

15. X. 1916

Parlament und auswärtige Politik.

Von Ladislaus Freiherrn von Sengelmler, Wirkl. Geh. Rath, k. u. k. Botschafter a. D., Mitglied des Magnatenhauses.

Der gegenwärtige Weltkrieg hat viele Ueberraschungen und Lehren gezeitigt. Eine seiner auffallendsten Erscheinungen ist, daß er ausgebrochen ist, ohne daß welche Volksvertretung immer zu einem Ausbruch hätte Stellung nehmen können. Seit einem Jahrhundert stehen die europäischen Staaten im Zeichen der Entwicklung des parlamentarischen Regierungssystems. In allen Ländern ist das Recht des Volkes auf die Kontrolle der Regierungsmacht und auf eine Theilnahme an ihr ins Leben getreten und hat sich, wenn auch nicht in gleichem Maßstabe, entwickelt. Politische Parteien und gesellschaftliche Schichten nahmen überall leidenschaftlichen Antheil an dem öffentlichen Leben, bekämpften einander und die Regierungen leidenschaftlich wegen Fragen, die, so hoch wir sie auch einschätzen mögen, an Bedeutung doch unendlich weit gegen die der Entscheidung über Frieden oder Krieg zurückstehen. Plötzlich haben sich dann die Landtage, Parlamente, Kammern usw. ohne ihr Hinzuthun vor einer Lage gefunden, in der sie nur zwischen dem Krieg oder einem mit der Erniedrigung ihrer Nation gleichbedeutenden Rückzug zu wählen hatten.

Von selbst wirft sich also die Frage auf, warum dies so geschah, ob es denn unbedingt so hat kommen müssen und ob diese Ausschließung der Volksvertretung von Regierungsentscheidungen von so schicksalsschweren Folgen in der Natur der Dinge begründet ist. Hieran reißen sich dann die weiteren Fragen, welche Wirkung der Einfluß der Volksvertretung auf die Möglichkeiten der Kriegserklärung haben würde, ob hiedurch die Kriege verhindert oder aufgehalten würden; wenn ja, wie sich solches für die Zukunft sichern ließe, und wenn nicht, ob dieser Bankrott des parlamentarischen Systems unheilbar ist.

Die Frage bezüglich des Ausschlusses der gesetzgeberischen Gewalt läßt sich ziemlich leicht beantworten. Es ist klar, daß hier von einer

inneren Nothwendigkeit nicht die Rede sein kann, denn es läßt sich leicht eine Verfügung denken und auch durchführen, die das Recht zur Kriegserklärung dem Wirkungskreis der Volksvertretung zuweist oder zumindest von deren Einwilligung abhängig macht. Thatsächlich steht in den Vereinigten Staaten von Nordamerika das Recht zur Kriegserklärung nicht dem Präsidenten der Republik, sondern dem Kongreß zu.

Indessen berührt diese Antwort nicht den Kern der Frage. Der Schwerpunkt der Entscheidung liegt nicht in der formellen Kriegserklärung, sondern in den Regierungsmaßnahmen, die sie vorbereiten. Wenn einmal der Zusammenstoß mit einem fremden Staat erfolgt ist und zwischen der Durchführung des von der Regierung eingenommenen Standpunktes oder dessen Aufgeben gewählt werden muß, wird die Volksvertretung kaum zögern. Ein eindrucksvolles Beispiel hierfür liefert das Verhalten des Kongresses von Nordamerika gelegentlich des vom Präsidenten Cleveland im Jahre 1895 aufgeworfenen Venezuela-Konfliktes. Die Frage der Grenze zwischen Venezuela und Britisch-Guyana rührte an kein einziges Lebensinteresse der Union, sondern war im Gegentheil dem großen Publikum ziemlich gleichgültig. Das Land war in keiner Weise auf einen Krieg mit England vorbereitet, aber sobald der Präsident die Kriegsfrage aufgeworfen hatte, stellte sich der Kongreß sofort hinter ihn. Und Cleveland war kein Jingo, er ließ sich nur von seiner rechtlichen Ueberzeugung leiten. Es läßt sich leicht denken, was im vorigen Jahre geschehen wäre, wenn nicht Mr. Wilson, sondern ein kriegerischer oder ein Jingo-Präsident im Weißen Hause gesessen wäre und in der Frage des Unterseebootkrieges an Deutschland ein Ultimatum gerichtet hätte, dessen Annahme ohne tiefste Demüthigung unmöglich gewesen wäre. Der Kongreß wäre dem Präsidenten gefolgt, ob er sein Vorgehen gebilligt hätte oder nicht.

Zur Wirklichkeit könnte der Einfluß der Volksvertretung auf die Führung der auswärtigen Politik nur werden, wenn er nicht nur nachträglich, sondern auch im Vorhinein geübt werden könnte. Der Unterschied zwischen dem Einfluß, der sich in dieser Hinsicht auf die innere und die äußere Politik ausüben läßt, springt in die Augen. Ein Gesetz kann nur von der gesetzgeberischen Körperschaft, die das Volk vertritt, geschaffen werden; andere ihr mißliebige innerpolitische Regierungsmaßnahmen kann sie nachher, eventuell indem sie die Regierung stürzt, außer Kraft setzen. Anders steht die Sache auf außenpolitischem Gebiete, wo sich an bereits

durchgeführten Aktionen und deren Folgen gar wenig ändern läßt, auch wenn man die Regierung hinterher zur Verantwortung zieht, gegebenenfalls auch stürzt. Die jüngste Geschichte der auswärtigen Politik unserer Monarchie liefert in dieser Hinsicht ein treffendes Beispiel. Die wichtigsten drei außenpolitischen Geschehnisse des letzten Jahrzehnts waren die Annexion, unsere Stellungnahme auf der Londoner Konferenz und das Ultimatum. Es kann nicht meine Aufgabe sein, mich mit diesen Entschlüssen der Leitung unserer auswärtigen Politik an dieser Stelle und bei dieser Gelegenheit meritorisch zu befassen. Ich will hier nur hervorheben, daß die Folgen dieser Aktionen auch in dem Falle aufrecht geblieben wären, wenn die Delegationen, die bekanntlich die Annexion und die Stellungnahme in London nachträglich billigend zur Kenntniß nahmen, sie hinterher noch so entschieden verurtheilt hätten, ganz abgesehen davon, daß ein solches Desvouement einer Regierung gegenüber dem Auslande kaum denkbar ist.

Ohne Zweifel ließe sich die vorgängige und wirksame Beeinflussung der Lenkung einschneidender außenpolitischer Fragen durch die Volksvertretung nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch bewerkstelligen. Wenn wir aber zur Erwägung der Frage schreiten, welche Folgen von der Realisirung dieses Einflusses zu erwarten wären, so stehen wir von neuem vor einem großen Fragezeichen. Es wäre eine Illusion, zu hoffen, daß auf diesem Wege die Gefahr außenpolitischer Zusammenstöße und des Ausbruches von Kriegen ausgeschaltet oder verringert werden könnte oder eine Garantie geboten würde dafür, daß endgültige oder entscheidende Entschlüsse nur auf Grund der nach Möglichkeit besten diplomatischen und militärischen Vorbereitung gefaßt werden würden. Parlamentarische Körperschaften sind für die Stimmungen der öffentlichen Meinung weitaus empfänglicher als Staatsoberhäupter und Kabinete, lassen sich leichter hinreißen, verfügen über eine geringere Widerstandskraft. Hier kann ich mich wieder auf die Geschichte der Vereinigten Staaten von Nordamerika berufen. Während ihres kurzen Bestandes hat die große Republik drei auswärtige Kriege geführt. Alle drei waren Angriffskriege, zwei davon, den von 1812 gegen England und den von 1898 gegen Spanien, beschloß der Kongreß entgegen der Auffassung und dem Wunsche der damaligen Präsidenten. Ob die Theilnahme Italiens an dem gegenwärtigen Kriege von der Mehrheit der Kammer gewollt wurde oder ob diese nur dem Einflusse der Regierung und der Straße nachgab, bleibt einstweilen eine offene Frage. Als eine Kraft, die

den Krieg hätte fernhalten können, hat sich diese Kammer nicht erwiesen.

Die Ausschaltung der Kriegsmöglichkeit kann also von dem Eingreifen der Volksvertretung in die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten nicht erwartet werden. Daraus folgt aber nicht, daß sie ihren Einfluß nicht in nützlicher Weise durchsetzen könnte und daß es überflüssig sei, sich mit dieser Frage abzugeben. Ein schreiender Gegensatz herrscht zwischen der energischen Ausübung der übrigen Rechte der Volksvertretung und jener Kraftlosigkeit, zu der sie auf außenpolitischem Gebiete durch den Umstand verurtheilt ist, daß sie sich in der Regel vollendeten Thatsachen gegenüberüberfindet. Wie dem am besten abzuwehren wäre, will ich hier nicht erörtern. Diese Zeilen wollen keinen fertigen Plan darlegen, sondern bloß eine Anregung vorbringen.

Der thatsächliche Einfluß der Volksvertretung auf die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten erscheint in unserem Vaterlande in höherem Maße nothwendig als wo immer sonst. Und zwar aus zwei Gründen. In anderen konstitutionellen Ländern ist der Minister des Auswärtigen Mitglied einer parlamentarischen Regierung und als solcher Träger des Vertrauens der Mehrheit der Volksvertretung, der mit dieser Mehrheit unausgesetzt in persönlicher Berührung steht. Bei uns ist dem nicht so, und da der Minister des Auswärtigen die gemeinsame Außenpolitik zweier Staaten leitet, kann dem auch nicht so sein. Dann ist aber seine Aufgabe eine schwerere, als die welches Ministers des Auswärtigen immer. In anderen Ländern weisen der auswärtigen Politik die Interessen und Wünsche der Nation den Weg, zumindest ist sie in großen Zügen vorgezeichnet; der Minister hat bloß die zweckmäßigsten Mittel zur Wahrung dieser Interessen und Erfüllung dieser Wünsche ausfindig zu machen. Bei uns fehlt diese grundlegende Orientirung. Der Leiter der auswärtigen Politik hat bei jeder sich ergebenden Komplikation selber herauszufinden, nicht nur welche Mittel er anzuwenden, sondern auch welche Ziele er anzustreben hat. Seit einem halben Jahrhundert dreht sich die Außenpolitik der Monarchie um die Balkanfrage, doch gerade auf diesem Gebiete hat es eine von der einhelligen Auffassung oder den übereinstimmenden Aspirationen unserer öffentlichen Meinung vorgezeichnete Orientirung höchstens im negativen Sinne gegeben. Es ist klar, daß der Mangel an solchen Richtlinien die Aufgabe des Leiters unserer auswärtigen Angelegenheiten bei den künftigen Friedensverhandlungen nicht erleichtern wird.

Es ist eine traurige Thatsache, daß die Kata-

strophe, die die europäische Menschheit am Beginne jedes Jahrhunderts heimzusuchen pflegt, im Zeitalter der Ausgestaltung der parlamentarischen Freiheit mit größerer Wuth ausgebrochen ist, als je zuvor. Blicke von irgend einem anderen Planeten ein objektiver Beobachter auf unsere Erde und vergleiche er die heutigen Geschehnisse mit den Ursachen und Ergebnissen früherer Koalitionskriege, so müßte es ihn zweifelsohne bedünken, daß zum Beginne jedes Jahrhunderts irgend eine geistige Epidemie ausbrechen muß, die die kontinentalen Völker zu gegenseitiger Ausrottung und Vernichtung zwingt, nur damit sie weniger und ärmer würden und nachher Alles genau so bleibe, wie es vorher war. Dreizehn Jahre hat Anfangs des achtzehnten Jahrhunderts der spanische Erbfolgekrieg gedauert und am Ende wurde Alles so geregelt, wie es in den vor dem Kriege geschlossenen Geheimverträgen vorgesehen war. Die französische Revolution und die Kriege Napoleon's I. haben zweiundzwanzig Jahre gewährt, ohne daß ihr Endresultat die Landkarte Europas von 1792 namhaft geändert hätte. Diese allgemeine Erfolglosigkeit weist allerdings eine Ausnahme auf, und zwar England, das die Verblendung der kontinen-

talstaaten abzuwehren vermochte und so die Welt vor dem Untergange bewahrte.