

# ”CRISIS OF PARLIAMENTARISM”

## An anti-parliamentary commonplace

Theorising the Crisis Conference  
Fulda University of Applied Sciences 3 to 4 December 2020

Kari Palonen, University of Jyväskylä

# An inflationary use of the "crisis of parliamentarism"

- In this paper discuss inflationary uses of the crisis vocabulary with a historical example, with the figure of the "crisis of parliamentarism".
- This *topos* was first coined in France in the late nineteenth century and has since then repeatedly evoked at different situation, not only in the 1920s ja 1930s, but also in the post-WW II Europe.
- Like many isms, "parliamentarism" was in the origins a pejorative concept, which some authors, scholars and politicians tried to invert to an appreciative concept (see Palonen in *Handbook of Parliamentary Studies*, 2020)
- Whereas democracy has in the 20<sup>th</sup> century become has a descriptive-normative concept, (see Skinner in *Political Theory* 1973 and Dunn in *Setting the People Free*, 2005) parliamentarism has, however, never became so generally accepted.
- For a number of political stances, just parliamentarism is the root of the evil in the 20<sup>th</sup> and 21<sup>st</sup> century democratic politics

# An asymmetric rhetoric

- the “crisis of parliamentarism” does not *a priori* anti-parliamentary
- the label does not discuss some weaknesses of the parliamentary style of politics or the empirical problems of parliamentarism in a definite context
- my thesis is that the “crisis of parliamentarism” label is not just a regular rhetorical *topos* but an *anti-parliamentary commonplace* to dispute the legitimacy of the parliamentary-style politics
- The label parodies and ridicules features parliamentary politics, frequently such ones which deviate from certain “ordinary” virtues of the “bourgeois” everyday life, such as regular hours of work or measuring the activity by conventional criteria of efficiency
- the anti-parliamentary commonplace regards “parliamentarism” as the existing and dominant feature of the current political regime , not as an ideal type
- Using the label a commonplace attributes all weaknesses and problems of the current state of affairs as faults of “parliamentarism”.

# Parliamentarisation as invention of new practices

- A major characteristic parliamentary practices is that they were not preceded by a ready-made theory but invented in the course of parliamentary practice
- the parliament did gain powers in terms of programmatic reforms, but from within, as a way for parliamentarians to take to exercise with their extension of powers in different respects
- The histories of parliament refer to English and Icelandic practices of doing so since the 10<sup>th</sup> century. The point is that there is no necessary path from such assemblies to modern parliaments
- No theory has preceded the practice of parliamentarisation of politics, but it was the members of the assemblies that invented different instruments to strengthen their position in relation to the monarchs, government and bureaucracies
- Both the innovativeness of parliamentarians and the reaction against them are connected to the practical character of the parliamentary style of doing politics
- The parliamentary ideal type does not contain any “maximum” remains open to new innovations from within

# Parliamentarisation as invention of new practices (2)

- The history of the Westminster parliament illustrates, how the parliament from modest origins – the power of the purse etc. – introduced means of expanding the parliamentary modus of control and debate to all kinds of other situations, institutions, procedures and practices
- The practice of “innovating ideologists” has been continually practised by the MPs
- Not all the innovations were successful: the attempts of the English parliament to govern itself during the English Revolution, a pretention that was avoided with the Glorious Revolution
- the vote of no confidence, as initiated by Samuel Sandys’ motion in 1741, to enable the resignation of the government on purely political grounds created a successful practice
- parliaments also learn to restrict their powers, when they have turned against their intentions
- The constructive vote of no confidence in the West German *Grundgesetz* of 1949 responded to the Weimar experience that it is much easier to bring a government to fall than form a new one
- The predecessors of the European parliament with limited powers in the Treaty pretended to act as if they were proper parliaments

# The "crisis of parliamentarism" label as a counter-measure

- The open, innovative and expanding quality of the parliamentary style of politics is a major reason for the militant reaction against parliaments across the political spectrum
- The "crisis of parliamentarism" topos was invented in France in the 1890s by the enemies of the Third Republic (monarchists, bonapartists, Catholics and neo-nationalists on the right) and shared by anarchists, syndicalists and anti-parliamentary socialists on the left, also some centrists
- Similar arguments popular in other European countries before the "Great War" of 1914
- A very momentum of parliamentary democracy was manifested in the constitutions of the war-losers and the new states in Eastern Europe
- Already in the 1920s some difficulties in dealing with parliamentarism became visible in these states with weak or none previous practices of parliamentary-style politics
- At that context the "crisis of parliamentarism" widely discussed, among others in the annual conferences of the Inter-Parliamentary Union

# “Crisis of parliamentarism” in parliamentary debates

- With the recently digitalised plenary debates in most European parliaments we could obtain new empirical sources for discussing the “crisis of parliamentarism”
- Of course the MPs might be more reluctant than scholars or journalists to admit or to identify the crisis topos
- However, the topos concerns themselves, and the government and opposition representatives could utilise the commonplace in a mutual polemic
- To identify such crisis talk in parliamentary debates are not always easy, when the search option is not a single word
- I did some exercises in a number of parliaments of the inter-war period
- In Britain, Belgium and Sweden I found quite many “hits”
- The German Reichstag” during the Weimar Republic was by a wide margin the parliament that most frequently spoke of *Krise des Parlamentarismus* or more modestly of *Parlamentskrise*

# *Krise des Parlamentarismus* in Reichstag

- Today I limit my discussion to the uses of the commonplace in the Reichstag from 1919 to 1932
- In line with the newer scholarship the Weimar Republic must be analysed in its own terms, not anachronistically in those of its sad end
- The crisis topos was used by the members of all major and some minor parties
- **The main point is that there is no common denominator for the speech act "crisis of parliamentarism"**
- On the contrary they differed roughly along the party lines
- My wider claim is that with the Weimar example we can generally illustrate the emptiness of the commonplace "crisis of parliamentarism" also for today's



# 1) Outdatedness of parliamentarism

- Already in the early republic, Clara Zetkin (KPD) saw parliamentarism as an outdated regime.

Diese Krisen kündigen etwas anderes, als der Herr Abgeordnete Hergt in ihnen sieht. Sie kündigen uns den Verfall des Parlamentarismus überhaupt. Sie zeigen an, daß der Parlamentarismus seine geschichtliche Stunde gelebt hat und nun seinem Ende entgegengeht. (2 June 1920)

- For Zetkin thus History has passed parliamentarism's potential legitimacy and its remnants will necessarily approach the end of this type of regime.
- After the December 1932 election, the President of the Parliament, Hermann Göring (NSDAP) resorted to an analogical view of parliamentarism as a regime doomed by the history.

Man hat von einem überlebten Parlamentarismus geschrieben und gesprochen ... und hat den Parlamentarismus als einen Fluch hingestellt. Auch, wir, das darf ich betonen, sind ebenso sehr gegen einen überlebten Parlamentarismus wie gegen eine unangebrachte Parteienherrschaft. (6 December 1932).

## 2) The anti-parliamentary government of them Empire was better

- Another openly anti-parliamentary version of the 'crisis of parliamentarism' consists in the rejection of the very principle of a government that is politically responsible to the parliament.
- Joh. Victor Bredt (Wirtschaftspartei) takes explicitly stand for the imperial governments of officials and regards them as more responsible than the parliamentary government in the republic:

Selbst auf die Gefahr hin, bei Ihnen als Reaktionär verschrien zu werden, muß ich doch sagen, daß unter der alten kaiserlichen und königlichen Regierung so etwas schon aus dem Grunde nicht passiert wäre, weil damals eine verantwortliche Regierung vorhanden war, die nicht nach dem Belieben des Parlaments handeln mußte, sondern die pflichtgemäß dann Widerspruch erheben konnte, wenn die Finanzen eine Mehrbelastung nach ihrer Überzeugung nicht aushielten (15 Mai 1929).

### 3) Against "absolute parliamentarism"

- Oskar Hergt (DNVP), turns against the absolute parliamentarism anchored in the constitution in a way unknown in other countries.

Wir Deutschen haben uns ja einzig und allein diesen absoluten Parlamentarismus geleistet, wie wir ihn in unserer Verfassung verankert sehen, einen Parlamentarismus, wie ihn sonst kein Land der Welt ringsum hat, möge es nun ein Königreich oder eine Republik sein.

- Hergt strangely combines an imperative mandate and its rejection

Das ist aber doch nicht das einzige, was für die Krise des Parlamentarismus in Betracht kommt. Nein, es ist das System selber, was so vollständig jedes Vertrauen im deutschen Volke verloren hat, (...) das System der Allmacht des Parlaments, das naturnotwendig zu Ausartungen des Parteiwesens auf Kosten der organischen Kräfte des deutschen Volkes führt, das notwendig zum Mißbrauch oder wenigstens zum Eindruck des Mißbrauchs dieser Allmacht führen muß, das letzten Endes auch notwendigerweise wieder zu einer völligen Abhängigkeit des politischen Parlaments von den Massen draußen führt.

## 4) Parliament over-spends the state finances

- Siegfried Kardorff (DVP) uses a classical argument against parliamentarism that especially the right-wing Liberals from his party shared, namely the tendency of parliaments to a growing agenda to be dealt with it to over-spending over the state finances:

Die Krisis des Parlamentarismus hat bei uns ihren Grund darin, daß das Parlament mit Aufgaben überhäuft ist. In früherer Zeit hatte das Parlament eine große Aufgabe: die Erledigung der Etats und hatte dann noch ein großes Gesetz zu erledigen. Die Krisis ist weiter dadurch hervorgerufen, daß wir das parlamentarische System haben, das bei uns wegen der Fülle der Parteien ganz besonders im bürgerlichen Lager nur außerordentlich schwer funktionieren kann (ibid.)

# 5) The crisis topos in the international debate

- The former Prime Minister Joseph Wirth (Zentrum) refers to the annual conference of the Inter-Parliamentary Union held in the Reichstag building in Berlin. He emphasises the world-wide spreading of the commonplace

...ein Gegenstand der damaligen Beratungen war die Krisis des parlamentarischen Systems.

Parlamentarier aller Länder sind sich darüber einig, daß die europäischen Staaten in einer inneren geistpolitischen Krisis stehen, und daß die Krise des Staatsgedankens sich auch in der Krisis der einzelnen politischen Regime ausprägt, so verschieden diese in den Ländern auch sein mögen. (16. November 1926)

- in his Reichstag speech he regards the events of the previous day as a stronger support for the crisis thesis in Germany than what he has considered in his IPU speech:

Wer wie ich damals berufen war, als Berichterstatter über die Krisis des parlamentarischen Systems von dieser Stelle aus zu sprechen, dem war der gestrige Tag ein Tag bitterster Erfahrung. ... Wenn ich das, was sich gestern hier vollzogen hat, meinem Berichte bereits als Material hätte einstießen lassen können, dann hätte ich mit noch größerem Rechte als damals auch von der Krise des Parlamentarismus in Deutschland sprechen können. (ibid.)

## 5) ... international theme, continued

- Wirth alludes to colleagues who had spoken on the crisis with an ironical tone, and regards the political responsibility of all parties in the Reichstag as the main condition of parliamentarism.

wer verpflichtet war, als Mitglied der Interparlamentarischen Union kritisch auch mit Worten der Ironie über die Krisis des Parlamentarismus zu sprechen, der hat auch die Verpflichtung, kritisch das parlamentarische System in Deutschland an dem zu prüfen, was gestern über die Tribüne dieses Hauses gegangen ist,... Es ist gestern nicht der erste Tag gewesen, wo wir die Krisis des parlamentarischen Systems mit Händen greifen konnten. Diese schleichende Krise des deutschen Parlamentarismus, das heißt die Frage: Wo liegt die klare Verantwortung in der politischen Linienführung der deutschen Regierung? geht seit Jahren durch Stadt und Land in unserem Vaterlande. (ibid.)

- To the IPU conference agenda refers also Erich Eminger (Bayerische Volkspartei):

„Gibt es nicht auch eine Krise des Parlamentarismus, und zwar eine Krise, die derartig international ist, daß sie doch die Zusammenkünfte der Parlamentarier in den letzten Jahren fast ständig beschäftigt hat?“ (25 February 1927).

Whereas for Wirth the ‘crisis of parliamentarism’ remained a matter of debate, to which the empirical correspondence must be judged separately, for Eminger from the Bavarian section of political Catholicism already the widespread presence of the crisis topos was a sign of its reality.

## 6) Crisis in the short term

- Even Communists, such as Wilhelm Koenen (KPD) learnt to judge parliamentarism in short terms.

Ist das jetzt eine Krise des Parlamentarismus, die wir vor uns haben? Teilweise sicherlich! Ist es eine Regierungskrise? Sicher! Und das noch dazu in einer Zeit der Wirtschaftskrise (12 November 1926)

Nein, Herr Wirth, es handelt sich nicht um die Frage des Parlamentarismus, sondern um einen ganz gewöhnlichen schäbigen Kuhhandel, den man hier gemacht hat" (16 November 1926)

- Or Ruth Fischer

Und jene Parlamentarier, die immer mit besonderem Nachdruck auf das oberste Gesetz des Parlamentarismus, auf die Finanzkontrolle, auf die Überwachung der im Etat festgelegten Ausgaben durch das Parlament Hinweisen, haben gerade an der Frage der Ruhrgelder den eklatanten Beweis für die volle Obnmacht, für die volle Einflußlosigkeit, für die volle Ausschaltung des Parlaments. (20 Februar 1925,

(see also Peter Maslowski, KPD, 1 March 1929, Wilhelm Pieck 7 June 1929, see also Theodor Neubauer 15 June 1930).

,

# 7) The Weimar system not fully parliamentary

- The Left-Liberal Erich Koch (Weser) (DDP= questioned the fully parliamentary character of the German republic, that is, disputed the central assumption of the adherents to the commonplace.

Wir sind auch nicht der Meinung, daß diese Krise mit dem Wesen des Parlamentarismus so untrennbar verbunden war, daß man den Parlamentarismus als solchen für diese Krise verantwortlich zu machen habe. ... Nein, wenn diese Krise entstanden ist, ist sie entstanden, weil man das Instrument des Parlamentarismus bei uns noch nicht richtig zu handhaben weiß. (8 October 1923)

- Or the left-wing Socialist Georg Ledebour (USPD)

So sieht in Wirklichkeit die Krise, die Sie durchgemacht haben, aus. Sie ist nicht eine Parlamentskrise gewesen, sondern eine Krise des völligen antiparlamentarischen bürokratischen Regierungssystems, das unter dem Mantel des Parlamentarismus hier in Deutschland auch noch nach der Revolution sich breit zu machen weiß. (5 December 1923)



## 8) A return to the Wilhelminian system no alternative

- The comparison with the Wilhelmine system was also the main argument of several leading Social Democrats. They dispute the crisis thesis because the only alternative they admitted was return to the old order. In comparing the parliamentary republic Rudolf Breitscheid (SPD, formerly USPD) could not understand the nostalgia for the Wilhelminian system.

Der Herr v. Lindener sprach von der Krise des deutschen Parlamentarismus und meinte, diese häufigen und langandauernden Ministerkrisen bildeten einen Beweis für ihre Existenz. Ich sehe nicht, daß der Parlamentarismus sich in einer Krise befindet und hätte gern von Herrn v. Lindeiner gehört, was er an die Stelle des Parlamentarismus zu setzen beabsichtigt. Will er zurückkehren und an die Stelle des Parlamentarismus den severstorbenen Wilhelmismus setzen, ... so glaube ich nicht, daß dadurch ein Vorteil für das deutsche Volk erzielt würde. (26 January 1926)

- The Social Democratic view was affirmed by the Chancellor Hermann Müller in 1929:

Bitte, sagen Sie mir endlich einmal, welches System Sie an die Stelle des parlamentarischen setzen wollen, das bekanntlich durch Wilhelm II. im Oktober 1918 eingeführt worden ist, weil das alte System versagt hat. ... —1 Ich glaube, Herr Mumm, auch Sie können nicht bestreiten, daß das parlamentarische System im Oktober 1918 eingeführt worden ist. (23 April 1929)

# 9) The crisis talk is a platitude

- Carl Severing (SPD), the minister of interior in the Müller government, rejected the crisis talk.

Gestatten Sie mir,..., daß auch ich Ihnen meine Auffassung von den Jeremiaden über die »Krise des Parlamentarismus« einmal sage. Ich mache mir doch auch über diese Dinge meine Gedanken. Gibt es wirklich eine solche Krise? Worin besteht sie? Im häufigen Regierungswechsel, werden Sie mir antworten, und in der Schwierigkeit, wichtige Gesetze zur Verabschiedung zu bringen.(8. June 1929).

- Severing considers the entire crisis talk as a platitude. The relatively plausibility of the crisis talk is for him due the costs of the peace (ibid.), the commonplace of the conditions of difficult of doing politics under the conditions of the Versailles peace. difficult for the Weimar parties to participate in the government and take political responsibility presupposed by the parliamentary system

Was man Krise des Parlamentarismus nennt, ist meines Erachtens sehr viel mehr — das ist eine Platitude, ich geniere mich eigentlich, es auszusprechen —, ist doch letzten Endes eigentlich eine Krise des deutschen Volkes. (ibid.)

# 10) Lack of responsible opposition

- In his speech at the IPU conference Joseph Wirth has left the empirical question, whether the "crisis of parliamentarism" prevails in the German republic open. In the Reichstag the experience of the previous lend support for the crisis

Wer wie ich damals berufen war, als Berichterstatter über die Krisis des parlamentarischen Systems von dieser Stelle aus zu sprechen, dem war der gestrige Tag ein Tag bitterster Erfahrung. ... Wenn ich das, was sich gestern hier vollzogen hat, meinem Berichte bereits als Material hätte einstießen lassen können, dann hätte ich mit noch größerem Rechte als damals auch von der Krise des Parlamentarismus in Deutschland sprechen können. (16 November 1926)

- The point seems to be to blame the opposition for irresponsibility, as did Wilhelm Schulz (SPD)

Wir haben es in Deutschland ... verstanden, uns alle Fehler des Parlamentarismus zuzulegen, ... haben es aber durchaus nicht verstanden, uns seine Tugenden anzueignen.... Welcher ist der Grundsatz des Parlamentarismus in dem ältesten parlamentarisch regierten Lande, England? Kurz gesagt: die Verantwortung der Opposition. ...Ich glaube für den heutigen Reichstag können wir als Grundsatz des Parlamentarismus leider die völlige Verantwortungslosigkeit der Opposition feststellen. (8. December 1923)

# Two anti-parliamentary topoi lacking

- Some classical forms of anti-parliamentary polemic were, however, lacking from the Weimar Reichstag debates.
- Nobody accused the Reichstag – to quote John Stuart Mill’s classical formula of anti-parliamentarians from *Considerations on Representative Government* (1861) – for “mere talk and bavardage”. Maybe with more nuanced search options also such views could be found among the entire anti-parliamentary spectrum, in particular among the Nazis and other extreme right members. Or, there still exist certain parliamentary respect among the MPs that such popular and populist views have difficulties to enter to plenary debates of the parliament.
- Neither the ideas of replacing the parliament with experts and specialists were presented. Perhaps surprisingly, their more radical variety, which was practised in Mussolini’s Italy and Salazar’s Portugal, and was present in the academic extreme right in Germany also, namely replacing the parliament with a corporative system (*berufsständische Vertretung*) came to the sight with the search option ‘crisis of parliamentarism’.