

# Die preußische Wahlreform

Von

**Dr. Gerhard Anschütz**

Königl. preuß. Geheimer Justizrat, ordentl. Professor des öffentlichen Rechts an der  
Universität Heidelberg



Springer-Verlag Berlin Heidelberg GmbH  
1917

# Die preußische Wahlreform

Von

**Dr. Gerhard Anschütz**

Königl. preuß. Geheimer Justizrat, ordentl. Professor des öffentlichen Rechts an der  
Universität Heidelberg



Springer-Verlag Berlin Heidelberg GmbH  
1917

ISBN 978-3-662-42227-4      ISBN 978-3-662-42496-4 (eBook)  
DOI 10.1007/978-3-662-42496-4

**Sonderdruck aus Annalen für soziale Politik  
und Gesetzgebung, Band V, Heft 3.**

Daß die, welche an der Erhaltung bestehender politischer Zustände interessiert sind, sich gegen die Umgestaltung dieser Zustände sträuben, ist verständlich, wogegen man dem Bestreben, nicht sowohl die Reform als die Diskussion der Reform zu verhindern, minderes Verständnis entgegenbringen wird.

Ich rede von den häufig hervortretenden Versuchen unserer Konservativen, jede öffentliche Behandlung innerpolitischer Reformfragen als zu jetziger Kriegszeit unangebracht, wohl gar als gemeinschädlich hinzustellen. Die Gründe, die man dafür ins Feld führt, sind bekannt. Da muß einmal der vielberedete „Burgfrieden“ erhalten, und dann heißt es etwa: Wir haben jetzt Wichtigeres zu tun als über Probleme der inneren Staatsordnung zu debattieren, denn wir leben im Kriege. Es gehört ein ziemlicher Grad von Minderbegabung dazu, sich von solchen Einwänden verblüffen zu lassen. Den Burgfrieden in Ehren — es fällt mir jedesmal schwer, das Wort nicht mit Anführungsstrichen zu versehen; eine fatale Ähnlichkeit mit dem „Völkerrecht“ verführt dazu —, aber die Regeln, die man mit diesem schönen Ausdruck zusammenfaßt, wollen doch wohl die Opposition gegen das Bestehende nur formal sänftigen, nicht sie verbieten. Und was das andere Argument anlangt, so wird zwar niemand verkennen, daß die Frage, wie wir durchhalten und siegen, jetzt brennender ist als alles andere (alles, einschließlich der Frage, inwieweit das Fideikommißwesen in Preußen der fördernden Neuordnung bedarf) und daß das Verhältnis der großen Grundfragen der auswärtigen Politik zu manchen innerpolitischen Wünschen und Plänen (ich darf abermals an das einem „dringenden Bedürfnis“ entgegenkommende Fideikommiß-

gesetz erinnern) nicht richtiger bezeichnet werden kann als mit Bismarcks Wort: Das Hemd ist mir näher als der Rock. Aber andererseits gibt es doch auch Aufgaben der inneren Politik, die an Gewichtigkeit den großen Problemen auf den Gebieten der Kriegführung und des Auswärtigen schon deshalb nicht nachstehen, weil sie, in unmittelbarer Verkettung mit jenen, nichts anderes bezwecken, als die Voraussetzungen zu schaffen, die für eine machtvolle Betätigung des Staates nach außen lebensnotwendig sind. Zu diesen Voraussetzungen gehört in allererster Reihe die ungebrochene Einheit der Nation, gehört, daß das Volk in sich und mit seinem Staate eins ist. Jeder Riß, ja auch schon jede Unzulänglichkeit im Gefüge unserer inneren Einheit vermindert unsere Schlagkraft nach außen, und deshalb, schon allein deshalb verdienen und fordern alle Maßregeln, die darauf abzielen, die Ursachen inneren Zwiespaltes zu beseitigen, die Anteilnahme und geistige Mitarbeit jedes Vaterlandsfreundes in ganz gleichem Maße wie der Fragenkreis der auswärtigen Politik.

Unter diesem Gesichtspunkte wächst die Frage, von der im folgenden die Rede sein soll, die preußische Wahlreform, zur Höhe einer der gewaltigsten Aufgaben deutscher Staatskunst empor.

Es heißt die Bedeutung dieses Reformproblems von Grund aus verkennen, wenn man in ihm eine lediglich innerpreußische, partikuläre Frage erblicken wollte. Die preußische Wahlreform ist keine preußische, sondern eine deutsche Frage, ein Problem der nationalen Einheitspflege. Es handelt sich, um wieder Bismarck reden zu lassen, darum, „unsere nationale Uhr richtig zu stellen“, diese Uhr, die, was man auch dawider sagen mag, hinter der rechten deutschen Einheitszeit noch immer zurückbleibt. Was uns, die wir das preußische Dreiklassensystem umwerfen und Gleichheitlichkeit des parlamentarischen Wahlrechts in Preußen und im Reiche herstellen wollen, in Atem hält und vorwärts treibt im Dienste unseres Programms, das sind nicht verfassungstheoretische Liebhabereien, demokratische Ziele, die um ihrer selbst willen anzustreben wären, das ist vielmehr die Sorge um die innere Einheit und damit um die äußere Macht des Reiches, nicht der Blick auf irgendein „Naturrecht“ — wann und wo hätte es das je gegeben? —, sondern auf Staatsnotwendigkeiten von drängendster Wucht. Von der richtigen Lösung der Wahlreform-

frage hängt zweierlei ab: die endliche Aussöhnung der arbeitenden Klassen mit dem nationalen Staat und die richtige Einfügung Preußens in das Reich.

---

Was das erste dieser beiden Ziele betrifft, so stehen wir hier nicht vor dem ersten, wohl aber vor dem bisher größten und jedenfalls einem entscheidenden Schritt auf einem Wege, den wir am 4. August 1914 betreten haben. Die politische Parteiorganisation der Arbeitermassen, bis dahin nahezu ein Gegenstaat im Staate, ist seitdem bereit, den Boden der grundsätzlichen Staatsfeindlichkeit zu verlassen, in Frieden zu leben mit dem Staate der Gegenwart. Sie hat diese innere Ein- und Umkehr auch schon äußerlich betätigt, und die Staatsgewalt hat das mannigfaltig — ich sage nicht: „belohnt“; wie man es verkehrterweise zu nennen liebt —, sondern anerkannt. Das Weitere hat dann der Krieg, der große Erzieher zur Staatsgesinnung, in die Hand genommen; in ihm hat es sich gezeigt, ihm danken wir das Bewußtsein, daß Deutschlands „ärmster Sohn auch sein getreuester war“, oder doch geworden ist. Soll das Erziehungswerk weiter fortschreiten, so müssen die dauernd wirksamen Ursachen der Staatsfeindlichkeit aus dem Wege geräumt, es muß in den Massen das Gefühl erhalten und vertieft werden, daß der Staat nicht eine ihnen fremde, sondern ihre Angelegenheit ist; es muß vor allem ein Wahlsystem beseitigt werden, das, indem es die breiten Massen des Volkes von der aktiven Teilnahme am Staate tatsächlich ausschließt, sie dahin brachte, sich innerlich vom Staate überhaupt auszuschließen, — ein Wahlsystem, das für die Angehörigen dieser Schichten noch Schlimmeres bedeutet als ein Unrecht, nämlich ein Scheinrecht. Das für die Wahlen zum preußischen Hause der Abgeordneten maßgebende Dreiklassensystem ist zwar formell ein „allgemeines“ Wahlrecht, — denn es läßt jeden mindestens 24 Jahre alten, im Vollbesitz der bürgerlichen Ehre befindlichen Staatsangehörigen zu den Urwahlen (Wahl der Wahlmänner) zu. Aber dieses Recht ist für die das letzte Drittel der direkten Steuern aufbringenden Wähler der dritten Abteilung, mit anderen Worten für die übergroße Mehrzahl aller Wahlberechtigten überhaupt (zu der dritten Abteilung gehören mehr als 84 vom Hundert der gesamten Wählerschaft) ein Recht ohne praktische Bedeutung, denn in den Wahlmännerkollegien

werden die Vertreter der dritten Abteilung von denen der ersten und zweiten, also den reichen und wohlhabenden Schichten, erfahrungsgemäß fast stets niedergestimmt, wodurch es den breiten Massen des Volkes nahezu unmöglich gemacht wird, Männer ihrer Klassenzugehörigkeit und ihres Vertrauens in das Parlament zu entsenden. Das preußische Abgeordnetenhaus ist in Wahrheit kein Abbild des preußischen Volkes in seiner Gesamtheit, sondern nur die Vertretung einer dünnen Oberschicht: der besitzenden Klassen, wobei wiederum, infolge der darauf eingestellten Wahlkreiseinteilung, der ländliche Großgrundbesitz eine besondere Vorzugsstellung genießt.

Das zweite Ziel ist die richtige Einfügung des preußischen Staates in das Deutsche Reich, oder, wie man es noch deutlicher ausdrücken kann: die Herstellung von Verfassungseinrichtungen, welche die gliedstaatliche Unterordnung Preußens unter das Reich sichern, die Politik des größten der Einzelstaaten mit der Reichspolitik in Einklang halten, Gegensätzlichkeiten, ja schon erhebliche Divergenzen in der Gebarung der preußischen Staats- und der Reichsleitung verhüten und Gewähr dafür bieten, daß solche Divergenzen, sobald sie entstehen, zuverlässig nach dem Richtmaß des Reichsinteresses und im Sinne des Vorrangs dieses Interesses vor allen partikularen, auch den preußischen, Staatsinteressen, beseitigt werden. Daß hier ein Problem liegt, eines der schwerwiegendsten, vielleicht das gewichtigste im ganzen Bereich der deutschen Verfassungspolitik, daß es noch nicht gelöst wurde, und daß unter den Hindernissen, die, wenn man es lösen will, zu überwinden sind, die auf dem Dreiklassensystem beruhende Zusammensetzung des preußischen Abgeordnetenhauses mit an erster Stelle steht, — all das ist jetzt, nicht zum ersten Male<sup>1)</sup>, aber so tief begründet und eindringlich wie noch nie von Friedrich Meinecke dargelegt worden in seiner Abhandlung über die Reform des preußischen Wahlrechts, Bd. 5 S. 1 ff. der „Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung“.

Meineckes Arbeit verdient den wärmsten Beifall aller wahren

---

<sup>1)</sup> Ich erinnere an den vorzüglichen Artikel „Die Vormacht Preußen“ in der Frankf. Zeitung vom 30. Januar 1914 (mit abgedruckt in der Broschüre „Militärstaat und Bürgerstaat“, Frankfurt a. M. 1914). Vgl. auch meine Ausführungen bei Thimme und Legien, Die Arbeiterschaft im Neuen Deutschland (1915) S. 51 ff.

Freunde der preußischen Wahlreform, und die anderen werden zusehen müssen, wie sie sich dieses Widersachers erwehren. Nicht als ob Meinecke auf allseitige und vorbehaltlose Billigung seiner Forderungen — sie gipfeln, wovon sogleich zu reden sein wird, in dem Verlangen der Ausdehnung des Reichstagswahlrechts auf Preußen — rechnen dürfte. Wäre eine so weitgehende Einmütigkeit vorhanden, wären alle, die das bestehende Landtagswahlrecht für reformbedürftig erachten (ich rechne hierher nicht nur die gesamte Linke einschließlich der Nationalliberalen, sondern auch das Zentrum und einen guten Teil der Freikonservativen), unter sich überhaupt einig in bezug auf das, was sie positiv wollen, dann wäre die Wahlreform wohl nicht mehr ein Bündel sehr verschiedenartiger Pläne und Wünsche, sondern, infolge des hinter ihr stehenden einheitlich wirksamen politischen Massendrucks, jetzt schon vollzogene Tatsache.

Manchen wird das, was Meinecke fordert, sicher zu weit gehen, anderen nicht weit genug, — oder richtiger: diese letzteren werden in der Geneigtheit M.s, sich an Stelle des allgemeinen Wahlrechts für Preußen allenfalls auch mit einem Mehrstimmenrecht zu begnügen, einen Mangel an der in politischen Dingen zuzeiten notwendigen radikalen Entschlossenheit erblicken. Eines aber wird niemand leugnen wollen: das Schwergewicht, das dieser Programmschrift innewohnt im Hinblick auf das Ansehen und die politische Stellung des Verfassers.

Diese Stellung ist keine parteimäßig gebundene; Meinecke ist, wie so viele hervorragende Vertreter der deutschen Intelligenz, kein Parteimann. Mag er nach seiner Weltauffassung und politischen Gesamtorientierung der Linken zuzuzählen sein; darin steht er doch ausgesprochen „rechts“, daß er an der geschichtlich gewordenen und — wie er meint — restlos bewährten Grundstruktur unseres Staatswesens, an der Eigenart des preußisch-deutschen Staates als monarchischer, konstitutionell, aber nicht parlamentarisch regierter Staat, als Militär- und Beamtenstaat durchaus festhalten will und für eine Totalrevision unseres Verfassungsrechts im Sinne der westeuropäischen Demokratie nicht zu haben ist. Um so schwerer wiegt es, wenn gerade er — der zugleich einer der besten Kenner aller der politischen Probleme ist, die sich in die Worte „Deutschland und Preußen“ zusammenfassen lassen<sup>1)</sup> —

<sup>1)</sup> Vgl. Meineckes „Weltbürgertum und Nationalstaat“ (3. Aufl., 1915) S. 352 ff.

sich für eine Reform, und zwar eine sehr durchgreifende Reform des preußischen Wahlrechts ausspricht. Wenn ein Mann wie Meinecke vom Standpunkt einer streng monarchischen Staatsauffassung aus so energisch für die Einführung des Reichstagswahlrechts in Preußen eintritt, einer, dem kein Gegner zur Rechten den Vorwurf mangelnden Verständnisses für die Bedeutung und den deutschen Beruf Preußens machen wird, so kann diese Forderung jetzt jedenfalls nicht mehr als Radikalismus einer demokratischen, die ganze Art der preußischen Staatspersönlichkeit schlechthin ablehnenden Minderheit hingestellt werden. Meinecke legt es nicht darauf an, „die Zufriedenheit und volle Zustimmung der Demokratie und Sozialdemokratie zu gewinnen“ (S. 7). Um so aufrichtiger werden diese Richtungen es begrüßen, daß Meinecke in einem Punkte von kardinaler Wichtigkeit mit ihnen übereinstimmt und die Werbekraft ihrer Forderung: „Das allgemeine Wahlrecht für Preußen“ so durch Zuzug von rechts verstärkt wird. Meinecke „argumentiert nicht vom Boden demokratischer Ideale, sondern rein staatlicher Interessen aus“ (a. a. O.). Um so wertvoller ist seine Schrift für die Träger und Verteidiger dieser Ideale. Denn sie zeigt unwidersprechlich, daß das, was der demokratische Idealismus im vorliegenden Falle verlangt, die Allgemeinheit und Gleichheit der Wahlberechtigung, den Staatsinteressen dient, vielmehr durch das Staatsinteresse geradewegs gefordert wird. Auch solche, die dem demokratischen Idealismus näher stehen als Meinecke fühlen sich, wie bereits bemerkt, in der Wahlreformfrage nicht durch ihre politische Denkweise an sich, sondern durch die Rücksicht auf Staatsnotwendigkeiten geleitet. Das, was dem politisch-ethischen Ideal entspricht, das Gerechte, ist, wie auch sonst glücklicherweise so oft, zugleich das Zweckmäßige; die Verbesserung des Wahlrechts der minderbesitzenden und besitzlosen Klassen in Preußen ist, wie ich schon an anderer Stelle<sup>1)</sup> betont habe, ein Gebot nicht nur der Gerechtigkeit, sondern auch der Staatsklugheit, eine Aufgabe wahrhaft staatsershaltender Politik.

Die Ungerechtigkeit des geltenden preußischen Wahlrechts ist bei Meinecke mehr unterstellt als dargestellt; Meinecke befaßt sich mit dieser Seite der Sache nicht, wohl weil er sie für einen erledigten, nicht mehr erörterungsbedürftigen Punkt hält.

---

<sup>1)</sup> Vgl. Thimme und Legion, Die Arbeiterschaft im Neuen Deutschland S. 55.

Auch ich möchte hierüber nicht viel Worte machen. Zur Kennzeichnung der ethischen Minderwertigkeit des Dreiklassensystems ist kein Ausdruck scharf genug. Zu denen, welche die Bemessung der staatsbürgerlichen Rechte ausschließlich nach dem Geldsack für gerecht, ja — wie der konservative Führer v. Heydebrand — für „geradezu ideal“ halten, für gerecht auch dann, wenn die Unreinlichkeit der Geschäfte, die den Geldsack füllten, über jeden Zweifel erhaben ist, — auch jetzt noch, da die erfolgreiche Gier nach Kriegsgewinn eine dicke soziale Schicht übelsten Händlertums, die sich an der Not des Vaterlandes und dem Hunger der Massen bereichert hat, in die höchsten Steuerstufen und damit, *sum cuique*, in die erste Wählerklasse des preußischen Volkes emporklimmen läßt, — zu denen rede ich nicht, nicht weil ich mich für unfähig hielte, sondern weil ich es ablehne, sie eines anderen zu überzeugen. Auch von denen, die den in Preußen mit dem Dreiklassensystem kombinierten Grundsatz der öffentlichen und mündlichen Abstimmung für richtiges Recht halten, nicht obgleich, sondern weil dieser Wahlmodus geeignet und sogar darauf berechnet ist, den sozial und wirtschaftlich abhängigen Wähler durch Bekanntgabe seiner Abstimmung dem politischen Terrorismus seiner Machthaber auszuliefern, — trennt mich eine zu breite Meinungsverschiedenheit in ethisch-politischen Grundfragen, als daß ich mich veranlaßt sehen könnte, Verständigungsbrücken zu schlagen.

Was Meinecke will, ist, wie erwähnt, nicht, die Ungerechtigkeit, sondern die Unzweckmäßigkeit des Dreiklassenwahlrechts zu kennzeichnen. In dieser Beziehung wird indessen keineswegs das gesamte Sündenregister des Systems entrollt. Unerwähnt bleibt beispielsweise alles das, was sich gegen die Prozedur der mündlichen Abstimmung — eine öffentliche protokollarische Vernehmung des Wählers durch den Wahlvorsteher über seine politische Parteizugehörigkeit! — abgesehen von ihrem oben angegebenen Hauptfehler sonst noch sagen läßt: daß sie die Abwicklung des Wahlgeschäfts in schwer erträglichem Maße verlangsamt, daß sie dem Wähler die Ausübung seines höchsten staatsbürgerlichen Rechtes verleidet, um nicht zu sagen vereckelt, und dadurch die Beteiligung bei den preußischen Landtagswahlen auf ein im Vergleich mit den Reichstagswahlen geradezu jämmerlich geringes Maß hinabdrückt. Das alles läßt Meinecke beiseite, um

seinen Angriff auf eine, in der Tat die angreifbarste Stelle des Klassenwahlrechts zu konzentrieren: auf dessen reichspolitische Schädlichkeit, seine Unvereinbarkeit mit den obersten Grundsätzen über das Verhältnis zwischen Reichsgewalt und Einzelstaat. Das Dreiklassensystem muß fallen schon allein deshalb, weil es einen unnatürlichen und unerträglichen Gegensatz zwischen Preußen und dem Reich hervorruft und dauernd aufrecht erhält. Der Kern des ganzen Wahlrechtsproblems, sagt Meinecke sehr richtig (S. 9), „ist das Verhältnis des preußischen Staates zum Deutschen Reiche“.

Es kann nicht meine Aufgabe sein, die breit ausladenden historisch-politischen Erörterungen Meineckes über diesen Kern des Problems hier auch nur im Auszuge zu wiederholen. Ich habe an diesem Teile der Meineckeschen Schrift nichts zu beanstanden, einiges allerdings zu ergänzen. Wie ich die Sachlage ansehe und warum auch ich die Angleichung des preußischen Wahlrechts an das deutsche als eine durch das Reichsinteresse unbedingt gebotene Reform ansehe, das möge man aus dem folgenden entnehmen.

Das Verhältnis Preußens zum Reich ist grundsätzlich kein anderes, kann kein anderes sein als das, in dem jeder Einzelstaat des Reiches zum Reiche steht: das Verhältnis des Gliedes zum Ganzen. Denn die Reichsgewalt steht auch über dem größten so hoch wie über jedem anderen Einzelstaat, auch Preußen ist nur ein Glied des „Reich“ genannten nationalen Gesamtstaates, nicht dessen Haupt. Auch für diesen Einzelstaat, welcher der „führende“ deshalb heißt, weil sein Anteil an der Bildung des Reichswillens tatsächlich und rechtlich größer ist als der jedes anderen Einzelstaates und weil sein König der deutsche Kaiser ist, gilt der Grundsatz, daß der Einzelstaat verpflichtet ist, die Gesetze und Verwaltungsvorschriften des Reiches ohne Widerspruch auszuführen, und auch da, wo es sich nicht um die Ausführung von Reichsgesetzen, sondern um die Betätigung des partikularen Selbstbestimmungsrechts außerhalb des gegenständlichen Bereiches der Reichszuständigkeit handelt, nichts zu tun, was geeignet ist, das Reichsinteresse zu schädigen. Seine — wirklichen und vermeintlichen — Sonderinteressen hinter den Reichsinteressen zurücktreten zu lassen, ist für Preußen wie für jeden anderen Staat des Reiches „verfassungsmäßige Bundespflicht“ (Reichsverfassung Art. 19); darüber aber, was Bundespflicht ist und wie weit sie reicht, entscheidet

nicht die Willensmeinung des Einzelstaates, auch nicht das Einvernehmen zwischen Einzelstaat und Reich, sondern einseitig, kraft ihrer Überordnung und Souveränität, die Reichsgewalt. Um Beispiele anzuführen, von denen niemand sagen wird, daß sie weit hergeholt seien: soweit Maßregeln der inneren preußischen Politik, die das Rassen- oder Nationalgefühl fremdvölkischer Angehörigen des preußischen Staates, z. B. der Polen oder Dänen, kränken, im Widerspruch stehen mit den Zielen und Richtlinien der auswärtigen Politik des Reiches, muß Preußen diese Maßregeln einstellen, und ebenso ist es die Pflicht Preußens, die — ihm an sich zustehende — Förderung der Fideikommißbildung zu unterlassen, wenn und soweit die fideikommissarische Bindung des Grundes und Bodens dem höheren nationalen, vom Reich wahrzunehmenden Interesse an der Gewinnung von bäuerlichem Siedlungsland entgegensteht. In solchen und allen ähnlichen Fällen reichen die Grenzen des Erlaubten, des ohne Verletzung des Reichsinteresses noch Zulässigen für Preußen nicht weiter als für die anderen Einzelstaaten, ja — das muß mit Entschiedenheit betont werden — sogar weniger weit als für diese. Denn was an partikularistischer Politik vom Standpunkt des Reichsinteresses aus noch erträglich erscheint, wenn es sich lediglich in dem Gebiete eines Klein- oder allenfalls eines Mittelstaates auswirkt, wird unerträglich und zur politischen Unmöglichkeit, wenn es in Preußen geschieht, will sagen für zwei Drittel alles deutschen Volkes und Landes verbindliche Kraft gewinnt. Eine rücksichtslose Betätigung der partikulären Staatsinteressen verbietet sich in Preußen, mehr als anderswo im Reich, auch durch die Realunion mit dem Reich: die Regierung des Gliedstaates, dessen Monarch zugleich Reichsoberhaupt ist, kann es sich nicht erlauben, die Sonderinteressen ihres Landes so frei zur Geltung zu bringen, wie dies seitens der anderen Staaten vielleicht zulässig ist. Macht verpflichtet: dem Mehr an Macht im Reich, über das Preußen im Vergleich mit den anderen Einzelstaaten verfügt, steht ein Weniger an partikularer Freiheit gegenüber. Die Richtlinie aller inneren preußischen Staatspolitik muß sein, Preußen so zu regieren, als wäre es Reichsland. Angesichts der völlig verkehrten Vorstellungen, in denen die parlamentarische und publizistische Vertretung des preußischen Konservatismus befangen ist, muß immer wieder hervorgehoben werden, daß die vielberufene preußische Hegemonie

staatsrechtlich nicht eine Macht über das Reich, sondern eine Macht im Reiche darstellt, daß sie politisch nicht sowohl Rechte als Pflichten in sich schließt, und unter diesen Pflichten vor allem die, niemals als Widersacher oder Nebenbuhler der zur Leitung des Reiches und zur Wahrung der nationalen Interessen berufenen Organe, der Reichsregierung, aufzutreten: Macht verpflichtet. Wer darin einen Verlust sieht, muß sich damit abfinden: die Führerschaft in Deutschland hat Preußen bezahlen müssen und bezahlt mit erheblichen Stücken seiner geschichtlichen Eigenart. Die Führerschaft in Deutschland bedeutet und bedingt ein „Aufgehen in Deutschland“, nicht zwar im Sinne eines Verlustes der Eigenschaft als Staat, aber im Sinne des Verlustes der Souveränität, und einer Beschränkung des Selbstbestimmungsrechtes, die, wie gezeigt, nicht weniger weit, sondern weiter reicht, als es bei den anderen Staaten des Reiches der Fall ist: Opfer, die für den Staat Friedrichs des Großen um so mehr bedeuten, als er allein von allen anderen Gliedern des heutigen Reiches vor Gründung dieses Reiches eine tatsächlich souveräne Macht darstellte, die aber gebracht werden mußten — um Deutschlands willen.

Was vorstehend als das richtige und notwendige Verhältnis des preußischen Staates zum Reich gekennzeichnet wurde, dieses bedingte Aufgehen in Deutschland, entspricht, wie behauptet werden darf, einer weitverbreiteten — nicht mit staatsrechtlichen Begriffen arbeitenden, mehr instinktiven, im übrigen aber ganz klaren — Auffassung, man kann ruhig sagen: der überwiegenden Auffassung des preußischen Volkes. Einen im Volksbewußtsein verankerten preußischen Partikularismus, ja, ich gehe noch weiter, ein volkstümliches partikulares Staatsgefühl, so wie es in Bayern, auch wohl in Württemberg und Sachsen besteht, gibt es in Preußen nicht, — in den neuen Provinzen nun schon gar nicht, aber wenn man von der Stimmung gewisser engbegrenzter, sogleich zu erwähnender Kreise absieht, auch nicht in den alten Kernlanden des Staates. Wohl trägt auch der Deutsche preußischer Staatsangehörigkeit seinen Partikularismus in sich — wie wäre er sonst ein richtiger Deutscher? —, aber dieser Partikularismus hängt nicht am Staate, sondern an der engeren Heimat. Er ist provinzieller Natur, — man fühlt sich je nach Herkunft und Abstammung als Ostpreuße, Schlesier, Rheinländer, Hannoveraner, Holsteiner, — er zeigt überhaupt keine politische Färbung; es ist ein Lokal-

oder Regionalpatriotismus, der mit der Reichstreue und der Liebe zum großen Vaterlande selbstverständlich ebenso voll vereinbar ist wie jedes engere Gemeinschafts- und Anhänglichkeitsgefühl dieser Art. Ein preußisches Staatsbewußtsein politischer Natur, ein Partikularismus etwa nach Art des bayrischen, fundiert auf ein gewisses Gegensätzlichkeitsgefühl im Verhältnis zum Reiche und erfüllt von dem Bestreben, die überlieferte Eigenart (oder was man dafür hält) des Partikularstaates um jeden Preis zu wahren, — kurz das, was unmißverständlich als eigentliches „Preußentum“ bezeichnet wird und sich selbst mit Stolz dafür ausgibt, das ist weder bei den Massen noch bei der überwiegenden Mehrzahl der Gebildeten und Wohlhabenden, sondern nur in recht engen — freilich dafür um so mächtigeren — Kreisen zu Hause: bei dem grundbesitzenden Adel der östlichen Provinzen und seiner Gefolgschaft, einem Teile des höheren Beamtentums und des Offizierstandes sowie bei solchen, die wenn sonst nichts, so doch „stramm konservativ“ sind. Für diese Kreise ist „Preußen“ ein Gefühlswert, für das übrige Volksganze nicht. Wer diese Dinge nicht kennt und sich über sie sinnfällig belehren will, mag sich bei nächster festlicher Gelegenheit den Fahnschmuck einer beliebigen preußischen Stadt ansehen. Wie selten gewahrt man da an den Häusern (von den Staatsgebäuden natürlich abgesehen) die Landesfarben auch nur neben den Reichsfarben, die mit ihrem Schwarz-weiß-rot das Gesamtbild völlig beherrschen. Dem Durchschnittsbürger kommt es gar nicht bei, anders als schwarz-weiß-rot zu flaggen. Die ganz wenigen, die als Zugehörige oder Wahlverwandte jener engeren Kreise es sich schuldig zu sein glauben, auch oder gar nur die Landesfahne hinauszustecken, beabsichtigen damit in der Regel einen Bekenntnisakt, eine politische Demonstration: „Ich bin ein Preuße, will ein Preuße sein“. Solche Feststellungen sind nicht überflüssig. Sie lehren, daß Verfassungsreformen, die sich gegen den in den bezeichneten exklusiven Gesellschaftschichten gepflegten Borussismus richten und auf eine Herabminderung der zu weit gehenden Selbständigkeit der preußischen Staatsmacht gegenüber dem Reich abzielen, jedenfalls nicht unpopulär sein würden, im Gegenteil. Angenommen — es ist ja bei der Schwerflüssigkeit unserer innerpolitischen Entwicklung nicht abzusehen, ob wir je dahin gelangen werden, aber doch denkbar —, daß Preußen, wenn nicht rechtlich, so doch tat-

sächlich Reichsland wird, regiert von Kaiser und Kanzler unter Mitwirkung und Kontrolle eines dem Reichstag gleichartigen, aus allgemeinen Wahlen hervorgehenden Parlamentes, — würde das Volk, würde die öffentliche Meinung außerhalb der geschilderten Sphären hiergegen irgendwie aufbegehren? Sicher nicht; warum auch? Man hätte ja nichts verloren — insbesondere brauchte auch das monarchische Empfinden sich nicht verletzt zu fühlen, denn an der Spitze des Staates würde ja keine Änderung eintreten: das Haus Hohenzollern würde, wie seit Jahrhunderten, so auch fürderhin dem Staate Preußen seinen König stellen —, wohl aber sehr viel gewonnen, indem mit dem Dreiklassenparlament auch die Hochburg des ostelbischen Kleinadels, das Herrenhaus, niedergelegt und an Stelle dieser Klassenvertretungen eine wirkliche Volksvertretung gesetzt würde. Man würde das befreiende Gefühl haben, nicht daß der preußische Staat aufgelöst, sondern daß eine von wenigen für wenige gehandhabte Parteiherrschaft zerstört, daß, um mit Friedrich Wilhelm I. zu sprechen, „der Junkers ihre Autorität ruinieret“ wurde.

Mit diesem letzten sind auch die näheren Ziele der deutsch-preußischen Staatsreform bezeichnet, von der die Wahlreform nur einen Teil, freilich den größten und wichtigsten, bildet.

Es handelt sich darum, den obersten Faktoren des preußischen Staates eine Gestalt zu geben, vermöge deren sie nicht sowohl unfähig als niemals mehr willens sein werden, ihre Politik mit der des Reiches in Widerspruch zu setzen.

Zur Erreichung dieses wünschenswerten Zustandes genügt es nicht, daß, wie die Reichsverfassung es vorschreibt, einer und derselbe Herrscher Preußens und des Deutschen Reiches Krone trägt. Gewiß ist schon hierdurch eine weitreichende Einheitlichkeit im Gange der preußischen und der Reichs-, d. h. der kaiserlichen Politik gewährleistet, — „aber“, wie ein Altmeister der deutschen Staatswissenschaft, Albert Haenel (Studien zum deutschen Staatsrecht 2, 58) sagt: „es ist das beschränkt auf oberste Entscheidungen, die latente Reibungen und Widersprüche nicht ausschließen, und es verbürgt nicht in Zweifelsfällen die überragende und ausschlaggebende Bedeutung des Reiches.“ Die Richtigkeit dieses Urteils bestätigt die Erfahrung. Und deshalb muß — wir verlassen hier die *Lex lata*, weil sie uns im Stich läßt, und betreten das Gebiet der politischen Forderungen — die von der Verfassung angeordnete

Realunion zwischen dem Reich und Preußen vertieft und ausgebaut, sie muß erstreckt werden auf die für den Kaiser einerseits, den König von Preußen andererseits verantwortlichen ministeriellen Ämter und deren Träger. Das heißt, vorausgesetzt, daß die Überlegenheit des Reiches gegenüber Preußen, der Primat des Reichsgedankens gewahrt werden soll, nichts anderes als: dem verantwortlichen Leiter der kaiserlichen Politik, dem Reichskanzler, muß innerhalb der preußischen Staatsregierung eine maß- und ausschlaggebende Stellung eingeräumt werden, eine Stellung, kraft deren sein Wort und Wille entscheidend ist, soweit die Prärogativen der Krone in Preußen reichen. Der Reichskanzler muß, wie sein Herr der wahre, gekrönte König ist, zum ungekrönten König von Preußen erhöht werden. Die von der Verfassung vorgeschriebene Identität des Deutschen Kaisers und des Königs von Preußen kann ihren Zweck nur dann voll erreichen, wenn sie ihre Ergänzung und Stütze findet in der personellen Union des Reichskanzlerpostens mit der Stelle des in Preußen leitenden Ministers.

An einer solchen Stelle fehlt es nun aber in Preußen. Das preußische Staatsrecht kennt keinen „leitenden Minister“. Die Formation der preußischen Staatsregierung beruht auf dem Grundsatz der Alleinherrschaft eines jeden Ressortministers in seinem Ressort. Dieser Ressortsoveränität, dem „Ressortpartikularismus“ gegenüber ist alles machtlos: sowohl die Gesamtheit der Minister, das Staatsministerium — denn dieses hat nur zu beraten, nicht zu beschließen, und besitzt nicht die Macht, durch Mehrheitsbeschluß seine Mitglieder zu Handlungen oder Unterlassungen zu zwingen, die diese nicht selbst wollen —, als auch der Präsident des Staatsministeriums, der „Ministerpräsident“, denn dessen Amt ist lediglich ein solches des Vorsitzes und der Geschäftsleitung, fast überhaupt mehr eine Würde als ein Amt; der Ministerpräsident „hat keinen größeren Einfluß auf die Gesamtleitung der Geschäfte wie irgendeiner seiner Kollegen, wenn er ihn sich nicht persönlich erkämpft und gewinnt; unser Staatsrecht verleiht ihm keinen“ (Bismarck)<sup>1</sup>). Durch die übliche Übertragung des Amtes des preußischen Ministerpräsidenten an den Reichskanzler wird ihm also das im Reichsinteresse erstrebenswerte Maß von Leitungsgewalt

---

<sup>1</sup>) Rede im Abgeordnetenhaus, 25. Januar 1873. Bismarcks Reden, herausg. von H. Kohl, 5, 360 ff.

nicht zugeführt. Wichtiger als der Vorsitz im Staatsministerium ist für den Reichskanzler die Innehabung des preußischen Ressorts der auswärtigen Angelegenheiten, denn damit ist — richtiger, wiewohl nicht unbestrittener Auffassung<sup>1)</sup> zufolge — sichergestellt, daß er und nicht ein anderer preußischer Minister die preußischen Bundesratsstimmen zu instruieren und damit über den Einfluß Preußens im Bundesrat zu gebieten hat. In der Tat ist der Reichskanzler bisher stets ohne Ausnahme preußischer Minister des Auswärtigen gewesen. Aber auch diese Personalunion führt nicht zum Ziel. Sie verbürgt bestenfalls einen maßgebenden Einfluß des Reichskanzlers auf die Haltung der preußischen Regierung im Bundesrat, nicht aber auf die sonstige, innerpreußische Politik dieser Regierung. Gerade darauf aber kommt es an. Der Reichskanzler muß in den Stand gesetzt werden, jede Unstimmigkeit zwischen der Reichs- und der preußischen Staatsleitung zu beseitigen, Mängel, die bei der Ausführung der Reichsgesetze in Preußen hervortreten, nicht nur festzustellen, sondern auch abzustellen; er muß staatsrechtlich befugt sein, durch den Einsatz seiner Verantwortlichkeit über die Rechte der Krone gegenüber dem Landtag, insbesondere über Initiative und Veto zu verfügen, also die Einbringung von Gesetzesvorlagen im Landtage und die Sanktion von Landtagsbeschlüssen zu verhindern, soweit er dies im Reichsinteresse für erforderlich erachtet, und die Entlassung von Ministern, deren Verbleiben im Amte ihm mit dem Reichsinteresse nicht verträglich erscheint, zu erzwingen. Dieses alles wäre erreicht, wenn die jetzt, wie erwähnt, bedeutungslosen Prärogativen des preußischen Ministerpräsidenten gegenüber den Ressortministern bis zur vollen Leitungsgewalt gesteigert, wenn mit anderen Worten die preußischen Ressorts zu dem Ministerpräsidenten in das Verhältnis dienstlicher Unterordnung gesetzt würden, in dem die Reichsämter und ihre Vorstände, die Staatssekretäre, zum Reichskanzler stehen, — und wenn dann die immerwährende Verbindung dieses so geschaffenen Premierministeramtes mit dem Amt des Reichskanzlers zu einer nicht bloß faktischen, sondern staatsrechtlichen Notwendigkeit erhoben würde.

Ich freue mich, diesen Gedanken bei Meinecke wiederzufinden. Im übrigen sieht Meinecke ganz richtig, wenn er meint, daß eine

<sup>1)</sup> Vgl. Meyer-Anschütz, Lehrb. d. deutschen Staatsrechts, 7. Aufl. (1917), S. 525, 526.

so starke Premierministerschaft, wie er und ich sie für den Reichskanzler fordern, eigentlich nichts anderes und nicht mehr ist als „eine organische und verfassungsmäßige Wiederherstellung der Machtstellung, die Bismarck in Preußen und dem Reiche tatsächlich besaß.“ In der Tat gilt es, das, was Bismarck lediglich durch die Wucht seiner Persönlichkeit vermochte, im Reiche und zugleich in Preußen der wahrhaft leitende Staatsmann zu sein, nunmehr staatsrechtlich, institutionell zu sichern. Unsere Verfassungseinrichtungen dürfen nicht darauf zugeschnitten sein, daß allezeit ein Mann von dem Format des ersten Kanzlers an der Spitze der Reichs- und der preußischen Regierung steht, sie müssen auch dem Falle Rechnung tragen, daß der Nachfolger Bismarcks — kein Bismarck ist.

Doch die hier befürwortete Veränderung in der Organisation der preußischen Staatsleitung würde immer noch nicht ausreichen um das herbeizuführen und zu sichern, was sein soll. Sie würde verbürgen, daß zwar derselbe verantwortliche Wille in beiden Regierungen, der deutschen und preußischen, maßgebend ist, würde aber nicht verhindern, daß dieser Wille durch parlamentarische Verhältnisse genötigt wird, sich in der preußischen Sphäre anders zu betätigen, als in der des Reiches. Die Homogenität der beiden Regierungen erfüllt ihren Zweck nur, wenn sie gestützt und verstärkt wird durch die Homogenität der Parlamente.

Wohl sind wir, und zwar im Reiche nicht minder wie in Preußen, weit entfernt von Parlamentsherrschaft und parlamentarischer Regierung. Dennoch aber sind unsere Regierungen von den Volksvertretungen weithin abhängig, und diese Abhängigkeit ist, mag man sie begrüßen oder beklagen, ganz entschieden im Steigen. Bismarck hatte es auch in dieser Hinsicht besser als seine Nachfolger. Die Parlamente bedeuteten zu seiner Zeit und namentlich ihm gegenüber weniger als heute. Den Reichstag hat er, in oft aufreibenden Kämpfen, doch immer wieder dahin gebracht, wohin er ihn haben wollte, und gar erst das preußische Abgeordnetenhaus hat ihm, nachdem seine Widerstandskraft durch den Ausgang des Verfassungskonflikts der 60er Jahre gebrochen war, nie wieder ernstliche Schwierigkeiten bereitet. Unter den Nachfolgern des Reichsgründers ist das anders geworden. Zuerst hob sich, langsam unter dem zweiten und dritten Kanzler, schneller unter Bülow und Bethmann Hollweg, Stellung und Ansehen des Reichs-

tags; er faßt den Willen zur Macht und mit dem Willen wächst die Macht selbst, wie am einwandfreiesten — denn kein Wunsch ist hier Vater des Gedankens — durch die Kassandrarufer derer bezeugt wird, die in dieser Machtsteigerung mit Abscheu ein Hinableiten zum Parlamentarismus erblicken<sup>1)</sup>. Das Anwachsen des parlamentarischen Einflusses im Reich — eine Entwicklung welche ihren Höhepunkt noch nicht erreicht hat und nach dem Kriege, schon wegen der riesenhaften finanziellen Anforderungen, mit denen die Reichsregierung an den Reichstag wird herantreten müssen, unausbleiblich ihren Fortgang nehmen wird — wirkte nun zurück auf den preußischen Landtag. Sie reizte diesen zur Eifersucht auf das „demokratische“ Reichsparlament und zu dem Streben, es ihm gleichzutun, also dazu, seine Macht gegenüber seiner, der preußischen, Regierung zu brauchen: sie bei der preußischen und antidemokratischen Stange zu halten und gelegentlich gegen die (in den Augen der preußischen Konservativen des Demokratisierens hinreichend verdächtige) Reichsleitung scharf zu machen.

Und hier macht sich nun mit ihrem ganzen Gewicht die Tatsache geltend, daß die Gestaltung des Wahlrechts und infolgedessen die parteipolitische Zusammensetzung des Reichstags eine völlig andere ist als die des preußischen Abgeordnetenhauses — von dem Herrenhause, das ja überhaupt nicht aus Wahlen hervorgeht, ganz zu schweigen —; hier ist der Punkt, an dem es klar wird, welche Bedeutung der Wahlreform innerhalb des deutsch-preußischen Gesamtproblems zukommt.

Im Reichstage eine ausgesprochene und für absehbare Zeit gesicherte Vorherrschaft der Linksparteien, im Landtage, und zwar im Hause der Abgeordneten kraft der Wirkungen des Dreiklassensystems, ein noch stärker ausgesprochenes, ebenso festgewurzeltes Dominieren der Rechten: — wie sollte diese Gegensätzlichkeit nicht auch auf eine so „unparlamentarische“ Regierung wie die unsrige abfärben? Sie färbt denn auch ab. Im Reiche wird bis zu einem gewissen Grade liberal-demokratisch regiert (bei dem Wort „regieren“ wird hier, der vorwiegend legislatorischen Zuständigkeit der Reichsgewalt entsprechend, mehr an das Gesetzmachen wie an verwaltende Tätigkeiten gedacht), in Preußen dagegen so konservativ, daß die Mehrheit des Abgeordnetenhauses,

<sup>1)</sup> Statt vieler: Reden des Grafen Yorck von Wartenburg im Herrenhause 10. Jan. 1914, 9. März 1917 (Stockpreußentum in Reinkultur!)

ja sogar die des Herrenhauses sich durchschnittlich zufriedengestellt fühlt. Und abgesehen von dem Gegensatz zwischen liberal und konservativ, — die Politik der preußischen Regierung bewegt sich, unter dem offensichtlichen Einfluß der Parteiverhältnisse des Landes, auch sonst in einer von dem Kurs, welcher im Reiche gesteuert wird, völlig verschiedenen Richtung. Polenpolitik und Fideikommißgesetz wurden schon erwähnt; ich erinnere ferner daran, daß — damit nicht in zwei Dritteln des Reichs das Gegenteil von dem geschehe, was in den Reichsverordnungen über Kriegswirtschaft und Lebensmittelversorgung steht —, die Selbständigkeit des preußischen Landwirtschaftsministers gegenüber der Reichsleitung durch Einsetzung eines Staatskommissars (richtiger: Reichskommissars) für das Ernährungswesen planmäßig lahmgelegt werden mußte<sup>1)</sup>; ich notiere auch mit Meinecke (S. 14) die vielsagende Befriedigung des Herrn v. Oldenburg darüber, daß die Ausführung der Reichsverordnungen über die Kriegswirtschaft in den Händen der preußischen Landräte liege.

Unter einer zur Einheit verschmolzenen Reichs- und preußischen Staatsleitung würden die geschilderten Mißstände und Möglichkeiten nicht aufhören. Auch ein zum wahren Premierminister Preußens, sagen wir — in Erinnerung an Hardenberg — zum preußischen Staatskanzler erhobener Reichskanzler würde der Heterogenität der Parlamente hier wie dort seinen Zoll zahlen müssen. Auch er würde es geschehen lassen, unter Umständen sogar seine Hand dazu bieten müssen, daß fortschrittliche Reichsgesetze in Preußen rückschrittlich gedeutet und ausgeführt werden, auch

<sup>1)</sup> Diese leider dringend notwendig gewordene Maßregel veranlaßte den Landwirtschaftsminister Freiherrn v. Schorlemer bezeichnenderweise dazu, in die schützenden Arme des Abgeordnetenhauses zu flüchten, um dort — Sitzung vom 7. März 1917 — unter offenen Ausfällen gegen den Reichstag (der „glücklicherweise noch nicht berechtigt sei, preußische Minister zu stürzen“ usw.) und versteckten Angriffen auf die Reichsleitung seinem Unmut über die ihm widerfahrene Machtbeschränkung freien Lauf zu lassen. Die Rede erntete natürlich ostentativen Beifall der konservativen Mehrheit, verstärkt durch das dem Minister aus konfessionellen Gründen eng befreundete Zentrum, während die Entgegnung des Staatskommissars für das Ernährungswesen, worin dieser — in allerdings durchaus unmißverständlicher Weise — seine Stellung und mit ihr das Reichsinteresse wahrte, mit eisigem Schweigen aufgenommen wurde. In der anschließenden Diskussion hörte man nur die Vertreter der Mehrheit; der Linken wurde durch einen rücksichtslosen Debatteschluß das Wort abgeschnitten. Das Ganze ist eine wertvolle Illustration zu dem, was oben über das Verhältnis Preußens, vielmehr der in Preußen herrschenden Partei, zum Reich gesagt wurde.

er würde linksgerichtete Zugeständnisse, die er, gern oder ungern, im Reiche gemacht hat, durch Konzessionen der entgegengesetzten Art in Preußen ausgleichen, auch er würde seiner eigenen Reichspolitik, der auswärtigen wie der inneren, in Preußen oft genug entgegenarbeiten müssen.

Symptomkuriererei nützt hier nichts; das Übel muß an der Wurzel gefaßt, die Heterogenität der Parlamente muß beseitigt werden, indem man ihre Ursache, die Verschiedenheit der Wahlrechte, beseitigt. Und da eine Rückwärtsrevidierung des Reichstagswahlrechts völlig undiskutabel ist, da überhaupt nicht das Reich sich dem Gliedstaat, sondern der Gliedstaat dem Reich sich anzupassen hat, ist das preußische Wahlrecht zu reformieren und die Richtlinie der Reform geht dahin: Einführung des Reichstagswahlrechts, des allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahlrechts für die Wahlen zum Hause der Abgeordneten, um hierdurch eine möglichst weitgehende Übereinstimmung der politischen Struktur und Zusammensetzung dieses Hauses mit der des Reichstags herbeizuführen. Es ist eine Forderung, die von Meinecke, von mir und von den vielen, die sie jetzt in ihr Denken und Wollen aufgenommen haben, keineswegs als etwas ganz Neues verkündet, sondern lediglich wiederholt wird, nachdem sie schon in einem weit zurückliegenden Stadium unserer innerpolitischen Entwicklung zum Ausdruck gekommen war: in den ersten Jugendzeiten unserer nationalen Einheit, im Jahre 1869. Damals gelangten — unter dem Einfluß einer weit verbreiteten Anschauung, welche es „rätselhaft“ fand „wie ein deutsches und ein preußisches Parlament auf die Dauer nebeneinander bestehen sollen“ (Treitschke) und die mindestens die auf der Verschiedenheit des Wahlrechts beruhende Verschiedenheit der Zusammensetzung der beiden Parlamente beseitigen wollte — im Hause der Abgeordneten<sup>1)</sup> Anträge zur Erörterung, die genau auf das abzielten, was wir heute erstreben: die Homogenität dieses Hauses mit dem Reichstag. Nationalliberale und Fortschrittspartei waren dafür, einfach zu statuieren, daß das Abgeordnetenhaus fortan aus den in Preußen gewählten Reichstagsabgeordneten bestehen solle; ein freikonservativer Parallelantrag (v. Kardorff) unterschied sich hiervon lediglich in der Form, indem er die Zusammensetzung des Hauses „in bezug auf

<sup>1)</sup> 39. Sitzung des H. d. Abg., 28. Januar 1869.

Abgrenzung der Wahlkreise, Wahlmodus und Zahl der Abgeordneten mit der des Reichstags in Einklang bringen“ wollte. Die Forderung des Reichstagswahlrechts für Preußen hatte also damals nicht nur den gesamten Liberalismus, sondern auch noch die Freikonservativen hinter sich. Aber freilich — das ist lange her. Es war die Blütezeit des nationalen und liberalen Idealismus, und es war eine Macht noch nicht vorhanden, die dann bekanntlich, indem sie breiten Schichten unseres Bürgertums Revolutionsfurcht einjagte, andauernd die Geschäfte der Reaktion besorgt hat, — es gab noch keine Sozialdemokratie.

Jene Anträge scheiterten an dem Widerspruch der Staatsregierung und liegen seitdem nun bald ein halbes Jahrhundert in den Akten begraben. Man sollte sie wieder hervorholen und aufs neue zur Diskussion stellen, wobei der Gedanke, das Abgeordnetenhaus aus den in den preußischen Wahlkreisen gewählten Mitgliedern bestehen zu lassen, einmal wegen seiner Einfachheit, sodann deshalb, weil dadurch das Ziel, die Homogenität der beiden Parlamente, am sichersten und am vollständigsten erreicht wird, den Vorzug verdient.

Mit der Verbreiterung des Wahlrechts zum Abgeordnetenhaus wird die Landtagsreform nicht abgetan sein, eine Umgestaltung des Herrenhauses wird nebenher zu gehen haben. Indessen ist dieses Stück der Reform nicht so dringend wie die Wahlrechtsänderung — u. a. auch deshalb nicht, weil das Herrenhaus wegen des unbeschränkten Rechts der Staatsregierung, Mitglieder dieses Hauses zu ernennen und wegen des ihm nur in engen Grenzen zustehenden Budgetrechts nicht entfernt die Macht und die Selbständigkeit besitzt wie das Abgeordnetenhaus —; ihre Erörterung darf daher hier ausgesetzt und einer anderen Gelegenheit vorbehalten bleiben. Nur ein Gesichtspunkt sei wenigstens angedeutet. Die jetzige, einseitig aristokratische, vielmehr junkerlich feudale Zusammensetzung des Herrenhauses ist mit dem Staatsinteresse nur allenfalls verträglich, weil das Haus, wie erwähnt, ein verhältnismäßig nur geringes Maß von Aktions- und Widerstandskraft besitzt. Jede Verstärkung seiner Macht, insbesondere in Finanzfragen, würde eine durchgreifende Änderung der Formation des Hauses erfordern, eine Umformung, die um so weiter zu gehen hätte, je mehr man die Macht des Hauses vergrößern will.

Die Feindschaft der preußischen Konservativen nicht sowohl gegen die Einführung des Reichstagswahlrechts in Preußen als gegen jede Verbreiterung des preußischen Wahlrechts ist erklärlich. Denn jede Reform auf diesem Gebiet, welche der Rede wert ist, wird und muß — soll ja auch die bestehenden Mehrheitsverhältnisse im Hause der Abgeordneten zu ungunsten der Rechten verschieben. Mit der Stellung der Konservativen als herrschende Partei dieses Hauses wird es aus sein. Und sie wissen — mögen auch die außerhalb des Parlaments liegenden, durch dynastisch-höfische Beziehungen, durch agrarische Verhältnisse und durch die gesellschaftliche Struktur des höheren Verwaltungsbeamtentums gegebenen Stützpunkte ihrer politischen Macht tatsächlich kaum minder wichtig für sie sein — wohl, was sie gerade an ihrer parlamentarischen Position haben. Von hier aus bestimmen sie im Dienste der von ihnen vertretenen sozialen und wirtschaftlichen Interessen die Richtung der preußischen Gesetzgebung und die Haltung der preußischen Verwaltung, von hier aus drücken sie auf die Staatsregierung, durch diese auf Reichsleitung und Bundesrat und damit schließlich auf das ganze Reich. Und die Grundlage von alledem ist das Dreiklassenwahlrecht. Dieses System hat den konservativen Interessen die wertvollsten Dienste geleistet und berechtigt auch weiterhin zu nicht minder schönen Hoffnungen. Denn die Gesellschaftsschicht, als deren politische Vertretung die konservative Partei vornehmlich erscheint, der ländliche Großgrundbesitz, wird aus dem Kriege nicht wirtschaftlich geschwächt, sondern ganz wesentlich gestärkt hervorgehen. Der Landwirt und ganz besonders der landwirtschaftliche Großproduzent gehört im Normal- und Durchschnittsfalle zu den Kategorien derer, die am Kriege gewonnen haben; mit Gewinn und Reichtum aber wächst, nach dem Prinzip der Klassenwahl, das Gewicht der Wählerstimmen. Die Großbesitzer werden also in den ländlichen Wahlbezirken, namentlich des Ostens, die beiden oberen Wählerabteilungen und damit das ganze Wahlgeschäft noch viel schrankenloser beherrschen als vor dem Kriege. Das gleiche gilt mutatis mutandis auch von gewissen großindustriellen und kapitalistischen Kreisen, welche mit dem Konservatismus ein ebenso stilles wie festes Bündnis gegen jede Art von Neuorientierung abgeschlossen zu haben scheinen. Und daß die Feudalherren von morgen und übermorgen, die Kriegsgewinner minderer Reinlich-

keit, welche infolge ihres Erwerbstalentes nunmehr gleichfalls die Wählerklassen I und II zieren, diese Klassen politisch demokratisieren werden, wird niemand behaupten wollen. Die Firma Konservativ & Co. kann zufrieden sein. Die Interessen, denen das Dreiklassensystem bisher schon ein sicherer Hüter war, sind auch künftig wohlgeborgen, und es ist gar nicht erstaunlich, daß die beati possidentes dieses System, dem sie soviel verdanken, durchaus als richtiges Recht empfinden, auf dessen „hohe Vorzüge“ man sich bei jeder Gelegenheit hinzuweisen verpflichtet fühlt (Rede des konservativen Abgeordneten von der Osten, im Hause der Abgeordneten, 14. März 1917), wie man andererseits nicht müde wird, das allgemeine Wahlrecht als eine Ungeheuerlichkeit in jedem Sinne hinzustellen.

Das ist ja, wie gesagt, ganz begreiflich, wenn man bedenkt, daß die, welche so sprechen, im Streit um das preußische Wahlrecht durchaus Partei und Sachwalter der eigenen Interessen sind. Schwerer begreiflich aber ist, daß eine starke — vielfach nicht so sehr verstandes- als gefühlsmäßig orientierte Abneigung gegen die Gleichheit des Wahlrechts oft auch bei solchen entgegentrete, die in der ganzen Frage sonst einen freieren Blick bewähren.

So hört man, und nicht nur von ganz rechts Stehenden, häufig den Tadel, daß das Reichstagswahlrecht kein „Wahlrecht nach Leistung“ sei. Dem liegt, wie vorab zu bemerken ist, die Anschauung zugrunde, als sei im modernen Volksstaat das Recht, zur Volksvertretung zu wählen und gewählt zu werden, ein Entgelt für besondere Verdienste, die sich der Berechtigte um den Staat erworben hat. Diese Anschauung, die lediglich beweist, wie stark das politische Denken unserer höheren Klassen noch immer von absolutistischen Vorstellungen durchsetzt ist, ist völlig verkehrt. Das Wahlrecht ist nicht eine Belohnung von Leistungen für den Staat, sondern einfach ein Ausdruck der Mitgliedschaft am Staat. Aber selbst wenn man diese „Leistungstheorie“ an sich akzeptiert, — was ist und heißt denn Leistung für den Staat? Ist denn nur die Steuerzahlung eine solche Leistung, der Staatsdienst aber und ganz besonders der Heeresdienst etwa nicht? Wer leistet jetzt dem Staate und der Nation mehr, der Rentner, der sich auch in gegenwärtiger Kriegszeit wesentlich mit der Abtrennung von Zinsscheinen beschäftigt, oder der Soldat, der da draußen in schwerster Kampfesarbeit und unter fortwährender

Einsetzung seines Lebens den Sieg mit erringen hilft? Sind Besitz und Bildung an sich gemeinnützige Leistungen und nicht vielmehr Vorteile, die zu Leistungen verpflichten? Wieso leistet der Ärmere, der doch auch seine Steuerlast trägt, dem Gemeinwesen in einem anderen als einem roh quantitativen Sinne weniger als der Reiche, der in der glücklichen Lage ist, höhere Steuern zahlen zu können? Wie will man es einleuchtend machen, daß die für das Stimmgewicht entscheidende Leistung des Arbeiters geringer ist als die des Unternehmers, die des Bauern kleiner als die des Großgrundbesitzers? Welches ist also das wahre „Wahlrecht nach Leistung“, das allgemeine und gleiche Wahlrecht des Reichs, oder das preußische Dreiklassensystem?

Ein weiterer Einwand gegen das Reichstagswahlrecht ist, daß dieses allenfalls auf das Reich nicht aber auf die Einzelstaaten passe, da die Natur der von einzelstaatlichen Landtagen zu erledigenden Angelegenheiten — wesentlich Fragen der inneren Politik und insbesondere der Wohlfahrtspflege — ein beschränktes Wahlrecht fordere. So meinte kürzlich (H. d. Abg., 14. März 1917) der Abgeordnete Freiherr von Zedlitz und Neukirch: „Die großen Machtfragen werden im Reiche entschieden und da mag das gleiche Stimmrecht am Platze sein. Preußen aber mit seinen Kulturaufgaben braucht ein abgestuftes Wahlrecht nach dem wirklichen Gewicht der einzelnen Stimmen.“ Das ist, selbst dann wenn man es für möglich halten will, das wirkliche Gewicht der Stimmen zu messen, nicht überzeugend. Heißt es nicht dem allgemeinen Wahlrecht das höchste Lob spenden, wenn man in ihm das richtige Formationsprinzip erblickt für ein Parlament, welches die „großen Machtfragen“, also gerade die politischen Fragen obersten Ranges mit zu entscheiden hat; sollte dann nicht dieses Formationsprinzip um so mehr am Platze sein bei den Landtagen mit ihrem vergleichsweise minder bedeutenden Wirkungskreise? Und was soll es auf der anderen Seite heißen, wenn gesagt wird, „Preußen mit seinen Kulturaufgaben“ könne das allgemeine Wahlrecht nicht vertragen? Diese Kulturaufgaben sind an sich keine anderen als die der übrigen Einzelstaaten. Will man behaupten, daß die aus allgemeinen Wahlen hervorgehenden Landtage der süddeutschen Staaten weniger für die Kultur ihrer Länder leisten, als das preußische Dreiklassensystem? Es wäre nicht ratsam eine solche Behauptung aufzustellen, denn

sie würde an der Hand der einschlägigen Etatsziffern sofort und glatt widerlegt werden. Oder soll man glauben, daß überhaupt demokratische Parlamente in kulturpolitischer Hinsicht minder vertrauenswürdig und zuverlässig seien als undemokratische? Die Erfahrung, insbesondere über die Haltung der Sozialdemokratie in den Volks- und Gemeindevertretungen zu kulturellen Forderungen aller Art, lehrt das Gegenteil, und es ist mit Sicherheit anzunehmen, daß auch in Preußen unter dem allgemeinen Wahlrecht die Etats etwa des Verkehrswesens, der Wirtschaftspflege, des Unterrichtswesens, der Förderung von Kunst und Wissenschaft keineswegs Not leiden würden. Das alles kann einem so gewiegten Parlamentarier wie dem Freiherrn von Zedlitz nicht unbekannt sein, so daß man fast auf den Gedanken kommen könnte, er befürchte von der Demokratisierung des Wahlrechts nicht eine Verkümmern sondern vielmehr ein — in seinen Augen übertriebenes und ungesundes — Anwachsen der staatlichen Kulturpflege und der entsprechenden Ausgabeposten, begrüße also in dem beschränkten Wahlrecht das, was man gemeinhin eine Kulturbremse nennt. Er hätte dann allerdings zur vergleichenden Charakteristik der Wahlsysteme einen für die Gegner seiner Anschauungen schätzbaren weiteren Beitrag geliefert.

Auch in Meineckes Abhandlung treten neben den Gründen, welche den Verfasser zur Verteidigung des allgemeinen Wahlrechts führen, Bedenken und Zweifel auffallend stark hervor, so stark, daß man unter dem Eindruck steht, er sei sich über die Mängel des verteidigten Systems fast klarer wie über die Vorzüge, — um nicht zu sagen, er hege eine gewisse Furcht vor dem Mute, mit dem er die Einführung des allgemeinen Wahlrechts in Preußen fordert.

Da ist zunächst eine Besorgnis, die ich, offen gesagt, bei einem so freisinnigen Mann wie Meinecke nur ungern feststelle, die nämlich, das Volk könne am Ende für eine so demokratische Einrichtung noch nicht „reif“ sein (S. 24). Mit Verlaub: um welches Volk handelt es sich denn hier? Ich denke, um das preußische, will sagen um den Großteil der Nation, welche für ihre parlamentarische Vertretung das allgemeine Wahlrecht seit nunmehr einem halben Jahrhundert<sup>1)</sup> besitzt. Meinecke selbst zweifelt

<sup>1)</sup> Die Wahlen zum verfassungsberatenden Reichstag des Norddeutschen Bundes fanden am 12. Februar 1867 statt.

ja erfreulicherweise nicht im entferntesten daran, daß das allgemeine Wahlrecht sich im Reiche von jeher bewährt hat (S. 5 ff.) und weist den Gedanken an eine Abschaffung desselben weit von sich. Wenn dem aber so ist, wenn, wie ich ohne Besinnen annehme, Meinecke mit unserem Reichskanzler freudig bekennen wird, „daß der Reichstag in den jetzt bald drei Jahren dieses Krieges dem deutschen Volke und Vaterlande Dienste geleistet hat, wie noch kein Parlament der Welt“<sup>1)</sup>, — wenn also das deutsche Volk in seiner Gesamtheit unzweifelhaft reif genug ist um dieses einzige Stück Demokratie in seiner Verfassung zu ertragen, warum sollten dann die zwei Drittel dieses Volkes, die dem Gliedstaate Preußen angehören, jene Reife vermissen lassen?

Sodann fürchtet Meinecke sich vor den Verkehrtheiten, die ein allzu demokratisches Parlament auf den Gebieten großer Machtfragen, der auswärtigen Politik und des Heereswesens begehen könnten (vgl. S. 17—20, 24). Ich vermag den Zusammenhang nicht zu entdecken, in dem diese Ausführungen zu dem Thema „preußische Wahlreform“ stehen. Streitgegenstand ist doch das Wahlrecht zum [preußischen] Parlament, dieses gehen aber die großen Machtfragen, die auswärtige Politik und das Heereswesen ebenso wenig etwas an wie irgendeinen anderen einzelstaatlichen Landtag, es sind das Angelegenheiten, die vor den Reichstag gehören, den Reichstag, dessen demokratische Formation Meinecke ja ebensowenig antasten will, wie selbst (vgl. oben S. 22) der Freiherr v. Zedlitz und Neukirch.

Allzuweit vorausschauend dünkt mich auch die Mahnung (S. 19), die Demokratie müsse „vor sich selbst geschützt werden“, es müsse dafür gesorgt werden, daß unsere Staatsmänner „auch eine vorübergehend unpopuläre Politik der Vernunft und Besonnenheit wagen können“ (ebenda). Ich meine: bevor wir uns den Kopf darüber zerbrechen, wie dem vorzubeugen sei, daß der Baum der deutschen Demokratie in den Himmel wächst, wollen wir diesen Baum doch erst pflanzen, wollen wir die Demokratie erst einmal haben. Und darauf werden wir — hier sei es auch mir einmal gestattet, eine Besorgnis zu äußern — wohl etwas länger warten müssen, als Meinecke anzunehmen scheint. Man sei unbesorgt: ein Volk, welches politische Reformen immer nur als ein

<sup>1)</sup> Reichskanzler von Bethmann Hollweg im Hause der Abgeordneten, 14. März 1917.

Geschenk von oben erwartet, welches sie überhaupt immer nur erwartet statt sie zu erobern, ein solches Volk ist vorerst nicht so veranlagt zur Demokratie, daß man schon jetzt darauf bedacht sein müßte, es vor seinen eigenen demokratischen Instinkten und Leidenschaften zu schützen.

Auch insoweit ist Meineckes Prognose unbegründet, als er von der Verbreiterung des Wahlrechtes in Preußen ein Hereinbrechen des — ihm gründlich unsympathischen — parlamentarischen Regierungssystem befürchtet. Ich denke über das parlamentarische Regierungssystem wesentlich anders als Meinecke und bin der Ansicht, daß der Einfluß der Volksvertretung auf die vollziehende Gewalt um vieles verstärkt werden muß, wenn wir zu wirklich gesunden innerpolitischen Zuständen gelangen wollen. Aber ich will hierüber mit Meinecke nicht rechten. Es besteht keine Veranlassung den Streit aufzunehmen, denn die Frage, ob Parlamentarismus oder nicht, steht jetzt nicht zur Diskussion. Die ganze Unterstellung, als ob die Demokratisierung des Wahlrechts die Parlamentarisierung der Regierungsgewalt bedeute oder im Gefolge haben müßte oder könnte, ist irrig. Sie wird durch die Tatsache widerlegt, daß das allgemeine Wahlrecht ja schon weithin in Deutschland besteht: im Reiche und in den süddeutschen Staaten, — ohne daß dort oder hier der Parlamentarismus eingetreten oder auch nur im Anmarsch wäre. Der Parlamentarismus hängt nicht an dem allgemeinen Wahlrecht. Die Staaten, die ihn heute haben, hatten ihn auch schon, als in ihnen noch kein allgemeines, sondern ein eng beschränktes Wahlrecht galt: man denke an England, an Frankreich zur Zeit des Julikönigtums, an Belgien und Italien. Und daß wir ihn im deutschen Staat der Gegenwart nicht haben, ist nicht in der Gestaltung des Wahlrechts, sondern in ganz anderen Dingen begründet: in unseren Parteiverhältnissen, in der Abneigung des deutschen Volkes gegen Selbstorganisation und Selbstregierung, in dem durchschnittlichen Tiefstand des politischen Ehrgeizes, dem Mangel an politischer Leidenschaft, — kurz, letzten Endes in dem Verhältnis und der Stellung unseres Volkes zum Staat. Das Ansehen, die politische Macht unserer Parlamente werden, wie bereits oben vorausgesagt, künftig wachsen, aber zum parlamentarischen Regierungssystem im engeren und herkömmlichen Sinne dieses Wortes werden wir in absehbarer Zeit kaum gelangen, mag die preußische Wahlreform gelingen oder

mißlingen. Ich kann nur wiederholen: die Einführung des parlamentarischen Regimes steht nicht zur Diskussion, weder heute noch morgen und wer, wie Meinecke, die Wahlreform ernstlich will, sollte es schon aus taktischen Gründen unterlassen, das Schiff der Reform, welches ohnehin schon mit schweren Stürmen zu kämpfen haben wird, noch mit der Frage des Parlamentarismus zu bepacken.

Aber ich möchte nicht so sehr betonen, was mich von Meinecke trennt, als das, was mich mit ihm eint. Einig aber sind wir in der Hauptsache: in der Forderung: das allgemeine und gleiche Wahlrecht für Preußen!

Die Beseitigung eines Systems, welches mehr als vier Fünftel der politisch mündigen Staatsbürger von jeder praktisch wirksamen Beteiligung bei den Wahlen zur Volksvertretung ausschließt, sie also politisch entrechtet und mundtot macht, die Ersetzung dieses Systems durch das allgemeine und gleiche Wahlrecht ist ein Gebot nicht sowohl der Gerechtigkeit als der Notwendigkeit. Wir brauchen das allgemeine Wahlrecht in Preußen als eine Macht, welche werben und wirken soll für die Einheit von Staat und Volk und für den Sieg des Reichsgedankens über den mächtigsten seiner partikularistischen Widerstände. Wir brauchen es, um in Preußen eine Parteiherrschaft zu brechen, die einerseits die breiten Massen des Volkes dem Staate entfremdet, ja geradezu verfeindet, andererseits den preußischen Staat in einen dem Geist der Reichsverfassung, dem Wesen des Bundesstaates stracks zuwiderlaufenden Gegensatz zum Reiche bringt, durch das eine aber wie durch das andere unsere innere Einheit und damit eine der Grundlagen unserer nationalen Macht und Größe auf das schwerste gefährdet. Diesen inneren Feind niederzuwerfen, dazu helfe uns die preußische Wahlreform!

Nach Niederschrift der vorstehenden Ausführungen erging die Kaiserliche Osterbotschaft an das deutsche und preußische Volk vom 7. April 1917 über die innerpolitische Neugestaltung, die, weil sie in erster Linie als eine feierliche Verheißung baldiger Inangriffnahme der Wahlreform und damit als eines der wichtigsten Aktenstücke zur bisherigen Geschichte dieser Reform erscheint, hier nicht unerörtert bleiben darf.

Die Botschaft zeigt die Form eines an den Reichskanzler und Präsidenten des preußischen Staatsministeriums gerichteten Erlasses des Kaisers und Königs. Sie ist von dem Adressaten verantwortlich gegengezeichnet und läßt es sich, über diese Bekundung eines formal-staatsrechtlichen Einverständnisses hinaus, in jeder Weise angelegen sein, die Einigkeit zwischen Kaiser und Kanzler über Ziel und Richtlinien der Neuorientierung zu betonen. Das Ganze atmet den Geist einfachen Ernstes, phrasenloser Sachlichkeit und ruhiger Wärme, wie man ihn an den Kundgebungen unseres leitenden Staatsmannes — ihn haben wir uns doch wohl nicht bloß als Mitunterzeichner, sondern als Verfasser dieser Staatsschrift zu denken — immer schätzen durften. „Noch niemals — so läßt der Kanzler den Kaiser sprechen — hat sich das deutsche Volk so fest gezeigt wie in diesem Kriege . . . Leuchtend stehen die Leistungen der gesamten Nation in Kampf und Not vor meiner Seele. Die Erlebnisse dieses Ringens um den Bestand des Reiches leiten mit erhabenem Geiste eine neue Zeit ein. Als dem verantwortlichen Kanzler des Deutschen Reiches und erstem Minister meiner Regierung liegt es Ihnen ob, den Erfordernissen dieser Zeit mit den rechten Mitteln und zur rechten Stunde zur Erfüllung zu verhelfen. Bei verschiedenen Anlässen haben Sie dargelegt, in welchem Geiste die Formen unseres staatlichen Lebens auszubauen sind, um für die freie und freudige Mitarbeit aller Glieder unseres Volkes Raum zu schaffen. Die Grundsätze, die Sie dabei entwickelten, haben, wie Sie wissen, meine Billigung . . . Ich handle nach den Überlieferungen großer Vorfahren, wenn ich bei Erneuerung wichtiger Teile unseres festgefügtten und sturmerprobten Staatswesens einem treuen, tapferen, tüchtigen und hochentwickelten Volke das Vertrauen entgegenbringe, das es verdient.“

Wichtige Teile unseres Staatswesens sollen also einem Umbau unterzogen werden. Vor allem die Formation des preußischen Landtages. Voran steht hier die Reform des Wahlrechts zum Hause der Abgeordneten. Die Botschaft sagt hierüber: „Für die Änderung des Wahlrechts zum Abgeordnetenhaus sind auf meine Weisung schon zu Beginn des Krieges Vorarbeiten gemacht worden. Ich beauftrage Sie nunmehr, mir bestimmte Vorschläge des Staatsministeriums vorzulegen, damit bei der Rückkehr unsrer Krieger diese für die innere Gestaltung Preußens grundlegende Arbeit

schnell im Wege der Gesetzgebung durchgeführt werde. Nach den gewaltigen Leistungen des ganzen Volkes in diesem furchtbaren Kriege ist nach meiner Überzeugung für das Klassenwahlrecht in Preußen kein Raum mehr. Der Gesetzentwurf wird ferner unmittelbare und geheime Wahl der Abgeordneten vorzusehen haben.“ Dann heißt es weiter über die Reform des Herrenhauses: „Die Verdienste des Herrenhauses und seine bleibende Bedeutung für den Staat wird kein König von Preußen verkennen. Das Herrenhaus wird aber den gewaltigen Anforderungen der kommenden Zeit besser gerecht werden können, wenn es in weiterem und gleichmäßigerem Umfange als bisher aus den verschiedenen Kreisen und Berufen des Volkes führende, durch die Achtung ihrer Mitbürger ausgezeichnete Männer in seiner Mitte vereinigt.“

Die Botschaft hören wir und wollen gern bekennen, daß uns der Glaube nicht fehlt: der Glaube daran, daß es nicht nur Worte sind, die hier gesprochen werden, sondern daß auch der Wille da ist, der unbeugsame Wille, ohne den, wie überall, sonst bei großen politischen Machtverschiebungen, so ganz besonders in diesem Falle, das Wort niemals zur Tat werden kann. Möge es also an diesem Willen nicht fehlen. Der Sieg wird ihm nur beschieden sein, wenn er in dem zu erwartenden Kampfe gegen die Welt von ständischen Gewalten und Klassenvorrechten, welche in den bestehenden Verfassungszuständen Preußens Bürgerschaft und Verankerung findet, fest bleibt; dann aber ist der Sieg ihm auch sicher, und um so sicherer, als er auf einen Bundesgenossen zählen kann, der stärker ist als alle Feudalität und alle Plutokratie: das ist das in sich gewisse politische Denken und Fühlen der breiten Massen des Volkes. Die Krone braucht nur zu wollen und die Massen, die Vielen, werden ihr machtvoll helfen im Kampf gegen die staats- und reichsschädlichen Vorteile und Vorurteile der Wenigen. Ja, und sie wird das wollen müssen. Das Bündnis zwischen Krone und Volk ist für das Gelingen der Wahlreform, wenn sie nicht Flickwerk und Kleinkram, sondern eine politische Tat großen Stils werden soll, nicht wünschenswert, sondern notwendig. Krone und Staatsregierung sollten sich nicht scheuen, den Weg dieses Bündnisses entschlossen zu betreten, also, praktisch gesprochen, gegen jeden der Reform von rechts her drohenden reaktionären Widerstand an die öffentliche Meinung zu appellieren und diese letztere Macht mit allen Mitteln für sich zu gewinnen.

Die Regierung könnte das um so unbedenklicher tun, als sie dadurch ja ihren Rechten nichts vergibt. Es handelt sich, wie immer wieder (oben S. 25/26) betont werden muß, bei dem ganzen Wahlreformwerk überhaupt nicht um eine Änderung des Verhältnisses zwischen Krone und Volksvertretung, nicht um eine Verstärkung der Macht des Parlaments, sondern um eine Änderung seiner Formation, um eine Demokratisierung nicht im staatsrechtlichen, sondern im sozialen Sinne. Der leidende Teil — und bei jeder politischen Machtverschiebung gibt es einen solchen — soll und wird nicht die Monarchie, sondern jene feudal-kapitalistische Klassenkoalition sein, welche, wie oben ausgeführt, die jetzige Zusammensetzung des preußischen Landtages einseitig maßgebend bestimmt.

Was nun den Inhalt der auf die Wahlreform bezüglichen Versprechungen der Osterbotschaft betrifft, so wird man sich jedenfalls damit einverstanden erklären können, daß zwar die Vorbereitung der Reform sofort in Angriff genommen, die Vorlegung des sie entfaltenden Gesetzentwurfes an den Landtag<sup>1)</sup> aber bis unmittelbar nach dem Ende des Krieges verschoben wird. Spräche die Botschaft diese Verschiebung nicht aus, so müßte sie gefordert werden. Das Verlangen der Erledigung der Wahlreform noch während des Krieges, wie es in linksstehenden Reden und Zeitungsartikeln öfters erhoben worden ist, erscheint mir mehr unüberlegt als radikal. Wie denkt man sich die Sache? Glaubt man, daß bei einer Verabschiedung des neuen Wahlgesetzes mit dem jetzigen Abgeordneten- und Herrenhause etwas, das den Namen einer Reform in irgendeiner Weise verdient, herauskommen könnte? Doch wohl nicht. Wenn aber nicht, dann müßte man

<sup>1)</sup> Die Botschaft sagt ausdrücklich, daß die Wahlreform „im Wege der Gesetzgebung“ durchgeführt, also mit dem Landtage vereinbart, nicht im Verordnungswege oktroyiert werden soll. Jedenfalls wird zunächst an den letzteren Weg nicht gedacht. Staatsrechtlich ist er nicht zulässig. Das geltende Dreiklassensystem beruht zwar auf Verordnung — der Kgl. Verordnung vom 30. Mai 1849 —, aber diese Verordnung, erlassen auf Grund der weitgehenden Vollmachten der Verfassungsurkunde vom 5. Dezember 1848, kann nur durch ein Gesetz, sogar nur durch ein in den Formen der Verfassungsänderung erlassenes Gesetz, abgeändert werden, da ihre grundlegenden Bestimmungen, insbesondere das Wesentliche des Dreiklassensystems, in die geltende Verfassung vom 31. Januar 1850 (Art. 70—74) aufgenommen und damit der Abänderung im Wege der Verordnung, selbst dem einer sog. Notverordnung, entzogen sind, — dem letzteren Wege dadurch, daß Art. 63 der Verfassung Notverordnungen, „welche der Verfassung zuwiderlaufen“, ausdrücklich verbietet.

— gesetzt den (wahrscheinlichen) Fall, daß die Gesetzesvorlage in dem einen oder andern Hause bis zur absoluten Unannehmbarkeit entstellt wird — der Regierung zumuten, das Haus der Abgeordneten aufzulösen und sofort, bei währendem Kriege, Neuwahlen vornehmen zu lassen, das hieße also Neuwahlen in einer Zeit, wo ein sehr großer, und zwar gerade der zuverlässig reformfreundlichste Teil der Wähler im Felde steht und hierdurch, wie überhaupt durch die Eigenschaft der ihm Zugehörigen als aktive Militärpersonen, von der Wahlberechtigung ausgeschlossen ist. Bezeichnender- und begreiflicherweise mehrten sich in letzter Zeit gerade auf der rechten Seite die Stimmen derer, die ein Zustandebringen des Reformgesetzes mit dem gegenwärtigen Landtage und zur Kriegszeit für ganz zweckmäßig erklären. Natürlich! Auf dieser Seite hat man ja das stärkste Interesse daran, die im gegenwärtigen Landtage dominierenden Parteien und Personen bei der Reform entscheidend mitwirken zu lassen, und nicht den geringsten Grund, die Reform einem zukünftigen Parlament zu überlassen, dessen parteipolitische Übereinstimmung mit dem jetzigen zum allermindesten sehr ungewiß ist.

Meines Dafürhaltens sollte der Versuch, die Wahlreform mit dem jetzigen Landtage zu machen, gar nicht erst unternommen werden. Politisch legitimiert zur Mitarbeit an dem großen Werke der Reform ist nur ein Abgeordnetenhaus, welches, nach Auflösung des bestehenden, ad hoc, eigens für den Zweck der Reform, neu gewählt ist, und ein Herrenhaus, welches durch Ernennung neuer Mitglieder so weit zu verändern wäre, daß von ihm ein wirksamer Widerstand gegen das, worüber Regierung und Abgeordnetenhaus einig sind, nicht zu besorgen ist. Die Neuwahlen zum Abgeordnetenhause würden sich vollziehen unter dem Zeichen dessen, was vorhin als Bündnis einer freisinnigen und fortschrittlichen Regierung mit einer ebenso gerichteten öffentlichen Meinung bezeichnet wurde. Dem Kampf der Parteien müßte offene Bahn gelassen, den politischen Staatsbehörden und Beamten aber jede Wahlbeeinflussung in dem bisher landesüblichen Sinne verboten werden. Zu alledem aber gehört, das bedarf kaum des Hinweises, eine Freiheit der politischen Aktion und Agitation, wie sie zu Kriegszeiten nicht geschaffen noch zugelassen werden kann. —

Über die Gestaltung des künftigen preußischen Wahlrechts enthält die Botschaft nur wenige, jedoch wertvolle Worte.

Sie legt zunächst positiv und unzweideutig fest, daß der Gesetzentwurf „unmittelbare und geheime Wahl der Abgeordneten“ vorzusehen habe. Damit sind die Forderungen der Linksparteien in zwei grundlegend wichtigen Punkten erfüllt. Ein rechtsnational-liberales Blatt („Tägl. Rundschau“, 8. April 1917) bemerkte hierzu: „Das geheime und direkte Wahlrecht für Preußen ist geboren.“ Damit müsse man sich abfinden; „auf der Unwiderleglichkeit dieser Tatsache, auf der Unumstößlichkeit des einmal Gegebenen muß jedes Wirken für die künftige Gestaltung der preußischen Volksvertretung ruhen, wenn es sich nicht in fruchtlose Deklamation und nutzlose, nur die eigene Kraft ergebnislos verpuffende Kämpfe mit der Luft auflösen will“. Diesen Worten ist nichts hinzuzufügen; die Frage ob öffentliche oder geheime, direkte oder indirekte Wahl ist keine Frage mehr und scheidet aus der Diskussion aus.

Da der Grundsatz der Allgemeinheit, wie oben S. 275 bemerkt, schon jetzt gilt und man unzweifelhaft nicht beabsichtigen dürfte, das geltende Recht hierin nach rückwärts zu reformieren, so bleibt nur noch die schwerwiegende, ja entscheidende Frage übrig, ob das preußische Wahlrecht der Zukunft auch als ein gleiches gedacht ist, ob es m. a. W. das Reichstagswahlrecht sein wird oder nicht.

In dieser Hinsicht drückt sich die Botschaft — ob aus lediglich taktischen oder aus prinzipiellen Gründen, ist vorerst nicht ersichtlich — nicht so bestimmt aus wie bezüglich der Abschaffung der öffentlichen und indirekten Wahl. „Nach den gewaltigen Leistungen des ganzen Volkes in diesem furchtbaren Krieg ist nach meiner Überzeugung für das Klassenwahlrecht kein Raum mehr.“ Davon sind also Kaiser und Kanzler überzeugt, und das ist nicht wenig, es ist ein Zugeständnis, welches, wenn es ehrlich und ernstlich in die Wirklichkeit umgesetzt wird, zu einer Wahlrechtsgestaltung führen muß, die sich von dem Reichstagswahlrecht zwar vielleicht formell, nicht aber in ihrer praktisch-politischen Wirkung unterscheidet.

„Für das Klassenwahlrecht ist kein Raum mehr.“ Es sollen nicht etwa nur Auswüchse, „Schönheitsfehler“ des Dreiklassensystems beseitigt werden, sondern das System selbst soll fallen. Welches andere an seine Stelle treten soll, darauf gibt die Botschaft keine positive Antwort. Jedenfalls steht eines fest: das

neue System darf keines sein, welches das Grundprinzip und damit die Fehler des alten lediglich in neuer Gewandung wiederholt. Das Grundprinzip des jetzigen Klassenwahlrechts ist die Abstufung des Stimmgewichts nach der aus der Steuerleistung zu entnehmenden Höhe von Besitz und Einkommen. Damit soll es aus sein, eine wahlrechtliche Privilegierung der Reichen gegenüber den Ärmern, der Besitzenden auf Kosten der Besitzlosen soll fortan in Preußen nicht stattfinden, und zwar keine Privilegierung dieser Art. Hier gilt es, die Osterbotschaft fest beim Wort zu nehmen und einschränkenden Auslegungen, gleichviel von woher sie kommen mögen, beizeiten entgegenzutreten. Die Staatsregierung würde, nachdem sie jetzt in feierlichster Form und bedingungslos dem Klassenwahlrecht abgesagt hat, wider Treu und Glauben handeln, wenn sie in ihrem Wahlgesetzentwurf irgendwelche Begünstigung der höheren Steuerstufen, irgendeine plutokratische oder plutokratisch wirkende Bestimmung aufnehmen würde, und sie ist, falls im Ländtage versucht werden sollte, derartige Bestimmungen in das Gesetz hineinzubringen, verpflichtet, solchen Versuchen ihr Veto entgegenzusetzen, wenn anders sie das in der Osterbotschaft gegebene Wort halten will. Mit der Richtlinie „für das Klassenwahlrecht ist kein Raum mehr“ ist kein Zensuswahlrecht vereinbar, keines, einerlei in welcher Form es auftritt, sei es, daß die, welche keine Steuern zahlen oder ein bestimmtes Steuerminimum nicht erreichen, von der Wahlberechtigung ausgeschlossen werden, sei es, daß die, welche den oberen Steuerstufen angehören, Zusatzstimmen, also Pluralstimmen erhalten.

Damit öffnet sich der Blick auf eine Frage, die, schon jetzt hin und wieder erörtert, bei der gesetzgeberischen Formung des in der Botschaft gegebenen Versprechens sicherlich eine starke Rolle spielen wird: verträgt sich mit der Botschaft das Pluralwahlrecht (Mehrstimmenrecht) oder nicht?

Die Antwort kann nicht zweifelhaft sein. Das Pluralwahlrecht ist unverträglich mit der Botschaft, soweit es in irgend einer Art, unverhüllt oder verhüllt, ausschließlich oder nebenher, dem politischen Gedanken dient, welcher dem geltenden Dreiklassensystem zugrunde liegt, der Bemessung des Stimmgewichts nach dem Grade der Wohlhabenheit. Die Gewährung einer Zusatzstimme an solche, die eine bestimmte Steuerstufe erreichen

oder überschreiten, oder die Grundstücke von bestimmtem Areal oder Wert besitzen, widerspricht der Botschaft. Damit ist aber, wenn man der dort festgelegten Richtlinie treu bleiben will, gerade diejenige Seite des Pluralsystems ausgeschlossen, welche denen, die es bisher befürworteten, dieses System gemeinhin besonders wertvoll machte, die Seite, um derentwillen sie es vorzugsweise zu empfehlen pflegten. Wer das Pluralsystem dem gleichen Wahlrecht, insbesondere für Preußen, vorzieht, will damit in der Regel die angeblich allzu demokratischen Wirkungen des gleichen Wahlrechts dämpfen. Diesen antidemokratischen Effekt wird das Pluralsystem aber doch nur dann herbeiführen, wenn man bei der Pluralisierung der Stimmen antidemokratische, insbesondere plutokratische Gesichtspunkte zugrunde legt, — wenn man das Recht auf mehrfach zählende Stimmen nicht von solchen Voraussetzungen oder Eigenschaften abhängig macht, die auch von Angehörigen der niederen Gesellschaftsschichten ohne weiteres erworben werden können, wie z. B. höheres Lebensalter, Verheiratung, Erfüllung der gesetzlichen Militärpflicht, sondern vielmehr von solchen, die spezifische Vorzüge der oberen Klassen vorstellen, wie insbesondere der Besitz eines Vermögens oder höheren Einkommens. An einem Mehrstimmenrecht, welches zwar die bejahrteren Wähler, ferner die Verheirateten, namentlich die, welche Kinder haben, dann die, welche Soldaten gewesen sind, nicht aber die Hochbesteuerten als solche mit Zusatzstimmen ausstattet, werden die konservativen und rechtsnationalliberalen Verteidiger des Pluralsystems kaum ein Interesse haben, denn die praktischen Wirkungen einer solchen Wahlrechtsgestaltung dürften sich von demjenigen des allgemeinen und gleichen Wahlrechts nicht wesentlich unterscheiden.

Hiermit ist zugleich angedeutet, innerhalb welcher Grenzen die Pluralisierung der Wählerstimmen vom Standpunkt der Botschaft aus als zulässig und unzulässig erscheint. Unzulässig ist sie, soweit dadurch bestimmten Bevölkerungsklassen als solchen ein Vorzug verschafft wird, andernfalls ist sie zulässig. Zulässig wäre es, das höhere Lebensalter, die Verheiratung, den Besitz von Kindern, die Tatsache des geleisteten Militärdienstes oder eines öffentlichen ehrenamtlichen Zivildienstes (z. B. als Gemeindevertreter, Schöffe, Geschworener, Gewerbegerichtsbeisitzer, Mitglied eines Krankenkassenvorstandes oder einer Versicherungsbehörde)

zur Voraussetzung einer Pluralstimme zu machen, denn in diesen Fällen handelt es sich um Eigenschaften, die von jedermann aus dem Volke erworben werden können, darin läge also keine Klassenbevorzugung, — unzulässig dagegen (abgesehen von dem bereits erörterten Falle des Zensuswahlrechts), wenn für die Zusatzstimmen Eigenschaften verlangt werden, deren Erwerb nur mit erheblichen Geldaufwendungen möglich, faktisch also und in der Regel nur den besitzenden Klassen vorbehalten ist; dahin gehört insbesondere das Erfordernis höherer wissenschaftlicher Bildung oder die Ausübung eines solche Bildung voraussetzenden Berufes.

Eine Empfehlung des Pluralsystems, soweit es hiernach durch das Programm der Botschaft überhaupt zugelassen ist, soll mit alledem keineswegs ausgesprochen werden. Sollte die Staatsregierung den Plan hegen, mit einem auf diesem System beruhenden Gesetzentwurf vor den Landtag zu treten, so wäre das durchaus zu bedauern. Zu bedauern schon deshalb, weil die Aussichten auf parlamentarischen Erfolg bei jedem derartigen Gesetz von vornherein ungünstig sind. Es würde unter allen Umständen sofort ein wirres Durcheinander von Meinungsverschiedenheiten über die richtige Pluralisierung der Stimmen eintreten und voraussichtlich sehr schwer fallen, überhaupt für irgendeinen der sich häufenden Vorschläge und Anträge eine Mehrheit zu finden. Vor allem aber hätte jedes Pluralsystem gegen sich, daß es niemand recht zufriedenstellen würde. Auch einem vergleichsweise freisinnigen Mehrstimmenrecht würden die Parteien der entschiedenen Linken niemals zustimmen, es würde nicht mit ihnen gemacht, sondern nur gegen sie durchgesetzt werden können. Bürgerliche und Arbeiterdemokratie würden, ihrer wahren Bedeutung im politischen Leben widersprechend, majorisiert und die erstere in eine mindestens unfrohe, die letztere in eine unverhüllt feindselige Grundstimmung zurückgeworfen werden. Die preußische Wahlreform würde wieder zum Agitations- und Konfliktsstoff; es könnte keine Rede davon sein, daß — wie die Osterbotschaft es wünscht — „unser gesamtes innerpolitisches Leben von dieser Frage (nämlich der Wahlreform) befreit würde“, wie auch das Hauptziel der Botschaft, „Raum zu schaffen für die freie und freudige Mitarbeit aller Glieder unseres Volkes am Staate“ unerreicht bliebe.

Es wäre eine Halbheit. Von einer solchen, von einem lah-

men Kompromiß ist aber in der Wahlreformsache nichts zu erhoffen. Was wir brauchen, ist ganze Arbeit, ein Reformwerk großen Stils, eine Tat wie die, welche uns vor fünfzig Jahren das allgemeine und gleiche Wahlrecht gab für das werdende Reich. Mögen unsere Staatsleiter und Volksvertreter nicht kleiner sein als Bismarck und die mit ihm das Reich schufen, mögen sie das, was damals dem nationalen Ganzen gewährt wurde, jetzt dem größten seiner Gliedstaaten nicht länger vorenthalten, — mögen sie die preußische Wahlreformfrage so lösen, wie sie gelöst werden muß, wenn die Reform das Mittel sein soll, um Volk und Staat zu versöhnen, den gordischen Knoten des preußisch-deutschen Dualismus zu zerhauen und solchergestalt unsere innere Einheit zu vollenden: durch Einführung des Reichstagswahlrechts in Preußen.

---

Verlag von Julius Springer in Berlin W 9

---

## **Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat vom 31. Januar 1850**

Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis

von

**Dr. G. Anschütz**

Geh. Justizrat, o. Professor der Rechte an der Universität Berlin

Erster Band:

Einleitung. Die Titel Vom Staatsgebiete und Von den Rechten der Preußen

Preis M. 15,—; in Halbleder gebunden M. 17,40

Der zweite Band ist in Vorbereitung

---

Soeben erschien:

### **Die Reichsaufsicht**

Untersuchungen zum Staatsrecht des Deutschen Reiches

Von

**Dr. Heinrich Triepel**

Geh. Justizrat, o. ö. Professor der Rechte an der Universität Berlin

Preis M. 24,—; in Halbfranz gebunden M. 29,60

---

### **Die Freiheit der Meere und der künftige Friedensschluß**

Von

**Dr. Heinrich Triepel**

Geh. Justizrat, o. ö. Professor der Rechte an der Universität Berlin

Preis M. 1,20

---

### **Unsere Friedensziele**

Von

**D. Dr. Otto von Gierke**

Geh. Justizrat, o. ö. Professor der Rechte an der Universität Berlin

Preis etwa M. 1,60

---

### **Der Pflichtteil des Reiches**

Ein Vorschlag zu praktischer Bevölkerungspolitik

Von

**Dr. Kuczynski und Dr. Mansfeld**

Preis M. 1,40

---

Zu beziehen durch jede Buchhandlung