



# Bismarcks Erbe

in der

## Reichsverfassung

Von

**Dr. Erich Kaufmann**

o. ö. Professor der Rechte an der Universität Berlin



**Berlin**  
Verlag von Julius Springer  
1917



# Bismarcks Erbe

in der

## Reichsverfassung

Von

**Dr. Erich Kaufmann**

o. ö. Professor der Rechte an der Universität Berlin



**Berlin**

**Verlag von Julius Springer**

1917

ISBN 13:978-3-642-94010-1 e-ISBN 13:978-3-642-94410-9  
DOI: 10.1007/978-3-642-94410-9

Alle Rechte vorbehalten

Dem Andenken des teuren Freundes

**H. Hermann Kriegsmann**

ord. Professor der Rechte an der Universität Tübingen

(gefallen als Leutnant der Reserve im September 1914 bei den Kämpfen  
südlich der Marne)

in Erinnerung an schöne Jahre gemeinsamen Lebens und Strebens  
in Kiel und Königsberg

## Vorwort

Die folgende Studie ist veranlaßt durch die Verhandlungen des Verfassungs=Ausschusses und im Laufe des Juni und Juli, zum Teil in sturmbewegter Zeit, ausgearbeitet worden, aus dem Wunsche des Verfassers dem Vaterlande wenigstens mit der Feder zu dienen, wo es ihm nach zweijähriger Tätigkeit im Felde nicht mehr vergönnt ist, es mit der Waffe zu tun. Inzwischen haben sich die erregten Gemüther wieder etwas beruhigt; aber auch die neuesten Ereignisse zeigen, daß noch nicht alle Gefahren beseitigt sind: mit der Berufung einzelner Parlamentarier in die Regierung und dem „Sonderauschuß“ hat die Reichsleitung einen Weg beschritten, der auch in dieser Arbeit vorgeschlagen und näher begründet wird; aber das Drängen nach einer Änderung des Artikel 9 über die Unvereinbarkeit der Bundesrats= und Reichstagsmitgliedschaft, mit dem sich diese Arbeit eingehender beschäftigt, hat eher zu= als abgenommen. Möge sie zur Klärung über diese und manche andere wichtige Frage unseres Verfassungsrechtes beitragen und das „staatlliche“ Denken ihrer Leser anregen!

Mülheim (Ruhr)-Saarn, Ende August 1917.

E. Kaufmann.

## Inhalts-Übersicht

	Seite
I. Einleitung: Der Krieg als Verfassungskrieg . . . . .	1
Der Krieg auch zum Kampf um die Staatsverfassung geworden. — Die Ziele unserer Gegner dabei. — Der Verfassungskrieg kein Krieg um Prinzipien, sondern ein Teil des Machtringens.	
II. Ausgangspunkt und historisch-politische Methode . . . . .	9
Die organisatorischen Verbindungen und Trennungen als das Charakteristischste einer Verfassung. — Der Bundesrat als Haupt- träger der konstitutionellen und bundesstaatlichen Verbindungen und Trennungen. — Einzigartigkeit des Bundesrates. — Methode seiner Behandlung.	
III. Der Liberalismus und die Gedanken der Einheit und Freiheit . . . . .	12
Revolutionärer und weltbürgerlicher Charakter des Einheits- und Freiheitsgedankens zur Zeit des deutschen Bundes. — Verbindung des Unitarismus und Konstitutionalismus im poli- tischen Denken der Liberalen. — Stellung der Fortschrittspartei zum Bundesrat und zur Reichsverfassung. — Stellung der Nationalliberalen zum Bundesrat und zum konstitutionellen Aus- bau der Reichsverfassung (1867, 1869, 1878, 1884).	
IV. Bismarcks Stellung zu den Problemen der Einheit und Freiheit . . . . .	21
Seine Stellung zum konstitutionellen Liberalismus und Föder- alismus. — Zugleich antikonstitutionelle Seite seines Föder- alismus. — Seine Stellung zum dynastischen Partikularismus und zur Bedeutung des Reichstages (vor 1867, 1867 und später). — Ablehnung eines Reichs-Oberhauses im Hinblick auf den Partikularismus.	
V. Bismarcks Föderalismus . . . . .	30
Föderalistischer Geist im Bundesrate: preußische Hegemonie und Vertragstreue, föderative Gleichordnung, Ausschluß von Kom- petenzfragen. — Reibungen und deren Überwindung: bündischer Unitarismus. — Vertragsmäßige Grundlagen der Reichs-	

	Seite
verfassung, speziell des Bundesrates: Entstehung und Bedeutung des Artikel 78 Absatz 2. — Grenze des Föderalismus: die preußische Vormachtstellung und Artikel 16. — Die fünf Seiten des Föderalismus.	
VI. Der konstitutionelle Gedanke im Amendement Bennigsen und seine Grenze . . . . .	42
Entstehung des Amendement Bennigsen und sein wahrer Inhalt: Verbundenheit des Bundesratsvorsitzes und der kanzlerischen Ministerstellung, Einheit der „verbündeten Regierungen“. — Die Einheitlichkeit der Reichsregierung durch die Verantwortlichkeit des Kanzlers nicht aufgehoben: die „schmale Basis“ dieser Verantwortlichkeit. — Entstehung und Bedeutung des Artikel 7.	
VII. Die Bedeutung der Stellvertretungsämter und der Präsidialvorlagen. Das Kaisertum . . . . .	48
Das Stellvertretungsgesetz kein Schritt zu einem Reichsministerium. — Keine Stärkung des konstitutionellen, sondern des bündischen Unitarismus; keine Loslösung der Reichsregierung von Preußen. — Die Stellvertretungsämter keine Ministerien. — Die Präsidialvorlagen keine konstitutionelle kaiserliche Initiative und keine unitarisch-konstitutionelle Einrichtung; die kaiserlichen Botschaften. — Der Kaiser nicht konstitutioneller, sondern bündischer Monarch.	
VIII. Der Bundesrat und sein Verhältnis zum Reichstage . .	57
Der mit anderen Einrichtungen nicht vergleichbare Bundesrat als dem Reichstage koordiniertes Regierungskollegium des Reiches. — Der Zwang zum Zusammenarbeiten von Bundesrat und Reichstag: Artikel 5, 60, 69; die Etatberatungen. — Der preußische Kriegsminister als Bundesratsbevollmächtigter. — Parallele zwischen dem Bundesrat und dem Senat der Hansestädte; Freih. v. Friesen 1870. — Konsequenzen aus der Parallele: gemischte Kommissionen, völlige Koordination von Bundesrat und Reichstag. — Die hinter dem Bundesrat stehenden politischen Faktoren.	
IX. Die bundesstaatliche Kompetenzgestaltung und der Parlamentarismus . . . . .	64
Die reiche Kompetenzausstattung des Deutschen Reiches. — Bedeutung des föderalistischen Bundesrates für den Kompetenz-Unitarismus: Teilnahme der Exekutive an der Gesetzgebung, fragmentarischer Charakter jeder Bundesstaatsgewalt, Unmöglichkeit des Parlamentarismus, Fehlen eines eigentlichen Reichsbeamtentums. — Fehlen des Parlamentarismus auch in den	

	Seite
Vereinigten Staaten: Gewaltenteilung, der Senat als Staatenhaus, seine Teilnahme an der Exekutive, Repräsentantenhaus und Präsident.	
X. Die Inkompatibilität von Reichstags- und Bundesratsmitgliedschaft . . . . .	71
Artikel 9 Satz 2 als organisatorische Trennungsnorm. — Die allgemeine und geschichtliche Bedeutung von Inkompatibilitätsvorschriften. — Die Motive für das Streben nach Änderung des Artikel 9. — Der Eintritt einzelner Parlamentarier in den Bundesrat durch Artikel 9 nicht gehindert: der Wert solcher Eintritte. — Die Inkompatibilität notwendig für den Bundesrat als Reichs-Regierungskollegium und in seiner Oberhaus-Funktion. — Artikel 9 als Schutzwehr der Mittelstaaten gegen großpreußisch-kaiserliche Tendenzen, sowie als Schutzwehr Preußens gegen mittelstaatliche Koalitionen, sowie endlich gegen eine Desorganisation des Reiches.	
XI. Preußen und Deutschland . . . . .	82
Die Idee Preußen zu einem Reichslande zu machen. — Das Interesse der Mittelstaaten dies zu hindern. — Preußische Opfer und Einrichtungen für seine Hegemonialstellung. — Die Bedeutung der Kollegialität des preußischen Staatsministeriums: Beurteilung von Bismarcks Klagen; die Leitungsbefugnisse des Ministerpräsidenten; Notwendigkeit der Kollegialität im Reichs- und preußischen Interesse, für die preußische erste Kammer und auch für die Mittelstaaten.	
XII. Die Gefahr eines Dualismus . . . . .	92
Bayerns Stellung im Reiche. — Großbayerische Tendenzen. — Ein bayerisches Elsaß weder im elsässischen noch im Reichs-Interesse gelegen. — Bedeutung eines preußischen Elsaß-Lothringen: Jolly 1870.	
Schlußbetrachtung . . . . .	96
Der Bundesrat als unverrückbare festeste Grundlage der Reichsverfassung: verbürgt partikularen Reichtum und Einheit, aber ist mit konstitutionellem Ausbau im westlichen Sinne unvereinbar. — Notwendigkeit eines starken genossenschaftlichen Organisationsbaues: Versagen des Reichstages und der Parteien. — Die Fiktion der Identität von Volk und Reichstag widerspricht unserer Geschichte und Eigenart: unheilvolle Folgen der Demokratisierung im parlamentarischen Sinne. — Bedeutung der außerparlamentarischen Organisation der Gesellschaft. — Die Voraussetzungen des Bismarckschen Erbes.	

## I.

An sich widerstrebt es dem Verfasser, in einer Zeit, in der unser ganzes Sinnen und Trachten auf die staatliche Selbstbehauptung im Machtkampfe gegen die größte Koalition der Geschichte und auf die Ziele, um die wir diesen Riesenkampf führen, gerichtet ist, mit verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Betrachtungen vor ein größeres Publikum zu treten. Wenn er es trotzdem tut, so bedarf dies einer Rechtfertigung vor ihm selber und vor prinzipiell Gleichgesinnten.

Dieser Krieg hat lange aufgehört ein Kampf zwischen den staatlich geführten Heeren und Flotten zu sein, als welchen völkerrechtliche Utopisten den Krieg früher allein denken konnten und dementsprechend rechtlich normieren wollten. Er hat sich zum Kampfe der gegnerischen Volkswirtschaften, ihrer Leistungsfähigkeit und Selbstgenügsamkeit — und damit zugleich zum Kampfe der verwaltungspolitischen Organisationskraft der feindlichen Parteilgruppen ausgewachsen. Das haben wir allmählich einsehen müssen, als sich vor unseren staunenden Augen die bis dahin kaum geahnte wirklich weltbeherrschende Machtfülle eines die See beherrschenden Staates in ihrer ganzen majestätischen aber furchtbaren und brutalen Größe enthüllte. Ihr gegenüber bedurfte es einer Mobilmachung aller in unserem Volke vorhandenen wirtschaftlichen, finanziellen, technischen, organisatorischen, verwaltungspolitischen Kräfte mitten im militärischen Ringen, auf das allein zunächst unser ganzes Denken und Wollen eingestellt war. Und wie es unser Hauptgegner gegenüber dieser (trotz aller Mißgriffe im einzelnen) wohl gelungenen Mobilmachung nicht vermochte, uns mit seinen silbernen Kugeln und seiner Seegewalt die Grundlagen der militärischen und wirtschaftlichen Kraftentfaltung zu zerstören, und so seiner-

seits genötigt wurde, im Gegensatz zu allen seinen bisherigen Traditionen, ein gewaltiges mit allen Mitteln raffiniertester Waffentechnik ausgestattetes Landheer auf die kontinentalen Schlachtfelder zu senden, so wurden auch wir genötigt, uns eine neue Waffe zu schmieden, die geeignet ist, ihm durch Operationen in Flanke und Rücken auf seiner ureigensten Domäne, dem Meere, die rückwärtigen Verbindungen zu stören und zu unterbinden und so seinen Kriegswillen und seine Kriegsfähigkeit zu brechen, und dieser neuen Waffe in harten diplomatischen und inneren Kämpfen ihr Daseinsrecht und ihre wuchtige, Erfolg verheißende Anwendung gegenüber politischen und rechtstheoretischen Bedenken durch Tat und Wort zu erkämpfen.

Aber auch über dieses Stadium ist der Weltkrieg bereits hinausgewachsen. Schon bei Beginn des Krieges wurde von unseren Gegnern versucht dadurch Mißtrauen und Zwietracht in unseren Reihen zu säen, daß sie — unter geschickter Ausnutzung und Verwertung von allerlei Stimmungen und Äußerungen unserer oppositionellen und extrem-partikularistisch-süddeutschen Presse — als letztes Ziel ihres Kampfes die Niederwerfung des preußischen Militarismus auch zum Heile des eigentlich wissenschaftlich und freiheitlich gesonnenen deutschen Volkes bezeichneten. In völliger Ahnungslosigkeit über die Macht der Lüge und einer geschickt geleiteten und besoldeten internationalen Presse glaubten wir alledem durch eine improvisierte Aufklärungsarbeit in den neutralen und noch-neutralen Ländern, durch ein offenes Bekenntnis der deutschen Wissenschaft zum deutschen Staat, durch den Nachweis, daß Weimar und Potsdam eine geistige Einheit bilden, begegnen zu können. Philosophen, Theologen und Historiker suchten uns selbst und der Welt Klarheit über das Wesen des deutschen Geistes zu verschaffen. Im übrigen hofften wir auf die Macht der Wahrheit, die sich selbst durchsetzen und die bewußte und unbewußte Heuchelei unserer Gegner, die ihren imperialistischen machtpolitischen Eroberungszielen ein ideales Mäntelchen umzuhängen für nötig hielten, vor jedem Unbefangenen entlarven müßte. Und wenn bereits im vorigen Jahre Stimmen aus dem neutralen Auslande ertönten, daß dieser Krieg zugleich ein Kampf um die Staatsverfassung sei,

so hat das bei uns keine Beachtung gefunden, und wenn, so nur die, die man einem geistvollen Einfall in Zeiten zollt, wo man besseres zu tun hat als ihm nachzugehen. Nicht nur der Schwede Rudolf Kjellen hat in geistvollen Ausführungen den Gegensatz der Verfassungsideen von 1789 und 1914 als eines der Objekte dieses Völkerringens bezeichnet, sondern ähnlich der Amerikaner John William Burgeß, ähnlich auch die Holländer Kips und Labberton, der die sittliche Berechtigung unserer Verletzung der sogenannten belgischen Neutralität durch die Höherwertigkeit unseres Staats- und Verfassungsprinzips erweisen will<sup>1)</sup>.

Jetzt endlich ist die Bedeutung auch dieses neuen Stadiums im Weltkriege in weiteren Kreisen erfasst worden. Seitdem Wilson in einem für den deutschen Geist schwer verständlichen Gemisch von auf ehrlichen Überzeugungen und eingewurzelttem Glauben ruhenden theoretischem Doktrinarismus und anglo-amerikanischen Weltherrschaftsstreben immer wieder die menscheits- und völkerbeglückenden Predigten der Demokratie verkündet und das deutsche Volk mit zum Kampfe gegen ihre eigene autokratische Regierung auffordert, — seitdem die russische Revolution das sozialdemokratische Verfassungs- und Völkerfriedensideal als Richtschnur für ihre Politik in die Welt ruft und sich dabei zugleich immer fester an die Bundesgenossenschaft mit dem anglo-amerikanischen imperialistischen Kapitalismus kettet, — seitdem auch England, der Rücksichten auf das zaristische Rußland enthoben, es geradezu als politische und diplomatische Pflicht erklärt, immer wieder dem deutschen Volke das Evangelium der demokratischen Freiheit, das ihm zugleich Glaubenssache und imperialistisches Machtmittel ist, vorzutragen und es immer wieder darauf hinzuweisen, daß das Festhalten des Volkes an seiner als autokratisch bezeichneten Verfassung vor allem dem Frieden mit ihm im Wege steht, — seitdem Frankreich in diesen Ruf seines Bundesgenossen einstimmt,

---

<sup>1)</sup> Rudolf Kjellen, Die Ideen von 1914; John William Burgeß, Der Europäische Krieg, 1915; J. H. Valdenier Kips, Der deutsche Staatsgedanke, 1916; J. H. Labberton, Die sittliche Berechtigung der Verletzung der belgischen Neutralität, 1916.

— seitdem endlich alle diese Heilspredigten ihre Wirkung insofern nicht verfehlt haben, als auch durch unser Land eine große demokratische Welle geht, die sich sowohl nach innen wie nach außen ergießt und unter Berufung auf die zugestandene Notwendigkeit einer Neuorientierung grundlegende Normen unseres Verfassungsrechtes zu zerstören unternimmt, — seitdem dürfte es jedem klar geworden sein, daß dieser Krieg wirklich zugleich ein Krieg um die Verfassungsform geworden ist. Der ganze Staat im vollsten Sinne des Wortes hat in diesem Kriege seine Kraft und sein Daseinsrecht zu erweisen; nicht mehr nur Heer und Flotte, nicht mehr nur die volkswirtschaftliche und technische und verwaltungspolitische, sondern auch die verfassungspolitische Kraft des Staates: die Stärke des Verfassungsgedankens im Volksleben, seine Elastizität vor allem, die sich weder in starrem Festhalten an allem Bestehenden, weil es besteht, noch in haltloser Nachgiebigkeit dokumentieren kann, sondern in einer Anpassung an neue Verhältnisse und Bedürfnisse, unter Bewahrung ihrer bewährten und eingengewachsenen Sonderart. Starrheit und Haltlosigkeit widersprechen gleichmäßig dem Wesen der Elastizität.

Dieses neueste Stadium des Krieges ruft auch den Staatsrechtslehrer auf den Plan. Wie der volkswirtschaftlich-technische Krieg bereits den naturwissenschaftlichen, technologischen Gelehrten aus der Stille seiner Laboratorien in die Kriegs- und wirtschaftstechnischen Betriebe holte, wie Völkerrechtler und Nationalökonomen, wie Philosophen und Historiker im Weltanschauungskriege zur Stelle waren, so macht es der Verfassungskrieg dem Theoretiker des Staatsrechts zur Pflicht, alle Bedenken zurückzustellen und zu seinem Teile zu helfen, daß wir auch diesen Verfassungskrieg siegreich bestehen.

Die Gefahren sind groß. Der Gegner, der es nicht vermocht hat uns durch eine unerhörte Koalition, durch alle Mittel der Technik, durch eine Hungerblockade niederzuringen, versucht es, uns durch innere Verfassungskämpfe zu schwächen und müde zu machen und uns durch einen geistigen Minen- und Unterwasserkrieg zu überwältigen, bevor ihn unsere Tauchboote niedergerungen haben. Unter Ausnutzung einer in der ganzen Welt ad maiorem

gloriam der angelsächsischen Rasse entfachten demokratischen Stimmung will er an auch bei uns vorhandene Strömungen, Stimmungen und Instinkte appellieren: er verspricht dem durch Entbehrungen und unerhörte Kraftentfaltung auf das äußerste angespannten Volke Frieden und Freiheit, und bedroht es zugleich mit dem Vernichtungskriege, wenn es nicht selbst die Kraft fände, sich durch Losagung von seiner autokratischen Regierung von dieser zu trennen.

So soll es nicht nur für jetzt, sondern für immer geschwächt, auf die Zeit vor der Gründung des — so unerwünschten — heutigen Reiches herabgeschraubt und wie in den Jahrhunderten tiefster Erniedrigung ein geeigneter Boden für die Betätigung fremder Macht, jetzt des anglo-amerikanischen Kapitals werden. Es ist von jeher das Ziel der französischen Politik gewesen, im Innern Deutschlands die einer starken Staatsgewalt abholden Elemente zu stärken: die Politik Ludwigs XIV. und Ludwigs XV. fand ihre Fortsetzung und Vollendung im Preßburger Frieden und im Rheinbund, durch die die zentrifugalen, föderalistischen und einer starken Reichsgewalt widerstrebenden Mittelstaaten geschaffen und in ihrem staatlichen Selbst- und Souveränitätsgefühl so gestärkt wurden, daß nur der nach außen machtlose Deutsche Bund als Lösung der deutschen Frage möglich war. Dieselbe Rolle, die auf dem Wiener Kongreß das von Talleyrand vertretene legitimistische Souveränitätsprinzip erfolgreich spielte <sup>1)</sup>, soll jetzt wieder das Prinzip der Demokratie und der Freiheit der kleinen Nationen (Österreich gegenüber, daher die Verbrüderung der französischen Demokratie mit denen der österreichischen Tschechen und Slaven, den ungarischen Rumänen) spielen. Daß England traditionell überall unter dem Stichwort der demokratischen Freiheit die Bestrebungen auf Schwächung ihm feindlicher Staatsgewalten systematisch unterstützt hat (in Armenien, Arabien und auf dem Balkan), ist bekannt. Und nicht anders ist stets das demokratische Dogma eines der Hauptkampfmittel des nordamerikanischen Imperialismus gewesen. Solchen durchsichtigen Manövern gilt es, trotz aller

---

<sup>1)</sup> v. Treitschke, Deutsche Geschichte Bd. I S. 579.

Kraftanspannung und Entbehrungen stark gebliebene Nerven entgegenzusetzen, — gilt es, belehrt durch die im letzten Grunde als heuchlerisch entlarvte „Annäherung“ in den Jahren vor dem Kriege, der neuen, nicht minder auf Einschläferung und Schwächung berechneten Annäherung an das von der Regierung zu isolierende Volk einen klaren Kopf entgegenzusetzen, der das „quidquid id est timeo Danaos et dona ferentes“ nicht vergißt.

Unsere Aufgabe aber muß es sein, den Lockungen dieses angebotenen Danaergeschenktes gegenüber durch vorurteilsfreie juristische und historisch-politische Forschung die bleibenden Werte in dem Bau unserer Verfassung herauszuarbeiten und zur Darstellung zu bringen. Das Wort von der inneren Neuorientierung wird von jedem so verstanden, daß der andere sich neuorientieren soll, und daß seine Wünsche (übrigens nicht nur auf verfassungspolitischen Gebieten, sondern auf allen Gebieten des pädagogischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens) einen Vorzugsanspruch auf Verwirklichung haben. Es würde ganz gewiß besser sein, wenn jeder zunächst einmal mit der Neuorientierung bei sich selber begönne. Aber es sind durch das Versprechen der Neuorientierung nun einmal zahllose große und kleine Ansprüche und Hoffnungen erweckt worden, die nach Erfüllung drängen. Es ist stets so gewesen und es wird immer so sein, daß Versprechungen und auf die Zukunft ausgestellte Wechsel in bezug auf die Richtung der inneren Politik trennend und die Gegensätze verschärfend, wie große Zielsetzungen in bezug auf die äußere Politik zusammenschließend, einigend und volkskräftigend wirken. Dem nun einmal entfachten Chaos gegenüber kommt es heute vor allem darauf an, eine feste Grundlage zu gewinnen, und hier vor allem zunächst einmal die Hauptfrage herauszugreifen, nach den festen Fundamenten unserer Reichsverfassungsurkunde. Sie gilt es sicher zu stellen, um in ihnen einer unverrückbaren Grenze für alle Neuorientierung zu fixieren.

Es soll darum im folgenden nur von diesen Grundlagen unseres Reichsverfassungsrechtes die Rede sein. Es soll in historischer Treue zunächst und vor allem geschildert werden, was für politische Gedanken und Motive Bismarck bei seinem Werke ge-

leitet haben. So wird uns das, was wir Nachgeborenen bereits als einen selbstverständlichen Besitz zu empfinden gewöhnt sind, in der Form des Problems wieder entgegentreten. Und da es sich um die Spiegelung eines Jahrhunderte alten Problems in dem Geiste eines der größten politischen Genies der Weltgeschichte handelt, so werden wir gerade aus solcher Betrachtung die größte politische Belehrung schöpfen können: ist doch dies der eigentliche Sinn des *historia docet*. Bismarcks Gedankenarbeit soll mit allen ihren Härten und Schärfen ebenso zu Worte kommen wie mit ihrem großen ausöhnenden, uralte Probleme auflösenden, Altes und Neues zu einem ganz Neuen verknüpfenden, echt schöpferischen Geist.

Der Verfasser weiß sich frei von dem apologetischen Streben, den Gegnern unsere Verfassung näher zu bringen, ihnen ihre Harmlosigkeit zu erweisen und sie vor den Begriffen und Doktrinen ihrer Staatsauffassung zu rechtfertigen: denn er ist überzeugt davon, daß nicht die Gebärde des rechtfertigungsbedürftigen Selbstverteidigers dem Herrengeiste unseres Hauptfeindes gegenüber am Platze ist. Auch im Verfassungskriege gilt, wie im militärischen und diplomatischen, der ewige Satz, daß die selbstbewußte Macht der selbstbewußten Macht gegenübersteht, und daß es über die letzten Fragen keine andere Diskussion gibt als die des Kampfes und Sieges. Der Verfasser wendet sich an diejenigen Deutschen, denen das Vaterland so hoch über der Partei steht, daß sie bereit sind dem Vaterlande nicht nur freudig ihr Leben zu opfern, sondern auch staatsrechtliche und historisch-politische Ausführungen ohne Parteivoreingenommenheit zu lesen, zu verstehen und zu würdigen.

Dem Verfasser ist der Verfassungskrieg kein Krieg um Prinzipien und Doktrinen. Er ist überzeugt, daß wir in die Zeiten der heiligen Allianz zurückfallen würden, wenn wir wieder unsere Stellung in der großen Politik von universalistischen Ideen beeinflussen ließen: die Betonung der internationalen Solidarität der demokratischen Interessen ist dieselbe Verfälschung des Staatsgedankens wie die der internationalen Solidarität der monarchisch-legitimistischen Interessen, die zum Unsegen so lange auf unserer inneren und äußeren nationalen Entwicklung gelastet hat. Sie ist

noch reaktionärer wie diese, weil sie unser politisches Denken auf Zeiten zurückschrauben will, in denen der sittliche Gehalt des modernen Staatsgedankens noch nicht entfaltet und Gemeingut der Nation geworden war. Und sie ist zugleich noch gefährlicher wie diese, weil sie in noch höherem Grade lehtlich fremden Machtinteressen dient, und weil sie, mitten im Kriege verkündet, unsere Anschauungen über das Wesen des Krieges zu verfälschen und damit unsere kriegerische Energie zu lähmen geeignet ist: der Krieg wird zur sinnlosen Mezelei, wenn über seinen Ausgang nicht die durch ihn geschaffenen Machtthaten, sondern internationale Prinzipien entscheiden sollen, über deren Anwendung auf die einzelnen Tatbestände des politischen Lebens ein nach Majoritäten abstimmender Kongreß zu beschließen hat. Uns dagegen ist der Krieg ein Glied der göttlichen Weltordnung, das Gottesgericht, in dem die wahre Macht der Staaten offenbar wird: die wahre Macht, die allein von sittlichen Energien getragen werden kann, — die große Probe, ob die bisherige internationale Machtverteilung eine richtige war und nicht durch eine richtigere und bessere ersetzt werden muß, — der blutige Bringer aller größten weltgeschichtlichen Fortschritte. Noch kein Krieg hat in dem Maße wie dieser dessen wahres Wesen in seiner ganzen Reinheit und furchtbaren Größe enthüllt, noch keiner wie dieser die Gesamtkräfte des politischen Lebens in Anspruch genommen und von ihnen die Kraftprobe und die Bewährung in gleichem Maße verlangt.

So ist uns der Verfassungskrieg nur ein Teil des gewaltigen Machtringens selber. Unsere Verfassung ist uns das Gewand, in das unser deutscher Volkskörper gekleidet ist, — die Organisation unseres Staates, die er erhalten hat, um seine Kräfte zu einer nach innen und außen machtvollen Einheit zusammenzufassen. Wie wir uns unsere Einheit und unsere Verfassung unter Überwindung unsäglichlicher Schwierigkeiten aus eigener Kraft gezimmert haben, so sind wir entschlossen, sie uns auch in diesem Kriege zu erhalten und auszubauen nach den eigenen Bedürfnissen und den eigenen Machtinteressen — unbekümmert um internationale Doktrinen und kosmopolitische Ideen, hinter denen für den

historisch geschulten oder auch nur realpolitisch klar sehenden Blick gewiß in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzende politische Glaubensbekenntnisse der uns feindlichen Staaten stecken, die aber aus ihrer besonderen Geschichte und ihren besonderen Bedürfnissen erwachsen sind und daher doch im letzten Grunde nur die nationalen Machtinteressen unserer Gegner zum Ausdruck bringen.

## II.

Kaiser, Bundesrat und Reichstag sind die drei Hauptorgane unserer Verfassung. Mit ihren gegenseitigen Beziehungen, mit den hinter ihnen stehenden lebendigen Kräften werden wir uns zu beschäftigen haben, wenn wir zu einem Urtheil über ihre verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Bedeutung gelangen wollen. Und unter ihnen ist es der Bundesrat, von dem auszugehen sein wird. Er steht nicht nur in ganz eigentümlichen Beziehungen zum Reichstage als der deutschen Volksvertretung, sondern auch zum Kaiser: dadurch daß dieser in seiner Eigenschaft als preußischer König zugleich im Bundesrat seinen Platz findet, und daß der Reichskanzler, der der Minister des Kaisers ist, zugleich der Vorsitzende des Bundesrates ist und in engsten Beziehungen zum preußischen Staatsministerium steht, wodurch wiederum die Stellung des Kaisers und Kanzlers zum Reichstage eine besondere Prägung erfährt. Alles dies schließt eigentümliche organisatorische Trennungen und Verbindungen in sich. In den besonderen organisatorischen Trennungen und Verbindungen aber liegt das Charakteristische einer Verfassung. Das ist schon bei den Verfassungen der Einheitsstaaten der Fall. Unter den Stichworten der Gewaltenteilung und Gewaltenvereinigung (*executif und federatif power* bei Locke, *Exeutive und Legislative* bei Montesquieu) ist die Theorie des Verfassungsstaates ausgebildet worden und ist der konstitutionelle Staat in die Wirklichkeit der Geschichte getreten (Auseinandersetzung mit der absolutistischen Gewaltenvereinigung im Monarchen in der Charte Ludwigs XVIII. und dem Artikel 57 der Wiener Schlußakte; verschiedene Durchführung der Gewaltenteilung in Frankreich und den Vereinigten Staaten). Die organisatorische Selbstständigkeit von

Justiz und Verwaltung erfüllt die Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte des 18. und der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts in allen Kulturstaaten. Aus den Kämpfen um Trennung und Verbindung zwischen Volksvertretung und monarchisch=ministerieller Exekutive, um Kompatibilität und Inkompatibilität von Ministeramt und seat in parliament hat sich die parlamentarische Regierung entwickelt. Um organisatorische Trennung und Verbindung handelt es sich bei den Fragen der Selbstverwaltung, von der januskopffartigen Stellung des Landrates oder Kreisdirectors bis zu den Problemen des Schul- und Polizeirechts in der heutigen kommunalen Selbst- und staatlichen Lokalverwaltung. Und nicht anders hat sich die Theorie und Praxis des Bundesstaates zunächst vor allem um die Frage der Trennung und Verbindung von Gesamtstaats- und Einzelstaatsgewalt gedreht. Insofern im Bundesrat vor allem diese konstitutionellen und bundesstaatlichen Trennungen und Verbindungen hervortreten, ist er das hauptsächlichste Kampfobjekt bei allen Verfassungsdebatten von Anfang an gewesen und geblieben, und insofern hat er auch den Angelpunkt unserer Ausführungen zu bilden.

Eine Erörterung über die Stellung des Bundesrates im Ganzen unserer Verfassung ist aber keine ganz einfache Aufgabe. Denn mit irgend einer aus der allgemeinen (vergleichenden) Staatslehre entnommenen Kategorie läßt sich unser Bundesrat nicht charakterisieren. Ebenso wenig kann uns eine Einordnung des Bundesrates in die in der deutschen Verfassungsentwicklung zutage getretenen Organisationsformen fördern. Denn dabei ergibt sich, daß der Bundesrat im Hinblick auf die Verfassungsentwürfe der 17 Männer des allgemeinen Vertrauens, der Frankfurter Nationalversammlung und der Erfurter Union etwas ebenso Neues darstellt, wie er sich auf der anderen Seite als eine historische Ausgestaltung und Weiterentwicklung des organisatorischen Gedankens herausstellt, der im Reichstage des alten Reiches, im Frankfurter Bundestage, einigermaßen auch in den Direktorialplänen von 1815, Oesterreichs und der Mittelstaaten und endlich in den preußischen Grundzügen vom 10. Juni 1866 zum Ausdruck kommt. Jede solche vergleichende Charakteristik krankt

daran, daß sie bei der anatomischen Vergleichung des Bundesrates mit anderen mehr oder weniger ähnlichen Organen stehen bleibt und nicht zu der notwendigen funktionell=physiologischen Betrachtung vorwärtsschreitet, die seine Stellung im Ganzen der Verfassung, seine Gleichgewichts= und Gegengewichts=, seine Attraktions= und Repulsions=Funktion im Verhältnis zu den anderen Organen und zu den lebendigen Mächten des gesamten Staats=lebens klarstellt. Schon der geringfügigste anatomische Unterschied kann aber bereits eine wesensverschiedene funktionelle Stellung im Gefolge haben. Noch wichtiger ist die Umrahmung des Bundesrates durch das Präsidium=Kaisertum und durch den Reichstag. Die staatsrechtliche Stellung eines Organs wird eben nur sehr zum Teil durch seinen anatomischen Aufbau bestimmt, nicht minder bedeutungsvoll wirken auf sie die in der Nachbarschaft lagernden Organe ein, die seiner Entfaltung nicht nur die Grenzen bestimmen, sondern seinem Gesamtcharakter erst den eigentümlichen Stempel aufprägen dadurch, daß sie sowohl Affinitäten wie Repulsionen begründen, die für das wirkliche Staatsleben von eigentlich entscheidender Bedeutung sind.

Eine solche Betrachtung des Bundesrates aber hat ihre ganz besonderen Schwierigkeiten. Von den maßgebenden Gesichtspunkten ist im geschriebenen Verfassungstext nirgends die Rede, so daß jede nach den üblichen Methoden der formalen Jurisprudenz verfahrenende Behandlung versagen muß. Sodann sind die Bundesratsverhandlungen selbst und die zu ihnen führenden mündlichen und schriftlichen „diplomatischen“ Erörterungen geheim, so daß uns auch das Anschauungsmaterial über das wirkliche Leben und die eigentliche Praxis des bundesrätlichen Mechanismus fast vollständig fehlt. Wir sind lediglich auf die gelegentlichen Äußerungen unserer Politiker des Bundesrats und Reichstages, vor allem Bismarcks angewiesen, die sich in der Memoiren=Literatur finden, und die fielen, wenn es sich darum handelte die Entwürfe oder die bestehende Verfassung aus= und umzugestalten oder sie zu verteidigen. An solchen Gelegenheiten hat es nicht gefehlt: bei den Amendements im verfassungsberatenden Reichstage, beim Antrage Twisten=Münster 1869, bei den Verhandlungen über das Stell=

vertretungsgesetz 1878, gelegentlich der Veröffentlichung des fortschrittlichen Parteiprogramms im Jahre 1884 und bei den Mahnungen und Kritiken des entlassenen grollenden Alt-Reichskanzlers, um nur die wichtigsten zu erwähnen.

Aber auch bei der Verwertung aller dieser Kundgebungen bedarf es eines sehr kritischen Verfahrens. Selbst wo sie sich zur Höhe von wirklich programmatischen Äußerungen erheben, darf weder vergessen werden, daß sie in bestimmter politischer Situation zu bestimmten politischen Zwecken erfolgt sind, noch daß sie einen ganz bestimmten Adressaten haben, auf den sie wirken sollten. Vor allem aber konnten und wollten sie niemals die ganze Wahrheit ausplaudern: „toute vérité n'est pas bonne à dire“ diktierte Bismarck einmal im Jahre 1866 Robert v. Keudell; gerade über die letzten und wichtigsten Ziele schweigt der Politiker in notwendiger Rücksichtnahme auf die Allgemeinheit und breite Öffentlichkeit sowie auf andere Faktoren des Staatslebens. So stoßen wir nicht selten auf ganze und halbe Widersprüche, die es richtig zu beurteilen gilt. Spielen alle diese Momente bereits eine nicht unwesentliche Rolle bei den Parlamentariern (welcher Unterschied im Temperament z. B. bei Bennigsen und Casper), so ist das im größten Stile natürlich der Fall bei Bismarck, dem unerreichten Meister der diplomatischen Kunst, dem gewaltigen, herrischen und oft verschlagenen Staatsmann, der auch in der inneren Politik stets zwei Eisen im Feuer hatte, dem dämonischen einsamen Genie, das sich mit niemand wirklich verband, zur Erreichung seiner letzten Ziele im Notfalle auch vor äußersten Mitteln nicht zurückschreckte, das im Grunde allen unheimlich bleiben mußte und, trotz aller oft herzegewinnenden natürlichen Liebenswürdigkeit und Offenheit, wohl auch bleiben wollte.

### III.

Unser Reich hat bereits bei seiner Geburt gewaltige historisch-politische Belastungen und Spannungen auf seinen Lebensweg mitbekommen, die von Anfang an eine schwierige innerpolitische Situation hervorgerufen und zugleich unserer Verfassungsurkunde

jenen oft beklagten unpopulären, eine Fülle von ungeschriebenem Recht voraussetzenden und mit den doktrinären und abstrakten Begriffen des westlichen Konstitutionalismus unfassbaren Charakter einer „diplomatischen“ Urkunde aufgeprägt haben <sup>1)</sup>).

Wenn auch die Entstehung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches das seltene Beispiel einer nicht-revolutionären Staatengründung in den Formen des Rechtes darstellt, indem sie unter der starken Führung Bismarcks durch Verträge der Bundesstaaten unter Zustimmung und Mitwirkung der partikularen Landtage und des Reichstages zustande kam, so ist es doch für die Ausgestaltung unserer Verfassung von Bedeutung geblieben, daß der erste „Versuch der Reichsgründung durch die Revolution“ <sup>2)</sup> des Jahres 1848 unternommen worden ist. Es war der Fluch der reaktionären österreichischen Nationalitäten- und der französischen Rheinbundpolitik, daß sich der Strom des Einheits- und Freiheitsgedankens auf dem Wiener Kongreß nicht in das zu bereitende Bett des Deutschen Bundes ergießen konnte, daß der Freiheitsgedanke von den Rheinbundsoberänen zur Festigung ihrer eigenen Kleinstaaten benötigt und verwendet wurde, während sie gleichzeitig an der reaktionären Bundespolitik einen Halt gegenüber dem demokratischen Überschwange suchten und fanden, und endlich daß infolge dieser, zugleich unter russischem Protektorat stehenden, reaktionären Bundespolitik der Einheits- und der Freiheitsgedanke zu untrennbarer Verbundenheit zusammenwuchsen, und ihre Verwirklichung nur auf revolutionärem Wege finden konnten.

Zu dieser äußeren Belastung der deutschen Verfassungsfrage durch die machtpolitischen Interessen Österreichs, Frankreichs und Rußlands kommt ihre innere Belastung durch den weltbürgerlichen Zug des gesamten politischen Denkens jener Tage, wie er uns auf konservativer wie liberaler Seite entgegentritt <sup>3)</sup>. Da es nicht

---

<sup>1)</sup> R. Smend, Ungeschriebenes Recht im monarchischen Bundesstaat, 1916; Otto Mayer, Republikanischer und monarchischer Bundesstaat, im Archiv für öffentliches Recht Bd. XVIII S. 337 f.

<sup>2)</sup> E. Brandenburg, Die Reichsgründung Bd. I S. 173.

<sup>3)</sup> S. Meinecke, Weltbürgertum und Nationalstaat, passim; E. Brandenburg, a. a. O. S. 135 f.

möglich gewesen war, das preußische Verfassungsproblem in originaler Weise in der Richtung der Ideen des Freiherrn vom Stein, von Hardenberg und von Humboldt zu einem befriedigenden Abschluß zu bringen, wurden die Blicke der Liberalen auf die ausländischen Vorbilder gelenkt, und ihre Ideale orientierten sich bewußt und unbewußt an den Verfassungen Frankreichs, Belgiens, Englands und der Vereinigten Staaten von Amerika. Das nationale Einheitsgefühl hatte sich zugleich vor allem an der — mit Stolz weltbürgerlichen — klassischen Dichtung und Philosophie gebildet und gestärkt, während dem eigentlich politischen Leben infolge des Unsegens der Kleinstaaterei etwas Enges, philiströs Pedantisches, schulmeisterlich Bürokratisches überall anhaftete, über das man durch kühnen Gedankenflug in das Reich von weltbürgerlichen Ideen hinwegzukommen versuchte. Die mit dem Staate zusammen- und in ihn hineingewachsene demokratische Gesinnung der französischen Bourgeoisie ist in der deutschen Demokratie ebensowenig zu finden wie das Staatsgefühl der den englischen Staat in Parlament und selfgovernment tragenden und regierenden, von keinem Beamtentum bevormundeten und geleiteten Whig- und Tory-Aristokratie. Die diesem einigermaßen verwandte „ständisch-liberale“ Staatsgesinnung, zu der sich der junge Bismarck bekannte, war gerade dem deutschen liberalen Bürgertum durchaus fremd.

Mit solchen historischen Belastungen und Mängeln behaftet, versuchte im Jahre 1848 das liberale Bürgertum für die es erfüllende und beschwingende deutsche Kultur und Bildung den deutschen Staat zu schaffen. Aber nur durch weitgehende, ihr selbst fremde, Zugeständnisse an den politischen Radikalismus konnte es für die kleindeutsch-erbkaiserliche Verfassung eine künstliche, innerlich unwahrhaftige und darum lebensunfähige Majorität zusammenbringen <sup>1)</sup>. So wurde die aus der Revolution heraus geborene Verfassungsurkunde vom 28. März 1849 mit ihren großen, den Erbkaiserlich-Liberalen an sich widerstrebenden demokratischen Zugeständnissen (allgemeines und gleiches Wahlrecht, Suspensiv-Veto auch für Verfassungsänderungen) und mit ihrer Inausicht-

---

<sup>1)</sup> C. Brandenburg, a. a. O. S. 269, 274.

nahme der Mediatisierung Preußens zu einem Reichslande das erste weithin sichtbare Wahrzeichen für deutsche Einheit und Freiheit, das durch die Erinnerung an die erhebenden Tage des ersten deutschen Parlamentes und das tragische Scheitern seines Werkes verklärte Symbol künftiger Größe.

Aus diesen nicht verblaßten Erinnerungen erklärt sich die Stellung der liberalen Parteien zu der Verfassung des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867 und in der späteren Zeit. Orientiert an den Verfassungen Frankreichs und Belgiens, die die Juli-revolution geschaffen hatte, und sodann an der der Vereinigten Staaten von Amerika, die als Idealmuster einer freiheitlichen Bundesstaatsverfassung dogmatisch verehrt wurde, verkannte man noch immer nicht nur die besonderen Probleme und Grenzen des monarchischen Bundesstaates, sondern auch die reale Macht, die zu erwartenden Widerstände und den politischen Wert der einzelstaatlichen Regierungsgewalten. Unbelehrt durch die Erfahrungen und Enttäuschungen von 1848 bis 1866, glaubte man auch 1867 und 1869 den Süden vor allem durch die „moralischen Eroberungen“, die von einer dem liberal-konstitutionellen Schema möglichst angenäherten, unitarisch-starken Bundesstaatsgewalt ausgehen müßten, gewinnen zu können, — trotzdem die programmatischen Kundgebungen der bayerischen Patriotenpartei <sup>1)</sup> dem Ausspruche Bismarcks, daß wir im Nordbunde den Süddeutschen „nicht nur zu liberal“ und „zu national“, also im ganzen „zu nationalliberal“ sind <sup>2)</sup>, in jedem Worte Recht gab.

Diese für den Ausländer so merkwürdige Verbindung des Strebens nach konstitutioneller Freiheit mit dem nach einer unitarischen Stärkung der kaiserlichen Zentralgewalt hatte ihren letzten, natürlich unausgesprochenen und unaussprechbaren Grund darin, daß die starke Zentralgewalt nicht eigentlich für eine mächtige Krone geschaffen werden sollte, sondern für eine Krone, die man sich in mehr oder minder starker Abhängigkeit von der Reichstags-

---

<sup>1)</sup> S. Salomon, Die deutschen Parteiprogramme Bd. I S. 95 f.

<sup>2)</sup> v. Holzendorff-Bezold, Materialien der deutschen Reichsverfassung Bd. III S. 1169 (16. April 1869).

majorität dachte; und diese Majorität wurde von der national-liberalen Partei für sich als sicher erwartet. Nicht zuletzt war es auch die Hoffnung auf den Erben der preussischen Krone, den diese Partei sich auch als Kaiser und König, im Vereine mit einigen liberalen Fürsten, namentlich den Großherzögen von Baden und Oldenburg und dem Herzog von Koburg und Gotha, nur als zu ihr gehörig vorstellte <sup>1)</sup>. So konnten in buntem Gemisch die Argumente für die Verwirklichung des konstitutionell-liberalen Parteiprogrammes bald mehr den unitarischen, bald mehr den konstitutionellen Gedankengängen entnommen werden, je nachdem es sich taktisch darum handelte, die Vertreter des starken Unitarismus oder des reinen Liberalismus zu gewinnen, und je nachdem es darauf ankam, die letzten Konsequenzen des konstitutionellen Liberalismus unitarisch zu umhüllen oder die unitarischen Ziele den Neupreußen und Süddeutschen schmachhaft zu machen. Kompliziert wurde alles dies noch dadurch, daß die nationalliberale Partei und die anfangs mit ihr vielfach zusammengehenden Freikonservativen als taktische Parteien durch Abspaltungen und Zusammenschlüsse von anderen Parteien geboren waren zum Zwecke der positiven Zusammenarbeit mit Bismarck. So tritt das eigentliche Parteiprogramm bald in geringerer (so im Jahre 1867 und 1878), bald in größerer Reinheit (so im Jahre 1869) in den Äußerungen der politischen Wortführer zutage. In alledem liegt natürlich ebensowenig eine Unaufrichtigkeit oder Unehrllichkeit wie eine solche in der noch komplizierteren Stellung Bismarcks zu diesem Problem gesehen werden kann.

Aus dieser Grundposition zu den Problemen der Einheit und Freiheit ergibt sich die Haltung des Liberalismus gegenüber

---

<sup>1)</sup> Freih. v. Griesen, Erinnerungen aus meinem Leben, 2. Aufl. Bd. III S. 99; Aus Kaiser Friedrichs Tagebuch, Deutsche Rundschau Bd. LVII (1888), insbesondere S. 19, 31; auch S. 7 (29. Juli), 9 (7. August), 12 (3. September); M. Philippson, Max v. Forckenbeck S. 152 f., 163 f., 169; H. Onken, Aus dem Lager der deutschen Whigs, in Historisch-politische Aufsätze und Reden Bd. II S. 263 f.; derselbe, Großherzog Peter v. Oldenburg, ebenda S. 35 f.; derselbe, Rud. v. Bennigsen Bd. II S. 31: „Simson behauptet, der Kronprinz sei liberaler als er und ich.“

dem Bundesrat. Bereits im verfassungsberatenden norddeutschen Reichstage war die Fortschrittspartei sein prinzipiellster Gegner, weil er in das konstitutionelle Schema, nach dem sich der Reichstag und das von einem verantwortlichen Reichsministerium umgebene Kaisertum hätten gegenüberstehen müssen, nicht hineinpaßte <sup>1)</sup>. Er sollte ersetzt werden durch ein Reichs-Oberhaus nach der Art des amerikanischen Senates und der Staatenhäuser der Verfassungskonventionen von 1848—1850, in dem die Fürsten noch nicht einmal die Rolle von englischen Pairs hätten spielen können, da sie in ihnen nur durch an keine Instruktionen gebundene Abgeordnete vertreten gewesen wären. Mindestens sollte der Bundesrat in seiner vorgeschlagenen Art zu einem solchen Reichs-Oberhaus herabgedrückt werden. In dem Amendement Ausfeld-Schulze wurde folgender Artikel 11 Absatz 1 beantragt: „Das Präsidium steht der Krone Preußen zu. Dasselbe übt die vollziehende Gewalt in Bundesangelegenheiten nach Maßgabe dieser Verfassung durch verantwortliche Minister aus <sup>2)</sup>.“ Da diese Wünsche keine Erfüllung fanden, war für die Fortschrittspartei die ganze Verfassung unannehmbar; und in der Folgezeit blieb die Eliminierung des Bundesrates aus seiner jetzigen Stellung durch ein verantwortliches Reichsministerium wesentlicher Programmpunkt <sup>3)</sup>.

Im Prinzip waren die Nationalliberalen im wesentlichen derselben Meinung <sup>4)</sup>. Auch für sie war der Bundesrat im Grunde ein Hemmnis für die Entfaltung der Macht, die sie dem Reichstage

---

<sup>1)</sup> v. Holzendorff=Bezold, Materialien Bd. I: vgl. die Reden von Waldeck S. 96 f., 101, 598 f., 600 f., 739 f.; von Schulze S. 207 f., 623 f., Bd. III S. 1178 f.; von Dunder Bd. I, S. 280 f.; von Wigard S. 251 f.; von Schaffrath S. 265 f.

<sup>2)</sup> v. Holzendorff=Bezold Bd. I S. 671.

<sup>3)</sup> Salomon, Parteiprogramme Bd. II S. 36.

<sup>4)</sup> Bennigsen: bezüglich der Teilnahme des Bundesrates an der Exekutive „ein Verhältnis, das ich für meine Person beklage“; „vorläufige Teilung der Verwaltung zwischen der Präsidialmacht und dem Bundesrat“ (Holzendorff=Bezold Bd. I S. 718); Miquel, a. a. O. S. 641 f., 760/61 (prinzipielle Zustimmung zu den Amendements der Linken); ebenso Pland, a. a. O. S. 673; Gumbrecht S. 685 f.; über v. Unruh unten S. 19. Aus dem Jahre 1878 vgl. über Bennigsen unten S. 20.

wünschten: wenn sie auch nicht geradezu unbedingt die parlamentarische Regierung wollten, so doch eine starke Parlamentarisierung des Staatslebens. Ministerverantwortlichkeit und „Einnahmewilligungsrecht“ sollten die Mittel sein, zum mindesten ein von den Anschauungen der Majorität des Parlamentes abhängiges homogenes Ministerium zu erzwingen; die Bewilligung der Staatsnotwendigkeiten sollte als Pressionsmittel zur Parlamentarisierung der Staatsregierung und -verwaltung benutzt werden <sup>1)</sup>. Nur aus taktischen Gründen sahen sie von dahingehenden Anträgen ab, um das Ganze, für das der Bundesrat eine wesentliche und von Bismarck zäh festgehaltene Grundlage bildete, nicht zu gefährden. Ihre Bestrebungen gingen 1867 nur dahin, unter prinzipieller Schonung des Bundesrates, die Befugnisse der Krone Preußens als Präsidium des Bundes zu einem einheitlichen Komplex monarchischer Befugnisse zusammenzufassen, und für sie die konstitutionelle Verantwortlichkeit von „Vorständen der einzelnen Verwaltungszweige“ vor dem mit dem vollen Budgetrecht ausgestatteten Reichstage zu schaffen <sup>2)</sup>. Bei diesen „Vorständen“ sollte es sich „keineswegs“ um Beamte handeln, „die der Bundeskanzler ernennt, gewissermaßen Bureaubeamte, sondern es sollen die in der Sache begründeten Verwaltungschefs der einzelnen Zweige sein“ <sup>3)</sup>. Erreicht wurde lediglich die auf einem gleichlautenden Amendement v. Sanger (Mitglied der damaligen, die

---

<sup>1)</sup> Dgl. h. Oncken, Rudolf v. Bennigsen Bd. II S. 14, 23 („nicht Parlamentarismus und Verfassungsrecht preisgeben“), 27, 29, 81 („damit der Volksvertretung der volle Einfluß auf die Staatsgeschäfte zufalle“), 349 („Bewilligung neuer Steuern . . . als Pressionsmittel, um (kurz gesagt) eine parlamentarische Reichsverwaltung zu erzwingen“); Weber 1867: Holkendorff-Bezold Bd. I S. 689 f.; M. Philippson, Sordenbeß S. 293: „einheitliche Leitung im Reiche und in Preußen . . . in wirklichem Zusammenhange mit der Mehrheit des Reichstages: also einer tatsächlich parlamentarischen Regierung“. Charakteristisch überhaupt ihre Stellung zum „Einnahmewilligungsrecht“ bei den Verhandlungen 1867 und Cascker, Zur Verfassungsgeschichte Preußens, 3. B. S. 335 f., 355 f., 364 f.

<sup>2)</sup> Dgl. die Amendements von Bennigsen und Cascker bei v. Holkendorff-Bezold, Bd. I S. 713, 723, 726 und das ursprüngliche Amendement Bennigsen zu Artikel 18 (17) S. 716 Note.

<sup>3)</sup> Bennigsen bei Holkendorff-Bezold Bd. I S. 733/34.

„Altliberalen“ umfassenden Zentrumspartei) und v. Bennigsen (der freilich noch einen abgelehnten Zusatz beantragt hatte) beruhende heutige Fassung des Artikel 17, nach dem der Kanzler selbst die konstitutionelle Verantwortlichkeit übernimmt<sup>1)</sup>. Die Bedeutung des Unterschiedes zwischen diesem Kompromiß und den früheren Anträgen der Nationalliberalen dürfte von ihnen, wie wir noch sehen werden<sup>2)</sup>, unterschätzt worden sein. Jedenfalls erhofften sie auch von dieser Grundlage aus eine allmähliche Weiterentwicklung im Sinne des konstitutionell-unitarischen Schemas durch die spätere Ausgestaltung der zunächst noch fragmentarischen Verfassung und durch das natürliche Schwergewicht, das sie der kaiserlich-kanzlerischen Regierung und dem mit dem Budgetrecht ausgestatteten Reichstage zutrauten<sup>3)</sup>. Schon im Jahre 1869 erfolgten die ersten energischen Vorstöße: man solle die Hebel „am rechten Fleck ansetzen“ und die Gelegenheiten, wo die Regierung die Zustimmung des Reichstages für die Marine-Anleihe oder für die Befriedigung anderer dringender Bedürfnisse des Bundes brauche, benutzen, um von ihr dafür Zugeständnisse bezüglich des entschiedeneren „Ausbaues“ der Bundesverfassung als Gegenleistung zu verlangen<sup>4)</sup>. Daß der Bundesrat durch einen solchen Ausbau der Leidtragende gewesen wäre, würde gewiß der Partei nicht unerwünscht gewesen sein. Denn, wenn auch Viktor v. Unruh sagt, daß er und die Mehrheit der Partei die Institution des Bundesrates für eine zweckmäßige gehalten habe, so kann sich das nur auf seine Zusammensetzung, nicht seine funktionelle Rechtsstellung beziehen: das Fehlen eines Bundesministeriums und eines kaiserlichen Vetos wird von ihm gerügt; durch beide Einrichtungen aber würde der Bundesrat aus seiner eigentlichen Stellung verdrängt<sup>5)</sup>.

<sup>1)</sup> Holzkendorff=Bezold Bd. I S. 768.

<sup>2)</sup> Siehe unten S. 42 f.

<sup>3)</sup> Gumbrecht bei Holzkendorff=Bezold Bd. I S. 307 f.; *Zweiten* Bd. III S. 1132; übrigens auch Graf Bethusy=Huc Bd. III S. 1160 f., 1164.

<sup>4)</sup> Robolsky, *Der deutsche Reichstag, 1897*, S. 102, 104; v. Keudell, *Fürst und Fürstin Bismarck* S. 386.

<sup>5)</sup> *Erinnerungen aus dem Leben von Hans Viktor v. Unruh*, herausgeg. von v. Poschinger S. 276, 86.

Daß dem so ist, zeigte sich mit großer Deutlichkeit bereits im selben Jahre gelegentlich der Beratung des Antrages Zweisten-Münster, wo die Nationalliberalen für die Idee des Reichsministeriums einen großen Zuwachs von rechts und links hatten und mit erheblich größerer Deutlichkeit über ihre eigentlichen Ziele sprachen als 1867<sup>1)</sup>. Bei der Stellvertretungsgesetzworlage sahen sie ein, daß zwar das erwünschte Reichsministerium nicht zu haben sei, man daher die Vorlage annehmen wolle, man müsse aber bei den neuen Steuern versuchen eine parlamentarische Reichsverwaltung zu erzwingen<sup>2)</sup>. Und im Reichstag begründete Bennigsen die Zustimmung seiner Partei wiederum nur taktisch: noch immer an den Verfassungsideen von 1848 orientiert, erklärte er, daß wir in Deutschland „weder eine Einheitsverfassung noch eine Bundesstaatsverfassung“ hätten, weil eben der Bundesrat „legislative und Verwaltungsbefugnisse vereinigt“; man werde für das Gesetz stimmen, da es immerhin einen Fortschritt bedeute<sup>3)</sup>. Nach der Spaltung der Partei und ihrer Rekonstruktion nach dem Heidelberger Programm wurden die Säden mehr nach rechts gesponnen; das neue Programm selbst schwieg über die Frage des Reichsministeriums; aber Miquel äußerte erläuternd dazu, es sei im Augenblick eine unpraktische Doktorfrage, ob Reichsministerien und parlamentarische Regierung im Reich möglich, nützlich und mit der Stellung des Bundesrates vereinbar seien<sup>4)</sup>. In der Tat unpraktisch, da gerade der Bundesrat seine große programmatische Erklärung gegen die freisinnige Partei hatte ergehen lassen, und zugleich für die Partei selbst unpraktisch, da die Hoffnungen auf die sichere Parlamentsmajorität sich als trügerisch erwiesen hatten, ebenso wie in der Folgezeit die Hoffnungen auf den Thronerben durch dessen frühen Tod unerfüllt bleiben mußten. So bestand

---

<sup>1)</sup> Zweisten bei Holzendorff-Bezold Bd. III S. 1132 f.; Casfer S. 1191; auch Graf Münster S. 1139 f., und Graf Bethusy-Huc, S. 19, Note 3.

<sup>2)</sup> v. Poschinger, Fürst Bismarck und die Parlamentarier Bd. II S. 269, 273 (Tagebuch von Hölder).

<sup>3)</sup> Wnden, Bennigsen Bd. II S. 356.

<sup>4)</sup> §. Thudichum, Bismarcks parlamentarische Kämpfe und Siege Bd. II S. 276.

keine Veranlassung mehr an diese Probleme zu rühren: man ließ sie offen und vor anderen dringenden Aufgaben aus partei- und allgemeintaktischen Gründen zurüdtreten.

#### IV.

Es dürfte keinem Zweifel unterliegen, daß auch für Bismarck ein notwendiger und untrennbarer Zusammenhang zwischen seinem Kampfe gegen den Unitarismus und den eine Parlamentarisierung des Staatslebens erstrebenden konstitutionellen Liberalismus bestanden hat.

Er wollte, ganz abgesehen von all den Eventualitäten, die er vor und nach 1866 in Reserve hatte, die Einheit, aber nicht in den Formen und nach den Schablonen des konstitutionellen Liberalismus, und ebensowenig auf Kosten des Föderalismus. Jenen hatte er sein ganzes bisheriges Leben bekämpft und im Verfassungskonflikt ihm gegenüber die Macht der preußischen Krone als Grund- und Eckstein des Staatsrechts neu befestigt; und wenn er 1867 auch im Indemnitätsgesetz seinen Gegnern die Hand wieder zur Versöhnung reichte, so hat er doch nie einen Zweifel darüber bestehen lassen, daß er sich durch Parlamentsmajoritäten nicht binden lassen, sondern in unerschöpflichem Reichtum Mittel finden würde, sie zu zerbrechen und neue Konstellationen zu schaffen und zu nützen. Selten wohl hat ein Minister den Parteien soviel harte „Wahrheiten“ mit der Rücksichtslosigkeit des selbstbewußten Genies gesagt wie Bismarck: er spricht dem Parlament die Fähigkeit zum Mit-herrschen ab, es solle lediglich gegenüber den Gefahren, die in einer monarchischen Regierung und einer Regierung mit bureaukratischer Beschränktheit und Auffassung vom grünen Tisch liegen können, durch sein Veto Übel verhindern <sup>1)</sup>. Je mehr er sich in seinen Erwartungen, die er 1867 bezüglich des Reichstages gehegt hatte, getäuscht sah, um so zornigere und erbittertere Worte fand er über die „parlamentarische Bewegung“, die in „mißverständener Analogie mit der historisch herausgewachsenen von

---

<sup>1)</sup> Fürst Bismarcks Reden (herausgegeben von Ph. Stein) Bd. IX S. 142 (15. März 1884).

England“ „gewisse Grundsätze“ hatte „stationär“ werden lassen, und über unser ganzes Parteiwesen, „den Verderb unserer Verfassung und den Verderb unserer Zukunft“<sup>1)</sup>. Diesen, den Föderalismus, aber wollte er soweit als möglich und mit der Einheit verträglich konservieren, um den einzelstaatlichen Regierungsgewalten, deren politischen Wert er voll anerkannte, das Einleben und das Hineinwachsen in das Reich zu ermöglichen, zu erleichtern, ja zu etwas Annehmbaren und Erwünschten zu machen. In einem Brief an den Kronprinzen Albert von Sachsen vom 19. Dezember 1867 bezeichnet er es als Ziel, daß die deutschen Fürsten ihr Verhältnis zum Reiche nicht bloß als „Vertragspflicht“, sondern als „wertvolles Recht dem Bunde anzugehören“ empfinden<sup>2)</sup>. Zugleich aber war er gesonnen, die mit den konstitutionell-liberalen Ideen unvereinbaren föderalistischen Elemente gegen diese nicht nur theoretisch und polemisch zu betonen, sondern auch praktisch-politisch gegen sie auszuspielen.

Von dieser taktisch günstigen Situation hat er denn auch stets Gebrauch gemacht und gegen die konstitutionell-liberalen Forderungen immer in erster Linie die föderalistischen Argumente ins Feld geführt, so den Kampf um die Probleme des Parlamentarismus im Reiche zugleich entgiftend und eine taktische Zusammenarbeit mit den Nationalliberalen, die das von ihnen mit begründete Reich nicht in seinen nun einmal vorhandenen Grundlagen erschüttern wollten, ermöglichend. Die immer wiederkehrende, ja wohl ausschließliche Betonung der föderalistischen Gegenargumente 1867, 1869, 1878 und 1884 dürfen uns aber darüber nicht im Zweifel lassen, daß darin nur die einseitige Betonung eines, und durchaus nicht allein ausschlaggebenden Momentes liegt, daß das föderalistische Gegengewicht nicht nur dem Unitarismus, sondern auch dem konstitutionellen Liberalismus gegenüber seine Rolle spielen sollte. Der Föderalismus war und blieb Bismarck nicht alleiniger Selbstzweck, so sehr seine Äußerungen im Reichstage diesen Schein er-

<sup>1)</sup> Reden Bd. X S. 29 (26. November 1884); Bd. XI S. 89 (26. März 1886), S. 277 (12. Januar 1887); Bd. IX S. 151 (15. März 1884), S. 216 (9. Mai 1884).

<sup>2)</sup> Anhang zu den Gedanken und Erinnerungen Bd. II S. 419 f.

weden könnten, sondern er ist ihm zugleich und nicht minder stark Kampfmittel gegen jede Parlamentarisierung. Diese Einsicht dämmerte bereits im Jahre 1867 im verfassungberatenden Reichstage dem Abgeordneten Pland<sup>1)</sup>. Gelegentliche bekant gewordene Äußerungen im Kreise des Bundesrates betonten so denn auch sehr viel stärker die andere Seite der Sache, so insbesondere die Bemerkung aus dem Jahre 1884 zu Minister v. Mittnacht, „man dürfe keine Gelegenheit vorübergehen lassen, den Bundesrat zur Geltung zu bringen, auch gegenüber etwaigen zentralistischen Neigungen späterer Regierungen, eines liberalen schwächlichen Ministeriums“<sup>2)</sup>; — so ferner die Äußerung zu dem großherzoglich sächsischen Minister Stichling, er erblicke in der Erhaltung des Föderativstaates „eine viel größere Widerstandsfähigkeit gegen das republikanische Andrängen, das sich im Reichstage wie in ganz Europa zeige, als sie im Einheitsstaate zu Gebote stehen würde, wo nur eine einzige Regierung, nicht eine Mehrheit von Regierungen, dem Reichstage gegenüberstehen würde“<sup>3)</sup>.

Im Gegensatz zu den am republikanischen Bundesstaat der Vereinigten Staaten und dem englischen Parlamentarismus orientierten Liberalen sollte ihm das Reich ein monarchischer Bundesstaat auch in dem Sinne bleiben, daß in ihm die monarchischen Gewalten einen sicheren Schutz und gegenseitigen Halt gegenüber jeder Art Parlamentarismus haben sollten. In diesem Sinne war ihm die organisatorische Anknüpfung des Bundesrates an den Frankfurter Bundestag doch mehr als die von ihm im Reichstage allein betonte äußerliche Anknüpfung an bereits historisch Gegebenes und darum dem Kampfe und Debattieren in gewisser Weise Entzogenes<sup>4)</sup>: die Solidarität der monarchischen Interessen, die Wahrung des monarchischen Prinzips, die einer der Zwecke des alten Bundes und seiner Frankfurter Gesandten-Tagung gewesen

---

<sup>1)</sup> Holzkendorff-Bezdold Bd. I S. 675.

<sup>2)</sup> Freih. v. Mittnacht, Erinnerungen an Bismarck (5. Aufl.), Neue Folge S. 36/37.

<sup>3)</sup> v. Poschinger, Fürst Bismarck und der Bundesrat Bd. IV S. 165.

<sup>4)</sup> Holzkendorff-Bezdold Bd. I S. 650; R. v. Keudell, Fürst und Fürstin Bismarck S. 336.

war, hatte in dem neuen Bundesrat ihr Organ in einer den veränderten Verhältnissen entsprechenden Weise erhalten sollen. In dem erwähnten Briefe an den sächsischen Kronprinzen bezeichnet er den Norddeutschen Bund als eine „nach menschlichen Begriffen sichere Bürgerschaft“ auch für die nicht zum Bunde gehörigen „sonstigen Rechte“ der deutschen Fürsten, die durch ihn „gegen den Druck innerer Bewegung ebenso gewiß geschützt“ sind wie gegen äußere Gefahren <sup>1)</sup>: das ist dasselbe, was der Deutsche Bund in seinen Grundgesetzen als die „innere und äußere Sicherheit Deutschlands“ bezeichnet hatte.

Aber für Bismarck komplizierte sich das ganze Problem nicht unerheblich dadurch, daß er noch an weitere Machtfaktoren zu denken hatte, über deren Bedeutung der Liberalismus in konstitutionell-unitarischem Überschwange zu leicht hinwegzugehen geneigt war: an die einzelstaatlichen Regierungsgewalten, die Fürsten namentlich der Mittelstaaten, über deren Souveränitätsdünkel und nationale Gesinnung er als Bundestagsgesandter in Frankfurt nicht gerade gut hatte denken lernen, die ihre eigene auswärtige Politik zu führen gewöhnt waren, persönliche und verwandtschaftliche Beziehungen nach Wien und Petersburg pflegten, ja zum Teil auch Frankreich gegenüber nicht taub waren, die einem Deutschland unter preußischer Hegemonie alles andere als wohlwollend gegenüberstanden, und gerade erst mit Preußen die Waffen gekreuzt hatten, — das mittelstaatliche Beamtentum, das seinen eigenen Geist und Dünkel besaß, — und nicht zuletzt die partikularen Landtage, neben dem Beamtentum der Hauptort partikularistisch-kleinstaatlicher Absonderung und Selbsteingonnenheit. Auch dies waren Machtfaktoren, die die zu schaffende Reichsverfassung berücksichtigen, verwenden oder in ihren etwa der Einheit gefährlich werdenden Lebensäußerungen unschädlich machen mußte. Hier handelt es sich — namentlich gegenüber den Fürsten — um so delikate Fragen, daß man nicht viel ausdrückliche, ja gar keine offiziellen Erklärungen Bismarcks erwarten darf. Es sind aber naturgemäß so wichtige und für die ganze Stellung

---

<sup>1)</sup> Anhang zu den Gedanken und Erinnerungen Bd. II S. 419.

des Bundesrates im Reichsorganismus entscheidende Fragen, daß sie für Bismarck zu der bisher lediglich erwähnten Verflechtung des föderalistischen und konstitutionellen Problems noch weitere Komplikationen mit sich bringen mußte.

Bereits in Frankfurt hatte er sich zu der Erkenntnis durchgerungen, daß die perußischen Interessen mit denen der „Bundesländer“ außer Österreich vollständig zusammenfallen, aber nicht mit denen der „Bundesregierungen“, hatte er eine kräftige Unterstützung der deutschen Politik durch die Kammern und die Presse befürwortet, und empfohlen für den Zollverein „den Unionsprojekten von 1849 eine Einrichtung zu entnehmen“, die den partikularen Interessen als Gegengewicht dienen könnte, „eine Art Zollparlament“<sup>1)</sup>. Bereits im Jahre 1859 sagte er in einem Gespräch zu Unruh, es gebe für Preußen nur einen Alliierten, wenn es ihn zu erwerben und zu behandeln verstände: „das deutsche Volk“<sup>2)</sup>. In der Baden-Badener Denkschrift von 1861 hat er dann in einer nationalen Vertretung des deutschen Volkes bei der Bundeszentralbehörde das einzige Bindemittel gesehen, „welches den divergierenden Tendenzen dynastischer Sonderpolitik ein ausreichendes Gegengewicht zu geben vermag“, um nach dem Frankfurter Fürstentag im Programm vom 15. September 1863 dazu zu kommen, daß kein noch so künstlich ausgedachter Organismus von Bundesbehörden das Spiel und Widerspiel dynastischer und partikularistischer Interessen auszuschließen vermöge, und daß nur eine aus direkten Wahlen hervorgegangene Nationalvertretung deren Gegengewicht und Korrektiv bilden könne<sup>3)</sup>.

Bei den Besprechungen zur Gründung des Norddeutschen Bundes hat dann Bismarck dem König von Sachsen sein allgemeines Programm dahin formuliert: wenn er bei den deutschen Fürsten Unterstützung für seine nicht näher bezeichneten Pläne finde, so werde er mit ihnen die liberalen Parteien bekämpfen, den Parla-

<sup>1)</sup> v. Poschinger, Preußen im Bundestag Bd. III S. 507, Bd. IV S. 299.

<sup>2)</sup> Erinnerungen aus dem Leben von v. Unruh (herausgeg. v. Poschinger) S. 209, 246; Dietrich Schäfer, Bismarck Bd. I S. 196.

<sup>3)</sup> M. Lenz, Geschichte Bismarcks S. 129, 213.

mentarismus durch den Parlamentarismus stürzen; fände er diese Unterstützung aber nicht, so werde er sich gegen die Fürsten wenden und zu diesem Zwecke die parlamentarische Hochdruckmaschine in Bewegung setzen. Noch deutlicher äußerte er sich wenige Wochen später gegenüber dem sächsischen Minister Freiherrn von Friesen: er werde bei mangelnder Unterstützung durch die Fürsten keinen Augenblick Bedenken tragen mit Hilfe der liberalen und radikalen Elemente die Fürsten zu bekämpfen. Ja, sagte er wiederholt mit starkem Nachdruck: „flectere si nequeo superos, Acheronta movebo“; im übrigen sei es das eigenste Interesse der Fürsten ihn zu unterstützen, da das Endziel aller seiner Bestrebungen sei, den Parlamentarismus zu bekämpfen und die geschwächte Stellung der Fürsten neu zu befestigen <sup>1)</sup>.

Mag in diesen Ausführungen mancherlei scharf und überscharf pointiert sein, so sind sie doch äußerst charakteristisch. Gewiß war weder die Bekämpfung des Parlamentarismus das eigentliche Endziel aller seiner Bestrebungen, noch ist von ihm jemals die Bedeutung der Dynastien für die Einheit der Nation verkannt worden, wie er ausdrücklich in einem Tone der Verteidigung in den ersten Sätzen des berühmt gewordenen Kapitels der „Gedanken und Erinnerungen“ über Dynastien und Stämme hervorhebt. Aber gerade in diesem Kapitel betont er, daß aller dynastische Partikularismus seine Grenze finden muß in dem „deutschen Nationalgefühl“, das immer „die stärkere Kraft“ schon allein darum bleiben muß, weil er doch nur entstanden ist „in Auflehnung gegen das gesamtdeutsche Gemeinwesen, gegen Kaiser und Reich, im Abfall von Beiden, gestützt auf päpstlichen, später französischen, in der Gesamtheit welschen Beistand“. Die erwähnten Äußerungen im Jahre 1867 vor den Vertretern des größten Staates im Nordbunde zeigen jedenfalls, im Verein mit den sehr despektierlichen Äußerungen über die deutschen Souveräne der Mittelstaaten in intimeren Privatbriefen, die später oft im Reichstage vorgetragenen föderalistischen Bemerkungen über den Respekt vor den einzelstaatlichen Souveränitäten, der jede konstitutionelle wie mediati-

---

<sup>1)</sup> Freih. v. Friesen, Erinnerungen Bd. III S. 9/10.

sierende Einrichtungen ausschlieÙe, daß die föderalistischen Argumente nur einen Teil der Wahrheit aussprechen. Als Bundesgenossen im Kampfe gegen einen auf Präponderanz drängenden Reichstag sind sie ihm willkommen, als Vertreter ihm konträrer partikulärer Tendenzen setzt er ihnen drohend den Reichstag gegenüber. Das heißt es, wenn Bismarck in jenem Kapitel einerseits sagt: „Deutscher Patriotismus bedarf in der Regel, um tätig zu werden, dynastischer Anhänglichkeit“ — jedoch anderseits betont: „Soweit aber die dynastischen Interessen uns mit neuer Zersplitterung und Ohnmacht der Nation bedrohen sollten, müßten sie auf ihr richtiges Maß zurückgeführt werden <sup>1)</sup>.“

Jedenfalls ergibt sich aus diesen höchst komplizierten Verflechtungen von unitarischen, föderalistischen, demokratischen und konservativen politischen Gedankengängen eine Erklärung für die erste Gestaltung, die er der Verfassung des Norddeutschen Bundes zu geben für richtig fand, wie nicht minder für die Aufnahme oder Ablehnung von Vorschlägen über eine Veränderung oder den Ausbau der Verfassung, sowie für die Grenzen, die er hierbei eingehalten wissen wollte.

Es durfte zunächst kein Oberhaus zwischen Bundesrat und Reichstag stehen. Die Funktion eines Oberhauses besteht darin, daß es einen Puffer zwischen Regierung und Wahlkammer darstellt und so jene von zu starkem Drucke von dieser entlastet, daß es — wie Friedenthal 1867 sagte — „die Kraft des Stoßes allzu heftiger Bewegung“, die von der Wahlkammer als dem „beweglichen Element im Volke“ ausgeht, von der Regierung „ablenkt“ <sup>2)</sup>. So leuchtet ein, daß ein Oberhaus zwischen Reichstag und Bundesrat den „parlamentarischen Hochdruck“, unter den er den Bundesrat gehalten wissen wollte, gemindert hätte. Darum wohl vor allem hat Bismarck dahingehende Anträge aus der Mitte des Reichstages sowohl wie aus dem SchoÙe der verbündeten Regierungen abgelehnt. Das konnte er freilich nicht sagen. Und wenn er zur Begründung seiner Ablehnung darauf hinwies, daß er „die schon

<sup>1)</sup> Bismarck, Gedanken und Erinnerungen Bd. I S. 288, 290, 294.

<sup>2)</sup> G. Jellinek, Ausgewählte Schriften und Reden Bd. II S. 184; Holzendorff=Bezold Bd. II S. 12 (Friedenthal).

komplizierte Maschinerie der Verfassung" nicht noch schwerfälliger machen wolle <sup>1)</sup>, so war das natürlich auch ein Grund für ihn: aber es mag ihm bei dieser Formulierung, die stark an den „künstlich ausgedachten Organismus von Bundesbehörden“, der das „Spiel und Widerspiel dynastischer und partikularistischer Interessen“ nicht so gut ausschließen könne wie das in einer Nationalvertretung liegende „Gegengewicht“ und „Korrektiv“ aus dem Programm von 1863 anflingt, auch jener Gedanke mit vorgezeichnet haben. Er hält den Bundesrat für ein „schwereres Gegengewicht“ als ein gewöhnliches Oberhaus <sup>2)</sup>. Jedenfalls würde ein Oberhaus, in dem die Fürsten als Pairs offene parlamentarische Opposition zu machen in der Lage wären, unter Umständen sehr un bequem werden können, zumal wenn diese Opposition sich mit einer analogen des Volkshauses zusammenfinden würde. Was nach dieser Richtung zu erwarten gewesen wäre, hat Freiherr v. Gagern 1871 in der hessischen Kammer bei der Beratung über die Novemberverträge unter Billigung des Ministers Dalwigk geäußert; er fordert ein Oberhaus und sagt: „Den fürstlichen Dynastien muß es wenigstens freigestellt sein, ob sie in der Versammlung der Reichsvertretung Platz nehmen wollen; denn je weniger in Zukunft berechtigtem Ehrgeiz die Rolle Befriedigung gewähren mag, welche die Fürstengeschlechter in den vom Reich abhängigen Bundesstaaten auf den Thronen spielen werden, um so mehr ist es gerecht, billig und zu wünschen, daß ihnen der Weg nicht versperrt sei, jede persönliche Geltung sich innerhalb des Organismus des Deutschen Reiches zu erwerben, zu der sie Beruf fühlen. Durch die Annektionen sind Elemente rechtlos geworden, die im Rechtsstaat in dieser Rechtlosigkeit nicht verbleiben können <sup>3)</sup>.“ Solche Ansichten waren Bismarck natürlich bekannt. Der Herzog von Koburg hatte sich an „jeder Intrige“ gegen die innere und äußere Politik Preußens beteiligt und mit Geld demokratische

---

<sup>1)</sup> Holzkendorff=Bezold Bd. II S. 52/53; v. Keudell, Fürst und Fürstin Bismarck S. 337/38.

<sup>2)</sup> Robolsky, Reichstag S. 211.

<sup>3)</sup> Holzkendorff=Bezold Bd. III S. 455 f.

Wahlen in Preußen unterstützt und gefördert<sup>1)</sup>. Daß ein „parlamentarisch organisiertes Staatenhaus“ die „Partikularinteressen stärker schützen würde“ als der Bundesrat, hatte auch v. Mittnacht früher geäußert, bevor der Bundesrat zu dem geworden war, was er heute ist<sup>2)</sup>. Darum mußte es heißen: Isolierung der im Bundesrat vertretenen einzelstaatlichen Regierungsgewalten vom Reichstage, damit sie sich nicht verbinden, sondern sich gegenseitig in Schach halten könnten. Jedenfalls mag das Argument, daß er den deutschen Fürsten die Übernahme der Rolle von Pairs „auch nur anzudeuten“ nicht wagen würde<sup>3)</sup>, gegenüber Bayern und (wenn auch nicht unbedingt) Württemberg<sup>4)</sup> richtig gewesen sein: aber diese Beteuerung, bei der der König von Sachsen noch besonders genannt wird, erweist sich schon dadurch deutlich als föderalistische Einkleidung anderer politischer Gedanken, daß neben anderen Regierungen gerade auch Sachsen nicht nur bei den Beratungen von 1867, sondern auch gelegentlich der Verhandlungen mit den Südstaaten dahingehende Wünsche tatsächlich geäußert hatte<sup>5)</sup> — von den kleinen Staaten gar nicht zu reden, die ein Staatenhaus als Oberhaus teils direkt gefordert hatten, teils nach der Meinung des Herzogs Ernst von Koburg „den Tag segnen würden, wo sie eine Stellung ähnlich der der englischen Herzöge und Pairs . . . nach Wiederherstellung des Kaisertums einnehmen könnten“<sup>6)</sup>.

<sup>1)</sup> Anhang zu den Gedanken und Erinnerungen Bd. I S. 129 f., 133 f.

<sup>2)</sup> v. Poschinger, Bismarck und der Bundesrat Bd. III S. 46; vgl. jedoch unten S. 32 fg., 35, 49 fg.

<sup>3)</sup> Holkendorff-Bezold Bd. I S. 172.

<sup>4)</sup> Siehe Note 2.

<sup>5)</sup> Freih. v. Friesen, Erinnerungen Bd. III S. 17, 128, 146.

<sup>6)</sup> Onden, Bennigsen Bd. II S. 169; Schleiden, bei Holkendorff-Bezold Bd. I S. 238; Ernst Herzog von Sachsen-Koburg-Gotha, Aus meinem Leben Bd. III S. 632; Aus Kaiser Friedrichs Tagebuch, a. a. O. S. 19; das Oldenburgische Notum vgl. Holkendorff-Bezold Bd. I S. 96 Note (dazu Bismarck S. 173, 285); die Denkschrift des Großherzogs v. Oldenburg bei O. Lorenz, Kaiser Wilhelm und die Begründung des Deutschen Reiches S. 576 f.

Jedenfalls aber würde die Zusammensetzung des Oberhauses Anlaß zu großen Diskussionen und Schwierigkeiten gegeben haben. Mit dem Prinzip des amerikanischen Senates, in dem jeder Staat ungeachtet seiner Größe zwei Stimmen führt, wäre nichts anzufangen gewesen. In einem parlamentarischen Organ mit seinen öffentlichen Verhandlungen und Majoritätsabstimmungen hätte Preußen, auf das im Norddeutschen Bunde  $\frac{4}{5}$ , im Reiche  $\frac{2}{3}$  der Einwohner entfielen, auf eine volle Entfaltung seiner überragenden Größe Wert legen müssen, wodurch die anderen Staaten völlig in den Hintergrund gedrückt worden wären. Aber auch das wollte Bismarck ebensowenig wie die offene Diskussion partikularistischer Sonderinteressen vor Inland und Ausland. Alles dies fiel im Bundesrat fort: hier konnte Preußen sich unter Verzicht auf eine seiner Größe entsprechende Vertretung in freien diplomatischen Verhandlungen auf föderalistischem Wege genügend zur Geltung bringen.

#### V.

Schon während der Frankfurter Bundestagszeit, der hohen Schule seiner deutschen Politik, hatte Bismarck den Standpunkt eingenommen, daß es Preußens Aufgabe und zugleich Preußens Interesse sei, in freien Vereinbarungen mit den anderen Staaten allgemeine deutsche Interessen zu verwirklichen und so den Kristallisationspunkt zu bilden für eine nationale Politik <sup>1)</sup>. Für die große machtpolitische Rolle, die die Präsidialmacht in freiem diplomatischem Verkehr mit den anderen deutschen Mächten durch allerlei Mittel zu spielen vermag, ist ihm gewiß auch die österreichische Politik am Bunde, die er so meisterhaft erkannt und geschildert hatte, mutatis mutandis eine Lehrmeisterin gewesen. Welche Machtstellung innerhalb Deutschlands dem preußischen Staate in solchem freien diplomatischen Verkehr zufallen könnte, wenn es ihm einmal darauf ankam, hat er die norddeutschen Regierungen im Jahre 1867 bereits bei den Verfassungsberatungen deutlich fühlen lassen. Die wenigen Schilderungen, die uns trotz der an sich beschlossenen strengen Geheimhaltung dieser Verhandlungen, über die nicht

---

<sup>1)</sup> v. Poschinger, Preußen im Bundestag, 3. B. Bd. IV S. 57 und passim.

einmal Protokolle geführt werden sollten, durch die Aufzeichnungen von Friesen, Seebach und Sintenis zugänglich geworden sind <sup>1)</sup>, geben ein anschauliches Bild: sie waren eben auch insofern „diplomatisch“, als sie zwar von formell koordinierten Mächten geführt wurden, aber doch in ihnen die materielle Überlegenheit Preußens, das sich durchaus als militärischer und diplomatischer Sieger von Königgrätz und als die Macht, die vor der Nation und der Geschichte für das schnelle Gelingen des Verfassungswerkes verantwortlich ist, fühlte, überall hervortrat.

Abgesehen von den letzten und großen Fragen des nationalen Lebens aber war es geradezu das Prinzip Bismarcks, mit den verbündeten Regierungen nicht unter Pochen auf die preußische Machtstellung zu verkehren, sondern im Tone und Geiste der „Vertragstreue“, der bundesfreundlichen Gesinnung. Es ist jüngst von Rudolf Smend mit Recht hervorgehoben worden, daß das bekannte und so oft wiederholte Wort Bismarcks von der preußischen Vertragstreue nicht nur etwas über den Geist der Entstehung unserer Verfassungsurkunde aussagen will, sondern auch über den Geist der fortdauernden Handhabung der Verfassung <sup>2)</sup>. Um dies zu ermöglichen, hat Bismarck den Bundesrat nicht nach Maßgabe des Engeren Rates mit seinem Kurienssystem organisiert, woran er zunächst dachte <sup>3)</sup>, sondern nach Maßgabe des Plenums, in dem jeder Staat mindestens eine Stimme führt, wodurch jeder die Möglichkeit erhält an Verhandlungen als formell Gleichstehender teilzunehmen. Damit wird die Gliederung unter den Fürsten, die im alten Reiche ihren Ausdruck in dem besonderen Kurfürstenkollegium neben dem Fürstenkollegium gefunden hatte, und die in all den früheren Entwürfen (von dem Projekt zum Nordischen Bunde von 1806 an, auf dem Wiener Kongreß bis in die 60er Jahre, ja noch auf sächsischer Seite im Jahre 1870 <sup>4)</sup>) in der Form

---

<sup>1)</sup> Freih. v. Friesen, Erinnerungen Bd. III S. 12 f.; Sintenis: v. Poschinger, Bismarck und der Bundesrat Bd. I S. 8 f.; Freih. v. Seebach: a. a. O. S. 88 f.

<sup>2)</sup> Smend, Ungeschriebenes Verfassungsrecht S. 259 f.

<sup>3)</sup> v. Keudell, a. a. O. S. 326, 335/36.

<sup>4)</sup> Freih. v. Friesen, Erinnerungen Bd. III S. 145.

eines Direktoriums, eines Rates der Kreisobristen oder in komplizierten Kuriensystemen wiederkehrt, fallen gelassen, zugunsten des Gedankens der rein föderativen Gleichordnung, der Gewinnung des erforderlichen „Mörtels zwischen den Quadern“ der größeren Staaten und der vollsten Minoritätenvertretung, die bei jeder Kurieneinteilung ausgeschlossen ist, für den Fall einer formellen Abstimmung.

Auf solche Abstimmungen aber wollte Bismarck bei seiner Auffassung des bundesfreundlichen und vertragstreuen Verhältnisses möglichst wenig rekurrieren. Im allgemeinen schildert Bismarck das Verfahren des Bundesrates so <sup>1)</sup>: Man stimmt nicht einfach ab, zählt nicht Stimmen zusammen, sagt nicht, der habe Recht, der die Majorität habe. „Zwischen freien, souveränen, verbündeten Regierungen liegt die Sache anders als zwischen einzelnen Mitgliedern eines Abgeordnetenhauses.“ Man braucht „die Waffe der Majorität“ „im Interesse der Bundespolitik“ „mit mehr Schonung“. Man sucht zu „überzeugen“, die „Übereinstimmung zu gewinnen“, man „verhandelt“, macht „Vergleiche und Zugeständnisse“ soweit dies irgend möglich ist, dies alles sogar in Fragen, „die so schwer wiegen“, daß man vor einer Majoritätsabstimmung schließlich nicht zurückreden würde. Das aber kommt nur in Betracht bei Sachen, bei denen „die großen nationalen Zwecke des Bundes, die Sicherheit und Entwicklung Deutschlands davon abhängen“. Daß Bismarck in diesem Sinne und Geiste stets die Verfassung gehandhabt und feste Traditionen geschaffen hat, ist ihm und der Welt insbesondere von dem Württembergischen Ministerpräsidenten v. Mittnacht aus der Praxis mit 3 Kaisern und Kanzlern in schöner Form bezeugt worden <sup>2)</sup>. Auch der „Schein einer Vergewaltigung“ sei vermieden worden, der führende Staat habe „seine Macht nicht mißbraucht“; nur in wichtigen Fragen sei allerdings von dem Standpunkt nicht abgewichen worden. Auch die anderen Staaten hätten sich Preußen gegenüber nicht „auf den Weg der Majorisierung“ und des „Abzwingens“ ver-

<sup>1)</sup> v. Poschinger, Bismarck und der Bundestat Bd. I S. 275; Robolsky, Reichstag S. 97.

<sup>2)</sup> v. Mittnacht, Erinnerungen, Neue Folge S. 66 f.; Bd. I S. 5.

wiesen, sondern auf den „des Einvernehmens, der freundschaftlichen Auseinandersetzung, des gegenseitigen Vertrauens und der Verständigung“. Sie hätten freilich stets anerkannt, daß „hinter den 17 preußischen Stimmen 32 (jetzt 40) Millionen Einwohner des preußischen Staates stehen und hinter den 41 anderen zirka 20 Millionen, daß Preußen „für sich allein eine Großmacht“ ist und „niemals die politische Führung im Reiche in wichtigen Anlässen, vielleicht in Lebensfragen der deutschen Nation aus der Hand geben kann“. In analoger Weise hat sich auch der badische Bundesratsbevollmächtigte v. Jagemann geäußert<sup>1)</sup>.

Wenn Bayern sich bei den November-Verhandlungen zum Ärger des Freih. v. Sriesen und anderer nicht dazu hergeben wollte<sup>2)</sup>, auf Grund der sächsischen Erfahrungen im Nordbunde die Verfassung im gemeinsamen Interesse der einzelstaatlichen Regierungen umzubilden, so wird der Grund dafür nicht nur in dem diplomatischen Geschick Bismarcks, mit allen einzeln zu verhandeln und so jeden nur zu veranlassen, seine eigenen Wünsche und Interessen zur Geltung zu bringen, gelegen haben, sondern auch darin, daß Bismarck Bayern zu verstehen gegeben haben mag, wie viel größere Vorteile ihm winken würden, wenn es als zweitgrößter Staat den Standpunkt diplomatischen bundesrätlichen Verkehrs akzeptierte, auf Grund dessen die Präsidialmacht sich mit ihm von Fall zu Fall ähnlich verständigen könnte, wie Oesterreich dies bis 1848 mit Preußen getan und wie Preußen dies auch nach 1850 erstrebt hatte, als wenn man starre juristische Formen aufstellen würde, in deren Rahmen jeder versuchen würde, seine volle Macht zur Geltung zu bringen, und bei denen Bayern mit seinen heutigen 6 Millionen Einwohnern gegen die 40 Millionen Preußens sich nicht gut hätte stellen können. blieb Bismarck doch auch bei dieser Lösung im Sinne der „Vertragstreue“ immer noch in der günstigen Position, durch anderweitige Kombinationen auf die Zusammenarbeit mit Bayern einen gewissen Druck ausüben zu können.

<sup>1)</sup> v. Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung S. 81 f.

<sup>2)</sup> Freih. v. Sriesen, Erinnerungen Bd. III S. 137, 160, 168; H. v. Gagern bei Holkendorff-Bezold Bd. III S. 447.

Wie fest Bismarck an dem sich aus der Zusammensetzung des Bundesrates ergebenden föderalistisch-diplomatischen Formen und Methoden der Geschäftserledigung und dem Geiste der „Bündnistreue“ festgehalten hat, ersieht man in besonders typischer Weise an der Peinlichkeit, mit der er die Erhebung von Verfassungsrechtsfragen, insbesondere von Kompetenzfragen, und ihre Entscheidung durch Majoritätsabstimmung vermieden wissen wollte. Der formale Jurist mag das bedauern und beklagen, weil sich so eine völlig undurchsichtige Praxis über die Frage, ob eine gesetzliche Norm noch im Rahmen der Verfassungsurkunde entstanden ist, ob sie implicite eine Änderung der verfassungsrechtlichen Kompetenzregelung enthält oder nicht, eingestellt hat. Gerade um solche Rechtsfragen, die ihn nicht interessierten und deren Disfussion er für bedenklich hielt, nicht aufkommen zu lassen, hat er die Verfassungsurkunde mit „elastischen, unscheinbaren, aber weitgreifenden Ausdrücken“ formulieren wollen<sup>1)</sup>. Er lehnt es 1869 bereits im Reichstage ab, „den Bund in seiner tiefsten prinzipiellen Grundlage durch Anregung der Kompetenzfrage zu beunruhigen“, „eine Frage, an der der alte Bund zum Teil zugrunde gegangen ist, und an der jeden Tag die Möglichkeit lag ihn zu sprengen<sup>2)</sup>“. Und in der Folge ist er zweimal, bei der Frage des Eisenbahntarifwesens<sup>3)</sup> und des Zollanschlusses von Hamburg<sup>4)</sup>, geradezu mit Heftigkeit vorgegangen, um dies zu verhindern. Gerade in diesem Punkte wollte er um jeden Preis die Probleme nach den Gesichtspunkten politischer Zweckmäßigkeit unter Ausschluß der Rechtsfrage durch gütliche Vereinbarungen gelöst sehen: der föderalistische Charakter des Bundesrates, der ihn befähigte, auch außerhalb der eigentlichen Kompetenzsphäre des Reiches Majoritätsbeschlüsse über „gemeinnützige Anordnungen“ zu fassen, sollte es überall er-möglichen, das politisch Erwünschte zu schaffen, ohne einen Stachel in der Seele seiner Mitglieder zurückzulassen.

<sup>1)</sup> v. Keudell, a. a. O. S. 326.

<sup>2)</sup> Robolsky, Reichstag S. 98; v. Poschinger, Bismarck und der Bundesrat Bd. II S. 113.

<sup>3)</sup> v. Mittnacht, Erinnerungen S. 70 f.

<sup>4)</sup> v. Poschinger, Bismarck und der Bundesrat Bd. IV S. 229 f.

In diesem Sinne gegenseitigen Vertrauens, Nachgebens und Achtens der besonderen Bedürfnisse sowohl Preußens als führender deutscher Großmacht, als auch der der Mittelstaaten und der der Kleinstaaten, denen namentlich in Finanzfragen „ein moralischer Anspruch auf übervolle Geltung ihres Stimmgewichtes“ zugestanden wurde <sup>1)</sup>, hat der Bundesrat gearbeitet und gut gearbeitet. Natürlich nicht ganz ohne Beschwerden und Reibungen, die sich teils aus der Entferntheit der mittelstaatlichen Minister von Berlin und daraus folgendem Übergewicht Preußens <sup>2)</sup>, teils aus der Gewohnheit der Kleinstaaten, durch Substitutionen große Stimmkumulationen in einer Hand zu schaffen und so ein ungerechtfertigtes Übergewicht dieser Stimmführer herbeizuführen <sup>3)</sup>, ergaben. Die revidierte Geschäftsordnung des Bundesrates <sup>4)</sup> mit ihrer Erhebung der „wichtigeren Geschäftsaufgaben“, bei deren Beratung die „ersten Bevollmächtigten der Regierungen“ anwohnen sollen <sup>5)</sup>, und ihrer Regelung des Substitutionswesens, sowie das Institut der Stellvertreter des Reichskanzlers, von dem noch zu sprechen sein wird <sup>6)</sup>, haben diese Beschwerden und Reibungen behoben. So wurde der Bundesrat, gerade wegen seiner föderalistischen Zusammensetzung und seiner „bündischen“ Formen, — zweifellos auch unterstützt durch die Gegenüberstellung des Reichstages, die zur Einigkeit der verbündeten Regierungsgewalten mahnte, — zu einem die partikularen Interessen ausgleichenden und einigenden Faktor der Reichsverfassung, in dem der Reichsgedanke immer festere Wurzeln schlagen konnte. Das hat Bismarck später oft mit

<sup>1)</sup> v. Jagemann S. 81.

<sup>2)</sup> Über Bayern: v. Poschinger, Bismarck und der Bundesrat Bd. II S. 372/73; Württemberg: v. Mittnacht, Neue Folge S. 37, 65/66; Sachsen: v. Friesen Bd. III S. 145; Baden: Baumgarten und Jolly, Staatsminister Jolly S. 220 fg., v. Poschinger, a. a. O. Bd. III S. 45/46 (auch die drei anderen); übrigens Bismarck selbst: v. Poschinger, a. a. O. Bd. IV S. 164/65; derselbe, Bismarck und die Parlamentarier Bd. II S. 58/59.

<sup>3)</sup> v. Poschinger, Bismarck und der Bundesrat Bd. IV S. 189 f.

<sup>4)</sup> Triepel, Quellenammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht S. 227 §§ 2 und 3. Dazu v. Poschinger, Bismarck und der Bundesrat Bd. IV S. 197 f.

<sup>5)</sup> Thudichum, Bismarcks parlamentarische Kämpfe Bd. II S. 82 Note 2.

<sup>6)</sup> Siehe unten Seite 48 fg.

großer Freude anerkannt. Der ganze bundesrätliche Kreis mit seinen hohen und höchsten Beamten der Einzelstaaten wurde zu einem Reichs-Zentrum, in dem die einzelstaatlichen Bevollmächtigten wohl ihre Instruktionen von der Heimat erhielten, von dem aber zugleich die Informationen dieser partikularen Heimat über die laufenden und schwebenden Fragen der Reichspolitik ausgingen; und diese Informationen bilden ja schließlich eine wesentliche Grundlage für jene Instruktionen, wie sie zugleich gewiß auch für die Gesamtpolitik der Einzelstaaten nicht ohne Einfluß sein können. Trotz — oder wenn man will infolge — seiner föderalistischen Zusammensetzung hat der Bundesrat im höchsten Sinne unitarisch gewirkt<sup>1)</sup>, und zwar im Sinne eines bündischen Unitarismus, wie er ja auch unserem Reiche allein zukommen kann.

Über diesen föderalistischen Geist der bundesrätlichen Geschäftsbehandlung hinaus erkannte Bismarck noch weitere „vertragsmäßige Grundlagen“ unseres Verfassungsrechtes an, die nicht nur bei der Entstehung des Reiches wirksam waren, sondern darüber hinaus neben dem eigentlichen Verfassungsrecht weitergelten und Anerkennung von allen Beteiligten verlangen. Diese Auffassung, die auch in der früheren Literatur die vorwiegende war, ist von der immer mehr zur Herrschaft gelangten unitarischen Richtung fast durchgehends fallen gelassen worden. Jedenfalls hat diese Bismarcksche Auffassung bereits im verfassungberatenden Reichstage eine Rolle gespielt, sie ist von den Mitgründern des Bundes und Reiches vertreten worden, und sie ist häufig, wenn es sich darum handelte, die besondere Festigkeit und Unverrückbarkeit bestimmter Normen und die Grenze für Majoritätsbeschlüsse zum Ausdruck zu bringen, von den verbündeten Regierungen mit aller Schärfe formuliert worden. Alles dies besonders, wenn es sich um die Stellung des Bundesrates handelte. Er ist das Organ, „wo die Souveränität der Einzelstaaten fortführt ihren Ausdruck zu finden“<sup>2)</sup>, über das die verbündeten Regierungen sich daher

<sup>1)</sup> Rehm, Unitarismus und Föderalismus in der deutschen Reichsverfassung S. 28 f.; Triepel, Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche S. 72 f.

<sup>2)</sup> Holtendorff-Bezold Bd. II S. 53.

sozusagen vorweg vertraglich geeinigt haben, über dessen Zusammensetzung und Rechtsstellung daher eine Änderung ohne Zustimmung aller pazifizierenden Regierungen unmöglich ist. Diese Auffassung wurde im konstituierenden Reichstage nicht nur von konservativer Seite (Wagener, v. Blankenburg), sondern auch von altliberaler (v. Vinde), ja in gewisser Weise auch von national-liberaler akzeptiert, wenn v. Bennigsen im Namen seiner „politischen Freunde“ erklärte, daß, da der Entwurf „vorgelegt ist auf Grundlage der Verträge zwischen den Norddeutschen Regierungen“, die Nationalliberalen es „nicht für ausführbar halten, der Vorlage einen so (durch Ausschaltung des Bundesrates aus der Exekutive) wesentlich anderen Charakter durch den Beschluß des Reichstages zu geben“<sup>1)</sup>.

Im Jahre 1870 hat sich Freih. v. Sriesen bemüht, einen ganzen Komplex von Rechtsnormen dem normalen Wege der verfassungsändernden Gesetzgebung und damit den Majoritätsbeschlüssen des Bundesrates zu entziehen. Er hat mit seinen weit- und viel zu weitgehenden Wünschen bei Bismarck keinen Erfolg gehabt; aber auch bei diesen Besprechungen hat dieser erklärt, es sei „nie“ seine Ansicht gewesen, daß jede Bestimmung der Verfassungsurkunde auf dem Wege des Artikel 78 abgeändert werden könne, „er halte es vielmehr für ganz zweifellos, daß iura singulorum auf diesem Wege nicht abgeändert werden könnten; dies gelte z. B. ganz entschieden von den Bestimmungen in Artikel 6 über die Zahl der den einzelnen Bundesstaaten im Bundesrate zustehenden Stimmen“. So wurde in dem Protokoll vom 15. November 1870 den Vertrag mit Baden und Hessen betreffend als Ziffer 8 als „allseitig selbstverständlich“ die Norm des heutigen Absatz 2 des Artikel 78 aufgenommen, um durch diese Klausel zum Ausdruck zu bringen, daß sich die „vertragsmäßige“ Garantie der iura singulorum „nicht bloß auf die in diesem Vertrage zugesicherten Rechte beziehen sollte“<sup>2)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Wagener: Holzendorff-Bezold Bd. I S. 399; v. Blankenburg: a. a. O. S. 728; v. Vinde: a. a. O. S. 299 f.; v. Bennigsen: a. a. O. S. 667. Scharf ablehnend und abweichend Schulze: a. a. O. S. 757.

<sup>2)</sup> Freih. v. Sriesen, Erinnerungen Bd. III S. 164, 166 f., 169.

Im Reichstage stieß der so entstandene Absatz 2 des Artikel 78 auf Widerspruch von liberaler Seite. Zunächst beantragte in der Sitzung vom 7. Dezember 1870 Freih. v. Hoverbeck „den ganzen Passus zu streichen“, bis nicht eine „bestimmte Erklärung gegeben wird, auf welche einzelnen Punkte diese Bestimmungen sich beschränken“. Der Antrag wurde abgelehnt<sup>1)</sup>. Bei der zweiten und dritten Lesung nahm am 4. April 1871 Haenel die Frage wieder auf mit einem Antrage, nach dem die unter Absatz 2 fallenden Sonderrechte aufgezählt werden sollten. In der Debatte vertrat Haenel den Standpunkt, daß nach seiner Meinung nur solche Rechte darunter fallen, die mit den Südstaaten festgesetzt worden sind, daß aber die Aufnahme der neuen Norm immerhin „eine allgemeine Klausel“ enthalte, „eine allgemeine Limitation der Vorschrift des Artikels 78, wenigstens dem Wortlaute nach“, und daß dies offenbar den Bundesrat veranlaßt habe, sie in die Verfassung selbst aufzunehmen; solche Sonderrechte habe es auch bereits im Norddeutschen Bunde gegeben, wie die Freihafenstellung der Hansestädte, die preußischen Präsidialbefugnisse, das besondere Stimmgewicht jedes Staates im Bundesrate; sein Antrag bezwecke eine solche Interpretation für die Zukunft auszuschließen. Der bayerische Bundesratsbevollmächtigte Minister v. Luz erwiderte, daß der neue Absatz nur etwas Selbstverständliches sagen wolle, was „bei richtigem Verständnis der Verträge auch auf dem Wege der Interpretation hätte hergestellt werden können“, etwas, was auch bereits für die Norddeutsche Bundesverfassung als selbstverständlich gegolten habe, daß jedenfalls der Antrag Haenel „eine sachliche Änderung“ an dem vom Bundesrat vorgeschlagenen Artikel bedeuten würde; die Fassung des Bundesrates lasse die „Frage offen“, jedenfalls sei er in keiner Weise berechtigt der Haenelschen Auslegung beizustimmen. Zum Schluß konstatierte Haenel, daß aus der Erklärung des Bundesratsvertreters hervorgehe, daß „man sich in bezug auf das Alinea 2 alles Mögliche für die Zukunft vorbehält“; es liege „also hier eine materielle Veränderung vor, die zuerst der Bundesrat gemacht hat“. Daraufhin

---

<sup>1)</sup> Holzendorff-Bezold Bd. III S. 302 f.

wurde der Antrag Haenel abgelehnt<sup>1)</sup>. Daraus dürfte unzweifelhaft jedenfalls hervorgehen, daß der Bundesrat und die Majorität des Reichstages die Haenelsche Interpretation des Art. 78 Abs. 2 abgelehnt haben, und daß man sich von Seiten des Bundesrates über den Umfang der Sonderrechte nicht für die Zukunft binden wollte: offenbar weil man dies für ein Internum des Bundesrates ansah. Es dürfte aber ferner daraus hervorgehen, daß mindestens auch die Bestimmungen des Artikel 6 über die Anzahl der den einzelnen Staaten zustehenden Bundesratsstimmen darunter fallen, die Bismarck als „ganz entschieden“ unter die Sonderrechte gehörig bezeichnet hatte<sup>2)</sup>.

So konserviert der Artikel 78 Absatz 2 sicher „vertragsmäßige Elemente“ in der Reichsverfassung: nicht in dem Sinne neben der Verfassung einhergehenden „formellen“ Vertragsrechtes, aber in dem, daß die einzelnen Bundesstaaten auf Grund der Verfassung selbst bestimmte, ihnen durch keine Majorität entziehbare Rechte besitzen. Bismarck selbst hat einmal nach seiner Entlassung in einem von ihm inspirierten Artikel sagen lassen: „Ohne Zweifel bildet die Verfassung die Grundlage des Deutschen Reiches, seitdem sie an Stelle der . . . vertragsmäßig vereinbarten Formulierung der Norddeutschen Verfassung getreten ist<sup>3)</sup>.“ Aber der Artikel 78 Absatz 2 sollte auf Grund eben dieser Verfassung sowohl gegenüber den weitgehenden sächsischen Wünschen wie gegenüber einem zu weit gehenden Unitarismus „bestimmte Rechte“ der einzelnen Staaten zu solchen machen, die ihnen wider ihren Willen

---

<sup>1)</sup> Holzhendorff=Bezold Bd. III S. 1262—1271; vgl. auch v. Sriesen 1872 in der zweiten sächsischen Kammer: „ . . . daß man dabei keineswegs bloß an die später festgestellten sogenannten Reservatrechte gedacht hat . . . “ (Haenel, Vertragsmäßige Elemente S. 198 Note 92).

<sup>2)</sup> Gegenüber dieser Entstehungsgeschichte und dem unzweideutigen Willen des Bundesrates und der Majorität des Reichstages kann die ungeschickte Formulierung des unzweifelhaften Gedankens nicht in Betracht kommen. Artikel 78 Absatz 2 findet aber nicht Anwendung, wenn durch Geschehnisse, die vom Willen der Bundesglieder unabhängig sind (z. B. Erbanfall) Stimmen oder Staaten wegfallen: die dann erforderliche Regelung erfolgt nach Artikel 78 Absatz 1.

<sup>3)</sup> v. Roell=Epstein, Bismarcks Staatsrecht Seite 255.

nicht entzogen werden können. In diesem Sinne spricht er 1869 von ihrer „vertragsmäßigen Mitwirkung im Bunde“, spricht 1878 der bayerische Minister v. Pfretschner von den „gewährleisteten Rechten der Einzelstaaten, deren Ausdruck allein im Bundesrat und dessen Gewalten möglich ist“, spricht die Bundesraterklärung vom 5. April 1884 von „der Summe von vertragsmäßigen Rechten, welche die verbündeten Regierungen gegenwärtig im Bundesrate üben“<sup>1)</sup>. Und in ähnlichem Sinne auch sonst oft<sup>2)</sup>.

Ist diese energische Betonung der „vertragsmäßigen Grundlage“ des Bundesrates stark vor allem auch an die Adresse des Reichstages gerichtet, die diesem die „gegenseitige Garantie“<sup>3)</sup> vorhalten soll, welche die Bundesstaaten untereinander eingegangen sind, so hat er auf der anderen Seite, trotz aller föderalistischen Bekenntnisse vor Reichstag und Bundesrat, doch nie einen Zweifel darüber gelassen, daß der Föderalismus eine Grenze hat. Er erwartet nicht nur Entgegenkommen und Berücksichtigung der führenden Großmachtstellung Preußens bei den Verhandlungen und Abstimmungen, sondern er hat gelegentlich auch auf die eventuellen Machtbefugnisse hingewiesen, die ihm gegenüber dem Bundesrate zur Verfügung stehen, wenn er über dem Föderalismus die Bedürfnisse des Ganzen oder Preußens vergessen sollte, oder auch nur etwas beschließt, worin eine „Gefahr“ für das Land liegt. Zur Begründung seines Verhaltens, als er 1880 den vom Bundesrat beschlossenen Gesetzentwurf über die Anzeige der in Fabriken vorkommenden Unfälle „zu den Akten“ schreiben ließ<sup>4)</sup>, erzählte er vor dem Reichstage von seiner Unterhaltung mit dem scharfsinnigen Juristen Pape<sup>5)</sup>, der ihm zugegeben habe, daß man durch Auslegung des Artikel 16, nach dem die Vorlagen des Bundesrates „im Namen des Kaisers“ an den Reichstag gebracht werden sollen, für den Kaiser eine Art indirektes Veto dadurch begründen

---

<sup>1)</sup> Holzendorff-Bezold Bd. III S. 1168 (1869); Hirths Annalen des Deutschen Reiches, 1886, S. 347 (1878); S. 351 (1884).

<sup>2)</sup> J. B. v. Roell-Epstein, Bismarcks Staatsrecht S. 122.

<sup>3)</sup> Bismarcks Reden (herausgeg. von Ph. Stein) Bd. III S. 237 f.

<sup>4)</sup> v. Poschinger, Bismarck und der Bundesrat Bd. IV S. 176, 276.

<sup>5)</sup> Ebenda S. 282 f.

fönne, daß der Kaiser behauptet, hierfür keinen die Verantwortung übernehmenden Kanzler zu finden. Bismarck läßt zwar die Frage offen und bezeichnet sie als nicht völlig gelöst; aber in der Form dieser begrifflichen Spielerei sollte gewiß eine Mahnung an den Bundesrat liegen. Und er hat in der Tat diesen Artikel 16 einmal zu jener großen Demonstration gegen das Substitutionswesen der Kleinstaaten verwendet, durch die er eine bedeutsame Reform der bundesrätlichen Geschäftsordnung durchgesetzt hat; gewiß um durch diesen einen Fall, bei dem er der Zustimmung der Mittelstaaten sicher war, ein Präjudiz zu schaffen. In der Tat hatte er bereits ein anderes Mal in der Bundesratssession von 1878/79 einen Bundesrats-Beschluß einfach nicht an den Reichstag gebracht, ohne daß man dem damals Beachtung geschenkt hätte <sup>1)</sup>.

Hält man solche theoretischen Ausführungen und Praktiken Bismarcks neben seine Ausführungen im Reichstage, in denen er immer wieder betont, daß es ein kaiserlich-kanzlerisches Veto nicht gebe, daß das Kaisertum als solches ein rein „bureaukratischer“ Begriff sei, und daß der Kanzler vor allem als Vorsitzender des Bundesrates vor dem Reichstage stehe <sup>2)</sup>, so ist wieder deutlich, wie falsch es ist, die Bismarckschen Ausführungen in irgendwelcher einseitigen Weise zu verwenden. Mit jedem Institut verfolgte er die verschiedensten Zwecke, von denen er bald diesen, bald jenen tattisch allein betonte. So mag ihm auch die Annahme des Amendement Sänger-Bennigsen gar nicht so unwillkommen gewesen sein: vermehrte es doch den Druck, der vom Reichstage aus auf den Bundesrat geübt werden konnte, ohne Macht und Kraft des Bundesrates gegenüber dem Reichstage zu schwächen.

Die föderalistischen Argumente haben fünf verschiedene Seiten: die formelle Gleichordnung der Bundesglieder, die in staatenbündischen und diplomatischen Formen miteinander verkehren, und so unter möglichster Wahrung der alten souveränen Stellung sich am Reiche betätigen und in es hineinwachsen — der Geist der Vertragstreue und der bundesfreundlichen Gesinnung, in dem der

<sup>1)</sup> v. Poschinger, Bismarck und der Bundesrat Bd. IV S. 126.

<sup>2)</sup> v. Roell-Epstein, Bismarcks Staatsrecht S. 35, 44 f.; vgl. unten S. 59 Note 1, sowie S. 54.

Bundesrat gehandhabt werden soll —, das materielle Übergewicht Preußens, das sich, gestützt auf sein politisches Schwergewicht im Bundesrate und auf die Stellung des Kaisers und Kanzlers zum Reichstage, am besten und schonendsten in den freien Formen des diplomatischen Verkehrs auswirken kann, — die Solidarität der monarchischen Interessen, hinter deren Kollegialität der Kanzler gegenüber parlamentarischen Machtansprüchen Deckung finden kann, — und endlich die Sicherstellung gewisser grundlegender Normen der Verfassung auch gegenüber bundesrätlichen Majoritäten.

## VI.

Wie Bismarck so aus den verschiedensten Motiven sich den Föderalismus zwar kräftig auswirken lassen will, ihm aber zugleich feste Grenzen setzt, so ist er nicht minder darauf bedacht, sich nach dem kleinen Singer, den er im Amendement Bennigsen dem konstitutionellen Unitarismus gegeben hat, nicht nach und nach die ganze Hand nehmen zu lassen, wie die Nationalliberalen damals gehofft hatten.

Der Unterschied zwischen dem von Bismarck akzeptierten Amendement Sanger-Bennigsen und den früheren Amendements der Nationalliberalen ist erheblich größer, als er in der üblichen Darstellung dieser Vorgänge, für die die Schilderung Haenels vorbildlich geworden ist, erscheint<sup>1)</sup>. Haenel meint, daß es im wesentlichen dieselbe Sache war, die bei den früheren Anträgen durch rücksichtslosen Gebrauch der Macht von seiten der Majorität abgelehnt wurde, und die später „in etwas anderer abgeschwächter Form und unter Vermeidung prinzipieller Feststellungen einen leichten Sieg gewann“, weil bereits vorher „die siegende Sache selbst in der Meinung der Majorität tief erschüttert“ war. In Wirklichkeit lag es so, daß für Bismarck die Anträge von Bennigsen zu den früheren Artiteln so unannehmbar waren, daß (nach den Tagebüchern des Grafen Fred Frankenberg<sup>2)</sup>) am 27. März „ein Damoklesschwert über unseren Häuptern“ schwebte: der sächsische

<sup>1)</sup> Haenel, Studien zum deutschen Staatsrecht Bd. II S. 18/19.

<sup>2)</sup> Bismarck-Portefeuille Bd. II S. 169.

Minister v. Friesen war bereits telegraphisch nach Berlin berufen, und Bismarck stellte mit ihm die Auflösung des Reichstages fest, wenn die Bennigsen'schen Amendements durchgingen. Am Tage vorher hatte er den Nationalliberalen zugerufen: „Wir haben den Sisyphusfelsen beinahe bis zum Gipfel gerollt — Sie werden ihn entgleiten lassen. Die Geschichte wird aber die Namen dieser Männer verzeichnen, welche am Scheitern des großen Werkes Schuld tragen.“ Aus dieser Krise sollte das Amendement Sänger, dem sich das neue von Bennigsen angeschlossen, helfen. Bisher war immer nur eine Verantwortlichkeit von Ressortchefs, den „preußischen Ministern“ oder „anderen hohen Beamten“, die „neben dem Bundeskanzler außerhalb des Bundesrates“ stehen, die Rede, die auch Graf Bethusy-Huc trotz seiner „Sympathien und Wünsche nach der Errichtung eines Reichsministeriums“ für unvereinbar mit dem Grundgedanken des Entwurfes erkannt hatte <sup>1)</sup>. Auch das ursprüngliche Amendement Bennigsen zu Artikel 18 (17) sprach neben dem Kanzler wieder noch von den vom Präsidium zu ernennenden Ressortchefs, was erst nachträglich gestrichen wurde, um es annehmbar zu machen <sup>2)</sup>. Der Gedanke, daß der Kanzler selbst und nur er diese Verantwortlichkeit übernehmen könnte, war von Waldeck als etwas bezeichnet worden, was „an und für sich gar nichts in recessu haben würde, da der Bundeskanzler den Bundesrat, welcher zu meinem Bedauern in dem Gesetze angenommen worden ist, repräsentiert“ <sup>3)</sup>. Gerade darauf aber lief das neue Amendement Sanger=Bennigsen hinaus. Wenn freilich Miquel sagte, daß er zwar zu seiner Freude sehe, „daß der Antrag des Herrn v. Sänger, wonach der Bundeskanzler diese Verantwortlichkeit übernehmen soll“, „nicht unannehmbar sein würde“, er aber nicht verstehe, warum die Bennigsen'schen Anträge unannehmbar seien <sup>4)</sup>, so hat er (im Gegensatz zu Waldeck) Bismarck nicht verstanden, dem es gerade auf diese Verbindung des verantwortlichen Ministers mit dem Bundesrat ankam. Nur ein

<sup>1)</sup> Holkendorff=Bezold Bd. I S. 738.

<sup>2)</sup> Siehe oben S. 18/19; insbes. S. 18 Note 2.

<sup>3)</sup> Holkendorff=Bezold Bd. I S. 739.

<sup>4)</sup> a. a. O. S. 761.

selbständiger und in sich geschlossener Bundesrat kann nach Bismarck dem aus direkten und gleichen Volkswahlen hervorgegangenen Reichstage gegenüber das erforderliche Gegengewicht bilden. Darum mußte für ihn die gegenüber dem Entwurf ver selbständigte präsidiale Sphäre durch den Kanzler in engster Verbindung mit dem Bundesrat erhalten bleiben: nur der Vorsitzende des Bundesrates selbst durfte dem Reichstage als verantwortlicher Minister der Präsidialsphäre gegenüber treten.

Die von den Nationalliberalen gewollte scharfe theoretische und praktische Scheidung zwischen der Stellung des Kanzlers als Vorsitzenden des Bundesrates und als präsidialen Minister hat er nie mitgemacht: die von jenen gewollte Loslösung der kaiserlich-kanzlerischen Sphäre vom Bundesrat und die dadurch zugleich erstrebte Isolierung derselben gegenüber dem Reichstage hat er nicht gewollt. Ihm kam nach wie vor alles auf den intimsten Zusammenhang der kaiserlichen und der Bundesrats sphäre an, auf die Identität des Mannes, der im Bundesrat mit dem Schwergewicht der 17 preußischen Stimmen präsi diert und der die im Artikel 17 ausgesprochene Verantwortung trägt. So erklärt sich die von Smend hervorgehobene Tatsache, daß sich Bismarck als Reichskanzler zugleich auch als den „Diener des Königs von Bayern ansehe“<sup>1)</sup>. So erklärt sich ferner seine Stellungnahme in der Frage der Stellvertretung des Reichskanzlers, die er für beide Aufgaben durch Artikel 15 Absatz 2 für gelöst ansah: wenn der Kanzler sich in der einen Stellung vertreten lassen könne, so sei eben damit auch seine Vertretung in der anderen gegeben<sup>2)</sup>, da der Kanzler auch nach Artikel 17 dem Reichstage immer nur mit dem Schwergewicht seiner bundesrätlichen Stellung gegenüber treten kann und darf. Auch nach dem Amendement Bennigsen kam es Bismarck immer und überall darauf an, Kaiser und Bundesrat, die „verbündeten Regierungen“, als eine Einheit gegenüber dem Reichstage zusammenzuhalten. Und die organisatorischen

<sup>1)</sup> Smend, Unge schriebenes Verfassungsrecht S. 259/60; vgl. Bismarck, Gedanken und Erinnerungen Bd. I S. 361 (Brief an König Ludwig). Vgl. auch v. Roell-Epstein, Bismarcks Staatsrecht S. 15.

<sup>2)</sup> v. Roell-Epstein, Bismarcks Staatsrecht S. 76.

Verbindungen und Trennungen haben wir oben als die wesentlichen Charakteristika einer Verfassung bezeichnet.

Bismarck war ohnehin kein Freund juristisch-begrifflicher Scheidungen; sein Blick war viel zu sehr auf die realen Zusammenhänge und die machtpolitischen Tatsachen, die sich aus den Verbindungen zwischen Kaisertum und preußischem Königtum in und außerhalb des Bundesrates ergaben und gewollt waren, gerichtet, als daß er auf die scharfen juristischen Ausführungen über die Verantwortlichkeitsverhältnisse, die die liberalen Parlamentarier machten (man wolle, ohne Kompetenzverschiebungen zwischen Präsidium und Bundesrat vorzunehmen, eine ministerielle Verantwortlichkeit bloß für die präsidiale Sphäre schaffen), ein großes Gewicht gelegt hätte. Er fühlte aus alledem nur das eine heraus, daß man damit doch im Grunde einen Keil zwischen das Präsidium und den Bundesrat treiben und das Präsidium vom Bundesrat isolieren würde, während er gerade auf die Einheitlichkeit in der Stellung des Kanzlers Wert legte, — daß man damit zum mindesten auch den Kanzler in seiner Eigenschaft als Bundesratsvorsitzenden in die Bahnen der reichstäglichen Politik fortreißen wollte, während er gerade den Bundesrat zu einem ganz selbständigen Faktor gegenüber dem Reichstag machen wollte, aus dem auch der Kanzler niemals ganz heraustreten dürfte.

Als praktischem Staatsmann kommen ihm die juristisch-konstitutionellen Erwägungen über die wenigstens teilweise zu verwirklichende Ministerverantwortlichkeit im Reiche nicht in erster Linie in Betracht. Die große historische Verantwortlichkeit für das Funktionieren des Ganzen, die sich in keine konstitutionell-doktrinäre Rechtsformeln pressen läßt, ist ihm das allein Entscheidende. Die Einheitlichkeit der kanzlerischen Politik, die es mit Bundesrat und Reichstag zu tun hat und zu tun haben will, ist ihm Axiom. Die einzelnen Gebiete und Tätigkeiten in der Politik hängen für ihn so fest und innerlich zusammen, daß er von einer reinlichen Scheidung zweier Sphären in der Regierung des Reiches nichts wissen will: der Geist, in der die Reichsaufsicht zu führen ist, — die Initiative für künftige Gesetze, — die Rücksicht auf Wünsche und Forderungen der Parteien und auf solche der anderen Bundes-

glieder, — die Fragen der auswärtigen Politik, des „Kulturkampfes“, der Marine- und Militärpolitik, der Finanz- und Wirtschaftspolitik, das politisch-taktische Verhältnis zu den einzelnen Parteien, die Bewertung der wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnisse stehen für ihn in einem unlöslichen Zusammenhange sowohl der Taktik als auch der obersten Leitung und Beeinflussung. Dies bei der „Regierung“ im Einheitsstaate grundlegende und selbstverständliche Verhältnis kann aber auch im Bundesstaate nicht durch eine Scheidung zweier Regierungssphären, für deren eine eine Verantwortlichkeit nach konstitutionellem Schema begründet wird, während sie für die andere nicht besteht, gänzlich aufgelöst werden, ohne daß dauernde Reibungen und Konflikte zwischen diesen beiden Sphären eintreten, deren Resultat im Grunde doch nur die allmähliche Ausschaltung und Verdrängung der einen Sphäre durch die andere sein kann. So war ihm die juristisch begrenzte Verantwortlichkeit des Kanzlers für einzelne bestimmte kaiserliche Befugnisse unvereinbar mit der großen praktischen politisch = historischen Verantwortlichkeit des leitenden Staatsmannes für das Ganze, für dessen Leben, dessen Anpassung an die wechselnden Bedürfnisse und Forderungen, dessen Weiterentwicklung, dessen glattes und reibungsloses Funktionieren. Von solchem Standpunkte aus spricht Bismarck gegenüber den Anträgen auf ein Reichsministerium im Jahre 1869 von der „schmalen Basis der Verantwortlichkeit für die Handhabung des Präsidiums“ <sup>1)</sup>, während die Antragsteller sich bemühen zu zeigen, daß diese Basis bereits im bestehenden Recht gar nicht so schmal sei (da namentlich auch die Reichsaufsicht zu ihr gehöre), und vor allem betonen, daß sie für die Zukunft im Reichsministerium einen Anknüpfungspunkt schaffen wollen, dem man weitere Exekutivbefugnisse, wie namentlich den Erlaß von Ausführungsverordnungen, übertragen könne <sup>2)</sup>.

Bismarck, der damals (wohl im Hinblick auf die deutsche und auswärtige Lage) überhaupt weniger scharf aufgetreten ist als

---

<sup>1)</sup> Holzkendorff-Bezold Bd. III S. 1171.

<sup>2)</sup> a. a. O. S. 1190 f.

sonst, wenn an diese Frage gerührt wurde, hat auf diese im einzelnen auch juristisch recht anfechtbaren Ausführungen keine eingehende Antwort gegeben. Die tatsächliche Antwort aber lag in der Abwandlung der Norddeutschen Bundesverfassung durch die Novemberverträge im Jahre darauf. Im Vertrage mit Baden und Hessen finden wir zuerst den heutigen Artikel 7, in welchem dem Bundesrat normalerweise das Recht zu Ausführungsverordnungen gegeben, der Schwerpunkt der Reichsaufsicht in den Bundesrat verlegt und ihm unzweideutig die Initiative und Sanktion bei der Gesetzgebung übertragen wird. Um besondere Wünsche gerade dieser Kontrahenten kann es sich bei dieser föderalistischen Umwandlung der Verfassung nicht gehandelt haben, da wir wissen, daß Hessen für den Beitritt seiner südlichen Gebietsteile nur finanzielle Fragen geregelt wissen wollte, und daß die Regierung Badens sowohl in der Person des Großherzogs als in der des Ministers Jolly den Nationalliberalen nahestand und „bedingungslos“ in den Bund einzutreten gewillt war<sup>1)</sup>. Wir werden daher kaum fehlgehen, wenn wir in dieser „föderalistischen“ Umwandlung der Verfassung zugleich einen Riegel sehen, den Bismarck vor unerwünschte Konsequenzen aus dem Amendement Bennisgen, vor die Zukunftshoffnungen, die bei Beratung des Antrages Twelften-Münster im Jahre zuvor geäußert waren, sowie eventuell auch vor die 1870 von der sächsischen Regierung ausgehende Anregung, den Reichsminister-Bestrebungen durch vom Bundesrat zu ernennende Minister entgegenzukommen<sup>2)</sup>, geschoben wissen wollte. (Die Verwendung des badisch-hessischen Vertrages zur unaufälligen Einführung erwünschter Normen ist uns von Artikel 78 Absatz 2 her bekannt.) Also wiederum das föderalistische Argument gegenüber unitarisch-konstitutionellen und bundesrätlich-partikularistischen Tendenzen: zugleich eine Deckung des Kanzlers durch den Bundesrat gegenüber dem Reichstage und eine Hinderung der „konstitutionellen“ Verbindung des Bundesrates mit dem Reichstage.

---

<sup>1)</sup> Freih. v. Sriesen, Erinnerungen Bd. III S. 159.

<sup>2)</sup> Derselbe S. 128; siehe unten S. 61 fg.

VII.

Bei den Erörterungen über das Stellvertretungsgesetz im Jahre 1878 zeigte sich wieder, daß Bismarck sich von seinen eigentlichen Grundgedanken auch bei dieser — scheinbar größten — Konzession an unitarisch-konstitutionelle Forderungen nicht abbringen ließ.

Die enge Verbindung zwischen kaiserlich-kanzlerischer Sphäre und Bundesrat, die er in seinem ersten Entwurf zum Stellvertretungsgesetz<sup>1)</sup> dadurch herstellen wollte, daß die Stellvertreter aus den preußischen Bundesratsbevollmächtigten entnommen werden sollten, für die damals auch die Nationalliberalen (nicht zur Freude mancher süddeutscher Parteimitglieder<sup>2)</sup>), denen ja ein wichtiger preußischer Ministerposten winkte, zu haben waren, wurde zwar im Bundesrate aus föderalistischen Gründen fallen gelassen — aber doch in ihrem wesentlichen Inhalt insofern als ungeschriebenes Recht aufrechterhalten, als die Stellvertreter immer zugleich zu preußischen Bundesratsbevollmächtigten ernannt wurden<sup>3)</sup>. Vor allem aber wurde auch 1878 das vereitelt, was den Gedanken der Reichsministerien stets unannehmbar gemacht hatte, und wogegen er bereits 1867 mit vollster Schärfe polemisiert hatte: sowohl die Hineinstellung eines kollegialen Ministeriums in den Bundesrat, welches die Kraft und Einheitlichkeit der preußischen Stimmen beeinträchtigt hätte, wie die Organisation eines Ministeriums neben und außerhalb des Bundesrates, welches diesen zurückgedrängt<sup>4)</sup> und die enge Verbindung zwischen Kaiser und Bundesrat, auf die ihm soviel ankam, gelockert hätte.

Wenn man genauer zusieht, erweist sich die Einführung der Stellvertretungsämter so wenig als eine unitarisch-konstitu-

<sup>1)</sup> Abgedruckt bei v. Roell-Epstein, Bismarcks Staatsrecht S. 71.

<sup>2)</sup> v. Poschinger, Bismarck und die Parlamentarier Bd. II S. 268 f. (Tagebuch von Hölder).

<sup>3)</sup> Vgl. Thudichum, Bismarcks parlamentarische Kämpfe Bd. II S. 84 f.

<sup>4)</sup> Holkendorff-Bezold Bd. I S. 719/20 (kein Ministerium im Bundesrat); S. 723, 736 (eins außerhalb desselben); ebenso Graf Bethusy-Huc, a. a. O. S. 738.

tionelle Errungenschaft, daß man eher das Recht hat, in ihr eine Stärkung der Stellung des Bundesrates zu sehen. Denn die Aufgabe der Stellvertretungsämter soll ja gerade darin liegen, den geschäftlichen Verkehr zwischen den einzelstaatlichen Regierungen im Sinne einer gedeihlichen, auch die nicht-preußischen Bevollmächtigten zur Geltung bringenden Zusammenarbeit innerhalb des Bundesrates zu besorgen. Bis dahin war das im wesentlichen die Aufgabe der preußischen Minister gewesen, die nur durch die hervorragende Stellung Delbrücks und seine kräftige Persönlichkeit bis dahin etwas zurückgedrängt worden waren, und die nach dem soeben erfolgten Abgange des verdienten Mannes nunmehr wieder mehr in den Vordergrund hätten treten müssen. Da deren Aufgaben aber nicht in erster Linie nach der Seite des Reiches lagen, so sollten in den Stellvertretungsämtern für die zu lösenden großen gesetzgeberischen Aufgaben der Finanz- und Wirtschaftspolitik Behörden geschaffen werden, die den geschäftlichen Verkehr mit den Einzelstaaten, (auch zur „Vermittlung zwischen den Präsidial- und preußischen Anschauungen“<sup>1)</sup>) und die Vorbereitung der Bundesratsbeschlüsse als Hauptaufgaben haben sollten. Sie sollten die „Reichsfirma“<sup>2)</sup> bilden, an die sich die einzelstaatlichen Regierungen lieber und besser wenden würden als an die preußischen Staatsminister mit ihrem „schwarz-weißen Anstrich“<sup>3)</sup>. Es sollte also eine intensivere und freudigere Mitarbeit der einzelstaatlichen Regierungen an den Geschäften des Reiches für die bevorstehenden großen Aufgaben und überhaupt für die Zukunft gewährleistet werden. Daß diese Stellvertretungsämter durch ihre Verantwortlichkeit gegenüber dem Reichstage zugleich „politische Persönlichkeiten“ wurden und es so von Berufswegen verstehen sollten, auch mit dem Reichstage zu arbeiten, mußte ihre Bedeutung für die Fortentwicklung des Reiches gewiß steigern; da sie aber zugleich preußische Bundesratsbevollmächtigte waren, die lediglich immer nur nach den Instruktionen des preußischen

<sup>1)</sup> Rosenthal, Reichsregierung S. 27; H. Onken, Bennigsen Bd. II S. 331/32.

<sup>2)</sup> Ausdruck Haenels: vgl. Rosenthal, Reichsregierung S. 27.

<sup>3)</sup> E. Rosenthal, a. a. O. S. 39 Note 2.

Ministeriums der auswärtigen Angelegenheiten bzw. Staatsministeriums stimmen konnten, so war die Gefahr einer Abdrängung der kaiserlich-kanzlerischen Politik von dem Bundesrat und vom preußischen Staat, wie sie in jeder Einrichtung eines wirklichen Ministeriums liegen muß, völlig ausgeschlossen.

So gewiß in der Einrichtung der Stellvertretungsämter eine bedeutsame und auch Bismarck höchst willkommene <sup>1)</sup> Stärkung des Reichsgedankens liegt, so ist es eine Stärkung nach der Richtung nicht des konstitutionellen, sondern des bündischen Unitarismus, in der der Bundesrat Träger des Reichsgedankens geworden ist: die zu politischen Persönlichkeiten aufgerückten Reichs-Staatssekretäre wurden die geborenen Hauptträger und Leiter jenes bundesrätlichen Kreises, dessen große Bedeutung bereits gewürdigt wurde. So gewiß diese Ämter ferner auch die Zusammenarbeit mit dem Reichstage als besondere Aufgabe erhielten, so ist doch auch durch sie nicht ein Schritt weiter nach der Richtung unitarisch-konstitutioneller Entwicklung getan worden <sup>2)</sup>. Bereits bei der

---

<sup>1)</sup> E. Rosenthal, ebenda und S. 51.

<sup>2)</sup> Die im Text gegebene Darstellung und Beurteilung des Stellvertretungsgesetzes, sowie der Entwicklungslinien, die zu ihm geführt und die an es anknüpfen haben, weicht von der allmählich immer mehr zur Herrschaft in der Literatur gekommenen unitarischen Konstruktion der Reichsorganisation ab. Der Ausgangspunkt dieser Konstruktion ist die Lehre Haenels von der „organisatorischen Entwicklung der Reichsverfassung“, die — in Übereinstimmung mit der Beurteilung der Reichsverfassung durch die Fortschritts- und Nationalliberale Partei seit 1867 — die Verfassung nach den Maßstäben des konstitutionellen Einheitsstaates beurteilt und darum als „unfertig“, „provisorisch“, zunächst noch „fragmentarisch“ und entwicklungsbedürftig (eben zu dem Ziele des „wahrhaft“ konstitutionellen Staates hin) kritisiert: s. o. S. 19 Note 3. Diese Konstruktion versucht den Kaiser als auf dem Wege zum konstitutionellen Monarchen, den Bundesrat als auf dem Wege zum Oberhaus, den Reichskanzler und seine Stellvertreter als auf dem Wege zu einem Reichsministerium befindlich zu erweisen. So im Anschluß an Haenel, namentlich Laband, Jellinek, Preuß, Triepel, Rosenthal und die sehr interessante Schrift von P. G. Hoffmann, Monarchisches Prinzip und Ministerverantwortlichkeit, 1911; übrigens auch H. Oncken, Bennigsen Bd. II S. 357/58. — Ohne im einzelnen immer die Verschiedenheiten zu dieser Richtung hervorzuheben, versucht die vorliegende Arbeit eine prinzipiell abweichende Konstruktion der Reichsverfassung.

Ausbildung der Organisation der obersten Reichsbehörden 1874 und 1876 wurde im Bundesrate Wert auf die Konstatierung gelegt, daß durch sie „die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrates und seiner einzelnen Mitglieder sowie die verfassungsmäßige Stellung des Reichskanzlers unberührt bleiben“ würden<sup>1)</sup>. Das beweisen sodann auch die Haltung der das konstitutionell-unitarische Ziel im Auge behaltenden Fortschrittspartei zu dem Stellvertretungsgesetze und die der bloß aus realpolitischen Gründen zustimmenden Nationalliberalen; und das beweist nicht minder, daß Bismarck durch das Gesetz die Beziehungen zwischen den Reichsämtern und der preußischen Regierung nicht schwächen, sondern gerade in besonderer Form stärken wollte. Bereits seit 1869 war der Präsident des Bundeskanzleramtes ins preußische Ministerium berufen worden, 1872 der Chef der Admiralität, freilich beide ohne Stimmrecht<sup>2)</sup>; von besonderer Bedeutung aber war es, daß 1876 Bismarck den Hessen Hofmann (Präsidenten des Reichskanzleramtes) und den Mecklenburger Bülow (Staatssekretär des Auswärtigen Amtes) zu preußischen Ministern ernennen ließ und diese Ernennung durch eine programmatische offiziöse Kundgebung in der Norddeutschen Allgemeinen Zeitung begleitete<sup>3)</sup>, in der die enge Verbindung zwischen Preußen und dem Reiche als Zweck dieser Maßnahme bezeichnet wird. In diesem Artikel wurde auch darauf hingewiesen, daß durch diese Einrichtung ein Parteiministerium in Preußen fortan nicht möglich sei, da einzelne ständige Mitglieder desselben entschieden außerhalb der preußischen Parteibewegung stehen und für ihre politische Stellung andere und höhere Gesichtspunkte als maßgebend betrachten müssen. Nach dem Erlaß des Stellvertretungsgesetzes wurde diese Maßnahme zu einer ständigen Einrichtung: sie hatte den Zweck, daß zugleich die Stellung des Reichskanzlers als Ministerpräsidenten im preußischen Staatsministerium gestärkt werden sollte<sup>4)</sup>, und den, daß auf der anderen Seite auch die zu

---

<sup>1)</sup> Freih. v. Mittnacht, Erinnerungen S. 56/57; v. Poschinger, Bismarck und der Bundesrat Bd. III S. 141, 315.

<sup>2)</sup> Thudichum, Bismarcks parlamentarische Kämpfe Bd. II S. 77, 370.

<sup>3)</sup> Rosenthal, Reichsregierung S. 60/61.

<sup>4)</sup> v. Roell-Epstein, Bismarcks Staatsrecht S. 132, 136.

preußischen Ministern ernannten Chefs der obersten Reichsämter in einer, nicht mehr nur durch den Reichskanzler und durch ihre bundesrätliche Stellung bewirkten, ständigen Berührung mit dem preußischen Staatsministerium blieben. Von einer Mediatifizierung Preußens, über die allein der Weg zu einer von der preußischen Regierung losgelösten kaiserlichen Regierung <sup>1)</sup> führen kann, ist infolge aller dieser Verbindungen nicht die Rede.

So hat denn Bismarck, um jeden Schein, als strebe er mit dem Stellvertretungsgesetz letzten Endes doch allmählich auf ein Reichsministerium hin, vor der Einbringung der Vorlage in besonderem Brief an König Ludwig von Bayern diesen Gedanken abgelehnt <sup>2)</sup>, und dann im Reichstage, unter Zustimmung des bayerischen und württembergischen Ministerpräsidenten <sup>3)</sup>, scharf betont, daß er mit dem Gesetz nicht auf die Bahn zu Reichsministern getreten sei, daß er „den Bundesrat für eine bessere Einrichtung als ein Reichsministerium“ halte, und daß, „wenn er nicht bestände“, er beantragen würde „ihn einzuführen“ <sup>4)</sup>. Und in der Tat: zu einer wirklich ministeriellen Stellung fehlt den Stellvertretungsämtern viel. Nicht nur, daß die kanzlerische Substitutionsbefugnis über ihnen steht, daß ihr Amt in keiner organischen Verordnung als solches ver selbstständig ist, vielmehr nur auf jeweiligen Berufungen beruht, und daß sie kein gemeinsam beratendes Kollegium bilden, vielmehr nur durch die Person des Kanzlers eine Einheit bilden <sup>5)</sup>. Vor allem: ihre ministerähnliche Stellung bezieht sich immer nur

---

<sup>1)</sup> Auf eine solche Mediatifizierung lief der Antrag Kitz 1867 („... der Bundeskanzler und die Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige können nicht aus den Vertretern der einzelnen Mitglieder des Bundes ernannt werden...“): Holtendorff=Bezold Bd. I S. 713, 714 f., und der Antrag Windhorst 1878 („die Stellvertreter des Reichskanzlers dürfen kein Staatsamt in einem der Bundesstaaten bekleiden“): Rosenthal, Reichsregierung S. 39 Note 3 — hinaus.

<sup>2)</sup> Bismarck, Gedanken und Erinnerungen Bd. I S. 361.

<sup>3)</sup> Hirths Annalen 1886 S. 346 f.

<sup>4)</sup> v. Roell=Epstein, Bismarcks Staatsrecht S. 84; Anhang zu den Gedanken und Erinnerungen Bd. I S. 511.

<sup>5)</sup> Smend, Die Stellvertretung des Reichskanzlers, in Hirths Annalen 1906 S. 339/40.

auf die „schmale Sphäre“, von der Bismarck bereits 1869 gesprochen hatte. Von einer konstitutionellen Verantwortlichkeit für den Gesamtumfang der Arbeiten der „Reichsregierung“ kann bei ihnen ebensowenig die Rede sein, wie beim Kanzler selber. Mit einem großen Teil ihrer Arbeiten stecken sie genau wie der Reichskanzler im Bundesrat. Man wird aber gerade in der Verantwortlichkeit für die gesamte Regierungs- und Verwaltungstätigkeit die eigentliche Wurzel und den eigentlichen Kern der ministeriellen Stellung zu sehen haben. Insofern ist ihre Rechtsstellung auch durch die Bezeichnung als „Untermiister“<sup>1)</sup> nicht richtig charakterisiert, wie man auch den Reichskanzler nicht als eigentlichen Minister charakterisieren darf: er ist nur partieller, fragmentarischer Minister auf einer „schmalen Basis“, und sie sind nichts als partielle, fragmentarische Untermiister, wobei immer zu bedenken bleibt, daß im Grunde das Partielle und Fragmentarische dem Wesenskern der ministeriellen Stellung widerspricht.

An dieser Sachlage wird auch durch die Tatsache der sog. Präsidialvorlagen, die von jeher üblich waren und aus der „Leitungs“befugnis des Reichskanzlers (Artikel 15) hergeleitet wurden<sup>2)</sup>, jedenfalls aber durch das Stellvertretungsgesetz eine größere Ausdehnung erfahren haben, nichts geändert. Zweifellos hat sich durch diesen Brauch eine Verlegung des gesetzgeberischen Schwerpunktes in reine Reichsbehörden, eine Art kaiserlicher Initiative mit antizipiertem kaiserlichem Veto eingebürgert. Aber diese Initiative ist keine Initiative im gewöhnlichen konstitutionellen Sinne, da es keine Initiative gegenüber dem Parlamente ist. Niemals kann ein Reichsamt im Namen des Kaisers Gesetze vor den Reichstag bringen; es gibt für den Reichstag bloß Vorlagen des Bundesrates, und nur der Bundesrat beschließt über die von dem Reichstage gefaßten Beschlüsse. Das ist im Artikel 7 über jeden Zweifel gestellt: auf ihn berief sich daher der bayerische Minister v. Pfretschner mit Recht bei seiner Erklärung über die Unvereinbarkeit von Reichsministerien mit der verfassungsrecht-

<sup>1)</sup> Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl., Bd. I S. 385.

<sup>2)</sup> v. Roell-Epstein, Bismarcks Staatsrecht S. 31, 38; Bismarcks Reden Bd. IX S. 182.

lichen Stellung des Bundesrates im Jahre 1884<sup>1)</sup>. „Nicht einmal der Reichskanzler sei eigentlicher Reichsminister, weil ihm die Gesetzgebungsinitiative fehle“, hat Bismarck in einem Kissingener Gespräch dem württembergischen Minister Freih. v. Mittnacht gegenüber geäußert; und dieser war derselben Meinung, da er gegen eine „gesetzgeberische Initiative“ des Kaisers „Kautelen“ fordert, weil durch sie „nicht bloß der Bundesrat, sondern auch das preußische Staatsministerium“ ausgeschaltet würden<sup>2)</sup>. Als im Jahre 1884 ein Antrag Barth den Reichskanzler ersuchen wollte beim Bundesrat einen Gesetzentwurf zu beantragen, hat Bismarck diesen Standpunkt auch vor dem Reichstage mit voller Schärfe vertreten: der Reichstag solle den Bundesrat direkt angehen; ebenso gut wie an den Reichskanzler könne er sich an einen württembergischen Bundesratsbevollmächtigten mit seinem Ersuchen wenden<sup>3)</sup>. Weder der Reichskanzler noch ein Stellvertretungsamt haben für die Gesetzgebung des Reiches etwas mit dem Reichstage zu tun; ihre konstitutionelle Verantwortlichkeit bezieht sich nicht auf die gesetzgeberischen Maßnahmen des Reiches, und ebenso ist der Schwerpunkt des Aufsichtsrechtes in den Bundesrat verlegt. „Gesetzgebung und Beaufsichtigung“ aber sind die wesentlichen Kompetenzen des Reiches in den ihm überwiesenen „Angelegenheiten“.

Die Präsidialvorlagen sind lediglich darum im Einklange mit der Reichsverfassung und nicht in Widerspruch mit ihrem Geist, weil sie nur im Bundesrate eingebracht und so dort als königlich preußische geschäftsordnungsgemäß behandelt werden können. Daß in ihnen eine Machtsteigerung des Kaisers im Verhältnis zum Bundesrate liegt, kann so wenig gesagt werden, daß man in ihnen eher eine Machtsteigerung des Bundesrates sehen kann, weil sie in den Reichsämtern, deren Aufgabe ja gerade in der Pflege eines ständigen Verkehrs zwischen den Regierungen besteht, ausgearbeitet werden: auch sie sind eine typische Erscheinungsform des bündischen, nicht des konstitutionellen Unitarismus. Aber auch Preußen kann gegen diesen Brauch nichts einwenden, weil bei sog. Präsidial-

<sup>1)</sup> Hirths Annalen 1886 S. 347.

<sup>2)</sup> v. Mittnacht, Erinnerungen, Neue Folge S. 14, 38.

<sup>3)</sup> v. Poschinger, Bismarck und der Bundesrat Bd. V S. 134.

vorlagen entweder die preußischen Stimmen als noch schwebend und nicht abgegeben anzusehen sind, wie Bismarck gelegentlich ausgeführt hat<sup>1)</sup>, oder aber angenommen werden muß, „daß die Entwürfe sämtlich vor ihrer Einbringung in den Bundesrat dem preußischen Staatsministerium zugehen, um hier einen Maßstab dafür zu gewinnen, ob und inwieweit die preußischen Stimmen in der Lage seien, dafür zu votieren“, wie nach dem Bericht von Poschinger in der achten Session des Bundesrates (1878/79) beschlossen sein soll.<sup>2)</sup> So würden sie dann die Basis sein für die freien diplomatischen Verhandlungen mit der Majoritätsabstimmung im Hintergrunde, die die Grundlage bilden für die „Beschlüsse“ des Bundesrates. Man wird also sagen müssen, daß die Schaffung der Stellvertretungsämter das Gefüge unserer Verfassung weder nach der unitarischen noch nach der parlamentarischen Seite nicht nur nicht verschoben, sondern vielmehr gerade deren föderalistische Prägung in den verschiedenen Richtungen, von denen oben gesprochen wurde, zur vollsten Entfaltung gebracht hat.

Die in den Präsidialvorlagen liegende kaiserliche Initiative und das von Bismarck gelegentlich erwogene kaiserliche auf Artikel 16 gestützte Veto beziehen sich nur auf die Beschlüsse des Bundesrates, und nicht auf den Reichstag. Die Präsidialvorlagen sind rein interne Bundesratsformen, ganz ebenso wie auch die Verfassung selber die Garantien gegen eine Überstimmung Preußens bei Gesetzesvorschlägen über Militärwesen, Kriegsmarine, indirekte Steuern und Zölle und Verfassungsänderungen nicht in einem kaiserlichen Veto von außerhalb des Bundesrates her geschaffen hatte. Über die kaiserlichen Botschaften und Denkschriften an den Reichstag sagte Bismarck erläuternd in der Reichstagsitzung vom 21. März 1881, daß es sich in ihnen gewiß um Meinungsäußerungen des Kaisers handele, und daß der Kaiser und König, der im Bundesrat über 17 Stimmen verfüge und eine wesentliche Initiative und einen nicht unerheblichen Einfluß im Reich und auf seine Bundesgenossen

---

<sup>1)</sup> v. Roell-Epstein, Bismarcks Staatsrecht S. 38/39.

<sup>2)</sup> v. Poschinger, a. a. O. Bd. IV S. 3.

besitze, darum geradezu die Pflicht habe, den Wählern zu sagen, „über welche Ziele er sich schon mit der Mehrheit der Bundesregierungen verständigt habe oder einigen zu können vertraue“<sup>1)</sup>. Auch bei diesen außerordentlichen Kundgebungen stark persönlicher Natur sind also als juristische Grundlage die 17 Bundesratsstimmen, die Initiative innerhalb des Bundesrates und die Verständigung mit den Bundesregierungen bezeichnet. Von einem Kaiser als Monarchen im üblichen konstitutionellen Sinne des Wortes ist keine Rede.

Wenn aber auch nicht in diesem Sinne, der mit dem bundesstaatlichen Charakter des Reiches unvereinbar ist, so ist der Kaiser doch ein Monarch in einem besonderen, den bundesstaatlichen Verhältnissen angepaßten Sinne. Nicht nur das „potenzierte Reichsbürgerrecht“, die „persönliche Eigenschaft eines staatsrechtlichen Hauptes des deutschen Volkes“, auf die Gierke<sup>2)</sup> hinwies, machen ihn für das Volksbewußtsein und die staatsrechtliche Betrachtung zu einem Monarchen, sondern auch seine Stellung im und zum Bundesrat. Das „Kaisertum“ als solches in formaljuristischer und abstrakter Betrachtung, die es begrifflich von dem preußischen Königtum loslöst und die spezifisch „kaiserlichen“ Rechte für sich allein erwägt, ist freilich nur ein „bureaufkratischer Begriff“, der keine monarchischen Befugnisse zum Inhalt hat. Aber die Verbindung mit der Krone Preußens ist auch juristisch nicht zufällig, keine bloße Personal- oder Realunion, sondern sie ruht auf unverrückbarem Rechtsfuß. Eine Stärkung der abstrakt-kaiserlichen Rechte konnte unterbleiben, weil der Kaiser durch die Stellung Preußens im Bundesrat hier in bündischen Formen, zwar formell als primus inter pares auftritt, materiell aber eine hervorragende Quote zur Willensbildung dieses Organes beisteuert: eine Quote, die innerhalb des Bundesrates für bestimmte wichtige Gebiete (Auswärtiges, Militär, Marine, Finanzen, Verfassungsänderungen) tatsächlich zu einem Veto gesteigert ist und die ihm auf den anderen Gebieten eine starke Präponderanz sichert; in der Form der Präsidialvorlagen

1) Thudichum, Bismarcks parlamentarische Kämpfe Bd. II S. 90/91.

2) v. Gierke, in Schmollers Jahrbüchern, 1883 S. 1137.

hat er hier eine Initiative erlangt; und neben alledem stehen noch die eigentlich kaiserlichen Gerechtsame, für die er überhaupt keine pares neben sich hat. Mag der Kaiser darum auch in seinem Verhältnis zum Reichstage nicht die Stellung eines konstitutionellen Monarchen im üblichen Sinne des Wortes haben, weil der Bundesrat eine solche Stellung im Interesse der anderen Staaten ausschließt und ausschließen muß: im Verhältnis zum Bundesrat ist er ein Monarch in föderalistisch-bündischer Form zweifellos. Damit wird der Gedanke des alten deutschen Kaisertums in neuer Form wieder aufgenommen: nicht als ein hausmachtloser, oder mit seiner Hausmacht außerhalb des Reiches stehender Monarch, den die Kurfürsten als ihren primus inter pares „wählen“, sondern als der mit der größten Hausmacht ausgestattete, mit ihr ganz im Reiche wurzelnder und darum mit dem Reiche am festesten verwachsener „geborener“ Monarch, der zugleich primus inter pares und mehr als dies ist, und der untrennbar mit seinen Fürstengenossen verwachsen, dem Reichstage gegenübersteht. Der Begriff der „verbündeten Regierungen“ hat ein doppeltes Organ erhalten: ein kollegiales und ein herrschaftliches; aber bereits in dem kollegialen ist eine solche Gliederung und Differenzierung vorhanden, daß es eine herrschaftliche Spitze hat. Wie das alte, macht auch das neue Kaisertum das Reich zu einer bündischen Monarchie <sup>1)</sup>.

### VIII.

Mag man den Bundesrat, weil in ihm die instruierten Vertreter der einzelstaatlichen Regierungsgewalten sitzen, ein Staatenhaus nennen, oder weil dies mit Ausnahme der freien Städte Fürsten sind, ein aus dem hohen Adel Deutschlands bestehendes Oberhaus, oder im Hinblick darauf, daß die Bevollmächtigten die Blüte des einzelstaatlichen Beamtentums darstellen, ihn mit einem Staatsrat vergleichen, oder auch die mit dem Reichstag verhandelnden Mitglieder eine „imposante Ministerbank“ nennen: man muß sich darüber klar sein, daß das alles bloß äußerliche Vergleiche

---

<sup>1)</sup> Auch Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts (Bd. II S. 37), vergleicht altes und neues Kaisertum.

mit anderen im Wesen verschiedenen Instituten sind. Seiner staatsrechtlichen Stellung und Funktion nach ist der Bundesrat weder ein Staatenhaus noch ein Oberhaus, da er kein parlamentarisches Organ ist; ebensowenig ist er ein Staatsrat oder eine Ministerbank, da der monarchische Inhaber einer Regierungsgewalt fehlt, demgegenüber er diese Funktionen zu übernehmen hat. Man kann nur sagen, daß er im Gegensatz zu dem Reichstage, dem parlamentarischen Organe des Reiches, in der eigentümlichen Nebeneinander- und Ineinanderordnung mit dem die deutsche Kaiserkrone tragenden preußischen Königtum, die Regierungsgewalt des Reiches darstellt. Und hierbei ist es wieder von grundlegender Wichtigkeit, daß zwar der Kaiser für die schmale Sphäre seiner Präsidialbefugnisse durch den Reichskanzler in ein konstitutionelles Verhältnis zum Reichstage gesetzt ist, der Bundesrat aber ohne jedes solche konstitutionelle Band neben den Reichstag gestellt ist. Darauf hat Bismarck den größten Wert gelegt: beide Kollegien sind in der Gesetzgebung völlig koordiniert, von einem Übergewicht der Wahlkammer kann nicht die Rede sein, beide leiten in gleicher Weise ihre Befugnisse von der Verfassung ab; und Bismarck hat mit der größten Energie jeden Versuch des Reichstags, den Bundesrat zu drängen, abgewiesen: Recht und Pflicht des Bundesrates nach eigenem Ermessen über die staatlichen und politischen Notwendigkeiten seine Beschlüsse zu fassen (scharf betonend <sup>1)</sup>).

Reichstag und Bundesrat stehen nur beide unter dem auf sie in gleichem Maße wirkenden Zwange, zum Besten des Ganzen zusammenzuarbeiten, über die Dinge einig zu werden, für die eine Einigkeit beider Faktoren notwendig ist. Ein solcher Zwang sich zu einigen besteht für die Gesetzgebung des Reiches; und er kann sich hierbei in verschiedener Stärke beiden aufdrängen, je nach der Notwendigkeit, die das Zustandekommen einer gesetzlichen Normierung bestimmter Materien für das Leben und Bestehen des Reiches besitzt: bei Militärgesetzen nach Artikel 60 und bei manchen

---

<sup>1)</sup> 1871: v. Poschinger, Bismarck und der Bundesrat Bd. II S. 114; 1881: a. a. O. Bd. IV S. 284/85; 1884: a. a. O. Bd. V S. 166/67; 1887: a. a. O. Bd. V S. 245. — Bismarcks Reden (herausgeg. von Ph. Stein) Bd. X S. 26, 39, 47; Bd. XI S. 57, 248.

Sinanzgesetzen hat sich dieser Zwang als ein recht erheblicher erwiesen. Darüber hinaus aber hat die Verfassung im Artikel 69 beide Faktoren unter den jedes Jahr sich erneuernden Zwang gestellt, das Budgetgesetz zustandezubringen, welches das gesamte Leben des Reiches von seiner finanziellen Seite umfaßt und normiert. Wenn daher auch zwischen Reichstag und Bundesrat kein Ministerium konstitutionelle Verantwortlichkeitsverhältnisse begründet, so ist doch dafür gesorgt, daß beide Kollegien sich aufeinander einrichten, sich zusammenarbeiten, sich sozusagen in ein Vertrauensverhältnis zusammenschließen müssen. In diesem Sinne werden und müssen bei der jährlichen Etatsberatung alle Seiten des staatlichen Lebens insoweit durchgesprochen werden, als dies für die Vereinbarung des Staatshaushalts erforderlich ist.

So wird trotz des Fehlens eines eigentlich technischen konstitutionellen Verantwortlichkeitsverhältnisses doch zwischen beiden ein Verhältnis begründet, kraft dessen die Bundesratsmitglieder vor dem Reichstage die Aufklärungen und Aufschlüsse über die verschiedenen Gebiete der staatlichen Tätigkeit geben und sich in eine gegenseitige Erörterung aller der Fragen einlassen, die zur Begründung und dauernden Aufrechterhaltung des Vertrauens erforderlich sind. Diese Erörterungen und Auseinandersetzungen haben naturgemäß eine solche Bedeutung und einen solchen Umfang angenommen, daß die eigentlich konstitutionelle Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und seiner Stellvertreter fast ununterscheidbar in sie einbezogen werden <sup>1)</sup>.

So konnte auch der Schein entstehen, daß der preußische Kriegsminister, der bei den Etatsberatungen als Bundesratsbevollmächtigter den Militäretat vor dem Reichstage vertritt, ein wirklicher Reichs-Kriegsminister ist, und zwar um so mehr, als bei der Ausgestaltung, die die Ministerverantwortlichkeit im Reiche wie in Preußen erfahren hat, ein förmliches Anlagungsverfahren auch für die in ministerieller Stellung befindlichen Personen nicht besteht, ja auch in Staaten, wo die förmliche Ministerverantwortlich-

---

<sup>1)</sup> Vgl. v. Poschinger, a. a. O. Bd. V S. 219 f., 222 f. und Bismarck's Reden Bd. IX S. 98, wo Bismarck diesen Gedanken überscharf pointiert.

keit besteht, diese an Bedeutung hinter der Budgetvereinbarung zurückgetreten ist. Trotzdem ist es nicht unwichtig hervorzuheben, daß der preußische Kriegsminister nur als Bundesratsbevollmächtigter auftritt und dadurch ebensowenig ein Reichsminister geworden ist, wie die militärischen Bundesratsbevollmächtigten der anderen Staaten, die bei der Etatberatung im Reichstage zu Auskünften und Erörterungen das Wort ergreifen, wie ja auch andere Landesminister gelegentlich in ihrer Eigenschaft als Bundesratsbevollmächtigte in Reichsaufsichtsfragen in den Debatten selbst das Wort ergreifen, um ihr Verhalten zu diskutieren<sup>1)</sup> — ohne daß sie dadurch zu Reichsministern werden. Soweit in Militärangelegenheiten nach Artikel 17 eine eigentliche konstitutionelle Ministerverantwortlichkeit in Frage steht, kommt nur der Reichskanzler oder sein Generalstellvertreter als Reichskriegsminister in Betracht, wie Bismarck mit Recht öfter hervorgehoben hat<sup>2)</sup>; ja der Kriegsminister kann nach dem Stellvertretungsgesetz nicht einmal zum Ressortstellvertreter ernannt werden: das war nur möglich, solange die Bismarcksche Auffassung vom Artikel 15 Absatz 2, nach der der Kanzler sich auch in seiner ministeriellen Sphäre durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vertreten lassen kann, als richtig anerkannt war<sup>3)</sup>.

Das Verhältnis von Bundesrat und Reichstag läßt sich danach freilich nicht mit dem konstitutionellen Verhältnis von Regierung und Volksvertretung im Einheitsstaat vergleichen, weil in ihnen zwei Kollegien einander gegenüberstehen, zwischen denen für konstitutionelle Minister kein Platz ist. Damit ist aber dies Verhältnis durchaus nicht als ein rückständiges charakterisiert. Mit allen den Vorbehalten, die bei jedem Vergleich und jeder Analogie zu machen sind, kann man dies Verhältnis mit dem zwischen Senat und Bürgerschaft in den Hansestädten und etwa dem zwischen Magistrat und Stadtverordnetenversammlung in Parallele setzen. Bei dieser organisatorischen Analogie soll nur hervorgehoben

<sup>1)</sup> Triepel, Die Reichsaufsicht S. 618.

<sup>2)</sup> v. Roell-Epstein, Bismarcks Staatsrecht S. 30, 80/81.

<sup>3)</sup> Rosenthal, Reichsregierung S. 18; v. Poschinger, a. a. O. Bd. I S. 199.

werden, daß in beiden Fällen zwei Willensorgane vorhanden sind, die für die Gesetzgebung (bzw. autonome Satzungen) zusammenzuwirken haben, die trotzdem gegeneinander verselbständigt werden sollen, um einerseits zwar das mit der Exekutive betraute Organ an der Normfestsetzung zu beteiligen, es aber doch in der Vollziehung selber unabhängig zu stellen, und um die in beiden Kollegien zum Ausdruck kommenden verschiedenen Organisationsprinzipien nebeneinander, und ohne daß das eine das andere aufsaugt oder verdrängt, sich im Leben des Verbandes voll auswirken zu lassen. Auch hier muß und soll sich zwischen beiden Organen ein das Zusammenarbeiten ermöglichendes Vertrauensverhältnis einstellen und erhalten werden, ohne daß dies in die Formen eines konstitutionellen Verantwortlichkeitsverhältnisses gekleidet ist. Die Verfassungsverhältnisse der Städte haben bei uns in Deutschland ja überhaupt, wie Gierke nachgewiesen hat, eine hervorragend vorbildliche Rolle für die Entwicklung der staatlichen Begriffe gespielt. So handelt es sich auch hier um ein echt deutsches, praktisch und historisch bewährtes Organisationsprinzip, das sich in den deutschen republikanischen Gemeinwesen, bereits bevor die französisch-englischen Begriffe der konstitutionellen Doktrin eine Rolle gespielt haben, und später trotz ihrer, eigenständig entwickelt und erhalten hat. In unbewußter Genialität hat Bismarck bei der Schaffung unserer Verfassung, unbekümmert um die Schablonen der Doktrin, auf dies Verhältnis gegriffen, als er mit Rücksicht auf die Bundesstaaten die konventionelle monarchische Form für das Reich verwarf, und im Bundesrat einen „Senat“ der „verbündeten Regierungen“ neben den „bürgerchaftlichen“ Reichstag stellte. In beiden fehlen daher auch die konstitutionellen Minister; im Senat wie im Bundesrat aber sitzen die Chefs der einzelnen Ressorts, die als solche mit der Volksvertretung verhandeln und zusammenarbeiten. Es muß danach als eine merkwürdige organisatorische Verirrung bezeichnet werden, wenn der Freih. v. Griesen 1870 vorgeschlagen hat <sup>1)</sup>, ein Reichsministerium so zu errichten, daß die Minister des Äußeren, des Krieges und der Marine von dem König von Preußen allein,

---

<sup>1)</sup> Freih. v. Griesen, Erinnerungen Bd. III S. 128.

die übrigen aber von dem Bundesrat ernannt werden sollen. Abgesehen von dem Ungedanken eines von zwei Willenszentren ressortierenden Ministeriums, ist nicht zu begreifen, was ein Ministerium neben dem Bundesrat, in dem ja bereits als „erste Bevollmächtigte“ Minister sitzen, für eine Funktion haben sollte. Der Bundesrat hat — ähnlich den Senaten — bereits zu viel Ähnlichkeit mit einem Ministerium, als daß er sich noch durch ein solches vertreten lassen könnte.

So wenig zwischen Bundesrat und Reichstag ein eigentlich konstitutionelles Verhältnis besteht und so sehr daher eine Parlamentarisierung des Bundesrates ausgeschlossen ist, so sind doch eventuell Einrichtungen denkbar, die das Vertrauens- und Zusammenarbeitsverhältnis beider Kollegien stärken, wie gemeinsame, „gemischte“ Kommissionen, die wichtige Gesetzentwürfe oder Verwaltungsmaßnahmen vorbereiten und beraten, oder in denen eine Aussprache über Ziele und Richtlinien der Politik stattfindet. Aber so sehr auch, schon wegen der Artikel 60 und 69, ein Vertrauensverhältnis zwischen Bundesrat und Reichstag begründet und erhalten werden muß, so ist doch mit keinem Scheine des Rechtes der weitere Schluß berechtigt, daß für die Erhaltung dieses Verhältnisses immer nur der Bundesrat durch Nachgiebigkeit gegenüber der Wahlkammer zu sorgen verpflichtet ist. In dem Hamburgischen Hauptrezeß von 1772 lautete Artikel 1: „Weilen die klägliche Erfahrung bezeuget, daß — friedhäßige und unruhige Gemüter — die Frage, bei wem in dieser Stadt das *κύριον* oder die höchste Herrschaft sei? zu regen, und zu ihrem Vorteil zu deuten und zu entscheiden sich erkühnet, so wird hiermit als ewiges und unwiderrüfliches Fundamentalgesetz festgesetzt und bekräftiget, daß solch *το κύριον* oder das höchste Recht und Gewalt bei E. E. Rat und der Erbgeseßenen Bürgerschaft inseparabili nexu, coniunctim und zusammen, nicht aber bei einem oder dem anderen Teile privative bestehet, und daß dannenhero, so lange Rat und Bürgerschaft nicht zu einmütigen und freiwilligen Schluß gekommen, des einen Teils Resolution und Entschließung für keinen gültigen, weder E. E. Rat noch die erbgeseßene Bürgerschaft verbindenden Schluß geachtet

werden solle <sup>1)</sup>." Auch in dem konstitutionell-monarchischen Staatsrecht ist für eine solche Auffassung kein Raum; und Bismarck hatte, um solche Anschauungen nicht aufkommen zu lassen, den Verfassungskonflikt in Preußen nicht gescheut, trotzdem hier neben dem Budgetrecht das Institut der Ministerverantwortlichkeit bestand. Ebenso wenig, ja in gewissem Sinne noch viel weniger kann davon im Reiche die Rede sein, wo Kaiser und Kanzler bei der Etatfeststellung als solche gar nicht beteiligt sind, die kanzlerische Ministerverantwortlichkeit des Artikel 17 also gar nicht in Frage kommt. Daran kann auch die Ausbildung des Reichschatzamtes als Stellvertretungsbehörde und die Einbringung des Etats als Präsidialvorlage im Bundesrate nichts ändern nach alledem, was wir oben über die Bedeutung dieser Ämter und der sog. kaiserlichen Initiative ausgeführt haben. Der Bundesrat und nur der Bundesrat steht beim Budgetgesetz dem Reichstage gegenüber, und er ist ein vom Reichstage scharf getrenntes, ebenbürtiges und, wenn große Prinzipienfragen zur Diskussion stehen, in keinem Punkte zur Nachgiebigkeit gezwungenes Kollegium, hinter dem nicht weniger lebensberechtigte und lebensverpflichtete Faktoren stehen als hinter dem Reichstage.

Auch auf die Bedeutung dieser Tatsachen hat Bismarck stets den entscheidenden Wert gelegt. Das Schwergewicht des Bundesrates ruht darauf, daß in ihm alle die Kräfte zum Ausdruck neben dem Reichstage kommen, die im gesamten Leben der Einzelstaaten als solcher wirksam sind, daß in ihm die einzelnen Stimmen „schwerer wiegen“ wie in einem als Oberhaus konstituierten Staatenhause oder in einer Pairskammer <sup>2)</sup>. In ihm verkörpern sich die staatsmännische Erfahrung und die staatsmännische Weisheit des einzelstaatlichen Beamtentums, der monarchische Wille der Landesherren, ja auch die Kräfte, die in den partikularen Landtagen wirksam sind. Gerade auch auf diese Seite des Bundesrates hat Bismarck nach seiner Entlassung mit großem Nachdruck

---

<sup>1)</sup> H. A. Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht Bd. I (3. Aufl. 1865) S. 704.

<sup>2)</sup> v. Roell-Epstein, Bismarcks Staatsrecht S. 111 f. (19. April 1871).

hinzuweisen für nötig gehalten<sup>1)</sup> in Zeiten, in denen ein Kanzler am Ruder war, der in Verkennung der besonderen staatsrechtlichen Struktur des Reiches die Verbindung mit dem Bundesrat und dem preußischen Staatsministerium (dem Boden, aus dem der Kanzler-Anthäus allein seine Kraft saugen kann) zu verlieren in Gefahr schwebte. Die gesamten staatlichen Lebensinteressen der Bundesstaaten in der vollsten Bedeutung des Wortes und zugleich ihr Interesse und ihre Freudigkeit am Reiche sind es, die Bismarck hinter den Bundesrat gesetzt hat, um ihm Macht und Schwergewicht gegenüber dem Reichstage zu verleihen.

## IX.

Aber nicht nur als machtvolles und lebensnotwendige Kräfte repräsentierendes Gegengewicht steht der Bundesrat neben dem Reichstage, sondern noch in einer anderen wichtigen, wiederum sowohl konstitutionellen wie föderalistischen Funktion.

So föderalistisch unser Reich auch in bezug auf seine Organisation gestaltet ist, so unitarisch ist es in bezug auf seine Ausstattung mit Kompetenzen, hierin die Ausstattung der Schweiz und vor allem die der Vereinigten Staaten von Amerika weit hinter sich lassend. Es ist das große Verdienst der Werke von Haenel und Triepel diese reiche Kompetenzausstattung in materieller und formeller Hinsicht systematisch herausgearbeitet zu haben<sup>2)</sup>. Unser Reich hat auf dem Gebiete der sogenannten inneren Verwaltung „zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes“ und auf dem der (straf-, bürgerlich- und prozeßrechtlichen) Rechtseinheit weitgreifendste Kompetenzen erhalten. Diese unitarische Gestaltung, die gewiß niemand missen will, weil sie die Erfüllung einer innerlichst begründeten Sehnsucht des bereits früher geeinten Volkes darstellt und seiner wirtschaftlichen und sozialen Einheit entspricht

<sup>1)</sup> v. Roell-Epstein, Bismarcks Staatsrecht S. 257 f.

<sup>2)</sup> Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I; Triepel, Unitarismus und Föderalismus; derselbe, Die Kompetenzen des Bundesstaates und die geschriebene Verfassung in Zeitschrift für Laband Bd. II S. 247 f.; derselbe, Die Reichsaufsicht, 1917.

und zugleich das Deutsche Reich als Staat sofort mit einem vollen Leben und Inhalt erfüllte und in den Gefühlen des Volkes feste Wurzeln fassen ließ, aber war und ist nur möglich durch die föderalistische Organisation, die bei der Verwirklichung dieses Unitarismus den einzelnen Mitgliedern gestattete eindringlich mitzuschaffen. Bei der geringen Ausstattung der Unionsgewalt von Nordamerika konnte die Organisation des Bundes sich viel mehr dem Schema des Einheitsstaates anschließen, als dies im Reiche möglich ist.

Damit hängt ein Zweites zusammen. Das Reich ist prinzipiell im Bereiche seiner Kompetenzen auf Beaufsichtigung und Gesetzgebung beschränkt, während die eigentliche Vollziehung den Einzelstaaten verblieben ist: nur auf wenig Gebieten, wo eine eigentliche obrigkeitliche Berührung mit den Bürgern im Bereiche der Einzelstaaten selber nicht oder kaum in Frage kommt, hat sich das Reich auch „eigene und unmittelbare Verwaltung“ beigelegt, im Auswärtigen, in der Post und Telegraphie, in der Marine und in den Kolonien. Auch hierin liegt ein ausgleichendes Korrektiv gegenüber jenem Unitarismus, aus dem aber zugleich eine weitere föderalistische Konsequenz unabweislich folgen muß. An der Gesetzgebungsfunktion muß stets neben dem parlamentarischen Organ auch die Exekutive beteiligt sein. Nur wenn durch sie ein intimer Zusammenhang mit den wirklichen Bedürfnissen und den Erfordernissen des praktischen Lebens hergestellt und verbürgt wird, kann die Gesetzgebung der Gefahr abstrakter schematischer und blutleerer Arbeit entgehen. Bereits Montesquieu hatte gelehrt, daß, wenn die Exekutive keinen Anteil an der Legislative hat, diese despotisch wird: sie wird nach den Erfahrungen der Geschichte und nach der Natur der Sache zum revolutionären Konvent. Und nur wenn die Exekutive am Gesetzgebungsakte ebenbürtig neben dem Parlamente teil hat, besteht die Garantie, daß die beschlossenen Gesetze auch wirklich angewendet und durchgeführt werden: nur wenn die Exekutive in ihnen Fleisch von ihrem Fleische sieht, wird sie Kraft und Energie zu ihrer „Vollziehung“ einsetzen, während sonst die Gefahr passiven Widerstandes und letztlich eines permanenten Konfliktes und einer Desorganisation des ganzen staatlichen Lebens unabweisbar ist.

Schon um dieses notwendigen Bedürfnisses einer Verbindung der Reichslegislative mit den vollziehenden Faktoren willen ist eine volle und ebenbürtige Beteiligung des Bundesrates, in dem die vollziehenden einzelstaatlichen Regierungsgewalten ihr Organ haben, unbedingteste Notwendigkeit. So liegt schon aus diesem Grunde in all den Bestrebungen, die preußische Stellung im Bundesrate zu schwächen <sup>1)</sup>, ein unpolitischer Gedanke, der aus unitarisch-konstitutionellen Tendenzen aus der Gesetzgebung des Reiches die Vollzugsgewalt für zwei Drittel des deutschen Volkes ausschalten will.

Auch in dieser Hinsicht ist die Verfassung der nordamerikanischen Union in einer völlig anderen Lage. Bei den schmalen Kompetenzen der Unionsgewalt und dem Fehlen eines Landesbeamtentums mit eigenen historischen Traditionen und eigener Prägung war es wohl möglich, daß die Union sich im Bereiche ihrer Zuständigkeit überall selbst auch die eigene und unmittelbare Verwaltung und Gerichtsbarkeit zuschrieb. In der Union sind weder das gesamte bürgerliche, Handels-, Straf- und Prozeßrecht, noch das Gewerbe- und soziale Versicherungsrecht Bundessache, in der Union ist ferner der Finanzbedarf nicht belastet mit den gewaltigen Summen für Militär, Flotte und Sozialpolitik, so daß das schwierige Problem der richtigen Abgrenzung der stark miteinander verwobenen Reichs- und Landesfinanzen nicht besteht. Nur, wenn die einzelstaatlichen Regierungs- und Vollziehungsorgane an der Reichsgesetzgebung organisatorisch beteiligt sind, kann eine sachgemäße Erledigung der unitarischen Zuständigkeiten erwartet werden.

Unsere Reichsgewalt ist eben — wie jede reich mit Kompetenzen ausgestattete bundesstaatliche Zentralgewalt — eine fragmentarische Staatsgewalt in dem doppelten Sinne, daß die Reichsangelegenheiten nur einen Teil der staatlichen Angelegenheiten ausmachen, und daß ferner das Reich auch auf diesem Teilgebiet nicht die Fülle der staatlichen Hoheitsrechte entfaltet, sondern Raum für die einzelstaatlichen Hoheitsrechte der Vollziehung läßt. Diese Tatsache muß sich organisatorisch in einem

---

<sup>1)</sup> Näheres unten XI, Seite 82 fg.

föderalistischen Reichsorgane äußern, welches verbürgt, daß das Sragmentarische der Reichsgewalt nicht die unentbehrliche Einheit des gesamten staatlichen Lebens zerstört. Diese Bürgschaft ist um so dringlicher, als der Reichstag, der andere gesetzgeberische Faktor, in keinen Beziehungen zu dem einzelstaatlichen Leben als solchem steht.

Wenn daher auch der Bundesrat, der diese Bürgschaft zu übernehmen hat, aus dem Schema der konstitutionell-liberalen Schablone herausfällt, so ist er — abgesehen von allem früher Ausgeführten — gerade für den Reichs-Unitarismus eine Notwendigkeit. Das haben denn auch einsichtige Männer, die im verfassungberatenden Reichstage ohne doktrinaire Voreingenommenheit der Verfassung gegenübertraten, eingesehen und hervorgehoben <sup>1)</sup>. Und es ist ein Beweis für die festgewurzelte, zum Dogma erstarrte Verbundenheit des unitarischen und konstitutionellen Gedankens bei uns, daß die eigentlichen Wortführer der Nationalliberalen keinen Blick hatten für die Notwendigkeit, die unitarischen Kompetenzbestimmungen der Verfassung durch den föderalistischen Bundesrat erträglich und möglich zu machen.

Die Aufteilung der Regierungs- und Hoheitsrechte, die unsere Verfassungsurkunde zwischen dem Reich und den Einzelstaaten vorgenommen hat, macht eine parlamentarische Regierung unmöglich. Denn ganz abgesehen von den metajuristischen gesellschaftlichen und parteigeschichtlichen Grundlagen, die die Voraussetzung für eine solche bilden, und die bei uns nun einmal nicht gegeben sind, besteht das Wesen der parlamentarischen Regierungsform darin, daß das der Majorität des Parlamentes entstammende Kabinetts Haupt der Vollziehung ist. Gerade das kann aber in unserem Reiche, wo die Vollziehung im Prinzip den Einzelstaaten überlassen ist, niemals eintreten, ohne die Einzelstaaten als solche zu mediatisieren und im Grunde aufzuheben.

Das Reich als solches verfügt über gar kein eigentliches Reichsbeamtentum, welches an der Stelle eines etwa gestrichenen Landes-

---

<sup>1)</sup> Dgl. namentlich v. Gerber: bei Holkendorff-Bezold Bd. I S. 119; Wagener: S. 128; v. Gottberg: S. 183; v. Zehmen: S. 224; v. Sybel: S. 581 f.; Graf Bethusy-Huc S. 738.

beamtentums die Vollziehung der Reichskompetenzen übernehmen könnte. Denn wenn wir auch im gesetzestechnischen Sinne Reichsbeamte haben, so ist das doch kein Beamtentum in dem vollen Sinne des Wortes, in dem wir ein Landesbeamtentum haben. Die Reichsbeamten werden aus dem großen Reservoir des Landesbeamtentums entnommen und in den Reichsdienst versetzt. Aber das was Geist und Wesen einer Beamtenerschaft ausmacht: ihre Traditionen, die aus dem besonderen historisch gewordenen und historisch gewachsenen Treuverhältnis zum Landesherren, aus ihren besonderen Leistungen für den geschichtlichen Aufbau des Staates, aus den besonderen Ausbildungs- und Ausleseprinzipien, aus ihrer Dienstauffassung, ihren Geschäftsmethoden und zahllosen Imponderabilien erwachsen sind, — das ist in unserer Reichsbeamtenerschaft nicht vorhanden, und das konnte sich auch in der bisherigen Reichsgeschichte nicht entwickeln, weil die Reichsbeamten es eben wesentlich nur mit der Vorbereitung von Gesetzen und einer abstrakten Aufsicht, nicht aber mit der eigentlichen Vollziehung zu tun hatten. Wenn auch die große Bedeutung des Reichsbeamtentums für die Ausbildung und Stärkung des Reichsgedankens natürlich nicht verkannt werden soll, so ist es eben jener föderative bzw. bündisch-unitarische Geist, wie er auch in den „obersten Reichsbehörden“ allein zu Hause ist und zu Hause sein kann. Nur nach einer revolutionären Zerstörung wertvollster und bewährtester Kräfte, für die ein Ersatz nicht vorhanden ist, könnte eine eigene Vollziehung des Reiches unter der Leitung von Reichsministern gedacht werden.

Wenn wir auch in allen diesen Ausführungen immer nur vom Deutschen Reiche und seinen besonderen Verhältnissen gesprochen haben, ohne jemals aus „Begriff und Wesen des Bundesstaates“ irgendwelche Schlüsse auf dessen Unvereinbarkeit mit dem Parlamentarismus gezogen zu haben, so belehrt uns doch ein kurzer vergleichender Blick auf die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika, daß man offenbar doch Grund hat, eine solche Unvereinbarkeit zu behaupten <sup>1)</sup>).

<sup>1)</sup> G. Jellinek, Bundesstaat und parlamentarische Regierung, in Ausgewählte Schriften und Reden Bd. II S. 439 f.; und neuestens E. Wolff,

Zwar ist der historische Ausgangspunkt für die Tatsache, daß die Vereinigten Staaten eine parlamentarische Regierung auf Grund ihrer Verfassungsurkunde nicht haben, deren Anlehnung an die Lehre von der Gewaltenteilung Montesquieus. Diese Lehre mit ihrer scharfen Sonderung der Gewalten und ihrem System der Gewichte und Gegengewichte, der checks and balances, steht in ausgesprochenstem Gegensatz zur parlamentarischen Regierung, bei der die Exekutive nichts ist als ein Ausschuß der Majorität der gesetzgebenden Körperschaft: nach den Begriffen Montesquieus wäre die heutige englische Verfassung wie die aller parlamentarisch regierten Staaten despotisch<sup>1)</sup>, weil es an jedem Gegengewicht gegenüber dem Unterhause fehlt. Trotzdem sind die Abweichungen der amerikanischen Verfassung von der englischen nicht bloß auf diesen theoretischen Ausgangspunkt zurückzuführen. So gewiß nach dieser Richtung außerdem die „Starrheit“ der „geschriebenen“ amerikanischen Verfassungsurkunde im Gegensatz zu der Elastizität des ungeschriebenen englischen Verfassungsrechtes und die eigentümliche Stellung der Gerichte der Union zur Legislative und Exekutive auch von bedeutsamem Einfluß gewesen sind, so liegt doch zum großen Teile eine Erklärung dafür, daß auch die Entwicklung hier nicht zur parlamentarischen Regierung allmählich geführt hat, in der bundesstaatlichen Natur der Union<sup>2)</sup>. Der amerikanische Senat, das Staatenhaus der Vereinigten Staaten, hat sich nicht zu der Rolle des englischen Oberhauses herabdrücken lassen, eben weil er Staatenhaus ist. Er ist neben dem Repräsentantenhaus ein völlig ebenbürtiges, ihm zum Teil an Ansehen und politischer Geltung überlegenes Glied der Bundeslegislative geblieben. Das hat zum Teil seinen Grund auch darin, daß der Senat nicht bloß an der Legislative

---

Föderalismus und Demokratie, in Preußische Jahrbücher Bd. 168 (Juni 1917) S. 394 f.

<sup>1)</sup> Montesquieu, *Esprit des lois* XI 6. „Si la puissance exécutrice n'a pas le droit d'arrêter les entreprises du corps législatif, celui-ci sera despotique“.

<sup>2)</sup> Dgl. zum folgenden namentlich James Bryce, *American Commonwealth*, 9th edition 1911, Chap. VII, IX—XII, XVIII—XXI.

beteiligt ist, sondern zugleich ein wichtiges Organ der Exekutive ist: wiederum nicht ohne Zusammenhang mit dem bundesstaatlichen Charakter der Union. Denn — so geringfügig auch die Bundeskompetenzen der Union im Vergleiche mit denen des Reiches sind — es bestand doch das in der Natur der Sache liegende Bedürfnis, den Senat als Staatenhaus an der — prinzipiell dem Präsidenten zustehenden — Exekutive zu beteiligen, um auch hier die Interessen der Einzelstaaten zur Geltung zu bringen. So hat man gelegentlich die Exekutive der Union geradezu als zwischen Senat und Präsidenten geteilt bezeichnet: einigermaßen in Analogie zu unserem Bundesrat und Kaiser. Und es ist gewiß nicht zuletzt dieser Stellung des Senates zwischen Präsidenten und Repräsentantenhaus zuzuschreiben, daß sich auch der Präsident seine selbständige Stellung zu diesem „Volkshause“ hat wahren können: wiederum in einiger Analogie zu dem Verhältnis unseres Bundesrates zu Kaiser und Reichstag. Auch in der Union besteht danach eine enge und in der Natur der Sache begründete Beziehung zwischen Föderalismus und Unmöglichkeit des Parlamentarismus. Auch im Senat hat sich infolge seiner geringen Mitgliederzahl, seiner relativ konstanten Zusammensetzung, der häufigen Geheimheit seiner Verhandlungen als Regierungskollegium in gewissem Umfange ein mehr auf Verständigung und gegenseitige Sühnung und Rücksichtnahme gerichteter Geist entfaltet, der auf hervorragende politische Persönlichkeiten eine größere Anziehungskraft ausgeübt hat als das Repräsentantenhaus. Kurz, von parlamentarischer Regierung ist in den Vereinigten Staaten so wenig die Rede, daß weder der Präsident noch sein Kabinett, das ja von der Majorität des Repräsentantenhauses völlig unabhängig ist, aus den Parteiführern entnommen werden, ja daß es selbst im Repräsentantenhause an eigentlichen politischen Parteiführern fehlt, weil es eben nicht wie in parlamentarischen Staaten die Arena für den Kampf um politische Macht und die Regierung des Staates geworden ist.

So war es denn im Grunde nicht nur eine Verkennung der besonderen Bedürfnisse des monarchischen Bundesstaates, sondern der des Bundesstaates überhaupt und der Verfassung der Ver-

einigten Staaten von Amerika im besonderen, wenn die Frankfurter Nationalversammlung sich diese Verfassung zum Vorbild nahm und trotzdem dem Staatenhause bloß die Stellung eines gewöhnlichen Oberhauses einräumen wollte, um dem in England, Frankreich und Belgien entwickelten parlamentarisch-konstitutionellen Staatsrecht den Boden zu bereiten. Und es ist endlich beachtenswert, daß auch in dem demokratischen Verfassungsrecht des nordamerikanischen Bundesstaates, das seine Ausgestaltung und Festigung erhalten hat, bevor das parlamentarisch-konstitutionelle Prinzip die liberale Welt Europas in den Bann seiner dogmatischen Doktrin gezwungen hatte, das Zusammenarbeiten und das für dies notwendige Vertrauensverhältnis zwischen Präsident, Senat und Repräsentantenhaus nicht nach dem Schema konstitutioneller Verantwortlichkeitsverhältnisse mit Mißtrauensvoten und politischer Abhängigkeit der Exekutive von der Parlamentsmajorität gestaltet worden sind.

Das sind bedeutsame Lehren für unsere politische Situation.

## X.

In den bisherigen Ausführungen wurde versucht, die Fülle der Motive herauszuarbeiten, welche für die starke, in sich geschlossene und dem Reichstage gegenüber selbständige Stellung des Bundesrates maßgebend waren, und wie diese nach den verschiedensten Richtungen und im Kampfe mit den verschiedensten abweichenden Tendenzen zu verteidigen und sicherzustellen war. In ihnen traten uns vor allem die in der Verfassungsurkunde selbst naturgemäß nicht in eine juristische Form gegossenen legislatorischen Grundgedanken entgegen. Und dieser Fülle gegenüber erscheint — wie so oft im geschriebenen Verfassungstext — die rechtsatzmäßige Formulierung matt und farblos. Auf die Verbindungen, die die Verfassungsurkunde zwischen Kaisertum und preußischer Krone, Kaisertum und Bundesrat, Reichskanzler und preußischem Staatsministerium, Vorsitz im Bundesrat und ministerieller Stellung des Reichskanzlers, einzelstaatlicher Regierung und Bundesrat geschaffen hat, wurde mehrfach hingewiesen;

ebenso auf die durch Artikel 5, 60 und 69 geforderte Zusammenarbeit zwischen Bundesrat und Reichstag. Aber auch eine Norm der Trennung ist in unserer Verfassungsurkunde enthalten, auf deren Bedeutung noch eingegangen werden muß: Artikel 9 Satz 2 bestimmt, daß „niemand zugleich Mitglied des Bundesrates und des Reichstages“ sein kann.

Diese Inkompatibilitätsnorm ist keine Singularität. Wir finden solche überall da, wo es einer Verfassung darauf ankommt, durch rechtsatzmäßige Garantien zwei Willensorgane scharf voneinander abzusondern, um jedem seine besondere Eigenart zu bewahren und zugleich Gegengewichtsfunktionen zwischen ihnen sicherzustellen. So gilt Inkompatibilität zwischen der Mitgliedschaft in den beiden Kammern des Parlamentes, oft auf Grund ausdrücklicher Rechtsätze, aber auch wohl selbst da, wo solche fehlen<sup>1)</sup>. Bevor es in England das homogene, der Parlamentsmajorität entnommene Kabinetts gab, erstrebte das Parlament um die Wende des 17. und 18. Jahrhunderts ein Gesetz, welches die Inkompatibilität eines *seat in parliament* mit einem besoldeten Kronamt ausprechen sollte. Man wollte damit die Macht des Parlamentes gegenüber der Krone stabilisieren und die depravierenden Einflüsse der königlichen Minister und Beamten vom Parlamente fernhalten. Aber bereits unter der Königin Anna begann man die Vorteile eines parlamentarischen Kabinetts einzusehen, und die absolute Inkompatibilitätsnorm von 1700 wurde 1707 in die bloß bedingte verwandelt, daß das Parlamentsmitglied, das ein einträgliches Amt von der Krone erhält, seinen Sitz verliert, aber wiedergewählt werden kann, wenn das Amt für vereinbar mit der Parlamentsmitgliedschaft erklärt wurde<sup>2)</sup>. So haben alle Verfassungsurkunden, die den Grundsatz der Gewaltenteilung in dem strengen Sinne Montesquieus durchgeführt haben, daß die drei Gewalten nicht nur funktionell voneinander geschieden sein sollen, sondern daß auch das Personal der einen Gewalt her-

---

<sup>1)</sup> Georg Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Aufl. 1914, S. 350 Note 21.

<sup>2)</sup> Jellinek, Die Entwicklung des Ministeriums in der konstitutionellen Monarchie, Ausgew. Schriften und Reden Bd. II S. 114/15.

metisch von dem der anderen abgeschlossen werden muß, weitgehende Inkompatibilitätsvorschriften aufgestellt. Die französische Revolutionsverfassung von 1789, die diesen Grundsatz am reinsten durchzuführen versuchte, ging mit ihren späteren ergänzenden Gesetzen so weit, daß sie nicht nur verbot, daß ein Mitglied der Nationalversammlung zum Minister ernannt werde, sondern auch vorschrieb, daß dies sogar unzulässig sei, wenn der Betreffende aus der Nationalversammlung austrete, ja daß die Unfähigkeit zur Bekleidung einer Ministerstelle noch für 4 Jahre nach dem Ausscheiden gelten sollte<sup>1)</sup>. Ähnliche Motive aus den Gedankengängen der reinen Gewaltenteilung liegen der Inkompatibilitätsnorm der Vereinigten Staaten von Amerika zugrunde.

Von besonderem Interesse für die Inkompatibilität der Bundesrats- und Reichstagsmitgliedschaft ist, daß auch nach dem Verfassungsrecht der freien Städte niemand gleichzeitig Mitglied des Senates und der Bürgerschaft sein darf<sup>2)</sup>, und daß eine analoge Norm auch vielfach für das Verhältnis von Magistrat und Stadtverordnetenversammlung ausdrücklich aufgestellt worden ist<sup>3)</sup>, und daß auch in der Schweizer Verfassung die Unvereinbarkeit der Mitgliedschaft in Bundesrat, Nationalrat und Ständerat gilt<sup>4)</sup>: in allen diesen Fällen bei Organen, die auf Zusammenarbeit angewiesen sind, aber dabei jedes seine besondere Eigenart und besondere politische Machtfactoren zur Geltung bringen soll. Wenn im Verfassungsausschuß des Reichstages jetzt ein Antrag vorliegt,

<sup>1)</sup> E. v. Meier, Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preußens Bd. I S. 137/38.

<sup>2)</sup> Hamburgische Verfassungs-Urkunde Art. 35; Bremen, Gesetz vom 26. Februar 1904 § 1; Lübeckische Verf. Urk. Art. 25.

<sup>3)</sup> Städteordnung für die östlichen Provinzen vom 30. Mai 1853 § 17 Ziffer 2, § 30 Ziffer 2; für Westfalen vom 19. März 1856 §§ 17 Ziffer 2, 30 Ziffer 2; für Hessen-Nassau vom 4. August 1897 §§ 19 Ziffer 2, 33 Ziffer 2; für Reg.-Bez. Wiesbaden vom 8. Juni 1891 §§ 17 Ziffer 2, 30 Ziffer 2; für Frankfurt (Main) vom 25. März 1867 § 26 Ziffer 2; für Schleswig-Holstein vom 14. April 1869 §§ 29 Ziffer 2, 38 Ziffer 2. — Vgl. O. Mayer, Staatsrecht des Königreichs Sachsen S. 285; Götz, Staatsrecht des Königreichs Württemberg S. 290.

<sup>4)</sup> Schweizer Verfassung Artikel 77 und 81.

der diese Inkompatibilitätsnorm, die sich bereits in dem ersten Bismarckschen Entwurf findet und ohne Diskussion über die Norddeutsche Bundesverfassung und den Zollvereinigungsvertrag vom 8. Juli 1867 in die Reichsverfassung übergegangen ist, streichen will<sup>1)</sup>, so ist klar, daß damit in das bisherige Machtverhältnis zwischen Bundesrat und Reichstag Bresche gelegt und der Boden für eine parlamentarische Regierung, zum mindesten für eine Präponderanz des Reichstages, bereitet werden soll.

Insofern hiermit der konstitutionell-parlamentarische Gedanke nicht mehr, wie bei den Anträgen auf Einführung eines Reichsministeriums, bloß darauf ausgeht, den Bundesrat allmählich durch das Schwergewicht eines solchen Ministeriums mattzusetzen oder auf das Niveau eines Oberhauses herabzudrücken, sondern der Angriff in das Innere des Bundesrates selbst verlegt wird, und er also darauf abzielt, den Bundesrat von innen heraus zu sprengen und zu denaturieren, ist diese neue Methode eines parlamentarischen Machtvorstoßes noch sehr viel gefährlicher als die früheren, die Bismarck stets mit Leidenschaft bekämpft hat. Insofern freilich die Aufhebung jener Inkompatibilitätsnorm zunächst nur die abstrakte Möglichkeit für eine solche Entwicklung schafft und es noch fraglich bleibt, ob von Seiten der verbündeten Regierungen je von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werden würde, kann sich eine solche Änderung unserer Verfassung als ein harmloses Spiel erweisen. Immerhin ist es Pflicht sich darüber Rechenschaft zu geben, welche Konsequenzen eine solche Änderung haben wird oder haben muß, wenn einmal von der eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht wird. Denn es ist zweifellos der Sinn einer solchen Änderung, daß von ihr Gebrauch gemacht werden soll, und daß, nachdem dieser Stein des Anstoßes beseitigt ist, immer wieder bei gegebener Gelegenheit ein Druck nach der Richtung erfolgen wird, die verbündeten Regierungen auf die nunmehr freigemachte Bahn zu drängen. Die einzelnen Parteien werden sich die Frage vorzulegen haben, ob sie diese Konsequenzen wollen, und die verbündeten Regierungen, ob es richtig ist, eine Barriere,

---

<sup>1)</sup> Drucksachen des Verfassungsausschusses Nr. 17.

die die Verfassung vor diese Konsequenzen gesetzt hat, hinwegräumen zu helfen.

Auf den Eintritt des einen oder anderen Parlamentariers in den Bundesrat kann es bei einer Aufhebung des Artikel 9 Satz 2 nicht ankommen: denn das würde die Stellung dieser Parlamentarier im Reichstage und in ihrer Partei völlig untergraben, sie von ihrer Partei isolieren. Im Bundesrate hätten sie nach den Instruktionen der einzelstaatlichen Regierungen zu stimmen, auf die sie ja vielleicht einen gewissen Einfluß ausüben könnten, im Reichstage dagegen müßten sie als Mitglieder ihrer Partei nach deren programmatischen oder taktischen Direktiven stimmen. Der innere Konflikt der Pflichten würde sie selbst lähmen und das Vertrauensverhältnis nach der einen oder anderen Seite (vermutlich nach der Seite ihrer Partei: da die Zugehörigkeit zum Regierungsorgan weniger starre programmatische Bindung einschließt) zerstören. Die allgemeine beamtenrechtliche und geschäftsordnungsmäßig bundesrätliche Pflicht zur Verschwiegenheit über ihre Tätigkeit im Regierungsorgan würde diese Pflichtenkollisionen steigern und die Parteibande weiter lockern. Die Ernennung des einen oder anderen Parlamentariers zum Mitgliede des Bundesrates wäre fast ein geeignetes Mittel, um die parlamentarische und Partei-Stellung eines Führers lahmzulegen. Bennigsen wußte, was er im Interesse seiner Partei tat, als er 1878 dem Ruf ins preußische Staatsministerium und in den Bundesrat für sich allein ablehnte. Und Miquel mußte seine ministerielle Stellung durch völligen Zerfall mit seiner Partei erkaufen. Die erwähnten englischen Bestrebungen nach einem Inkompatibilitätssatz stammten aus einer Zeit, wo es das homogene der Parlamentsmajorität entnommene Kabinetts noch nicht gab, die ministerielle Stellung des einzelnen Parlamentariers daher von der Krone zum Zwecke der Bestechung der Parteien verwendet und vom Parlamente als seiner Macht abträglich empfunden wurde. Die gleichzeitige Mitgliedschaft im preußischen Landtage und im Staatsministerium ist so denn auch — wo sie früher vorkam — durchaus von den Ministern zur Gewinnung von Einfluß in den Parteien verwendet worden; und es ist bezeichnend, daß die Kompatibilitätsnorm,

die in schroffstem Gegensatz zu den Gewaltenteilungsprinzipien der französischen Revolutionsverfassung steht, sich zuerst in der Restaurations-Charte Ludwigs XVIII. findet, von wo sie in die bayerische und preußische Verfassungsurkunde aufgenommen worden ist <sup>1)</sup>. Es ist freilich charakteristisch, daß man von ihr keinen Gebrauch mehr macht, seitdem sich die Parteien zu festen, einer Führung von außen abholden Organisationen ausgewachsen haben und es daher das Vertrauensverhältnis zwischen Regierung und Volksvertretung mehr stören als fördern würde, wenn dieselbe Person im Ministerium und in einer der Parteien sitzt. Man ist so in der Praxis wieder zu dem Montesquieuschen Grundgedanken einer reinlichen Scheidung beider Sphären zurückgekehrt.

So steht denn der Artikel 9 Satz 2 durchaus nicht im Gegensatz zu einer Heranziehung hervorragender und politisch bewährter Parlamentarier in die Regierungsorgane der Einzelstaaten und des Reiches, wenn diese gleichzeitig ihre Zugehörigkeit zur Partei und zum Parlamente lösen. Er schafft vielmehr im beiderseitigen Interesse klare und reine Verhältnisse, die frei sind von lähmenden und Mißtrauen hervorrufenden Konflikten. Eine Erweiterung des Kreises der Personen, aus denen leitende Staatsmänner hervorgehen können, über die engere Beamtenschaft hinaus, wie sie mit Recht als wesentlicher Vorzug des parlamentarischen Regierungssystems gepriesen wird, ist daher so wenig durch die Inkompatibilitätsnorm des Artikel 9 versperrt, daß man in ihr im Gegenteil einen Rechtsatz sehen kann, der sie auf einer gesunden und konfliktfreien Grundlage ermöglicht. Und man wird sagen können, daß beim Vorhandensein geeigneter Männer ein solches Refurrieren auf den Kreis der Parlamentarier geradezu im Interesse der Regierung liegt: nicht nur, weil sie damit bewährte und mit den parlamentarischen und gesellschaftlichen Verhältnissen vertraute Persönlichkeiten gewinnen kann, die das rein Beamtenmäßige in wertvoller Weise zu ergänzen vermögen, sondern auch weil dadurch vielleicht das Niveau unseres Reichstages wieder gehoben werden

---

<sup>1)</sup> Charte vom 4. Juni 1814 Artikel 54; Bayer. Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818 Titel VII § 24; Preuß. Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 Artikel 60 Absatz 3.

könnte. Wenn man annimmt, daß das beklagenswerte Fernbleiben hervorragender Männer vom Reichstage nicht seinen Hauptgrund in der Abneigung vor den mit dem gleichen Wahlrecht nun einmal untrennbar verbundenen wenig schönen Methoden des Wahlkampfes <sup>1)</sup> und vor einer aussichtslosen Konkurrenz neben den Berufspolitikern innerhalb der Partei zur Geltung zu kommen, hat <sup>2)</sup>, sondern darin, daß das bloße Reden und Kritifizieren, das bloße Agitieren und parteimäßige Lavieren, ohne Aussicht auf Gewinnung einer Regierungsstelle, in der positive und staatlich verantwortungsvolle Arbeit geleistet werden kann, keine Beschäftigung zu sein scheint, die einen großen Anreiz für Männer bietet, welche sich nach großer und verantwortungsvoller positiver Tätigkeit sehnen. Insofern ist der Ehrgeiz großer Parlamentarier nach Ministersejeln durchaus begreiflich und beachtlich. Es ist aber sehr viel angenehmer und ersprießlicher für die Regierung, mit einem Parlamente zusammen zu arbeiten, in welchem Männer von solchem „Ehrgeiz“ und solcher Sehnsucht nach einer (nicht auf dem Wege der normalen Beamtenlaufbahn zu erwerbenden) politischen Betätigung im größeren Stile sitzen. Ja, man wird gegenüber den großen Gefahren, die in dem allgemeinen und gleichen Wahlrecht schlummern, es geradezu als ein Korrektiv dieses Wahlrechts ansehen müssen, die Gewinnung hervorragender Kräfte für das Parlament durch die Eröffnung der Ausichten auf eine größere politische staatliche Laufbahn, wenn dies möglich ist, zu erleichtern. Wir dürfen schließlich nicht vergessen, daß unser erster und größter Kanzler und einer unserer größten preußischen Minister der vergangenen Jahrzehnte, Miquel, ihren Weg über das Parlament genommen haben. Auch für die Erziehung der Parteien zum staatlich politischen Denken und zur Abstreifung partei-dogmatischer Gebundenheit ist die Heranziehung von Partei- und Parlamentsgrößen in leitende Staatsstellungen von der größten Bedeutung. Wenn eine solche häufigere „Verbindung von Staat und Gesellschaft“ sich ermöglichen ließe, würden

---

<sup>1)</sup> Siehe unten S. 102/3.

<sup>2)</sup> G. v. Below, Das parlamentarische Wahlrecht in Deutschland S. 33 f. (Georg Meyer), S. 169 (Lieber an Bennigsen).

nicht nur neue und wertvolle Kräfte für das politische und staatliche Leben gewonnen, sondern auch der Weiterausbau unseres Staates zum Volksstaat im vollsten Sinne des Wortes gefördert und der Staat als solcher gekräftigt werden. Für dies Ziel aber ist, wie wir sahen, in unseren Verhältnissen die Inkompatibilitätsnorm nicht Schranke, sondern Grundlage.

Kann danach das Bestreben, sie zu streichen, nicht den Zweck haben, einzelnen Mitgliedern des Reichstages den Weg in den Bundesrat und in die einzelstaatlichen Regierungen zu ebnen, so wird damit vielmehr unzweifelhaft der Zweck verfolgt, in größtem Umfange den Parlamentariern nicht als Männern der politischen Praxis und der politischen Bewährung, sondern als Parlamentariern und als Parteimännern, als programmatisch den Wählermassen gegenüber gebundenen Vertretern bestimmter Doktrinen und wirtschaftlich=sozialer Interessengruppen den Eingang in den Bundesrat zu verschaffen. Gegenüber diesen Verfälschungen des Bismarckschen Erbes gilt es, sich auf alles das zu besinnen, was der große Schöpfer unserer Verfassung an politischer Weisheit in ihr niedergelegt und im Kampfe gegen andere Tendenzen verteidigt hat. Die gesamten früheren Ausführungen wollten die Kerngedanken dieser Bismarckschen Schöpfung herausarbeiten, sie würden alle in Frage gestellt, und mit ihnen das Reich selber, wenn solche Ziele je ihre Verwirklichung fänden.

Zunächst würde die allgemeine Selbständigkeit der beiden Kollegien des Bundesrates und Reichstages gegeneinander vernichtet. Die Norm des Artikels 5 Absatz 1, namentlich in Verbindung mit den Artikeln 60 und 69, wonach die Willensübereinstimmung zweier selbständiger Faktoren für alle Akte der Gesetzgebung gefordert wird, würde hinfällig. Läge hierin schon an sich eine Verarmung und Verödung unseres politischen Lebens, so wird diese dadurch noch verschlimmert, daß alle die Kräfte und Mächte, die hinter dem Bundesrat stehen, entweder lahmgelegt und ausgeschaltet oder aber zum Gegenkampfe und zur Reaktion herausgefordert würden. Die Instruktion der Bevollmächtigten zum Bundesrate würde des Sinnes entbehren, da parlamentarische Bundesratsbevollmächtigte ja bereits durch ihre Parteiprogramme

und ihre Wählermassen „instruiert“ sind. Die einzelstaatlichen Monarchien, die partikularen Landtage und das Landesbeamtentum wären aus dem Reiche verdrängt, und sie würden im Gegenkampfe versuchen und versuchen müssen, das politische Leben vom Reiche wieder mehr in die Einzelstaaten zu verlegen und die Vollziehung der über ihren Kopf beschlossenen Reichsgesetze nach Kräften zu erschweren.

Es würde ferner die Gegengewichtsfunktion des Bundesrates gegenüber dem Reichstage aufgehoben, sogar die bescheidene Rolle eines Oberhauses würde ihm genommen: besteht doch selbst für Oberhäuser im Verhältnis zu den Wahlkammern der Grundsatz der Inkompatibilität. Von einer Rolle, wie sie der Senat der Vereinigten Staaten spielt, wäre schon gar keine Rede. Und es müßte sich gegenüber einer solchen Entwicklung sehr bald das Bedürfnis nach einem Oberhause herausstellen. Und zwar entweder nach einem Oberhause von der Art des amerikanischen Senates mit seiner gleichzeitigen Beteiligung an der Exekutive: dann hätten wir unseren Bundesrat wieder, von dem eben Bismarck mit gutem Grunde gesagt hatte, daß, wenn er nicht bestünde, er beantragen würde ihn einzuführen. Oder aber nach einem Oberhause nach der Art der Einheitsstaaten: ein solches aber würde die bundesstaatliche Natur des Reiches vollends aufheben.

Dieser Föderalismus erweist eben den ganzen Gedanken einer Aufhebung der Inkompatibilität mit seinen Konsequenzen als einen Ungedanken. Die Bevollmächtigten zum Bundesrate werden ja nicht wie die Mitglieder eines Ministeriums von einer Zentralstelle ernannt und instruiert, sondern von 25 verschiedenen Willenszentren. Wenn Preußen seine Bundesratsbevollmächtigten den Parteien des Reichstages entnimmt, so würde es dadurch den parlamentarischen Hochdruck auf die anderen Regierungen so steigern, wie Bismarck es in jenem Gespräche mit dem König von Sachsen und dem Freiherrn v. Griesen als *ultimum refugium* gegenüber widerstrebenden Landesfürsten angedroht hatte. Wie fein Bismarck nach dieser Richtung empfand, hat er in einer Reichstagsrede vom 17. November 1871 gezeigt: er lehnt es ab, sich durch Stützung auf den Reichstag im Bundesrat stark zu machen, und

seinen Anteil an einem schwierig zustande gekommenen Kompromiß innerhalb des Bundesrates unter Berufung auf eine Reichstagsmajorität zurückzuziehen; dadurch würde er das Vertrauen des Bundesrates, dessen er bedarf, verlieren <sup>1)</sup>. Wie würde erst dies Vertrauensverhältnis gestört werden, wenn jene Verbindung mit den Parteien zum Institut erhoben würde! Die Reichsfreudigkeit, das Reichsinteresse, ja die Existenz der Einzelstaaten würden vernichtet, ein Zusammenarbeiten mit den Regierungen der Staaten im Sinne der preußischen „Vertragstreue“ und der bundesfreundlichen Verständigung unmöglich gemacht. Die Inkompatibilitätsnorm ist eben auch ein Schutzwall der Einzelstaaten gegenüber kaiserlich-großpreußischer Reichspolitik. Das Recht der Bundesratsminorität auf Gehör im Reichstage, das der Artikel 9 im Satz 1 garantiert, würde gegenüber einem Zusammengehen der preußischen Bundesratsstimmen mit einer Reichstagsmajorität natürlich nichts helfen. Auch wenn Preußen, befreit von der Inkompatibilitätsvorschrift, bereits in kleinerem Umfange durch Hineinziehung von Parteiführern in den Bundesrat seine Position dort stärkte, würde es in höchstem Maße die „Bundesgenossen“ unter Druck setzen müssen.

Aber was Preußen Recht ist, ist Bayern und den anderen Staaten billig. Auch sie könnten ihre Bundesratsbevollmächtigten den Parteiführern des Reichstages entziehen, entweder der eine oder andere der Staaten oder aber auch ein Bloß von Staaten, der sich zu diesem Zwecke zusammenschließt und so Preußen unter parlamentarischen Hochdruck setzt. Das wäre wiederum mit der preußischen Hegemonialstellung und dem Kaisertum unvereinbar; und insofern ist die Inkompatibilitätsnorm zugleich eine Schutzwehr Preußens gegenüber den anderen Staaten. Preußen hat im Interesse eines richtig verstandenen, vom Geiste der Vertragstreue und der Bundesfreundlichkeit getragenen Föderalismus auf eine seiner Größe entsprechende Vertretung im Bundesrate verzichtet. So kann nicht eben diese Stimmverteilung im Bundesrat nunmehr dazu benutzt werden, nach Zersetzung des politischen

---

<sup>1)</sup> v. Poschinger, Bismarck und der Bundesrat Bd. II S. 115.

Gehaltes und Geistes dieser Körperschaft die Reichsregierung nach Maßgabe einer sinnlos gewordenen Stimmverteilung zu organisieren, und so eine rücksichtslose und durch nichts gemilderte Herrschaft der Reichsminorität über die Majorität zu errichten.

So erweist sich von allen Seiten der Gedanke einer Parlamentarisierung des Bundesrates als das Reichs-Feindlichste, was sich denken läßt. Diese Parlamentarisierung würde entweder die deutschen Klein- und Mittelstaaten zerstören und namentlich den größten, der nur nach schweren Entschlüssen dem Reiche beigetreten ist und sich auch nach seinem Eintritt noch die meisten staatlichen Traditionen und Eigenarten erhalten hat, den bayerischen Staat, geradezu veranlassen Anschluß und Stütze außerhalb des Reiches zu suchen und ihn schließlich aus dem Reiche herausdrängen. Oder aber er würde diesen dazu treiben müssen, im Gegenkampfe gegen einen solchen Reichsunitarismus alle oppositionellen Kräfte um sich zu scharen und zum Angriff gegen das Kaisertum und den preußischen Staat zu organisieren. Die traurigsten Zeiten des alten Reiches würden neu erstehen, verstärkt durch die parlamentarischen Wahl- und Parteikämpfe. Alle die in natürlicher Freiheit auseinander und gegeneinander strebenden Kräfte des deutschen Volkes, die seine wechselvolle und vielgestaltige Vergangenheit entfesselt hatte, die durch die Weisheit unserer Verfassungsurkunde zu machtvoller Einheit zusammengefügt sind, würden in den Strudel der Parteikämpfe und des allgemeinen gleichen Wahlrechts hineingerissen und neu entfesselt werden. Man begreift das Interesse unserer Gegner an dieser Parlamentarisierung des nun einmal nicht parlamentarisierten Bundesstaates, worüber sie außer dem Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika der hervorragende Staatsmann selbst, der zur Zeit diktatorisch den englischen Staat regiert, belehren kann: er weiß natürlich, daß die Konkurrenz zwischen dem englischen Parlament und einem Reichsparlament des englischen Empire die parlamentarische Regierung im „Vereinigten Königreich“ unmöglich machen würde <sup>1)</sup>, worauf er vermutlich mit vollem Bewußtsein hinarbeitet. Die

---

<sup>1)</sup> E. Wolff, Föderalismus und Demokratie a. a. O. S. 397.

Geschlossenheit des Bundesrates in sich und seine ebenbürtige Stellung neben dem Reichstage bei der Gesetzgebung sind die vom Schöpfer unserer Verfassung gewollte, in großer Weisheit gegen alle abweichenden Tendenzen verteidigte, in mehr als vierzig Jahren bewährte und allein Zukunftsgefahren beschwörende Grundlage unserer Reichsverfassung. Im Bundesrat sollen staatliche, d. h. über den Parteien stehende Mächte ihr Organ finden neben dem Reichstage, in dem sich auf Grund seines freien Wahlrechts die aus dem Leben einer reich gegliederten Gesellschaft hervorgehenden Parteien tummeln können und tummeln sollen.

## XI.

Aber die Parlamentarisierung des Bundesrates ist nicht die einzige große Gefahr, die dem Erbe Bismarcks in den Irrungen und Wirrungen dieser Tage droht, es gibt noch weitere Forderungen und Tendenzen, die dem Reiche als kraftvoller Einheit gefährlich werden können; auf sie sei daher auch noch in Kürze eingegangen.

Es ist zunächst der uns in den Arbeiten von Friedrich Meinecke geschilderte Gedanke aus der Einheitsbewegung des Jahres 1848, für das Deutsche Reich zwar den preußischen König als deutschen Kaiser zu gewinnen, die führende Stellung des preußischen Staates aber auszuschließen, ja Preußen als Opfer für diesen Gewinn seiner Dynastie seiner eigentlich staatlichen Stellung zu entkleiden und zu einem bloßen Reichslande herabzudrücken. Dieser Gedanke, der in manchen Kreisen noch 1870 eine Rolle spielte <sup>1)</sup>, seitdem aber so gut wie verschollen war, ist durch die Schrift von Meinecke nicht nur historisch wieder entdeckt, sondern auch im Anschluß an diese wissenschaftliche Leistung zu neuem politischen Leben erweckt worden. Sein entschiedenster Vertreter, Gerhard Anschütz, verlangt, daß die Richtlinie für die innere preußische Politik sein müsse, „Preußen so zu regieren, als wäre es Reichs-

<sup>1)</sup> H. v. Gagern in der 2. hessischen Kammer: v. Holkendorff-Bezold Bd. III S. 454. Vgl. auch die Denkschrift v. Gagerns und die Kritik von Mohl aus dem Jahre 1868 bei O. Lorenz, Kaiser Wilhelm und die Begründung des Deutschen Reiches S. 585 f., namentlich S. 589 f.

land", — daß Einrichtungen getroffen werden, durch die „Preußen, wenn nicht rechtlich, so doch tatsächlich Reichsland wird“, daß der dem Reichstage verantwortliche Reichskanzler „ungekrönter König von Preußen“ werde, der befugt ist „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 Landtag und die Sanktion von Gesetzen zu verhindern“<sup>1)</sup>).

Es soll also Preußen etwa in die Stellung gebracht werden, die Elsaß-Lothringen bisher innehatte und die weite Kreise, namentlich die Anschütz politisch nahestehenden, selbst für Elsaß-Lothringen für unannehmbar ansehen; ja es soll im Grunde noch schlechter gestellt werden, da Elsaß-Lothringen für seine Reichsangelegenheiten bis 1911 Kommissare und seitdem von seinem Statthalter instruierte Bevollmächtigte in den Bundesrat senden kann und für seine Landesangelegenheiten einen Statthalter mit landesherrlichen Gerechtsamen und ein eigenes Ministerium besitzt. Weiter: als solche Reichslande-Ideen im Jahre 1848 gehegt wurden, sollten nicht nur Preußen, sondern alle Staaten durch die unitarisch-konstitutionelle Frankfurter Verfassung im Gebiete der Reichskompetenz mediatisiert werden, hatte Preußen ferner noch keinen eigenen Gesamt-Landtag, wie es ihn jetzt seit fast 70 Jahren besitzt, würde also im Bereiche seiner Landesangelegenheiten nicht wesentlich anders gestellt worden sein als es bis dahin unter seiner provinzialständischen Verfassung dastand. Die Mediatisierung Preußens würde also bei dem heutigen Verfassungsstande etwas ganz anderes bedeuten als damals. Heute würde sie bedeuten, daß die Mittel- und Kleinstaaten durch den Bundesrat, an den damals noch gar nicht gedacht war, in der Lage wären die Reichspolitik zu machen, Preußen dagegen aus der Reichsregierung ausgeschlossen wäre, ja darüber hinaus, daß diese Staaten auch das Reichsland Preußen in seinen Landesangelegenheiten in Gemeinschaft mit dem Reichstage beherrschen würden. Aber

---

<sup>1)</sup> G. Anschütz, Preussische Wahlreform S. 9 f., 14—17; vgl. auch H. Preuß, Neuorientierung der inneren Verwaltung, bei Bozi-Heinemann, Recht, Verwaltung und Politik im neuen Deutschland S. 176.

selbst wenn man annimmt, daß diese ungeheuerliche Ungerechtigkeit, die die Exekutive von zwei Dritteln des deutschen Volkes aus der Reichsexekutive und Reichslegislative ausschaltet, den Beifall der Mittelstaaten findet, so ist es ausgeschlossen, daß diese im eigenen Interesse mit einer dahingehenden Änderung der Verfassung einverstanden wären. Denn wenn Preußen im Bundesrat als solches aufgehört hätte zu existieren, so würde vermutlich nach einer kurzen Ära mittelstaatlicher Herrschaft über Deutschland und Preußen doch wieder jener Fall eintreten, daß die Mittelstaaten zwischen dem Kaiser und dem Reichstage zerrieben würden und der vom Bundesrate und preußischen Ministerium isolierte Kaiser allein mit dem Reichstage regierte. Gegenüber diesem Rechtszustande würde den Mittelstaaten die von den schlimmsten demokratischen Auswüchsen gereinigte Frankfurter, oder die Erfurter Verfassung, die ja gerade an ihrem Widerspruche gescheitert war, als ein hohes Ideal erscheinen, gar nicht zu sprechen von der heutigen Reichsverfassung mit ihrer genialen Ausgleichung von Unitarismus und Föderalismus.

Gewiß muß Preußen der Tatsache, daß es der „führende Staat“ im Reiche ist, Rechnung tragen und dem auch Opfer bringen. Diese Opfer hat Preußen auch gebracht, indem es im Bundesrat statt  $\frac{2}{3}$ , noch nicht  $\frac{1}{3}$  der Stimmen führt, um den Mittelstaaten in bündischen Formen die Mitarbeit an der Regierung des Reiches zu ermöglichen. Käme es auf bloße Parlamentsmajoritäten an, so waren die Mittelstaaten bereits 1848 mediatisiert, und wäre es ein Leichtes gewesen sie 1870 zu mediatisieren: aber gerade dies hat Preußen sowohl unter Friedrich Wilhelm IV. wie unter Bismarck in Anerkennung ihrer staatlichen Qualität und Vergangenheit verschmäht. Preußen hat ferner durch Schaffung der Stellvertretungsämter, durch Ernennung dieser Reichsbeamten zu preußischen Bundesratsbevollmächtigten und durch Versetzung einiger der Chefs der obersten Reichsbehörden in das preußische Ministerium dem bündischen Charakter des Reiches und seiner Rolle als führendem Staate im Reiche Rechnung getragen. Es sollte damit, wie Bismarck in der Norddeutschen Allgemeinen Zeitung 1876 die erste solche Ernennung kommentieren ließ, die

Tatsache verbürgt werden, daß „die Politik und Interessen Preußens sich niemals im Widerspruch mit denen Deutschlands befinden und nicht auf verschiedenen Wegen verfolgt werden können“; es sollte „dem preußischen Staatsministerium . . . eine gegen das Reich hin aufgeschlossene Stellung gegeben werden, wie sie den Ministerien der übrigen Partikularstaaten nicht eigen, durch den Hegemonieberuf Preußens aber erfordert ist“<sup>1)</sup>.

So gewiß die preußische Hegemonialstellung darauf beruht, daß von allen deutschen Staaten die Interessen des preußischen Staates sich mit denen Gesamtdeutschlands am meisten decken, so sind natürlich gelegentliche Reibungen zwischen den partikularen und den hegemonialen preußischen Interessen denkbar und unvermeidlich. Gewiß wäre die radikalste und einfachste Lösung die, eine der beiden Größen zu eliminieren. Darauf läuft der Vorschlag von Anschütz und Preuß hinaus, für das preußische Staatsministerium die Kanzlerverfassung einzuführen und den Reichskanzler zugleich zum preußischen Staatskanzler zu machen. Bei diesem Vorschlage wird aber verkannt, daß ein Minister, der dem Parlamente gegenüber ein gewisses Schwergewicht haben und behalten will, hinter sich und unter sich ein mit der eigentlichen Vollziehung beauftragtes und mit den Problemen des täglichen praktischen Lebens in dauernder Berührung stehendes Verwaltungsbeamtentum haben muß. Das aber gerade fehlt dem Reichskanzler als solchem, und das kann er nur durch seine Verbindung mit dem preußischen Staatsministerium gewinnen. In viel höherem Maße als jeder andere Minister braucht der deutsche Reichskanzler gegenüber dem Reichstage und Bundesrate eines solchen Schwergewichtes, um sich weder durch die anderen Mitglieder des Bundesrates noch durch den Reichstag in das Hintertreffen drücken zu lassen: letzteres wiederum zugleich im Interesse der Mittelstaaten. Die notwendige Verbindung zwischen Exekutive und Legislative, die gerade auch im Bundesstaate nicht entbehrt werden kann (wovon oben bereits die Rede war), ist vor allem beim führenden Staat nicht zu entbehren: und sie ist nur denkbar durch ein gewisse Hemmungen und Gegengewichte

---

<sup>1)</sup> E. Rosenthal, Reichsregierung S. 61 Note.

schaffendes Staatsministerium. Bei keinem anderen Staat ist die Gefahr eines Verlustes dieser Verbindung eine so große, und darum ist auch in keinem anderen Staate die Notwendigkeit eines solchen Gegengewichtes so oft und so energisch betont worden. Auf die Bedeutung des preußischen Landtages in dieser Richtung hat daher mit vollem Recht Georg v. Below hingewiesen <sup>1)</sup>. Und wenn aus der Mitte des preußischen Landtages gelegentlich mit großer Energie auf diese Gegengewichtsfunktion hingewiesen wurde, ja einige extreme Partikularisten ihren Besorgnissen überlauten Ausdruck verliehen haben, so ist dies zum Teil durch die besondere Gefahr hervorgerufen, die gerade für Preußen besteht, und zum Teil eine Reaktion gegen jene Mediatifizierungstendenzen, die weder im preußischen Interesse liegen, noch auch in denen der Mittelstaaten, noch endlich des Reiches selbst.

Nicht die radikale Lösung, die Anschütz und Preuß empfehlen, kann daher in Betracht kommen, — wie ja auch Bismarck von seinem ursprünglichen Plan, die preußischen Minister selbst zu Chefs der obersten Reichsbehörden zu machen, abgesehen hat —, sondern der Ausgleich innerhalb des Staatsministeriums selber, das gerade, um diesen Ausgleich zwischen den partikularen und den hegemonialen Interessen des preußischen Staates zu ermöglichen, der kollegialen Verfassung bedarf. In ihm, nicht im Bundesrat, wie zur Zeit von Caprivi ein Artikel der Politischen Korrespondenz ausgeführt hatte, müssen sich „der preußische Partikularismus und der Reichsuniversalismus frei gegeneinander aussprechen“. Es ist ausgeschlossen, daß, wie derselbe Artikel wollte, der König sein Staatsministerium ermächtigen kann, „die preußischen Bevollmächtigten mit einer antipräsidentialen Instruktion zu versehen“ <sup>2)</sup>. Im preußischen Staatsministerium gilt es den „Hauptpartikularisten“, Preußen, für das Reich zu „gewinnen“ <sup>3)</sup>, nicht ihn einfach aufzusaugen. Gerade die Verschlingung der preußischen Politik mit der des Reiches gibt der Kollegialität des preußischen Staats-

<sup>1)</sup> G. v. Below, *Parlamentarisches Wahlrecht in Deutschland* S. 82, 128.

<sup>2)</sup> v. Roell-Epstein, *Bismarcks Staatsrecht* S. 35/36; vgl. auch S. 101 ( schon 1867).

<sup>3)</sup> So Bismarck: vgl. Rosenthal, *a. a. O.* S. 60 Note 2.

ministeriums einen neuen Sinn, über den hinaus, den Hinke in seiner Geschichte des Staatsministeriums für frühere Zeiten so fein herausgearbeitet hat <sup>1)</sup>).

Man wird bei den viel zitierten Schilderungen, die Bismarck von den Reibungen innerhalb dieses Kollegiums gegeben hat und bei seiner oft geäußerten Vorliebe für das im Reich verwirklichte Kanzlersystem nicht vergessen dürfen, daß sie zum größten Teil vor dem Reichstage erfolgt sind, um ihm gegenüber den Forderungen nach einem kollegialen Reichsministerium die Schwächen und Mängel dieses damaligen liberalen Ideals in scharfer Poin-  
tierung vor Augen zu führen <sup>2)</sup>, und daß seine Schilderungen über die geringe Bedeutung des preußischen Ministerpräsidiums zum Teil in dem Zusammenhange erfolgt sind, die Trennung des Reichskanzleramtes vom Ministerpräsidium zu rechtfertigen. Und wenn er über den „Resortpartikularismus“ seiner Ministerkollegen scharfe Worte fand, so wird man ebensowenig vergessen dürfen, daß er mit nicht geringerer Schärfe über den „Parteiartikularismus“ höhnte, den er mit dem kleinlichen und engen Geiste der deutschen Kleinstaatserei verglich <sup>3)</sup>, ja auch von „parlamentarischem Partikularismus“ gelegentlich sprach <sup>4)</sup>, und von der zünftlerischen Gesinnung auf der Seite der Beamtenerschaft und der Parlamente, die aus Eifersucht so wohlthätige und vorteilhafte Einrichtungen wie den Staatsrat und den Volkswirtschaftsrat nicht aufkommen lassen wollten <sup>5)</sup>. Es ist das große, alle Schranken durchbrechende Genie, das sich in die normale Beamtenlaufbahn nie hineinpressen ließ, welches hier überall gegen die von partikularem, zünftlerischem Geist erfüllten Hemmungen reagiert. Tatsächlich hat er an der

---

<sup>1)</sup> O. Hinke, Das preußische Staatsministerium im 19. Jahrhundert, in den Beiträgen zur brandenburgischen und preußischen Geschichte (Schmollers-  
Sellschrift) S. 403 f., 493.

<sup>2)</sup> Vgl. z. B. v. Poschinger, Bismarck und die Parlamentarier Bd. II S. 93/94.

<sup>3)</sup> Fürst Bismarcks Reden Bd. IX S. 45.

<sup>4)</sup> Holzendorff=Bezold Bd. I S. 173; von Dorf, Stadt, Resort-,  
Fraktionspartikularismus spricht Bismarck Holzendorff=Bezold Bd. III S. 1173.

<sup>5)</sup> Bismarck, Gedanken und Erinnerungen Bd. II S. 274.

Kollegialverfassung des preußischen Ministeriums nichts geändert, und die Bedeutung auch des Ministerpräsidiums dadurch anerkannt, daß er zugab, sein Versuch, es von der Kanzlerschaft im Reiche zu trennen, sei völlig gescheitert <sup>1)</sup>. Offenbar hielt er die in der Kabinettsorder von 1852 <sup>2)</sup> enthaltenen Leitungsbefugnisse (1. Verständigung der Ressortminister mit dem Ministerpräsidenten über alle Verwaltungsmaßregeln von Wichtigkeit, über die dieser nach Befinden auch an den König berichten kann; 2. Vorlage aller der königlichen Genehmigung bedürftigen Verwaltungsmaßregeln mit den Bemerkungen des Ministerpräsidenten; 3. Anwesenheit des Ministerpräsidenten bei allen Vorträgen der Ressortminister vor dem König) im wesentlichen für ausreichend. Die Autorität des Ministerpräsidenten im Kollegium beruht auf seiner Vertrauensstellung zum Monarchen, die es ihm ermöglicht bei wichtigen Divergenzen innerhalb des Gremiums, die allerhöchste Entscheidung zu provozieren oder die Kabinettsfrage zu stellen. So hat sich durch das Schwergewicht der Tatsachen auch in unserem konstitutionell-monarchischen Staatsrecht „eine straffere Organisation des Ministeriums zu einer kollegialen Einheit“ herausgebildet, und ist das Ministerium nach der Richtung der Ideen von Benjamin Constant mehr zu einem „dritten Staatsorgan neben dem Monarchen und dem Landtage“ geworden <sup>3)</sup>, als dies noch im zweiten Drittel des vorigen Jahrhunderts der Fall war.

So will denn auch Hinzé die Kollegialität des Ministeriums durchaus nicht aufgehoben haben; aber es ist nicht recht ersichtlich, in welchen juristischen Formen das von ihm geforderte Ideal, „den Geist der Kollegialität mit der überragenden Stellung eines Premierministers in Harmonie zu bringen“, Ausdruck finden kann: seine Ablehnung der „kollegialischen Verantwortlichkeit des Gesamt-

<sup>1)</sup> v. Roell-Epstein, Bismarcks Staatsrecht S. 34, 64/65, 66/67, 78.

<sup>2)</sup> Abgedruckt bei Thudichum, Bismarcks parlamentarische Kämpfe Bd. II S. 70 und bei v. Roell-Epstein, Bismarcks Staatsrecht S. 251/52. Über die heute gültige Verordnung O. Hinzé, Die Demokratisierung der preußischen Verfassung, in der Europäischen Staats- und Wirtschaftszeitung Bd. II S. 457.

<sup>3)</sup> O. Hinzé, a. a. O. S. 458.

ministeriums“, die „freundschaftliche Vereinbarung“ als Normalzustand, und „der Appell an die Leitungsgewalt nur als Mittel störende Elemente zu entfernen“ dürfte eine Schilderung des geltenden Rechtszustandes sein. Noch weniger ist ersichtlich, was Meinecke in präziser juristischer Formulierung erstrebt; ganz abzulehnen scheint auch er die Kollegialität nicht, wenn er den Ministerpräsidenten nur „ähnlich“ gestellt wissen will wie den Reichskanzler, und fordert, daß er allein schließlich zu entscheiden haben müsse, „welche der beiden streitenden Auffassungen der höchsten Entscheidung des Monarchen zu unterbreiten sei“<sup>1)</sup>. Auch das ist, wenn die heutige Verordnung im wesentlichen der von 1852 entspricht, geltendes Recht. — Zur Unterdrückung des Ressortpartikularismus, zur Unterstreichung der staatsministeriellen Stellung der Ressortminister wird es als Mittel nur geben, einerseits die Zentralinstanz von mancherlei Detailverwaltungsarbeit zu entlasten und anderseits Persönlichkeiten heranzuziehen, die nicht nur in dem betreffenden Ressort allmählich heraufadvancierte Verwaltungsbeamte, sondern auch Staatsmänner sind. An der Kollegialität des Ministeriums und der im wesentlichen auf die besondere Vertrauensstellung zum König gegründeten Autorität des Ministerpräsidenten aber werden wir gerade, um eine Ausgleichung zwischen Reich und Preußen, bei der beide zu ihrem Recht kommen, zu ermöglichen, festhalten müssen. Wenn Meinecke und Anschütz wünschen, daß unsere Einrichtungen als solche auch auf Persönlichkeiten zugeschnitten sind, die nicht das „Format des ersten Kanzlers“ aufweisen, so kann ihnen darin nur Recht gegeben werden. Es ist freilich daraus vielmehr der Schluß zu ziehen, daß, eben weil nicht jeder Nachfolger Bismarcks dessen Kraft und dessen praktisches und tief wurzelndes preußisches Staatsgefühl haben wird, das ihn befähigt sich nicht von dem fester gefügten und anspruchsvoller gewordenen Reichstage die Führung aus der Hand nehmen zu lassen, gerade schwächere Persönlichkeiten den Rückhalt an der Kollegialität des preußischen Staatsministeriums nicht entbehren können. Daß dies auch Bismarcks Meinung war, hat er warnend

<sup>1)</sup> §. Meinecke, Die Reform des preußischen Wahlrechts, in Probleme des Weltkrieges S. 101 f.

immer wieder betont, als er seinen Nachfolger sich von diesen Bahnen entfernen sah <sup>1)</sup>. Historische Objektivität fordert eigentlich, daß diese Mahnungen neben den Klagen über die Reibungen im Ministerium nicht unerwähnt bleiben.

Bei näherer Betrachtung liegt in den Ausführungen von Meinecke zu diesen Problemen ein gewisser Widerspruch. Wenn er schreibt <sup>2)</sup>, daß „überall im politischen Leben gewisse Kompensationen, Ergänzungen, Gegengewichte, Bürgschaften gegen Hypertrophie einzelner Organe notwendig“ sind, so entspricht das durchaus unserer Ansicht. Warum aber, müssen wir fragen, will er denn gerade die Kompensation und das Gegengewicht, das ein vom Reichstagswahlrecht abweichendes Landtagswahlrecht bietet, warum das Gegengewicht des preußischen Staatsministeriums gestrichen wissen? Wenn er die Einführung des Reichstagswahlrechts in Preußen fordert, so geschieht dies, um „homogene Mehrheiten in Preußen und dem Reiche“ zu erzielen, die „der Regierung eine engere Fühlung mit den Parlamenten aufnötigen“ sollen, also um ein Gegengewicht auszuschalten. Auf der anderen Seite aber will er doch wieder in Preußen neben das dem Reichstage homogene Abgeordnetenhaus eine erste Kammer gesetzt wissen, welche „das Korrektiv gegen die Einseitigkeit der zweiten Kammer bilden“ muß. Und er will dieser ersten Kammer „das volle Ansehen einer wirklichen Volksvertretung“ geben, sie soll ebenso wie die zweite „die Reize einer politischen Arena“ und „völlig die gleichen Rechte“ erhalten. Wo aber bleibt dann die von ihm erhoffte und als Ziel der Wahlreform erstrebte Homogenität zwischen dem Reichstage und dem Gesamtlandtage? Was nützte die Identität des Reichs- und Staatskanzlers von Anschütz und Preuß gegenüber dem preußischen Zweikammersystem? Zu alledem wird man sagen müssen, daß, wenn sich (was noch gar nicht sicher ist), trotz der Verschiedenheit der Wahlparolen, der zu lösenden Aufgaben und mancher anderer Verschiedenheiten, im preußischen Abgeordnetenhaus die-

---

<sup>1)</sup> v. Roell-Epstein, Bismarcks Staatsrecht S. 44 f.

<sup>2)</sup> S. Meinecke, Grenzen der Neuorientierung, in der Vossischen Zeitung vom 17. Mai 1917.

selben Majoritätsverhältnisse ergeben sollten wie im Reichstage <sup>1)</sup>, wenn ferner entgegen allen bisherigen Erfahrungen und entgegen der Bismarckschen Auffassung <sup>2)</sup> eine der zweiten preußischen Kammer an Ansehen und politischer Geltung ebenbürtige erste Kammer erreichen ließe, diese erste Kammer nur dann einige Aussichten hätte diese Stellung zu behaupten, wenn sie eine Stütze fände in einem kollegialen preußischen Staatsministerium: zwischen dem Abgeordnetenhaus, dem ihm homogenen Reichstage und dem Reichs- und Staatskanzler würde sie schneller und gründlicher als irgend eine andere erste Kammer zerrieben werden. Und das ist in der Tat eines der großen Zukunftsprobleme, vor dem Preußen und das Reich stehen: wird es möglich sein und mit welchen Mitteln, eine erste Kammer zu schaffen, die, trotz des Fehlens der bundesstaatlichen Voraussetzungen des amerikanischen Senates, eine diesem ähnliche Stellung erhalten und auf die Dauer behaupten kann? Diese Frage soll hier nur gestellt werden; auf die einzelnen Lösungsmöglichkeiten einzugehen, würde zu weit führen <sup>3)</sup>. Von ihrer Lösung aber hängt nicht nur die Stellung Preußens im Reiche ab, sondern in noch viel höherem Maße die der Mittelstaaten, die als Staaten zwischen den schweren Mühlsteinen eines homogenen Reichs- und Landtages langsam aber sicher zermalmt würden.

Die ganze politische Geschichte des alten Reiches hat unter der Antinomie gelitten, die sich aus der Frage eines mit starker Hausmacht ausgestatteten oder eines hausmachtlosen Kaisertums ergibt. Jahrhundertlang hatten wir dann einen Kaiser, dessen Hausmacht im wesentlichen außerhalb des Reiches lag. Endlich haben wir einen Kaiser bekommen, dessen Hausmacht von Memel bis Aachen, von Flensburg bis Saarbrücken reicht und von Nord- und Ostsee bespült wird, also fest im Norden, Süden, Osten und Westen der deutschen Lande wurzelt, einen Kaiser zugleich, der in bündischen Formen seines monarchischen Amtes waltet und so der Entfaltung aller staatlichen Eigenarten der einzelnen Bundesglieder freiesten Spielraum läßt. Und schon regen sich wieder

<sup>1)</sup> G. v. Below, Parlamentarisches Wahlrecht S. 127/28.

<sup>2)</sup> Robolsky, Reichstag S. 211.

<sup>3)</sup> Siehe kurz unten Seite 105.

Stimmen, die die Qualen des Fehlens eines solchen Kaisertums vergessen haben und gegen das feste Bollwerk dieses Kaisertumes, das uns allein Einheit nach innen und Kraft nach außen verbürgen kann, den Sturm lauf beginnen. Wann wird der Deutsche soweit sein, daß er aus der eigenen Geschichte lernt und die Daseinsbedingungen des eigenen staatlichen Lebens begreift?

## XII.

Endlich noch einige Worte über eine weitere Gefahr, die dem Erbe Bismarcks in der Reichsverfassung in der Zukunft einmal drohen könnte, die Gefahr eines neuen Dualismus innerhalb Klein-Deutschlands.

Bayern spielt im heutigen Reich eine erheblich größere Rolle als ihm nach seiner Größe, seiner wirtschaftlichen und geistigen Bedeutung an sich zukommen würde. Das kann nur der tadeln, der die deutschen Verhältnisse nach den Majoritätsmaßstäben der unitarischen Demokratie beurteilt, nicht der, der sich mit uns auf den Boden der staatlichen Beurteilungsmaßstäbe stellt und darum für nötig hält, der Tatsache, daß Bayern der zweitgrößte Staat des Reiches, zugleich ein Staat mit besonderer Geschichte, mit einer selbstbewußten Dynastie, einem starken dynastischen Volksgefühl, einem eigentümlichen Beamtentum und einem bald hundertjährigen Landtage ist, Rechnung zu tragen, ganz unabhängig von der statistischen Tatsache, daß es der Größe nach noch nicht den siebenten Teil des Reichsgebietes und an Einwohnern nur etwa den zehnten Teil des deutschen Volkes ausmacht. Bismarck hat im Jahre 1866 und 1870 die bayerischen Besonderheiten voll berücksichtigt und ihnen in der Verfassung einen breiten Spielraum belassen. Bayern ist in stärkerem Maße als irgend ein anderes Bundesglied souveräner Staat geblieben: es hat nicht nur sein eigenes Heer behalten, das durch den Militäretat seine besonderen Beziehungen zum Landtage pflegen kann, und in lockerem Zusammenhang mit dem einheitlichen Reichsheer steht als die anderen Kontingente, es ist ihm im Verkehrsweisen und zahlreichen anderen Beziehungen eine Sonderstellung und ein gewisser Abschluß vom

übrigen Deutschland zugestanden worden. Auf dieser Grundlage hat es nicht nur seine alten dynastischen Beziehungen weiter gepflegt, eine eigene Diplomatie unterhalten, sondern auch beim Eintritt in das Reich keinen eigentlichen Bruch mit seiner früheren souveränen Staatsgeschichte vollzogen. Dabei handelt es sich nicht um bloße Schönheitsfehler im unitarischen Sinne, sondern um bedeutende Imponderabilien, die in der herrschenden formaljuristischen Staatsrechtskonstruktion nicht zu richtigem Ausdruck kommen. Die konfessionellen und Parteiverhältnisse im Reiche und in Bayern sind von weiterer Bedeutung; und der mitteleuropäische Gedanke wird Bayern als hauptsächlichem deutschen Donaufstaat und Österreich nicht nur geographisch benachbarten, sondern auch durch dynastische, konfessionelle und andere Verwandtschaftsbeziehungen verbundenen Staat in der Zukunft an Bedeutung noch gewinnen lassen.

Diese Tatsachen legen die Frage nahe, ob über alles dies hinaus eine weitere Stärkung Bayerns im Interesse des Reiches und seiner einheitlichen Leitung liegt. Gerade weil Bayern seine Staatspersönlichkeit reiner und ungetrübter erhalten hat als die anderen Mittelstaaten, hat es auch die Traditionen seiner früheren Politik, die auf eine Machtvergrößerung in Süddeutschland und eine mitausschlaggebende Stimme bei der Leitung Gesamtdeutschlands gerichtet waren, weniger verlassen. Die Triasidee <sup>1)</sup>, das Direktorium mit einer bayerischen Stimme zwischen den deutschen Großmächten, der Südhund, Gebietserweiterungen im Süden als Voraussetzung für die Erfüllung der Bündnispflicht im Jahre 1870, ein bayerisches Veto als Bedingung für seinen Eintritt in das Reich und anderes mehr waren Formen immer desselben Gedankens, deren Verwirklichung an der Eifersucht der anderen Südstaaten und an Bismarcks Staatskunst scheiterte. Diese großbayerische Idee spielt auch heute wieder ihre Rolle, wenn für die Lösung der elsass-lothringischen Frage die Einverleibung des Elsaß in Bayern empfohlen wird.

---

<sup>1)</sup> Spielte noch 1870 eine Rolle in den Debatten des bayerischen Landtages: Holkendorff=Bezold Bd. III S. 624, 630, 821.

Es soll hier nicht untersucht, sondern nur die Frage aufgeworfen werden, ob diese Lösung im Interesse der Sache liegt. Ob Bayern mit seinen 6,8 Millionen Einwohnern ein Land von 1,2 Millionen in sich aufzunehmen imstande sein wird; ob es rein verwaltungsmäßig allen etwaigen Anforderungen, die die Regierung eines so schwierigen Gebietes unter Umständen mit sich bringen kann, gewachsen ist: ob die 6,8 Millionen ein genügend zahlreiches Beamtenpersonal werden stellen können, ob eine etwa nötige Überweisung der elsässischen Rekruten in die bayerischen Stammfaders bei den Größenverhältnissen möglich ist (es würde dann in Bayern etwa jeder 6. Soldat, und wenn man die Rheinpfalz von elsässischen Soldaten freilassen wollte, etwa jeder 5. Soldat ein Elsässer sein). Ob Bayern imstande wäre vier deutsche Universitäten zu erhalten, und was sich sonst noch für Probleme und Schwierigkeiten ergeben würden, auf die Laband in einem interessanten Artikel hingewiesen hat <sup>1)</sup>. Für unseren Zusammenhang ist die entscheidende Frage, ob nicht durch diese Lösung die großen Verfassungsverhältnisse des Reiches zu Schaden kommen, ob nicht Württemberg und Baden, und zum Teil auch Hessen durch diese bayerische Einkreisung verkehrs- und wirtschaftspolitisch, und so schließlich auch politisch zu bayerischen Enklaven würden, — ob nicht damit indirekt doch wieder der Südbund in unser Reich einzöge, eine Vertiefung der Mainlinie erfolgte, und ein verhängnisvoller Dualismus zwischen dem wesentlich preußischen Norden und dem großbayerischen Süden einrisse, — ob nicht endlich in Verbindung mit den mitteleuropäischen Gedankengängen doch eine Art Trias ihre Verwirklichung fände, die auch auf unsere konfessionellen und Parteiverhältnisse ungünstig einwirken könnte.

Es wird viele geben, die diese Gefahren so hoch einschätzen, daß sie von der nach mancher Richtung sicher erfreulichen Lösung der reichsländischen Frage lieber absehen möchten. Der Föderalismus, der gewiß Bayern eine hervorragende Rolle im Deutschen Reiche sichern soll, schließt aber auch Pflichten gegenüber Württem-

---

<sup>1)</sup> Laband, Was wird aus Elsaß-Lothringen, in Deutsche Revue Bd. 42 (1917) S. 337 f.

berg, Baden und Hessen ein, und er darf niemals zu irgendwelcher Art von Dualismus führen. Es bleibt in unserem Reiche nun einmal so, daß nur was Preußen gewinnt auch dem Reiche als Ganzem zugute kommt, während die Kräftigung gerade des größten Mittelstaates leicht verhängnisvolle Wirkungen für die Einheit und Kraft des Ganzen haben kann. Preußen allein hat auch die Dimensionen, um allmählich einen so schwierigen Bissen wie die heutigen Reichslande verdauen zu können. Wie Preußen erst durch den Erwerb seiner westlichen Provinzen und die Annektionen von 1866 ganz reif zur Hegemonie wurde<sup>1)</sup>, so würde auch ein durch die heutigen Reichslande vergrößertes Preußen noch mehr in ganz Deutschland, noch mehr in seinen Süden hineinwachsen, und so seine partikularen Interessen immer mehr hinter seinen hegemonialen zurücktreten lassen können und müssen.

Ganz in diesem Sinne äußerte sich der badische Staatsminister Jolly in einer Denkschrift von 1870; er lehnt eine Vergrößerung Badens durch elßäsißches Gebiet ab und fährt fort: „Ebensowenig darf Bayern vergrößert werden, weil dadurch die Herstellung einer deutschen Gesamtverfassung erschwert, der Keim eines neuen Dualismus geschaffen und dem Süden nicht die wünschenswerte Sicherheit gegeben würde. Vielmehr ist das zu erwerbende Gebiet mit Preußen zu verbinden, wodurch nicht nur die größte Sicherheit erreicht, sondern auch die deutsche Frage gelöst wird. Denn wenn Preußen süddeutscher Staat wird, ist die Teilnahme des Südens an dem zu gründenden Deutschen Reiche selbstverständlich<sup>2)</sup>.“ Wenn die Einverleibung in Preußen nicht ohne Verstimmung möglich ist, so dürfte man Laband zustimmen müssen, daß es dann besser ist, Elßaß und Lothringen weiter in der Stellung als Reichslande zu belassen.

<sup>1)</sup> Vgl. J. Haller, Bismarcks Friedensschlüsse, 2. Aufl. 1917. S. 43 fg.

<sup>2)</sup> Baumgarten=Jolly, Staatsminister Jolly S. 175. Vgl. auch die Äußerung des bayerischen Abgeordneten M. Barth bei Onäen, Bennigsen Bd. II S. 175: „Ich für meinen Teil habe . . . meine großen Zweifel, ob eine weitere Vergrößerung der Südstaaten im deutschen Interesse liegt.“

### Schlußbetrachtung.

Kein Staat bedarf so sehr der stark zusammenfassenden Einheit wie unser Reich. Nicht nur weil keiner seiner geographischen und politischen Lage nach so sehr auf Einheit und Kraft nach außen angewiesen ist. Sondern auch nach innen: unsere bunte und wechselvolle Geschichte und wohl auch unsere geistige und politische Veranlagung, die überall zu größeren und kleineren genossenschaftlichen und herrschaftlichen Sonderverbänden treibt, haben uns mit einer reichen, fast überreichen Fülle von geistigen und politischen Lebenszentren bedacht, die unsere Größe und unsere Schwäche ausmachen. Dieser Reichtum bedarf als Ergänzung der starken staatlich-herrschaftlichen Zusammenfassung, soll er uns nicht zum dauernden Unsegen werden. Die gewaltige Leistung Bismarcks besteht darin, uns diese Einheit gebracht zu haben: einerseits durch die radikale Lösung von 1866, in der er uns von dem lähmenden und schieflich-friedlich nicht lösbaren Dualismus Groß-Deutschlands befreite, trotz der Schmerzen, die uns die Amputation eines bedeutenden Gliedes und die Verengerung der territorialen Grundlage unseres Staates bereitete, und in der er durch große Annektionen in Norddeutschland dem preußischen Staat auch die Dimensionen und die breite Zusammensetzung gab, deren er zur führenden, Macht und Einheit verbürgenden, wahrhaft Kräfte zusammenfassenden Rolle bedurfte, — anderseits durch die versöhnende Lösung des „Föderalismus“, mit deren Geist er die Reichsverfassung erfüllte, und sodann durch die Vertragsbeziehungen, die er zu dem vom Reiche selbst ausgeschlossenen österreichisch-ungarischen Staates wesen fest und fester knüpfte.

Unsere Betrachtungen versuchten in historisch-politischer Darstellung die Vielheit und Buntheit der Kräfte und Tendenzen in unserem geschichtlich so stark belasteten Volksleben einigermaßen zu veranschaulichen, mit denen sich Bismarck auseinanderzusetzen und die er zur Einheit der Verfassung zusammenzufügen hatte. Er hat hier die unitarische Lösung aus den verschiedensten Motiven verschmäht: sie wäre auch im Innern nur durch einen gewaltigen

Radikalismus zu erreichen gewesen, zu dem er sicher als ultimum refugium gegriffen hätte, den er aber verschmäht hat, weil er uns sicher im letzten Grunde doch nicht historisch entlastet, sondern noch größere Spannungen und innere Kämpfe und Gegenkämpfe hervorgerufen und uns der Mitarbeit wertvoller und historisch bewährter politischer Kräfte beraubt hätte, für die ein vollgültiger Ersatz schwerlich schnell oder überhaupt nicht zu haben gewesen wäre.

Die Regierungen von 24 Staaten lassen sich aus der Exekutive des Reiches nicht ausschalten <sup>1)</sup>: das hat er tief erfaßt und davon hat er sich nicht abbringen lassen, weder durch das Drängen innerhalb des Reichstages, noch durch dahingehende Wünsche zahlreicher Regierungen selbst, denen die Vertretung in einem parlamentarischen Oberhause und die Rolle von Pairs teils genügt hätte, teils gerade aus partikularisch-oppositionellen Motiven erwünscht gewesen wäre. Er hat ihnen das nie „zugemutet“, wie er selbst oft gesagt hat; ja er hat sie, in ihren eigenen Interessen weiterblickend als sie selbst, und zugleich im Hinblick auf das Selbstgefühl der größeren Mittelstaaten, gegen das er ihre gehobene Stellung im Bundesrat als Gegengewicht brauchte, mit leisem Zwange in diese föderalistische Rolle, die sie im Bundesrate spielen, hineingedrängt. Daß er damit politisch weise gehandelt hat, hat die Zukunft bewiesen: ein bündischer Unitarismus ist die festeste Grundlage unseres Verfassungsbaues geworden; voller Dankbarkeit hat er im letzten Jahrzehnt seiner Kanzlerschaft oft anerkannt, was die deutschen Dynastien für die Stärke des Reichsgedankens weit über seine Erwartungen hinaus geleistet haben <sup>2)</sup>; und es wird heute kaum einen Fürsten geben, der noch Sehnsucht nach der Pairsstellung in einem notwendig partikularistisch gefärbten parlamentarischen, den Mechanismus unserer Verfassung unendlich komplizierenden Oberhause empfindet. Das von Bismarck durch den Bundesrat um die Einzelstaaten und ihre Dynastien geschlungene Band darf unter keinen Umständen gelockert werden: all die Ge-

<sup>1)</sup> Holzendorff=Bezold Bd. I S. 172.

<sup>2)</sup> Bismarcks Reden (herausgeg. von Ph. Stein) Bd. VIII S. 235, 247 (28. November 1881); Bd. IX S. 45 (12. Juni 1882); Bd. X S. 29 (26. November 1884).

fahren, die mit dem territorialen und dynastischen Partikularismus in unserer ganzen Geschichte so verhängnisvoll verknüpft waren, könnten neu entstehen; im Bundesrate und durch den Bundesrat sind sie beschworen. In diesem Sinne bezeichnet Bismarck die föderative Grundlage als den einzigen Boden, auf dem „die dynastischen und Stammesinteressen ihre Vermittlung mit der Einheit nach außen finden, ohne welchen wir einheitlichen Nachbarvölkern nicht gewachsen sind“<sup>1)</sup>. An ihm und seiner Rechtsstellung rütteln, heißt an der festesten und bewährtesten Grundlage unserer Verfassung, an dem wertvollsten und am liebevollsten gepflegten Teile des Erbes von Bismarck rütteln. Daß mit ihm und seiner Rechtsstellung Reichsministerien, parlamentarische Regierung, ja auch nur eine Parlamentarisierung der Reichsregierung unvereinbar sind, haben wir erneut zu zeigen versucht; von dieser Einsicht müssen sich selbst die durchdringen, die an sich für den Einheitsstaat alles Heil von dieser Regierungsform erwarten: ein Studium der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika, bei denen die Verhältnisse noch nicht einmal annähernd so ungünstig für diese Regierungsform liegen wie bei uns, wird sie belehren, daß es etwas im Wesen des Bundesstaates gibt, was ihr widerstreitet.

Unser Reich als Bundesstaat mit seiner reichen unitarischen Kompetenzausstattung wollen, bedeutet Reichsministerien und parlamentarisierte Reichsregierung ablehnen: das heiße Bemühen, beides miteinander zu vereinigen, gleicht dem, die Quadratur des Kreises zu finden. Es ist einigermaßen beschämend, daß noch 50 Jahre nach der Begründung des Norddeutschen Bundes ein großer Teil der Mitglieder des Reichstages und der Presse inmitten des Weltkrieges es als wichtigste Aufgabe ansieht, dies unlösbare Problem zu lösen. Es ist endlich Zeit, daß unser ganzes Volk die Grundlage unseres Verfassungsrechtes als solche versteht und sich innerlich so zu eigen macht, daß unser innerpolitisches Leben ein für allemal vom Streite um sie entlastet und so zugleich unsere außenpolitische Stellung im Kreise der anderen Weltvölker gefestigt wird. Durch nichts leidet das Ansehen eines Volkes mehr als

---

<sup>1)</sup> Anhang zu den Gedanken und Erinnerungen Bd. II S. 511.

dadurch, daß es aus hyperkritischer, unhistorischer, problematischer Gesinnung immer von neuem über die Grundlagen seines staatlichen Lebens grübelt: die Ablegung dieses deutschen Erbfehlers dürfte eine der wichtigsten Neuorientierungen sein, deren wir bedürfen.

Aber nicht nur in der kollegialen-föderalistischen Zusammenfassung der staatlich-herrschaftlichen Faktoren zum Bundesrat hat das Reich seine Grundlage, es bedarf auch eines starken genossenschaftlichen Organisationsbaues. Nur wenn ein Staat zugleich in der Gesellschaft wurzelt, mit ihr innerlich „verbunden“ ist und organisatorisch aus ihr herauswächst, ist er stark und kräftig — nach innen wie nach außen. Der Weltkrieg hat diesen Gedanken, der den Ausgangspunkt der Ideen von Stein und Humboldt bildete, mit nicht mißzuverstehender Deutlichkeit jedem aufgedrängt, der ihn vorher noch nicht als geistigen Besitz sein eigen nannte. So gewiß wir einer starken herrschaftlichen Organisation bedürfen, so bedürfen wir nicht minder einer starken genossenschaftlichen Organisation unseres Volkes: nur ein freies Volk ist stark.

Man braucht die Bedeutung und die Leistungen unseres Reichstages für die Verbreitung und die tiefe Versenkung des Reichsgedankens in alle Schichten des Volkes, das in ihm liegende wichtige Ventil für alle Stimmungen und Strömungen sowie seine Mitarbeit an der sozialen, rechtlichen, militärischen und wirtschaftlichen Ausgestaltung unseres politischen Lebens nicht zu verkennen, wenn man trotzdem betont, daß Bismarck Recht hatte, wenn er hervorhob, der Reichstag habe nicht den Erwartungen entsprochen, die er an ihn geknüpft hatte, wie er oft im letzten Jahrzehnt seiner Amtstätigkeit voll Trauer und Zorn bekannt hat <sup>1)</sup>. Der idealistische unitarische Überschwang, der ursprünglich durch den Bundesrat gedämpft werden mußte, ist verrauscht: die nationalliberale Partei ist zu einer mäßig starken Mittelpartei, die imposante und verdienstreiche freikonservative und Reichspartei zu einem bedeutungslosen Grüppchen herabgesunken, und in ihnen sind nicht nur die Mitarbeiter Bismarcks, sondern auch die Erben der großen

<sup>1)</sup> Bismarcks Reden, Bd. IX S. 47; Bd. X S. 29; Bd. XI S. 89, 261.

idealen Traditionen aus dem ersten preußischen und dem ersten deutschen Parlament hinter Parteien zurückgetreten, die dem Reiche, seiner Begrenzung, Zusammensetzung und Gesellschaftsordnung mit einer gewissen Kühle, zum Teil mit starken Reserven, zum Teil gar mit unbelehrbarer Feindschaft gegenüberstehen. So erfreulich und bedeutsam die Abstimmung vom 4. August 1914 auch war, so liegt in der Verherrlichung dieser „Tat“ eigentlich eine Beleidigung des Reichstages: als sei es nicht die selbstverständliche Erfüllung einer Pflicht der Volksvertretung gegenüber Volk und Reich gewesen, deren Nichterfüllung sicherlich den Reichstag als Ganzes, jedenfalls die sich ihr versagenden Parteien hinweggefegt haben würde. Im Ganzen aber wird man das Urteil Bismarcks, daß ein kleinlicher zünftlerischer Parteigeist und „Partei-partikularismus“, in dem die alten Erbfehler der engen, philiströsen, schulmeisterlichen Kleinstaateri (Bismarck hat ihn damit verglichen)<sup>1)</sup>, verbunden mit der zu ihr gehörigen unpolitischen, kosmopolitischen und doktrinären Denkart neu entstanden sind, ihren Einzug in den Reichstag gehalten haben. Keine Öffentlichkeit leuchtet in die Machenschaften der Parteiorganisationen, ihrer unsichtbaren Verbindungen, ihrer Beamten- und Personalpolitik hinein; die von ihnen geleitete Presse spinnt uns alle in ein Netz von Unvollständigkeiten, von ganzen und halben Unwahrheiten ein; wer sich nicht ihren ererbten und sorgsam zünftlerisch gehüteten Dogmen verschreibt, ist politisch ausgeschaltet. Alle Befürchtungen, die die „Reaktionäre“ von 1815 bis in die Zeit Friedrich Wilhelms IV. gegenüber dem atomisierenden Wahlrecht gehegt hatten, die Stein und Hardenberg und Humboldt durch einen anderen organischeren Aufbau der Volksvertretungen beheben wollten, sind Wirklichkeit geworden. Bismarck hatte, aus der Einsicht, daß unsere Parteien sich in ihrer Eigenschaft als Welt- und Staatsanschauungsparteien nach der Schaffung des Reiches „überlebt“ haben<sup>2)</sup>, versucht sie als solche zu zerbrechen und zu

<sup>1)</sup> Dgl. oben S. 87 Note 3; vgl. auch Fürst Bülow, Deutsche Politik S. 185 f.

<sup>2)</sup> Bismarcks Reden, Bd. IX S. 151/52; vgl. auch Fürst Bülow, Deutsche Politik S. 196 f.

Parteien der Vertretung wirtschaftlicher und sozialer Interessen umzumodeln. Aber lediglich mit dem Erfolge, daß nur die Interessen, die sich durch die Macht der großen Zahlen in den Wahlurnen legitimieren können, oder die in unsichtbaren und unfaszbaren Organisationen zusammengefügt werden, mit bedeutenden und ausschlaggebenden Zahlen im Reichstage erscheinen. Eine anziehende Kraft auf große Talente und Intelligenzen hat der Reichstag nicht auszuüben vermocht: diese Kraft ist vielmehr weiter unserem mächtig angewachsenen Beamtentum verblieben, dem nur in den zu imposanter Bedeutung herangewachsenen wirtschaftlichen Unternehmungen, namentlich in Handel, Industrie und Finanzen ein bedeutsamer Konkurrent erstanden ist. Aber auch diese sind nicht als solche in den Reichstag eingezogen, sondern haben nur, insoweit sie unsichtbare Säden zu den alten Parteien haben spinnen können, einigermaßen Anschluß an den Reichstag gefunden. Man wird daher gerade aus einer Kenntnis und aus einer gewaltigen Liebe zum deutschen Volke nicht behaupten können, daß der Reichstag eine Vertretung des deutschen Volkes in dem Sinne ist, das in ihm die deutsche Intelligenz und alle die in ihm lebenden, aufwärts und vorwärts strebenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Mächte, die Staat und Volk groß gemacht haben, in entsprechender Weise repräsentiert sind. Auch ein wirklich wirksames Gegengewicht gegen Auswüchse und hypertrophien der Bureaufkratie konnte der Reichstag so nicht werden: im Gegenteil hat die mit Hochdruck arbeitende konstitutionelle Gesetzgebungsmaschine das Heer der Beamten immer nur vermehrt.

Man mag das alles bedauern. Aber dies Bedauern berechtigt uns nicht, auf der Fiktion, daß der Reichstag identisch ist mit dem deutschen Volke, und daß, was der Reichstag gewinnt, auch das Volk gewinnt, politische Schlüsse aufzubauen, — berechtigt uns ebensowenig zu übersehen, daß die mangelnde Anziehungskraft des Reichstages gegenüber der des Beamtentums und des wirtschaftlichen Lebens in unserer Eigenart und unserer Geschichte begründet ist. Neben der Verbindung von Staat und Gesellschaft, die der Adel gefunden hat, ist im werdenden deutschen Staat das Bürgertum zuerst durch das Beamtentum in den Staat hinein-

gewachsen und hat in ihm seine ersten großen Leistungen vollbracht. Anders in Frankreich, wo sich die Bourgeoisie in mehreren Revolutionen an die Stelle des ein bloßes Drohnendasein führenden Adels und der entwurzelten Monarchie setzte und zum Herren der Staatsgewalt machte. Anders auch in England, wo dem Bürgertum im house of commons die erste Gelegenheit zur Betätigung am Staat und für den Staat erwuchs, und wo das Parlament beim Verjagen der Krone allmählich zum eigentlichen Inhaber der Staatsgewalt wurde. Infolge der Leistungen und der Stellung unserer Monarchie und unserer Beamtenschaft können unsere Parlamente auf eine solche Vergangenheit und solche von der Aristokratie geschaffenen Traditionen nicht zurückblicken. Auch sind wir nicht ein Gläubiger- und Rentnerstaat geworden, dem die Zufuhren an Lebensmitteln und Rohstoffen durch eine Herrschaft über die Meere garantiert sind, der seine landwirtschaftliche Fläche in Parks und Weiden verwandeln konnte, dessen Kapital unsichtbar in der ganzen Welt arbeitet und sie sich dienstbar macht, dessen adelige und bürgerliche Aristokratie die Zinsen aus ihren heimischen und überseeischen Finanzanlagen verzehrt, ihre Söhne in Indien zu Herrennaturen erziehen läßt und sich in materieller Unabhängigkeit dem politischen Geschäft in Parlament und Kabinett widmen kann.

Das ganze politische Wahl- und Parteigeschäft ist in wirklich demokratisierten Staaten untrennbar verbunden mit den Erscheinungen der „politischen Massenhypnotiseure, politischer Marktschreier und politischer Schreckfabrikanten“, mit einem Heer von „besoldeten politischen Sensationsmachern und gedungenen Volksverführern“, mit der Verwandlung der Tagespresse „in ein Pandämonium zeternder, fürchterlich lügender, verleumdender, frech übertreibender politischer Humbugmacher, denen Ehre, Wahrheit und das Gemeinwohl gegen das Interesse, die Wahl gewisser Kandidaten durchzusetzen, tatsächlich gar nichts bedeuten“, mit der Tatsache endlich, daß „auch diese modernen politischen Mediziner und Auguren teilweise hilflose Opfer der von ihnen ertrommelten politischen Massensuggestion“ werden. Diese Schilderung der notwendigen Resultate der „Psychologie des Demokratismus“ ist nicht

etwa das Schreckbild, das ein politischer Reaktionär entworfen hat, sondern sie entstammt der Feder des schwedischen Sozialdemokraten Gustav S. Steffen, der die Demokratie in England und in den Vereinigten Staaten von Amerika charakterisieren will<sup>1)</sup>. Wenn er freilich diesem Bilde gegenüber die Frage aufwirft, ob die Tatsache, daß ein solcher Zustand die „politischen Anstandsgefühle“ der Deutschen gröblich verlezt, darin ihren Grund hat, daß der Deutsche ein feineres politisches Anstandsgefühl behalten habe „wie unsere englischen Vettern“, und diese Frage lediglich darum verneint, weil sich dann ja „das moderne politische Leben in einer absteigenden statt in einer aufsteigenden Entwicklungslinie“ bewegen würde, und weil es „in unserem Innern doch etwas gibt, das uns trotz allem ein ganz aufrichtiges Umfassen einer solchen Hypothese unmöglich macht“, — so wird ein Kenner der sachlicheren, ruhigeren und kritischeren Art des deutschen Volkes über die Beantwortung dieser Frage anderer Meinung sein. Nicht nur unsere Geschichte, sondern auch unsere bis heute bewahrte Geistesart schützt uns vor der Anziehungskraft einer solchen politischen Zukunft. Bereits die ersten Zeichen einer dahin führenden Entwicklung haben unsere geistigen und wirtschaftlichen Führer vom Reichstage fern gehalten; und die Einsicht, daß diese Entwicklung durch eine Steigerung der Macht unseres Reichstages gefördert und beschleunigt würde, läßt viele Deutsche das von ihnen vielleicht abstrakt für richtig gehaltene Ideal einer Parlamentarisierung des politischen Lebens mit skeptischen, ja ablehnenden Augen betrachten.

Abgesehen von alledem gibt es auch nichts, was unserer Geschichte und Eigenart mehr widerstrebt als das Zentralisierende und Gleichmachende des Parlamentarismus. Der genossenschaftliche Sondergeist und Sonderwille mit allen seinen Vorzügen und Gefahren war stets eine Eigentümlichkeit unseres Wesens und ist es geblieben. So hat sich denn auch in unserer staatlichen und gesellschaftlichen Rechtsordnung neben den Parlamenten eine reiche Fülle von außerparlamentarischen Organisationen der

<sup>1)</sup> Gustav S. Steffen, Die Demokratie in England S. 56/57.

Gesellschaft erhalten und weitergebildet: in der kommunalen und „gesellschaftlichen“ Selbstverwaltung, in den berufsständischen Korporationen der Landwirtschafts-, Handels-, Handwerkerkammern und in ähnlichen Bildungen, in einem hoch entwickelten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen privaten Genossenschaftsleben. Die kriegswirtschaftlichen Bedürfnisse haben neue solche Organisationen geschaffen und alte verwendet, haben sie vor allem mit dem Staate in Verbindung gebracht und so an neuen wichtigen Stellen Staat und Gesellschaft außerparlamentarisch miteinander verknüpft. Die „Übergangswirtschaft“ wird diesem Beispiel folgen. Und in der Zukunft werden alle diese bedeutsamen Ansätze ausgestaltet und irgendwie verwaltungs- und auch verfassungsrechtlich ausgebaut werden müssen. Nicht etwa an der Stelle des Reichstages, der schon allein durch sein 50jähriges Bestehen mit Dasein und Geschichte des Reiches fest verbunden ist und seine wichtige Funktion als Ventil und als Vertiefer des Reichsgedankens in alle Teile des Volkes weiter versehen muß, sondern neben ihm: als sein Erzieher und sein Gegengewicht. Schon das bloße Dasein solcher Organisationen wird auf das Parteileben und -streben heilsam einwirken, und sie werden ein aus der Gesellschaft selber hervorgegangenes, genossenschaftliches Korrektiv sein, das sicher stärker zu wirken vermag als die in herrschaftlichen Organisationen liegenden Gegengewichte. Der Staatsgedanke selber wird so bereichert und vertieft, und das Beamtentum zu gesellschaftlichem Denken gezwungen und erzogen, wie die Organisationen selber zu staatlichem Denken.

Auch mit solchem Ausbau unseres Verfassungslebens bleiben wir dem Erbe Bismarcks treu, ja wir würden in seinem Sinne handeln, der immer und stets die Bürokratie durch die lebendige Gesellschaft und die Gesellschaft zum Staate erzogen wissen wollte. „Mir hat immer — lautet eines seiner schönsten Bekenntnisse — als Ideal eine monarchische Gewalt vorgeschwebt, welche durch eine unabhängige, nach meiner Meinung ständische oder berufsgenossenschaftliche Landesvertretung soweit kontrolliert wäre, daß Monarch oder Parlament den bestehenden gesetzlichen Rechtszustand nicht einseitig, sondern nur *communi consensu* ändern

können, bei Öffentlichkeit und öffentlicher Kritik aller staatlichen Vorgänge durch Presse und Landtag<sup>1)</sup>." Aus solchen Gedankengängen heraus hat Bismarck die Institute des Staatsrates und Volkswirtschaftsrates als Korrektive gegenüber der flüchtigen und von Parteirücksichten diktierten Geschäftsbehandlung in den Parlamenten, sowie „gegenüber ministerieller oder monarchischer Ungeduld“, auch für das Reich<sup>2)</sup> empfohlen und erprobt. „Das Zurückdrängen des Staatsrats und ähnlicher Beratungskörper“, schrieb er, „hauptsächlich der Eifersucht zu, mit der diese unzünftigen Ratgeber in öffentlichen Angelegenheiten von den zünftigen Räten und von den Parlamenten betrachtet werden“<sup>3)</sup>. Der Reichstag hat in der Tat zweimal dies Institut mit großer Majorität abgelehnt, „weil er eine besondere Vertretung einzelner Klassen und Stände nicht wollte“<sup>4)</sup>.

In welcher Rechtsform sich solche genossenschaftlichen Organisationen in unseren Verfassungsbau einfügen lassen, ist vielleicht die wichtigste Frage der Neuorientierung; bei den großen Aufgaben, die gerade das Reich in der Zukunft zu lösen haben wird, jedenfalls nicht nur in den Bau unserer Landesverfassungen. Ob in der Form eines auf einem breiteren genossenschaftlichen Unterbau errichteten und diesen krönenden und zusammenfassenden Oberhauses, oder mehr in der Form eines Staatsrates nach Art des Bismarckschen Volkswirtschaftsrates, oder endlich in einer Kombination von Oberhaus und Staatsrat, wodurch allein ein Oberhaus (in gewisser Analogie zu der Doppelstellung des amerikanischen Senates als Oberhaus und Regierungsorgan) eine die geringe Machtstellung gewöhnlicher erster Kammern überragende Bedeutung gewinnen könnte, soll hier nicht mehr untersucht werden. Mit der letzten Alternative würde man sich einem Lieblings-

<sup>1)</sup> Bismarck, Gedanken und Erinnerungen Bd. I S. 15.

<sup>2)</sup> v. Poschinger, Bismarck und die Parlamentarier Bd. I S. 197 f.; vgl. S. 198 Note 1.

<sup>3)</sup> Bismarck, Gedanken und Erinnerungen Bd. II S. 274; vgl. auch v. Roell-Epstein, Bismarcks Staatsrecht S. 387 f.

<sup>4)</sup> v. Poschinger, Bismarck und die Parlamentarier Bd. III S. 107; v. Roell-Epstein, a. a. O. S. 392 f.

gedanken des um die Gründung des Reiches verdienten badischen Ministers und Mitarbeiters Bismarcks Jolly nähern <sup>1)</sup>). Jedenfalls wäre es eine echt deutsche Weiterbildung unseres öffentlichen Rechtes, die von der undeutschen Vorstellung, die Volksstaat und Parlamentsstaat gleichsetzt, weit entfernt ist: es wäre die Wiederanknüpfung an die besten genossenschaftlichen Traditionen des deutschen Mittelalters, an die Ideen von Stein und Humboldt, ja auch an die gesunden Gedanken aus der Ideenwelt Friedrich Wilhelms IV. und nicht zuletzt Bismarcks <sup>2)</sup>).

Wie jede geistige Erbschaft müssen wir auch das Erbe Bismarcks immer neu erwerben, wenn wir es besitzen wollen. Es ruht auf bestimmten historisch-politischen, metajuristischen Voraussetzungen, die erfüllt bleiben und neuen Aufgaben angepaßt werden müssen: den Traditionen einer pflichtbewußten und arbeitsfreudigen Hohenzollern-Dynastie als der Trägerin eines sowohl bündischen wie militärischen und sozialen Kaisertums, — der deutschen Gesinnung aller Dynastien, — dem sachlichen und wissenschaftlichen Geiste unseres Beamtentums, das es versteht seinen Nachwuchs nicht nur zur Routine, sondern zum staatsmännischen Denken, nicht nur zur Aktenarbeit, sondern zu festem Wollen zu erziehen, — dem reichen genossenschaftlichen, in das Ganze von Reich und Staat hineingewachsenen Eigenleben des deutschen Volkes.

So lange wir dieser Güter sicher sind, braucht uns, was auch kommen mag, nicht bange zu sein um das Erbe Bismarcks.

---

<sup>1)</sup> Baumgarten=Jolly, Staatsminister Jolly S. 223.

<sup>2)</sup> Ansichten, die sich vielfach mit den hier vorgetragenen berühren, entwickelt Joh. Plenge, 1789 und 1914, die symbolischen Jahre in der Geschichte des politischen Geistes, 1916 und E. Kriedte, Die deutsche Staatsidee, 1917.

## Englische Weltpolitik in englischer Beleuchtung

Von

**Ferdinand Tönnies**

ord. Professor der Staatswissenschaften an der Universität Kiel

Preis M. 1,—

---

## Deutschlands Platz an der Sonne

Ein Briefwechsel englischer Politiker aus dem Jahre 1915

Von

**Ferdinand Tönnies**

ord. Professor der Staatswissenschaften an der Universität Kiel

Preis M. —,50

---

## Vorratswirtschaft und Volkswirtschaft

Von

**Dr. Hermann Levy**

a. o. Professor in Heidelberg

Preis M. 1,—

---

## Die neue Kontinental Sperre

Ist Großbritannien wirtschaftlich bedroht?

Von

**Dr. Hermann Levy**

a. o. Professor in Heidelberg

Preis M. 1,—

---

## 1789—1914

Die symbolischen Jahre in der Geschichte des politischen Geistes

Von

**Dr. Johann Plenge**

ord. Professor der Staatswissenschaften an der Universität Münster i. W.

Preis M. 3,60

---

## Eine Kriegsvorlesung über die Volkswirtschaft

Das Zeitalter der Volksgenossenschaft

Von

**Dr. Johann Plenge**

ord. Professor der Staatswissenschaften an der Universität Münster i. W.

Preis M. —,80

---

## Reichsfinanzreform und Innere Reichs- politik 1906—1913

Ein geschichtliches Vorspiel zu den Ideen von 1914

Von

**Dr. Hans Teschemacher**

Preis M. 2,—

## Die Reichsaufsicht

Untersuchungen zum Staatsrecht des deutschen Reiches

Von

**Dr. Heinrich Triepel**

Geh. Justizrat, a. d. Professor der Rechte an der Universität Berlin

Preis M. 24,—; in Halbfz. geb. M. 29,60

---

## Die Freiheit der Meere und der künftige Friedensschluß

Von

**Dr. Heinrich Triepel**

Geh. Justizrat, a. d. Professor der Rechte an der Universität Berlin

Preis M. 1,20

---

## Unsere Friedensziele

Von

**DDr. Otto von Gierke**

Geh. Justizrat, a. d. Professor der Rechte an der Universität Berlin

Preis M. 1,60

---

## Die preußische Wahlreform

Von

**Dr. Gerhard Anschütz**

Rgl. Preuß. Geheimer Justizrat, ordentl. Professor des öffentl. Rechts  
an der Universität Heidelberg

Preis M. 1,—

---

## Der Pflichtteil des Reiches

Ein Vorschlag zu praktischer Bevölkerungspolitik

Von

**Dr. Kuczynski und Dr. Mansfeld**

Preis M. 1,40

---

## Unsere Finanz nach dem Kriege

Von

**Dr. K. Kuczynski**

Direktor des statistischen Amt der Stadt Berlin—Schöneberg

Preis M. 1,40