Die Verfassung zeigt also einen bestimmten Weg, auf dem Mißtrauensvoten gegen die Minister zustandekommen können, einen Weg, der in der Richtung des typischen Parlamentarismus verläuft. Praktisch hat er keineswegs die Bedeutung erlangt, die man hätte erwarten können. Der Reichstag hat niemals vom König die Entlassung eines Ministers verlangt. Das beruht wohl vor allem darauf, daß die Staatsratsprotokolle zwar die Details genau registrieren, aber nicht die natürliche Grundlage für ein Gesamturteil über die Minister bilden; ferner darauf, daß das Eingreifen des Konstitutionsausschusses regelmäßig viel zu spät nach den Ereignissen erfolgt, um eine politische Rolle spielen zu können. Trotz der geringen politisch-parlamentarischen Bedeutung seiner Tätigkeit nimmt der Ausschuß aber alljährlich seine Prüfung vor und erstattet über ihr Ergebnis einen in der Regel sehr beachteten Bericht. Die bloße Bemerkung des Ausschusses, daß in dieser oder jener Richtung unrichtig gehandelt wurde, übt manchmal eine nicht unerhebliche moralische Wirkung aus. Die Minister und ihre Mitarbeiter sorgen auch mit einer gewissen Ängstlichkeit dafür, daß keine Fehler begangen werden, die sie der Kritik des Ausschusses aussetzen könnten. Dabei kann es allerdings vorkommen, daß sachliche Gesichtspunkte und das Interesse des Staates an zweckmäßigem Handeln beiseite geschoben werden. Es ist dies die Kehrseite des stark hervortretenden Strebens nach öffentlicher Kontrolle und öffentlicher Kritik, die sich bis auf die Einzelheiten der Regierungstätigkeit erstreckt.

Von einem direkten Einfluß des Reichstags auf die Regierungsbildung ist in den schwedischen Grundgesetzen keine Rede. Es gibt keinen Rechtssatz, nach dem die Minister das Vertrauen des Reichstags genießen müssen, und auch keinen allgemeinen Satz über die Ministerverantwortlichkeit, aus dem in dieser oder ähnlicher Rich-

tung Schlüsse gezogen werden könnten. Der Reichstag ist verfassungsmäßig den Ministern gegenüber auf die eben geschilderten Verfahren beschränkt. Im übrigen bestimmt allein der König über ihre Ernennung und Entlassung. Ein besonderes Mißtrauensvotum, etwa durch sog. »Tagesordnungen« ist nach schwedischem Staatsrecht unmöglich.

Trotzdem hat sich, wie bereits angedeutet, Schweden zu einem parlamentarisch regierten Staat entwickelt. Die Notwendigkeit eines Einvernehmens zwischen Regierung und Volksvertretung hat sich, wie anderwärts, mit elementarer Kraft geltend gemacht. Die Zeit zwischen der Reform der Volksvertretung (1865) und der Auflösung der schwedisch-norwegischen Union (1905) ist eine Zeit immer größerer Anpassung des Königs an die Ansichten des Reichstags. Nach dem Jahre 1905 war die Regierungsbildung regelmäßig durch die Parteiverhältnisse im Reichstag bedingt. Der Ministerpräsident ist fast immer Parteichef, und die meisten der übrigen Ministerposten von Abgeordneten oder anderen Politikern seiner Partei besetzt gewesen. Diese Parlamentarisierung der Regierung hat ihr aber keineswegs eine so autoritative Stellung gegenüber dem Reichstag gegeben, wie sie sonst als Kennzeichen »echten« Parlamentarismus gilt. Die Regierung kann in Schweden durchaus nicht darauf rechnen, daß die Beschlüsse des Reichstags ihren Wünschen entsprechen. Der Reichstag hat seine verfassungsmäßige Freiheit, die Regierungsvorschläge zu verwerfen und ohne Rücksicht auf sie eigene Beschlüsse zu fassen, nicht aufgegeben. Sein starkes Selbstbewußtsein, der Geist fast beamtenmäßiger Sachlichkeit, wehren sich gegen eine Regierungsführung, die den Abgeordneten das Recht und die Pflicht nehmen wollte, auf Grund eigener Prüfung zu den verschiedenen Fragen Stellung zu nehmen.

In diesem Zusammenhang darf auch die Hegemonie der Ausschüsse nicht vergessen werden. Die Faktoren, die zu einer Einflußlosigkeit der außerhalb der Ausschüsse stehenden Abgeordneten und der großen Öffentlichkeit führen, schwächen auch den Einfluß der Regierung. Diese kann auf den Reichstag nur in den öffentlichen Kammersitzungen einwirken. Mit den Ausschüssen, bei denen in Wahrheit die Entscheidung liegt, steht die Regierung in keinerlei offizieller Verbindung.

Die Antwort auf die Frage, warum der Einfluß der Regierung auf ihre Parteifreunde nicht den Widerstand des Reichstags brechen und ihr eine stärkere Autorität verschaffen kann, liegt vor allem darin, daß im schwedischen Reichstag bisher niemals eine Partei allein die Majorität besessen hat, die Regierung sich aber regelmäßig nur auf eine Partei stützt. Seit über zehn Jahren herrscht in Schweden ein sogenannter Minoritätsparlamentarismus, der dadurch möglich wurde, daß es keine staatsrechtlichen Regeln gibt, die zu einer Mehrheitsbildung für die Regierung zwingen. Minoritätsregierungen sind staatsrechtlich ebenso

wie monarchistisch-bureaukratische möglich. Die Regierung ist also auf den guten Willen anderer, ganz ungebundener Parteien angewiesen. Versuche, die zeitweise in der Richtung des Zustandbringens von Mehrheitskoalitionen gemacht worden sind, sind auf unüberwindlichen Widerstand gestoßen, der wohl vor allem auf den Widerwillen des Reichstags zurückgeht, sich seine Hände zu binden. Große Bedenken sind auch gegen die beantragte Einführung von Mißtrauensvoten geltend gemacht worden, da man annahm, daß sie zu Koalitionen oder zumindest solchen Kombinationen führen müßten, auf Grund deren die Regierung Anspruch auf eine gewisse Loyalität der Reichstagsmehrheit erheben könnte.

V.

Es bedarf keiner Ausführung darüber, daß ich nicht beabsichtige, der Übertragung schwedischer Einrichtungen auf andere Länder das Wort zu reden. Dadurch, daß ich versucht habe, den Zusammenhang zwischen Rechtsinstituten, politischen Erscheinungen und traditionsentsprungenen Gedanken aufzuzeigen, glaube ich im Gegenteil mittelbar gerade Belege für den alten Satz gegeben zu haben, daß ein Element im Staatswesen eines Volkes nicht willkürlich aus seinem Zusammenhang gerissen und in fremde Erde verpflanzt werden kann.

Ich könnte mir denken, daß dem einen oder anderen Leser meine Darstellung etwas romantisch gefärbt erscheint. Das ist insoweit richtig, als ich die historischen Bedingtheiten des schwedischen öffentlichen Rechts und des schwedischen politischen Lebens stark habe betonen wollen. Sofern man unter Romantik auch eine gewisse Würdigung der Erscheinungen des Gesellschaftslebens versteht, muß ich mich bis zu einem gewissen Grade auch dazu bekennen. Ich will nicht leugnen, daß ich einigen der hier behandelten, historisch bedingten Erscheinungen mit Sympathie gegenüberstehe. Aber ich habe mir auch die Kritik bewahrt und bin weit davon entfernt, das schwedische Staatsleben idealisieren zu wollen. Dieses enthält eine Vielzahl relativ selbständiger Machtzentren, und das Volk steht dem Staat in einer eigentümlichen Weise nahe. Daraus entspringen natürlich Schwächen und Gefahren. Wenn das öffentliche Recht keine starke Konzentration der Staatsgewalt, der Macht zu gebieten und zu befehlen, schafft, so muß man sich zur Erreichung der Einheitlichkeit, der gesammelten Kraft und der Unterordnung des Einzelnen unter die Interessen der Allgemeinheit, die jedes staatliche Leben voraussetzt, in besonders hohem Grade auf moralische Kräfte verlassen, vor allem darauf vertrauen, daß private Interessen durch ein starkes Gefühl für die Forderungen der Allgemeinheit unterdrückt werden. Darüber, ob das schwedische Volk diesen Ansprüchen genügt hat oder gegenwärtig genügt, ob der Dienst am Staate ihm seinen Stempel

aufzudrücken vermocht und Gemeinsinn und Pflichtgefühl hervorgerufen verstanden hat, kann ich kein allgemeines Urteil fällen. Daß solche moralischen Kräfte vorhanden waren, dafür zeugt wohl schon der Umstand, daß eine Ordnung, die sie beinahe voraussetzt, bestehen konnte. Andererseits kennt auch die schwedische Geschichte Fälle, in denen sie nicht ausreichten. Fest steht auch, daß der schwedische Staat seit mehr als 100 Jahren von solch tiefgehenden und erschütternden Krisen verschont geblieben ist, die diese Kräfte wirklich ernsthaft hätten auf die Probe stellen können.
